



# สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๓๗ : ปฏิรูปการแรงงาน



- ชื่อเรื่อง** วาระปฏิรูปที่ ๓๗ : ปฏิรูปการแรงงาน
- เลขประจำหนังสือ** ISBN 978-616-399-041-9
- ปีที่พิมพ์** สิงหาคม ๒๕๕๘
- จำนวนหน้า** ๑๑๐ หน้า
- จำนวนพิมพ์** ๒,๐๐๐ เล่ม
- จัดทำโดย** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๘๗  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๙๒
- พิมพ์ที่** สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒



## คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ...” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติ ยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๓๗ ปฏิรูปการแรงงาน ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘



## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๑
รายงานปฏิรูปการแรงงาน	
๑. การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า	๓
๒. การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ	๑๒
๓. การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล	๒๕
บรรณานุกรม	๓๕
ภาคผนวก	๓๖
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....	๓๗
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ....	๔๘
ภาคผนวก ค รายงานการศึกษาการพัฒนาฝีมือแรงงานฯ	๖๓
ภาคผนวก ง เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน	๑๐๑
ภาคผนวก จ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน	๑๐๗
คณะอนุกรรมาธิการศึกษาธนาคารแรงงาน สวัสดิการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์	
คณะอนุกรรมาธิการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย	
คณะอนุกรรมาธิการด้านการประกันสังคม	
คณะอนุกรรมาธิการศึกษา ติดตาม เพื่อการปฏิรูปแรงงาน	



รายงาน  
วาระปฏิรูปที่ ๓๗ : ปฏิรูปการแรงงาน\*

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงานให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานอย่างมาก และเห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งปฏิรูปการแรงงาน ใน ๓ เรื่อง ประกอบด้วย

๑. เรื่อง การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

๒. เรื่อง การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

๓. เรื่อง การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน กอปรกับเห็นได้จากการที่ภาครัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายเพื่อช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทำงาน รวมถึงมีข้อเสนอของหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ สถาบันวิชาการ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อวัตถุประสงค์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน การคุ้มครองสิทธิของแรงงาน การพัฒนาสวัสดิการแรงงาน การพัฒนาเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน อาชีวอนามัย การพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน และเพื่อพัฒนาศักยภาพแรงงานตลอดมา อย่างไรก็ตามปัญหาด้านแรงงานโดยเฉพาะปัญหาคุณภาพชีวิตของคนทำงานยังคงเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านอื่น ๆ และยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นในสภาวะที่สภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

จากปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานฝีมือภายในประเทศในภาคการผลิตและภาคการบริการหลายสาขา รวมถึงปัญหาสืบเนื่องจากการต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ประกอบกับปัญหาการผลิตแรงงานรุ่นใหม่มีความไม่สอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานไทยมีผลิตภาพต่ำ มีการศึกษาพัฒนาฝีมือในระดับที่ไม่สูงนัก เมื่อผนวกกับการที่ผู้ประกอบการขาดการพัฒนาระดับการผลิตและการบริการทำให้การผลิตและการบริการในประเทศยังคงเน้นการใช้แรงงานแบบเข้มข้น (Labor Intensive) ขณะที่สภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจมีสูงขึ้นจากคู่แข่งทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ ส่งผลให้แรงงานในประเทศไทยขาดความมั่นคงในอนาคต ไม่มีกลไกรองรับที่เพียงพอกรณีขาดรายได้หรือเมื่อมีแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายส่งผลให้เกิดปัญหาการมีสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมทำให้เกิดปัญหาการเอาเปรียบแรงงานทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมทั้ง ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญและแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยประเทศไทยได้หยิบยกปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไข จากปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นนี้จึงมีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูล ติดตามผล รวมถึงนำข้อมูลปัญหาทั้งหลายเหล่านี้มาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงและวางแผนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

\* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ และ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ และ ได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘



ทั้งนี้ แนวทางการปฏิรูปในเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงาน การบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ การจัดตั้งธนาคารแรงงาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยจัดให้มีการบริการธุรกรรมทางการเงิน ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมแรงงาน สร้างโอกาสให้กับผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตลอดจนครอบครัวแรงงานได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างแท้จริง และมีความสุขในชีวิตอย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการแรงงานอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดเก็บข้อมูลและการจัดทำฐานข้อมูลในหมู่ผู้ใช้แรงงานไทยรวมถึงแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทั่วประเทศเพื่อให้สามารถพัฒนาการให้ความรู้ พัฒนาทักษะการทำงาน เพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งในสถานประกอบการ และเพื่อประกอบอาชีพอิสระตามแนวโน้มความต้องการแรงงานที่มีมาตรฐานสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการด้านแรงงานที่ดีคาดการณ์ว่าจะส่งผลให้มีการขาดแคลนแรงงานซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาร่วมกับอัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนและการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคตอันใกล้ รวมถึงให้มีฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่สามารถใช้ประโยชน์ในการป้องกันปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์

การปฏิรูปฐานข้อมูลแรงงาน และการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการบูรณาการการสำรวจข้อมูล และการพัฒนาศักยภาพแรงงานให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยการดำเนินโครงการจัดทำฐานข้อมูลนี้จะเป็นโครงการที่สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม มีความสะดวกรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน อาทิ การมีฐานข้อมูลด้าน ลูกจ้าง นายจ้าง และแรงงานข้ามชาติที่สามารถเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็ว มีข้อมูลที่ทันสมัย นำไปสู่การลดขั้นตอนการทำงาน เอื้อต่อการเร่งรัดการจัดหางานให้คนไทย รองรับการจัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานเพื่อคนไทย อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความมั่นคงของประเทศ

จากแนวคิดในการปฏิรูปดังกล่าวของคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน ทั้ง ๓ เรื่องนั้น จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานทั้งระบบเกิดผลดีทั้งต่อการพัฒนา กำลังคนและฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม สามารถปฏิบัติงานได้จริงตามวิชาชีพและอาชีพอย่างมีมาตรฐาน แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทั้งมิติของปริมาณและคุณภาพ อันเป็นการเน้นขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังสามารถแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ การลักลอบทำงานของแรงงานข้ามชาติให้ลดลงจนหมดสิ้นไป ซึ่งการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานที่ครบถ้วนถูกต้องอย่างเป็นระบบจะถูกนำไปใช้ในกระบวนการจัดการด้านแรงงานได้จริงจึง สำหรับแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแรงงานนั้น จะเป็นการส่งเสริมการออมสร้างหลักประกันและความมั่นคงให้แก่คนทำงานให้มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อ ขณะเดียวกันเน้นให้การศึกษาเรื่องการใช้จ่ายและการสร้างวินัยทางการเงินควบคู่ไปด้วย

จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปการแรงงานเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การปฏิรูปการแรงงานให้ประสบความสำเร็จต่อไป

รายงาน  
วาระปฏิรูปที่ ๓๗ : ปฏิรูปการแรงงาน\*

เรื่องที่ ๑ การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของแรงงานไทย  
การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

**๑. หลักการและเหตุผล**

การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงนั้น พื้นฐานหลักคือการพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือกำลังคนของประเทศให้มีสมรรถนะในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีมาตรฐานทุกสาขาและทุกระดับทั้งในภาคการผลิตและภาคบริการของระบบเศรษฐกิจ อันจะเป็นการยกระดับขีดความสามารถของกำลังคน เพิ่มผลิตภาพในการผลิตและการบริการ รวมทั้งเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเวทีสากล

ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการพัฒนากำลังคนทั้งในและนอกระบบการศึกษา อันมีกระทรวงแรงงานโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบการฝึกและยกระดับทักษะฝีมือของแรงงานผ่านมาตรฐานฝีมือแรงงาน และมีกระทรวงศึกษาธิการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด จัดการศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาผ่านคุณวุฒิการศึกษาต่าง ๆ เพื่อป้อนเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งภาคการผลิตและภาคบริการ แต่ทั้งนี้ยังขาดการบูรณาการเพื่อให้เกิดการพัฒนากำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการนำความต้องการกำลังคนจากภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิชาชีพต่าง ๆ มาเข้าสู่กระบวนการพัฒนากำลังคนอย่างเป็นระบบ และปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เข้ามาทำหน้าที่พัฒนาระบบมาตรฐานสมรรถนะบุคคลซึ่งรู้จักกันในสากลว่า ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงและเติมเต็มส่วนที่ขาด พร้อมทั้งเทียบเคียงคุณวุฒิวิชาชีพกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน แต่การดำเนินการในภาพรวมก็ยังคงขาดการกำกับให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างสมบูรณ์เห็นได้จากการที่ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาในการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพ อาทิเช่น

- ขาดสมรรถนะของกำลังคนทั้งในเรื่องปริมาณและคุณภาพในหลายภาคส่วน
- ค่าตอบแทนไม่สัมพันธ์กับทักษะฝีมือ
- ขาดเส้นทางอาชีพที่ชัดเจน กำลังคนไม่สามารถพัฒนาตัวเองได้
- อาชีพอิสระไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ผู้บริโภคสูญเสียผลประโยชน์
- เน้นการพัฒนากำลังคนเฉพาะมิติด้านทักษะฝีมือ ขาดการพัฒนาในมิติอื่น ๆ (เช่น ทักษะการเป็นผู้นำ, การจัดการ, การใช้ภาษา, การใช้คอมพิวเตอร์ หรือ Soft Skills ต่าง ๆ)
- ขาดกลไกการพัฒนาคนนอกระบบ เช่น แรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานอุตสาหกรรมครัวเรือน เป็นต้น ซึ่งผลการสำรวจในปี ๒๕๕๖ พบว่าในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๙.๑ ล้านคน เป็นผู้ที่ทำงานที่

\* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ และ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ และ ได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘

ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ ๒๕.๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๖๔.๒ และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ ๑๔.๐ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๕.๘

- การผลิตกำลังคนจากภาคการศึกษายังคงไม่สอดคล้องกับความต้องการเท่าที่ควร ซึ่งเป็น การสูญเสียการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ

- ขาดระบบแนะแนวการศึกษาที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับภาคความต้องการใช้แรงงานและ กำลังคน

- ยังคงไม่สามารถพัฒนาระบบการเทียบโอนทางการศึกษาเพื่อตอบสนองแรงงานและกำลังคน ที่ต้องการต่อยอดทางการศึกษาได้

- การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในทุกระดับ

- แนวโน้มการขาดแคลนกำลังคนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งต้องมีการเตรียมการรองรับแรงงานสูงอายุ

ปัจจุบันทั่วโลกในการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคการผลิตและบริการของไทย ทั้งสำหรับการพัฒนาในกลุ่มกำลังแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานแล้ว และกำลังคนที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน สรุปลงได้ดังนี้

๑. แผนพัฒนากำลังคนในระดับประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙

๒. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)

๓. นโยบายพัฒนารอบคุณวุฒิวิชาชีพของประเทศไทย

๔. มาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีกิจกรรมส่งเสริมการ พัฒนาฝีมือแรงงาน

๕. คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.)

อีกทั้งในปัจจุบันกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๗ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลและประกอบอาชีพที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของผู้ประกอบอาชีพในประเทศไทย ให้มีมาตรฐานและคุ้มครอง ความปลอดภัยจากการทำงาน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ ประกอบกับ การดำเนินงานร่วมกันกับสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิ วิชาชีพ (องค์การมหาชน) มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ว่า ในการดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวกับ มาตรฐานอาชีพ ให้สถาบันประสานและตกลงร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน และทั้งสอง หน่วยงานได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) เพื่อนำมาตรฐานอาชีพไปใช้ประกอบในการพัฒนาฝีมือแรงงาน พร้อมทั้งร่วมกันพัฒนาองค์กรที่ทดสอบฝีมือแรงงานและรับรองสมรรถนะ และวางแผนการจัดทำมาตรฐาน อาชีพในแต่ละอุตสาหกรรมร่วมกัน ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบในการส่งเสริมให้แรงงานไทยและผู้ประกอบอาชีพมี สมรรถนะในการประกอบอาชีพที่ได้มาตรฐานและสนองตอบต่อความต้องการของภาคการผลิต

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีหน่วยงานมากมายที่สามารถเอื้อให้เกิดการพัฒนากำลังคน อย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์ แต่การดำเนินการของแต่ละหน่วยยังขาดความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทาง เดียวกันอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีกลไกกำกับในการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนที่ชัดเจน รวมถึงการเชื่อมโยง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนต่าง ๆ จึงควรที่จะกำหนดกฎหมายเพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการ ระดับชาติเรียกว่า คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนาคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนด

นโยบาย กำกับและขับเคลื่อนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนและพัฒนาฝีมือแรงงานทุกหน่วยงาน ให้ดำเนินงานในทิศทางที่สอดคล้องกัน เนื่องจากหลายๆ การดำเนินการและนโยบายที่ดีในปัจจุบัน ต้องการ ความร่วมมือในการขับเคลื่อนจากหลายๆ หน่วยงานจึงจะสัมฤทธิ์ผล พร้อมกับการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคการผลิตทั้งในส่วนของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ สมาคมวิชาชีพ และองค์กรเอกชนต่างๆ ในการให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานและการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายใต้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (NQF : National Qualifications Framework) และระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคงได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

และด้วยในปัจจุบัน รัฐบาลกำลังดำเนินการปฏิรูปการศึกษาผ่านโครงการต่าง ๆ อาทิ โครงการปฏิรูปการเรียนรู้สู่ผู้เรียน โครงการจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้ในพื้นที่นำร่องจำนวน ๑๐ จังหวัด การบูรณาการการดำเนินการของหน่วยงานในกำกับเพื่อลดความซ้ำซ้อน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนากำลังคนในระบบการศึกษา อันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนากำลังคนทั้งหมดของประเทศ และในรายงานฉบับนี้ คณะกรรมการปฏิรูปแรงงานจะได้นำเสนอประเด็นการบูรณาการการพัฒนากำลังคนอันเป็นทิศทางที่สอดคล้องกับการดำเนินการของรัฐบาลในปัจจุบัน

## ๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเด็นหลัก คือ การนำระบบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพมาร่วมในการขับเคลื่อนระบบการศึกษาและระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างบูรณาการ รวมทั้งการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการใช้กำลังคน ด้วยการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยสาระสำคัญของกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติเรียกว่า คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ

## ๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์วิจัยมุ่งเน้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนทั้งระบบ โดยมีเรื่องที่สำคัญที่จะต้องปฏิรูปและพัฒนาก็คือ

๑) การปรับปรุง ปฏิรูป พัฒนา รวมทั้งปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนากำลังคนของประเทศไทย โดยนำไปปรับกับรูปแบบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน บูรณาการสิ่งที่เป็นความต่าง หากดูรวมที่เป้าหมายสุดท้ายที่ดีที่สุด แล้วมุ่งหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งกรอบข้อนี้จะครอบคลุมตั้งแต่ การเตรียมคนให้พร้อมตั้งแต่วัยอนุบาลก่อนเข้าเรียน การเรียนในระดับมัธยม วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และภายหลังจากการเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว

๒) การปรับปรุง ปฏิรูป พัฒนา การเรียน การฝึกทักษะในเชิงช่าง หรืออาชีวศึกษา ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานอย่างรุนแรงในปัจจุบันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ กรอบนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดการฝึกทักษะในรูปแบบที่เน้นความสามารถและสามารถปฏิบัติได้จริงของผู้เรียนซึ่งจะเป็นรูปแบบใหม่แตกต่างจากการเรียนรู้แนวเดิม

๓) การยกสถานภาพทางสังคม รายได้ ทักษะ และคุณภาพชีวิตของกลุ่มแรงงานที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว ในเรื่องของมาตรฐานทักษะฝีมือ การจัดทำและส่งเสริมกรอบคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อเป็นบันไดไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคม และความก้าวหน้าในอาชีพที่ทำมานาน เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของเศรษฐกิจและสังคมของคนทุกคนในสังคม ในสาขาอาชีพที่พร้อมจะจัดทำกรอบมาตรฐานและคุณวุฒิวิชาชีพ

การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียนรู้ โดยปรับกระบวนการทัศน์ในการพัฒนากำลังคน ไปสู่การเน้นตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเพื่อโอกาสการมีงานทำ เพิ่มผลิตภาพ สามารถแข่งขันกับตลาดโลก โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชากร ซึ่งกระบวนการนี้จะบูรณาการการศึกษา การเรียนรู้ในสายอาชีวศึกษาและการฝึกทักษะให้มีเอกภาพ พึ่งพาซึ่งกันและกัน รวมทั้งเกี่ยวข้องกันและไม่อาจแบ่งแยกได้

การพัฒนาการภายใต้กรอบนี้จะครอบคลุมถึงประชากรเกือบทั้งหมดของประเทศ โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายหลักเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก เป็นการเตรียมคนตั้งแต่เด็กจนถึงมัธยม เน้นการศึกษาในระบบที่มีการปรับกระบวนการทัศน์ในด้านการเรียน การสอน การแนะแนวอาชีพ การให้ข้อมูลตลาดแรงงาน เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้เข้าใจตลาดแรงงาน ตลาดอาชีพ เพื่อลดโอกาสการสูญเสียทรัพยากรจากการใช้เวลาอย่างยาวนานในการเรียนรู้ในสิ่งที่อาจไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ส่งผลให้ผู้เรียนไม่อาจใช้ทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เกิดช่องว่างที่เราเรียกว่า “ประเทศไม่ได้ขาดคน แต่ขาดคนมีทักษะหรือฝีมือที่ต้องการ”

กลุ่มที่สอง จะให้ความสำคัญกับสิ่งที่ตลาดแรงงานขาดแคลน คือ กลุ่มช่างฝีมือ หรือการศึกษาสายอาชีพ ซึ่งการเรียนการสอน การเรียนก็ต้องปรับกระบวนการทัศน์ใหม่เช่นเดียวกัน เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้เรียนเรียนรู้จริง สามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งการจะได้ผลตามที่ต้องการ ระบบการเรียนการสอนต้องปฏิรูป โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ผู้สอนเป็นผู้แนะแนว กำกับกับการเรียน และวัดผลตลอดเวลา และอย่างต่อเนื่อง เพื่อประกันว่าผู้เรียนได้ “เรียนรู้อย่างแท้จริง”

กลุ่มที่สาม เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ หรือกำลังแรงงานของชาติ มีประมาณ ๓๘ - ๓๙ ล้านคน ในทุกสาขาอาชีพ กลุ่มนี้ไม่มีโอกาสกลับมาเรียนเฉกเช่นกลุ่มหนึ่งกับกลุ่มสอง จึงต้องเรียนลัด เรียนรู้ด้วยตนเอง เรียนรู้จากงานแต่จะต้องส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดเวลา และตลอดชีวิต นอกจากนั้นยังต้องเสริมด้วยแรงกระตุ้น คือ สร้างโอกาสให้กลุ่มนี้มีการขยับฐานะหรือสถานภาพทางสังคม โดยการเสริมทักษะและผลักดันให้มีการทดสอบเป็นระยะ เพื่อให้ได้มาตรฐานฝีมือแรงงานที่มีกรอบกำหนด และการส่งเสริมให้มีสมาคมวิชาชีพเพื่อพัฒนารอบมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพในแต่ละสาขา โดยจะต้องพัฒนาระบบการฝึกทักษะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โอกาสประชากรกลุ่มนี้เข้าถึง ก่อนที่จะเตรียมตัวเข้าทดสอบเพื่อให้ได้มาตรฐานทักษะ หรือเข้าทดสอบตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพต่อไป

การปรับปรุง ปฏิรูป พัฒนา รวมทั้งปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การพัฒนากำลังคน

แนวทางที่เสนอการพัฒนาและเตรียมกำลังคน เสนอเป็น ๒ รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก เป็นกรอบหรือแนวทางที่เสนอโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งเรียกรูปแบบพัฒนานี้ว่า STEP (ย่อมาจาก Skills toward Employment and Productivity) หรือทักษะที่มุ่งการมีงานทำ และเพิ่มผลิตภาพ เป็นกระบวนการพัฒนาที่เน้นการดูแล กำกับ ตั้งแต่เด็กจนกระทั่งโตเป็นผู้ใหญ่เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยแต่ละช่วงของชีวิตจะมีการเรียนรู้ที่กำหนดกรอบแนวทางของการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมคนสำหรับโลกแห่งการทำงานในอนาคต

รูปแบบที่สอง เป็นแนวคิดในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยนำมาจากหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ว่าด้วย “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ฉบับที่ ๑๔๒ และติดตามด้วยข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๔๕ หลักการของอนุสัญญาคือ การเตรียมคนในวัยเรียน โดยเฉพาะในระดับมัธยมให้เข้าใจและเรียนรู้ตลาดวิชาชีพ มีระบบ

การแนะแนวอาชีพ เพื่อให้เยาวชนได้เข้าใจและประเมินตนเองว่า ชอบหรือถนัด และสนใจในทางไหน มิใช่เลือกเรียนตามเพื่อนหรือผู้ปกครอง การเลือกที่ถูกคือ ความถนัด และสอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริงของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว

#### การปฏิรูปและการพัฒนา ระบบการเรียนรู้ในภาคทักษะฝีมือหรือการอาชีวศึกษา

กรอบความคิดในเรื่องนี้ จำเป็นต้องเตรียมคนให้พร้อมจะทำงานได้จริง ต้องการฝึกฝนอีกไม่มากนัก ก่อนเข้าทำงาน เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการเรียนการสอนในสถาบันอาชีวฯ หรือที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์เรื่องการเรียน การสอน ตามที่มาตรฐานหรือประเทศซึ่งประสบความสำเร็จใช้กัน อาทิ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

ระบบการเรียน การสอน ในสาขาวิชาช่าง ซึ่งมีการปรับหรือนำมาประยุกต์ใช้วิธีหนึ่งก็คือ ระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง หรือ CBT (Competency Based Training) ระบบนี้ได้รับการแนะนำจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีการปรับการเรียน การสอน ในสถาบันการสอนวิชาช่าง เป็นระบบที่ประกันว่า หากนำไปประยุกต์ใช้ให้ถูก ผู้เรียนสามารถเรียนรู้จริง ทำได้จริง สามารถเป็นช่างได้จริง (รายละเอียดของระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง CBT : Competency Based Training) ขอให้ดูจากเอกสารในภาคผนวก ค

#### การปฏิรูปและพัฒนา การเรียนรู้แก่ประชากรวัยทำงานในตลาดแรงงาน

กลุ่มที่สามซึ่งจะต้องพัฒนาให้เรียนรู้ เสริมทักษะเพื่อรองรับการขาดแคลนแรงงาน คือ การใช้ประโยชน์จากคนที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว ๓๘-๓๙ ล้านคน เสริมทักษะ อัปเดตปัญญาให้เกิดขึ้นกับบุคลากรเหล่านี้ โดยไม่คำนึงว่า พื้นฐานการศึกษาเป็นอย่างไร เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะออกแบบการเรียน การสอน ให้เหมาะสมภายใต้แนวคิดที่ว่า ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้จากวิธีการต่างๆ สิ่งที่ขั้นตอนที่สามจะเน้นก็คือ การพัฒนาที่จะต้องทำต่อเนื่อง สร้างและส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ปรับกระบวนทัศน์ การฝึกทักษะให้การเรียน การสอนในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษานอกระบบ ดึงภาคเอกชนให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วน โดยส่งเสริม การเรียนรู้ในสถานประกอบการ รวมตลอดจนถึงการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน หรือกำลังแรงงานได้มีโอกาสขยับฐานะทางสังคม และรายได้โดยการเข้าสู่ระบบการฝึกทักษะ ซึ่งออกแบบเพื่อเตรียมคนเข้าสู่การทดสอบมาตรฐานฝีมือช่าง รวมทั้งการทดสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบอาชีพช่างบางสาขาที่มีกรอบให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาต (เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค) และการส่งเสริมให้ชมรม หรือสมาคมวิชาชีพ ออกแบบและกำหนดมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมอาชีพและยกฐานะของผู้ทำมาหากินที่เกี่ยวข้องกับอาชีพเหล่านี้ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับรายงานสรุปผลการประชุมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๕๗ เรื่อง การพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทยที่มุ่งเน้นการพัฒนาในทุกช่วงวัยอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

#### **๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์**

การปฏิรูปที่จะเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ประกอบด้วย ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) การปฏิรูปและการพัฒนา ด้านการเตรียมคนก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(๒) การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียนการสอนในสาขาช่าง หรืออาชีวศึกษาและฝีมือแรงงาน

(๓) การปฏิรูปและการพัฒนา ประชากรวัยทำงาน กำลังแรงงาน ให้มีศักยภาพสามารถใช้ประโยชน์แรงงานได้เต็มที่ ภายใต้โอกาสและเสรีภาพในการเลือกอาชีพ

#### ๔.๑ การปฏิรูปและการพัฒนาด้านการเตรียมคน

(๑) ให้นำรูปแบบของธนาคารโลก และกรอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๙๕) ไปประยุกต์หรือร่วมกับรูปแบบอื่น ๆ ที่สอดคล้อง

(๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ประยุกต์รูปแบบที่ส่งเสริมพัฒนาการเด็กในวัยตั้งแต่ระดับอนุบาล มัธยมต้น มัธยมปลาย วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ภายใต้กรอบการเรียนรู้ที่ส่งเสริมความคิดริเริ่ม พัฒนาการด้านจิตใจ ด้านสังคม พัฒนาสติปัญญาความนึกคิดตั้งแต่ระดับพื้นฐานขึ้นไป เพื่อเตรียมประชากรให้มีพัฒนาการด้านสังคม และทักษะพร้อมจะรับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการเรียนรู้ที่วัดหรือประเมินได้ว่าได้เรียนจริง

(๓) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการตามแนวทางของคณะกรรมการซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อวางกรอบนโยบายแห่งชาติ ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ตั้งแต่เกิดจนถึงวัยทำงาน ระหว่างทำงาน และการทำงาน ภายหลังเกษียณอายุ

(๔) ให้คณะทำงานจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาคน ๓ วัย สร้างเอกภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การอาชีวศึกษา และการฝึกทักษะ ให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน พึ่งพาและเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน โดยไม่อาจแบ่งแยกได้

(๕) รัฐบาลให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ และนำข้อแนะนำฉบับที่ ๑๙๕ มาปรับใช้ โดยปฏิรูปงานของกรมการจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในส่วนของกรมการจัดหางานควรทบทวนงานแนะแนวอาชีพ โดยเพิ่มอัตรากำลังคนให้การอบรมในเรื่องตลาดอาชีพ ศึกษาวิจัยแนวโน้มตลาดแรงงานในปัจจุบันและอนาคต ในส่วนการปฏิรูปกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้ตั้งคณะทำงานผสม ซึ่งมีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เพื่อบูรณาการแนวคิดและวางกรอบปฏิรูป แนวการสอนการเรียนในสถาบันอาชีวศึกษาและการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยประยุกต์แนวทางการฝึกการเรียนแบบ ระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง CBT : Competency Based Training หรือรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งอบรมครู หรือผู้ฝึกให้เข้าใจรูปแบบ ตลอดจนปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในเรื่องการสอน การเรียนของเยาวชนในกรอบใหม่

(๖) ประยุกต์แนวการสอนการเรียนตามแนวรูปแบบ STEPS (Skills toward Employment and Productivity) ของธนาคารโลก ที่เน้น “ผู้เรียน” เป็นศูนย์กลาง เน้นการเรียนรู้จริงปฏิบัติได้จริง ให้อิสระสถาบันและครูผู้สอนในระดับหนึ่งในการที่จะประยุกต์แนวทางการสอน ทั้งนี้ภายใต้กรอบที่กำหนด โดยมีการประเมินผู้เรียนเป็นระยะและต่อเนื่อง รวมทั้งการประเมินโดยหน่วยงานกลาง ตามที่กรอบมาตรฐานการเรียนการสอนที่จัดวางไว้ล่วงหน้าแล้ว

(๗) โรงเรียนและสถาบันอาชีวศึกษา ควรส่งเสริมการเรียนรู้ในระดับแนวราบด้วย อาทิ การริเริ่ม การประยุกต์การเรียนไปสู่การค้นคิด ริเริ่ม สิ่งใหม่ หรือการทดลองเพื่อให้เห็นประจักษ์

(๘) ปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการแนะแนวการศึกษาภายหลังจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เกิดการส่งเสริมในการศึกษาต่อที่ตรงกับศักยภาพ โดยการมีระบบคัดกรองหรือทดสอบร่วมด้วย

#### ๔.๒ การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียน การสอนในสาขาช่างหรือการอาชีวศึกษา

ให้นำรูปแบบระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง CBT : Competency Based Training และรูปแบบการเรียนรู้อื่น ๆ ที่เน้น “ผู้เรียน” เป็นศูนย์กลาง ปรับกระบวนการทัศนในเรื่องการสอน การเรียน ภายใต้กรอบใหม่ ซึ่งประเทศพัฒนาอย่าง เกาหลีใต้ หรือสิงคโปร์ใช้อยู่ โดยหลักการ การเรียนการสอนแบบ ระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง CBT : Competency Based Training เป็นการออกแบบให้ผู้เรียนมี บทบาทสำคัญ สามารถควบคุมการเรียนรู้ของตนเองให้มากขึ้นกว่าเดิม

#### ๔.๓ การปฏิรูปและการพัฒนา ประชากรวัยทำงานและกำลังแรงงานให้มีศักยภาพ

(๑) ส่งเสริมให้นายจ้าง สถานประกอบการฝึกคน ลูกจ้างของตนเอง โดยรัฐบาลสนับสนุน อย่างกว้างขวาง และถือเป็นนโยบายหรือวาระแห่งชาติ

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐเร่งระดมสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้แก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ กำหนดคุณวุฒิวิชาชีพ ส่งเสริมอาชีพ สร้างกลไกตลาด และระบบโซ่ห่วงอุปทาน เพื่อก่อให้เกิดงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นฐานรองรับให้คนกระตือรือร้นในการคิดค้น พัฒนางานที่กำลังทำ สร้างวัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการอิสระ (เจ้าของกิจการ)

(๓) ส่งเสริมการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อโอกาสการเปลี่ยนอาชีพ การเพิ่มรายได้ และการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(๔) เปิดให้บริการการฝึกทักษะที่หลากหลาย โดยปฏิรูปหลักสูตรและแนวทางฝึกที่เน้น หรืออิงตลาด หรือแนวโน้มการเติบโตของผลิตภัณฑ์ ระบบการฝึกควรมีความยืดหยุ่น มีพลวัต สอดรับกับ ความต้องการของผู้เรียน หรือเข้าถึงผู้เรียน เน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ รวมทั้งการประเมินผลที่เป็นระบบ

(๕) ปฏิรูประบบการฝึกเตรียมเข้าทำงาน ฝึกเสริมทักษะ โดยการฝึกอบรมครูฝึก ให้เข้าใจถึงแนวทางการสอน การเรียนใหม่ ปรับกระบวนการทัศนครูฝึกและเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง

(๖) ปฏิรูประบบการสอน การเรียน ในสถาบันอาชีวศึกษา เพื่อเตรียมคนให้พร้อมเรียน และก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เคยชินกับวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพราะคนเหล่านี้ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน และต้องเรียนรู้ต่อไป จึงควรให้เข้าใจระบบการเรียนแบบระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง CBT : Competency Based Training หรือระบบอื่นๆ ที่นำมาใช้ในการปรับปรุงงาน

(๗) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ จะต้องทำงานร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมการจัดหางาน อย่างใกล้ชิด เพื่อให้มีการปรับหลักสูตรในการฝึกทักษะที่อยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานฝีมือแรงงานและกรอบ คุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อโอกาสในการทดสอบตนเอง ตลอดจนขยับฐานะทางสังคมต่อไป เพราะมาตรฐานฝีมือ แรงงานก็ดี หรือกรอบคุณวุฒิวิชาชีพก็ดี จะไม่มีความหมายหากไม่มีการเผยแพร่ ทำการฝึกอบรมเพื่อเตรียมคน ก่อนที่จะไปทดสอบ ในอดีตที่ผ่านมา มีการยก่างกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานขึ้นมากมาย แต่ไม่มีใครรู้และ ไม่มีการฝึกอบรมต่อยอด เพื่อเตรียมคนสำหรับทดสอบ งบประมาณจำนวนมหาศาลจึงสูญเสียไปในการจัดทำ มาตรฐานแต่ไม่มีการเชิญชวนหรือเปิดให้มีการฝึกอบรม เมื่อไม่มีใครรู้ หรือรู้แต่ไม่รู้ว่าต้องเตรียมตัวอย่างไร หรือไม่มีการทบทวนภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ ไปทดสอบก็ไม่ผ่าน อันจะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวเรื่อยมา มาตรฐานต่างๆ ที่มีจึงเป็นแค่เศษกระดาษ นานวันเข้าเทคโนโลยีก็เปลี่ยน สิ่งที่ลงทุนลงแรงก็เปล่าประโยชน์ ใช้ไม่ได้กับตลาดวิชาชีพที่เปลี่ยนแปลง



(๘) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ควรมีการทบทวนมาตรฐานฝีมือแรงงาน มาตรฐานอาชีพและกรอบคุณวุฒิวิชาชีพเป็นระยะและต่อเนื่อง เพื่อดูว่ายังเข้ากับสถานการณ์ หรือโลกแห่งความเป็นจริงเพียงไร ต้องปรับเปลี่ยนหรือไม่ อย่างไร

(๙) ปฏิรูประบบการแนะแนวอาชีพของกรมการจัดหางาน โดยให้จัดทำกรอบข้อมูล ตลาดอาชีพและจัดระบบการแนะแนวอาชีพที่เข้าถึงเยาวชนทั่วไป ทุกภาคส่วน รวมทั้งแรงงานอิสระ เยาวชนระหว่างการศึกษาคควรมีการแนะแนวอาชีพอย่างต่อเนื่อง และควรจัดทำข้อมูลที่ส่งถึงผู้ปกครองของเยาวชน เพราะผู้ปกครองจะเป็นผู้กระตุ้นเยาวชนให้ใส่ใจ ติดตาม เพื่อให้มีการตระหนักว่า “โลกอาชีพ” นั้นมีความสำคัญมาก เพราะเลือกผิดนอกจากเสียเวลา ยังเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่ควรจ่ายอย่างยิ่ง เลือกเรียนผิดนอกจากตนเองผิดหวังแล้ว เศรษฐกิจของชาติก็ถูกนำไปใช้โดยสิ้นเปลือง ไม่เกิดประโยชน์ ซึ่งในแต่ละปีที่เยาวชนมีต้นทุนการเรียนใช้จ่ายเป็นค่าเล่าเรียนจำนวนมหาศาล เมื่อเรียนในสิ่งที่ไม่รู้ว่าจะจบหลักสูตรแล้ว ออกมาทำอะไรได้บ้าง ใครจะว่าจ้างหรือเปล่า

(๑๐) กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาคนในตลาดให้เป็นรูปธรรม มีการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดแผนงาน โครงการที่ชัดเจน มีกรอบเวลาการปฏิบัติงาน การประเมินผล และสอดคล้องกับแผนงาน หรือโครงการอื่นๆ ที่มีนโยบายมาก่อนหรือจัดทำร่วมกัน

## ๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

### ๑) ประเด็นปฏิรูป :

#### ๑.๑ นโยบายและการกำกับ

มาตรการ : ควรกำหนดให้ “การพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานทั้งระบบ” เป็นวาระแห่งชาติ และขับเคลื่อนโดย “คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ”

ขั้นตอน : ควรออกประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือออกกฎหมายกำหนดให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ โดยจัดตั้ง คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อกำหนดนโยบายและกำกับการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สามารถดำเนินการได้ทันที

#### ๑.๒ ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : ควรออกพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ

## ๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

**ผลลัพธ์** เกิดรูปแบบการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศอย่างเป็นระบบ โดยใช้กลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ และบูรณาการการทำงานในทิศทางที่สอดคล้องกัน ด้วยการประสานนโยบาย การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่หรือออกกฎหมายใหม่ให้เชื่อมโยงกัน ทั้งระบบด้านการศึกษา ด้านการค้าและการลงทุน ด้านการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงานและการประกอบอาชีพ และด้าน

สิทธิประโยชน์ทางภาษี ส่งผลให้ไม่ขาดแคลนแรงงานที่มีสมรรถนะและทักษะฝีมือในสาขาที่ต้องการ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน

**ผลกระทบ** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนทั้งในและนอกระบบการศึกษา ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม จะต้องเกิดการปรับเปลี่ยนทั้งในเรื่องทิศทาง แนวทางดำเนินการ หรือแม้กระทั่งโครงสร้าง เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคน และฝีมือแรงงานแห่งชาติ

#### ๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. หลักสูตรการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจ บ่งชี้โดยผู้ที่จบการศึกษาได้รับการรับรองสมรรถนะตามมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ

๒. แรงงานและกำลังคนของประเทศมีสมรรถนะตามมาตรฐานอาชีพ บ่งชี้โดยจำนวนผู้ที่ได้รับการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพตามมาตรฐานอาชีพ และการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน

๓. ประเทศมีศักยภาพในการแข่งขันสูง บ่งชี้โดยดัชนีความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๔. ลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะฝีมือ บ่งชี้โดยจำนวนผู้ที่ได้รับการรับรองสมรรถนะตามมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพในระดับทักษะฝีมือมากขึ้น

## เรื่องที่ ๒ การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

### ๑. หลักการและเหตุผล

การใช้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีมาตั้งแต่ต้นราชวงศ์จักรีจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนสูงขึ้นทุกปี ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่ไม่สมดุลกับการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะในการทำงานบางประเภท เป็นปัจจัยให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากขึ้นและยังจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต ด้วยปัจจัยดังกล่าวเมื่อประกอบกับความไม่เอื้ออำนวยของการบริหารจัดการด้านแรงงานบางประการ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศ และภาวะแข่งขันด้านต้นทุนการประกอบการส่งผลให้การลักลอบเข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายจากกัมพูชา ลาว เมียนมาร์มีมากขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ

จากสถิติแรงงานข้ามชาติซึ่งเปิดให้ขึ้นทะเบียนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน พบว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติมีจำนวนสูงขึ้นทุกปี และมีสัดส่วนอัตราการเพิ่มที่สูงขึ้นหลายเท่าตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติเทียบกับกำลังแรงงานของไทย ปัญหาหลักที่พบคือจากอดีตจนถึงปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาในประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่ถูกกฎหมายตั้งแต่ต้น เพื่อลักลอบทำงานในประเทศ จึงส่งผลให้ผิดทั้งกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และหากจะพิจารณามาตรการของภาครัฐที่ผ่านมาที่มีข้อจำกัดทำให้ไม่อาจดำเนินการได้อย่างเด็ดขาด เพียงแต่เปิดให้มาขึ้นทะเบียน ขออนุญาตทำงาน และให้มีการพิสูจน์สัญชาติเป็นช่วงๆ ซึ่งไม่สำเร็จสมบูรณ์ จึงเป็นปัจจัยเสริมให้ปัญหาที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติไม่มีแนวโน้มลดลง

ปัจจุบันจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาขึ้นทะเบียนมีจำนวน ๒.๗ ล้านคนเศษ แต่ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ๓ สัญชาติ ได้แก่ ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ มีประมาณ ๑.๒ ล้านคน ในจำนวนนี้รวมแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานภายใต้กรอบข้อตกลง (MOU) ประมาณ ๒ แสนคน ส่วนที่เหลืออีกเกือบ ๑.๖ ล้านคนได้รับการผ่อนผันให้มาขอบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ใหม่ และอนุญาตให้ทำงานต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ และเมื่อพิสูจน์สัญชาติแล้ว จะได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก ๒ ปี สิ่งที่น่าสนใจ คือ แรงงานข้ามชาติจำนวนเกือบ ๓ ล้านคนนี้ ไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศแล้วที่ไป ๆ มา ๆ อีกจำนวนมากแต่ไม่ยอมมาขึ้นทะเบียน หรือหวังผลจะพิสูจน์สัญชาติ แรงงานกลุ่มนี้เรียนรู้จากประสบการณ์ว่าประเทศไทยไม่เคยเอาจริงเอาจังกับแรงงานข้ามชาติ หลบเลี่ยงได้จึงหลบเลี่ยงก่อน เพื่อรอให้มีการเปิดโอกาสให้มีการขึ้นทะเบียนอีก ซึ่งที่ผ่านมาการเข้าออกโดยการลักลอบด้วยวิธีการต่าง ๆ นั้น แม้รัฐบาลจะประกาศว่าจะไม่ออกบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ให้อีกจึงไม่สามารถป้อมหรือทำให้แรงงานข้ามชาติเกรงกลัวได้นอกจากนี้ นายจ้างหรือสถานประกอบการต่างๆ ยังคงว่าจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายด้วยสาเหตุที่หลากหลายทั้งต้องการลดต้นทุนการประกอบการ ไม่ต้องการยุ่งยากในการต้องดำเนินการตามกฎหมายแรงงาน และไม่มี ความเกรงกลัวว่าจะถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากรวมตัวเลขของแรงงานข้ามชาติทั้งสองประเภทคาดว่าจะมีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในปัจจุบันจำนวนมากกว่าห้าล้านคน

สิ่งที่พิสูจน์ได้ชัดเจนว่าแรงงานข้ามชาติและนายจ้างตลอดจนประเทศต้นทางไม่ใส่ใจต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติหรือการค้ำชูของประเทศไทย เห็นได้ชัดเจนจากการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ออกประกาศให้แรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ มาขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ นั้นแม้มีแรงงานมาขึ้นทะเบียนถึง ๑.๖ ล้านคนเศษ แต่ในการพิสูจน์สัญชาติ

ของประเทศต้นทางกลับทำได้น้อยมากคือทำได้น้อยกว่าสองแสนคนซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคที่เกิดจากการร่วมมือจากประเทศต้นทางในการแก้ไขปัญหา

จากจำนวนแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน ๑.๖ ล้านคนเศษนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติ ทั้ง ๓ ประเทศ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งจากการดำเนินการของกรมการจัดหางาน มีผู้ผ่านการตรวจสัญชาติแล้วเสร็จประมาณ ร้อยละสิบเท่านั้น กล่าวคือเป็นกรณีสัญชาติกัมพูชาและลาวเพียง ๑๕๒,๑๕๔ คน (เป็นแรงงาน ๑๔๙,๒๔๗ คน ผู้ติดตาม ๒,๙๐๗ คน) และเป็นสัญชาติเมียนมาร์ผ่านการตรวจสัญชาติจำนวน ๑๖,๓๔๙ คน จนต้องขยายระยะเวลา โดยให้ผู้ถือบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ที่ยังไม่ผ่านการตรวจภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ สำหรับกลุ่มที่ไม่มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่และขออนุญาตทำงานภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ให้มีการดำเนินการตรวจสอบติดตาม จับกุม ผลักดันส่งกลับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของประเทศไทย ทำให้มีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมาร์ที่ปัจจุบันกลายเป็นแรงงานสำคัญในบางภาคส่วน ที่มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ในด้านอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และกิจการประมง และหากพิจารณาสัดส่วนแรงงานจากประเทศเมียนมาร์จะพบว่าในจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีการเข้าเมืองและทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายราว ๑ ล้าน ๓ แสนคน มีแรงงานจากเมียนมาร์ถึงประมาณ ๑ ล้านคนหรือคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละแปดสิบ จึงควรพิจารณากรอบความร่วมมือกับเมียนมาร์เพื่อการนี้อย่างเร่งด่วน

สำหรับกรณีแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้เปิดจดทะเบียนแก่แรงงานจากลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้ได้ให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้าง และนำแรงงานข้ามชาติไปทำทะเบียนประวัติสุขภาพ และขออนุญาตทำงาน ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service, OSS) ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นเรื่องที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญมากและพยายามแก้ไขอย่างเร่งด่วน มติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้ขยายเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรของแรงงานข้ามชาติ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย และการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

ปัญหาเกี่ยวเนื่องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศอย่างมากในปัจจุบันคือปัญหาการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยหยิบยกปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีการตราพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) ขึ้นบังคับ พร้อมกับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๙) ที่ให้ความสำคัญ ๕ ด้าน ได้แก่ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนาโลกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและการบริหารข้อมูล

กลไกการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยในปัจจุบันประกอบด้วย คณะกรรมการระดับชาติ ๒ คณะ ได้แก่ (๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(ปกม.) ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ (๒) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายระดับชาติ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้น โดยมีการใช้เงินทุนในสองส่วน ได้แก่ การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนสามารถเสนอโครงการเพื่อขอใช้งบประมาณกองทุนฯ โดยเลขาธิการของกลไกระดับชาติ รวมทั้งการบริหารกองทุนฯ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และมีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด รวมไปถึงเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกลไกในทุกระดับ โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาสังคมเป็นกรรมการในคณะกรรมการระดับชาติ และระดับจังหวัด โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ และมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการคัดแยกเหยื่อด้วย อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมและมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแต่ด้วยปัญหาอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วทำให้ปัญหาค้ามนุษย์ยังคงมีเรื่อยมาโดยเฉพาะกับกรณีแรงงานต่างชาติที่ยังส่งผลให้ประเทศไทยถูกลดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Person Report) ที่จัดทำโดยรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกา จากประเทศระดับ ๒ คือประเทศที่อยู่ในบัญชีประเทศถูกจับตามอง มาเป็นระดับ ๓ ซึ่งถือเป็นระดับต่ำสุด คือเป็นประเทศที่ถูกจัดว่าไม่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศเนื่องจากเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการให้ความช่วยเหลือและการตัดสินใจลงทุนของต่างประเทศ ทำให้รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกาศให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นเรื่องเร่งด่วน

การจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติให้ได้ผลอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานข้ามชาติ และคำนึงถึงผลได้ผลเสียในระยะยาว นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาตามชายแดนควบคุมได้ยาก และจะเข้ามาตามแรงจูงใจทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ มาตรการแก้ปัญหาจึงไม่ใช่เพียงการจัดการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แต่ต้องใช้วิธีการจัดการแรงงานทั้งระบบ มาตรการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลอาจแก้ไขปัญหาได้ในระยะสั้น แต่ระยะยาวต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานทั้งระบบ โดยสำรวจความต้องการแรงงานข้ามชาติ ปรับโครงสร้างการจ้างงาน ย้ายอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นให้ไปตั้งอยู่ในพื้นที่เฉพาะเช่น อยู่ใกล้เขตชายแดน หรืออาจต้องพิจารณาการย้ายฐานการผลิตสู่ประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะเมื่อมีการเปิดเขตประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้มีการจัดการปฏิรูประบบการบริหารจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติใหม่

## ๒. ประเด็นปฏิรูป

### ประเด็นหลัก

๒.๑ การปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

๒.๑.๑ การปฏิรูปฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการแรงงาน

๒.๑.๒ การปฏิรูปการทำงานโดยการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์เชิงรุก

๒.๒ การปฏิรูปเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยเพื่อความมั่นคงด้านแรงงาน และเพื่อยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการ

### ๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

#### ๓.๑ ศึกษาจากเอกสาร:

๓.๑.๑ การศึกษาจากอนุสัญญาในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงาน การส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างแรงงาน ความมั่นคงของผู้ใช้แรงงาน กระบวนการไตรภาคีด้านแรงงาน และส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน โดยศึกษาจากอนุสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิก ปัจจุบันมีอนุสัญญา ILO ทั้งสิ้นจำนวน ๑๘๙ ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖) อนุสัญญามีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกต่อเมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนั้นแล้ว โดยปัจจุบันประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วจำนวน ๑๔ ฉบับ

๓.๑.๒ การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติอื่น ๆ รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๓ การศึกษาจากข้อมูลเชิงสถิติและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากงานวิจัยด้านแรงงาน เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมอาชีพ สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

#### ๓.๒ ศึกษาโดยการประชุม การสัมภาษณ์ และการลงพื้นที่

๓.๒.๑ เก็บข้อมูลจากสถานประกอบการแบบบูรณาการ ร่วมกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน ประกอบด้วย สวัสดิการคุ้มครองแรงงาน ประกันสังคม ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน แรงงานจังหวัด ในการเข้าตรวจเยี่ยม เพื่อขอความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง ติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านแรงงาน

๓.๒.๒ พบปะและรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบการและผู้นำแรงงาน โดยอาศัยวิธีการพูดคุยรับฟังปัญหา เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสถานประกอบการ โดยเฉพาะในประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

๓.๒.๓ รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานต่างด้าวโดยการตรวจเยี่ยมองค์กรและส่วนงานราชการที่ดูแลรับผิดชอบแรงงาน

๓.๒.๔ รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหาร หรือผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานข้ามชาติ

๓.๒.๕ วิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิดเห็นจากการประชุมระดมความคิดเห็นของ คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน รวมถึงความคิดเห็นที่ได้จากการเชิญองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมใน คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเพื่อการประโยชน์ต่อการ ปฏิรูปการแรงงาน

๓.๒.๖ ศึกษาการจัดทำฐานข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติ โดยทำการรวบรวมข้อมูลจาก นักวิชาการด้านระบบสารสนเทศ และผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางร่วมกับนักวิชาการด้านแรงงาน

### ๓.๓ ศึกษาโดยการจัดกิจกรรม

๓.๓.๑ การจัดเวทีรับฟังปัญหา ตามหลักการที่ว่าความคิดเห็นของประชาชนมีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อการปฏิรูปประเทศไทยในครั้งนี้ โดยอาศัยวิธีการที่เป็นที่ยอมรับว่ามีประสิทธิภาพในการสร้างการ มีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนคือการประชาเสวนา เนื่องจากเป็นกระบวนการให้ประชาชนที่เข้าร่วม การเสวนาได้ฟังอย่างตั้งใจ มีกฎ กติกา ในการเสวนา โดยมีวัตถุประสงค์ให้การมีส่วนร่วมและรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมใน กระบวนการปฏิรูปประเทศและเป็นการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปและการแก้ไขกฎหมาย รัฐธรรมนูญ โดยมีกลุ่มเป้าหมายจากประชาชน ทุกสาขาอาชีพ ทุกตำบลในเขตอำเภอ

#### ๓.๓.๒ การจัดประชุมสัมมนาแบบทั่วไประบบและเชิงปฏิบัติการ

การศึกษารวบรวมข้อมูลทั้งสามส่วน (ข้อ ๓.๑ ๓.๒ และ ๓.๓) ข้างต้น คณะทำงานได้ ตั้งประเด็นการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ครอบคลุมถึงสภาพข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่ได้กล่าวแล้วในหลักการและ เหตุผล ซึ่งสรุปเป็นหัวข้อสำคัญที่ตั้งเป็นประเด็นการศึกษา ดังนี้

ก. จำนวนของแรงงานที่เข้ามาโดยถูกต้องและผิดกฎหมาย ในการแก้ปัญหาแรงงาน ข้ามชาติ ประเทศไทยได้จัดระเบียบให้แรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนและผ่อนผันให้อยู่ใน ราชอาณาจักรไทย ได้ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง ซึ่งได้มีแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) มาขึ้นทะเบียนจำนวน ๑,๖๒๖,๒๓๕ คน (แรงงานต่างด้าว ๑,๕๓๓,๖๗๕ คน และผู้ติดตาม ๘๒,๖๕๐ คน) สำหรับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ ขณะนี้อยู่ใน ระหว่างดำเนินการโดยกระทรวงแรงงานดังกล่าวถึงแล้วข้างต้น โดยต้องศึกษารวบรวมข้อมูลจำนวนแรงงาน ทั้งหมดทุกประเภทเพื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม

ข. การเคลื่อนไหลของแรงงาน การศึกษารวบรวมข้อมูลทำโดยการพิจารณาร่วมกับทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ของนีโอคลาสสิก<sup>๑</sup> ที่กล่าวไว้ดังนี้

<sup>๑</sup> ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของนีโอคลาสสิกเบื้องต้นพูดถึงประโยชน์และข้อด้อยของแรงงานข้ามชาติมากมาย โดย หลักการประโยชน์หรือข้อดีของการมีแรงงานข้ามชาติหรือการเคลื่อนย้ายแรงงาน คือ

๑) กรณีประเทศต้นทาง ช่วยทำให้คนมีงานทำ ลดปัญหาการว่างงาน ลดปัญหาประชากรล้น ได้เงินตราต่างประเทศ (จากการส่ง รายได้กลับประเทศ) ได้แรงงานมีทักษะเมื่อคนเหล่านั้นกลับประเทศ เป็นต้น

**ทฤษฎีมหภาค:** สาเหตุที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น คือ ความแตกต่างของอุปสงค์และอุปทานของแรงงานทำให้เกิดความแตกต่าง ในค่าจ้าง โดยค่าจ้างในประเทศที่มีแรงงานมากจะมีค่าจ้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ ที่มีแรงงานน้อย มีผลให้แรงงานในประเทศที่มีค่าจ้างต่ำอพยพไปทำงานในประเทศที่มีค่าจ้างที่สูงกว่าโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนที่เป็นทุนมนุษย์ค่าจ้างของบุคคลกลุ่มนี้ถ้าอยู่ในประเทศที่มีแรงงานมากค่าจ้างก็ยังคงสูงทำให้การเคลื่อนย้าย แรงงานในกลุ่มนี้จะมีการเคลื่อนย้ายน้อยกว่าแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานที่มีฝีมือจะหมดไปหากมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้น

**ทฤษฎีจุลภาค:** เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการย้ายถิ่น โดยมองในระดับส่วนบุคคลเป็นหลัก ผู้ย้ายถิ่นจะตัดสินใจย้ายถิ่นหรือไม่นั้น ผู้ย้ายถิ่นจะมีการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับก่อน หากผู้ย้ายถิ่นประเมินแล้วว่าถิ่นที่จะย้ายไปอยู่ใหม่นั้น ได้รับผลตอบแทนสุทธิมีค่าเป็นบวกก็จะย้ายเข้าไปในถิ่นที่นั้น

#### ค. การค้ามนุษย์

##### ง. ความต้องการแรงงานหรือค่านิยมของผู้ต้องการแรงงาน

ประเทศไทยในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม และงานในระดับล่าง เนื่องด้วยปริมาณของวัยทำงานของไทยลดลงอย่างมาก และเป็นวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้น รวมถึงอัตราการเกิดก็ลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ ๒๕๕๕; กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ๒๕๕๓) ในขณะเดียวกัน ความมั่นคงในการประกอบอาชีพก็มีน้อย เนื่องด้วยไม่มีระบบสวัสดิการที่ดี และเป็นแรงงานนอกระบบเป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีความจำเป็นที่ต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นแรงงานทดแทน ทำให้ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมามีความ

- ๒) กรณีประเทศปลายทาง แรงงานข้ามชาติเข้ามาเสริมทำให้เศรษฐกิจไหลคล่องช่วยทำงานทดแทนในประเภทงานที่คนท้องถิ่นไม่ทำ ได้แรงงานทักษะเข้ามาในประเทศ (Brain Gain) มีแรงงานหลากหลายให้เลือก สตรีท้องถิ่นมีโอกาสทำงานเต็มเวลา เป็นต้น
- ๓) กรณีนายจ้างและสถานประกอบการ มีคนทำงานต่อเนื่อง ส่งเสริมการลงทุน ขยายกิจการ มีแรงงานหลากหลายให้เลือก ไม่ต้องโยกย้ายการลงทุน ต้นทุนไม่สูงเกินไป
- ๔) กรณีแรงงานข้ามชาติ มีงานทำ มีคุณภาพชีวิตดีกว่าทำงานในประเทศต้นทาง มีเงินออม มีประสบการณ์การทำงานและทักษะใหม่

ส่วนข้อดีของการเคลื่อนย้ายแรงงานและมีแรงงานข้ามชาติในประเทศ

- ๑) กรณีประเทศต้นทาง สูญเสียกำลังคน โดยเฉพาะคนหนุ่มสาววัยทำงาน (Brain Drain) ปัญหาสังคม วิกฤตการหางานให้ทำหากกลับมาพร้อม ๆ กัน
- ๒) กรณีประเทศปลายทาง ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ การพัฒนาอุตสาหกรรมล่าช้า เพราะอาศัยแรงงานราคาถูก ต้นทุนทางสังคม ค่าจ้างปรับขึ้นช้า ส่งผลให้แรงงานท้องถิ่นต้องรับเคราะห์
- ๓) กรณีนายจ้าง ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ อาทิ เกิดปัญหาการขาดคนทำงาน และอาจต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในบางด้าน ที่อาศัยทักษะเป็นการเฉพาะ
- ๔) กรณีแรงงานข้ามชาติ มีปัญหามาตรฐานการทำงานต่ำ สภาพการจ้างเลวร้าย และส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาครอบครัว
- ๕) กรณีประชาชนในประเทศปลายทาง ต้องยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม ต้องเข้าคิวรอบริการสาธารณสุขนานกว่าเดิม เพราะมีต่างชาติเข้าคิวด้วย ชุมชนเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น



ต้องการแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อเป็นแรงงานในภาคส่วนที่คนไทยไม่ทำ เช่น กรรมกรแบกหาม แม่บ้าน ยาม คนทำความสะอาด ฯลฯ

#### จ. ปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

เป็นที่ทราบดีโดยทั่วไปว่ากฎหมายคุ้มครอง “แรงงาน” ที่ทำงานในประเทศไทยอย่างน้อยมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้น ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวมองความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในฐานะ “ลูกจ้าง” กับ “นายจ้าง” หรือในฐานะที่มี “การจ้างแรงงาน” ดังนั้นเมื่อมีสถานะดังกล่าว กฎหมายแรงงานทุกฉบับคุ้มครองคนที่เป็น “แรงงานทุกชาติ” ไม่ว่าจะสัญชาติหรือไร้สัญชาติ โดยนายจ้างต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีหน้าที่พึงปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานโดยไม่แบ่งแยกเลือกปฏิบัติ ยกเว้นที่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๘ ที่กำหนดให้เฉพาะลูกจ้างสัญชาติไทยมีสิทธิรวมกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน และดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ อนุกรรมการ และที่ปรึกษาสหภาพแรงงานได้เท่านั้น (แต่ไม่ได้ห้ามแรงงานข้ามชาติเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน) กรณีแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยและไม่มีใบอนุญาตทำงานนั้นแม้จะถือว่ามีคามผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานคนต่างด้าวแต่ไม่เป็นเหตุหรือเงื่อนไขที่จะทำให้ผู้ที่เป็นแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานดังกล่าว ซึ่งขัดกับสภาพความเป็นจริงกล่าวคือ แรงงานข้ามชาติมักไม่ได้รับการสิทธิตามกฎหมายและนำไปสู่ปัญหาด้านอื่นๆ โดยเฉพาะปัญหาค่ามนุษย์ในที่สุด

#### ฉ. ประเด็นอาชีพที่แรงงานไทยไม่ทำ

ประเภทของงานซึ่งมักมีการนิยามเอาไว้ อาทิ งานที่เหนื่อยยาก (Difficult) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) งานสกปรก (Dirty) หรือ 3D แรงงานไทยจะหลีกเลี่ยงจึงเป็นงานที่ต้องการแรงงานข้ามชาติ แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติทำส่วนใหญ่ก็ไม่ได้จำกัดขอบเขต เฉพาะงานทั้งสามลักษณะใน แรงงานภาคเกษตร แรงงานประมง แรงงานก่อสร้าง อีกต่อไป โดยพิจารณาตัวเลขการกระจุกตัวของแรงงานข้ามชาติได้จากตารางที่แนบมาในภาคผนวก การที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทดแทนแรงงานไทยได้ง่ายดายและในเกือบทุกสาขาอาชีพ ทำให้มีคำถามต่อเนื่องว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นการแย่งอาชีพแรงงานไทยหรือคนท้องถิ่นหรือไม่ หรือทำให้แรงงานท้องถิ่นแข่งขันกับแรงงานข้ามชาติหรือไม่ การศึกษาวิเคราะห์จึงพิจารณาประเด็นว่าหากแรงงานข้ามชาติเข้ามาแทนที่โดยแรงงานไทยไปทำงานประเภทอื่นซึ่งทำให้ผลผลิตหรือเป็นงานที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า ลักษณะนี้เป็นกรณียอมรับได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

### ๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

#### ๔.๑ จำนวนของแรงงานที่เข้ามาโดยถูกต้องและผิดกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า การเก็บข้อมูลแรงงานในลักษณะตัวบุคคลยังไม่ครบสมบูรณ์ โดยปัญหาหนึ่งเกิดจากการความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูลจากนายจ้างและผู้ประกอบการที่ยังมองถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก หากทางหลีกเลี่ยงโดยมีความเชื่อว่า หากมีปัญหามาสามารถเอาตัวรอดได้ โดยการจ่ายเงินสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐ

#### ๔.๒ การเคลื่อนไหลของแรงงาน

จากการศึกษาในลักษณะเปิดกว้างทุกด้าน พบว่า ผู้ประกอบการในทุกสาขาอาชีพส่วนใหญ่ต้องการแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่ขอให้ลดค่าใช้จ่ายลง พร้อมให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ขอให้ภาครัฐเข้าใจเจตนาของผู้ประกอบการ ต้องการแจ้งให้ภาครัฐทราบว่า มีแรงงานเข้ามาใหม่ โดยไม่ต้องให้ผู้ประกอบการถูกดำเนินคดี ทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าจะรายงาน

#### ๔.๓ การค้ามนุษย์

จากการศึกษาในลักษณะเปิดกว้างทุกด้าน พบว่า เหี่ยวค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชี่ยหรือล่อลวงมาเพื่อการแสวงประโยชน์บังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศ หรือเป็นเด็กที่ทำงานในวงการค้าประเวณีซึ่งมีการประมาณการอย่างต่ำว่าจำนวนในกลุ่มนี้น่าจะมีหลายหมื่นคน เหี่ยวการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก การใช้งานโรงงานขนาดกลางและขนาดย่อมต่างๆ งานรับใช้ตามบ้าน รวมถึงอาจถูกบังคับให้เป็นขอทาน

#### ๔.๔ ความต้องการแรงงานหรือค่านิยมของผู้ต้องการแรงงาน

การศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีบางสาขาอาชีพประสบปัญหาไม่สามารถจ้างแรงงานชาวไทยได้ เนื่องจากแรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในลักษณะดังกล่าว ทำให้มีแต่การจ้างแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้บางอาชีพต้องใช้ผู้นำเป็นแรงงานข้ามชาติแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากระเบียบของทางราชการไม่อำนวยความสะดวกที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ในปัจจุบันแรงงานข้ามชาติอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย ยากต่อการควบคุมดูแลของภาครัฐ สมควรที่ต้องกำหนดแหล่งที่พักอาศัยให้เป็นที่เป็นที่แน่นอนเสียใหม่

#### ๔.๕ ปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

จากการศึกษาในลักษณะเปิดกว้างทุกด้าน พบว่า การตรวจพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติทำได้ล่าช้า โดยมีสาเหตุหนึ่งจากการที่แรงงานอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ไม่สะดวกที่จะเดินทางเข้ามาส่วนกลาง (ยังมีขบวนการนายหน้า) มีปัญหาความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายที่มีลักษณะการดำเนินการเป็นขบวนการยังคงมีอยู่

#### ๔.๖ ประเด็นอาชีพที่แรงงานไทยไม่ทำ

จากการศึกษาในลักษณะเปิดกว้างทุกด้าน พบว่าปัจจุบันหลายสาขาอาชีพแรงงานข้ามชาติเป็นเจ้าของกิจการเสียเอง แรงงานข้ามชาติละเมิดทุกอย่างที่เป็นข้อห้ามในอดีต อีกทั้งสิทธิการคลอดบุตรการรักษาพยาบาลของแรงงานข้ามชาติทำให้เป็นปัญหาสังคมอย่างมาก มีการคลอดบุตรปีละไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คน

จากผลการศึกษาข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงานจึงเห็นสมควรให้มีการจัดการปฏิรูประบบการบริหารจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างเป็นระบบโดยมีการทำงานในเชิงรุก

### ๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

#### ๕.๑ ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

##### ๕.๑.๑. การปฏิรูปฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการแรงงาน

### ๕.๑.๑.๑ การจัดองค์กรใหม่

#### มาตรการ

ให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานขึ้น เพื่อดำเนินการให้มีศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลฐานข้อมูลแรงงานของประเทศ พร้อมทั้งให้มีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งข้อมูลแรงงานตามกฎหมาย โดยจัดสรรองค์กรให้มีบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลแรงงานกลางของประเทศ ให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลด้านแรงงานครบวงจรที่มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงข้อมูลจากทุก ๆ หน่วยงานทั้งภายใน และระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้องภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

กำหนดให้ภารกิจด้านข้อมูลแรงงานข้ามชาติเป็นภารกิจหลักด้านหนึ่งของศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติโดยให้มีการดำเนินการแบบบูรณาการกับกรมการจัดหางาน ซึ่งมีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ เข้าสู่ฐานข้อมูลแรงงาน และมีความเชื่อมต่อระหว่างศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติกับฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั่วประเทศภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

#### ขั้นตอน

ให้มามีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ พร้อมทั้งตรากฎหมายลำดับรองว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลขึ้น

### ๕.๑.๑.๒ การจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ

#### มาตรการ

จัดทำฐานข้อมูลแรงงานกลางด้านแรงงานข้ามชาติของประเทศในลักษณะบูรณาการ โดยมีกรอบที่ต้องดำเนินการดังนี้

#### ๑) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล

กำหนดกรอบการออกแบบฐานข้อมูล เพื่อให้มีระบบข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงเป็นมาตรฐานเดียวกันกับฐานข้อมูลแรงงานกลาง ประกอบด้วยข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินการด้านแรงงาน อย่างน้อยมีรายละเอียด ระบบฐานข้อมูลนายจ้างและสถานประกอบการและความต้องการแรงงาน และระบบข้อมูลโควตาการจ้างงาน ทั้งนี้ต้องกำหนดให้ระบบฐานข้อมูลมีความเชื่อมโยงระหว่างฐานข้อมูลหลายด้านเกี่ยวกับแรงงาน โดยมีระบบรักษาความปลอดภัยข้อมูลที่มีมาตรฐานสากล ไม่มีความซ้ำซ้อน

๒) ทำบัตรประจำตัวที่มีข้อมูลส่วนบุคคลครบถ้วน (Smart Card) ซึ่งระบุข้อมูลด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพ ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ เพื่อเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลแรงงานแห่งชาติของประเทศ

๓) จัดทำระบบสารสนเทศต้นแบบเพื่อปฏิรูปการเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้นแบบที่มีมาตรฐานในการเชื่อมโยงการเข้าถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ ทั้งระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน และระหว่างกระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่น รวมถึงในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในอนาคตควรมีการพิจารณาดำเนินการเพื่อเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นระหว่างประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อลดระยะเวลาการทำงาน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๔) มีการจัดระบบการเข้าถึงข้อมูลในระดับต่าง ๆ และมีการจัดเก็บข้อมูล ผู้เข้าใช้งานระบบ พร้อมทั้งการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล

๕) กำหนดหน้าที่ของนายจ้าง ผู้ประกอบการและเจ้าของโค้ด้าผู้ใช้แรงงาน ให้เข้ามาทำหน้าที่มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในความปลอดภัยของตน โดยกำหนดให้ต้องดำเนินการภายในเวลา ๒๔ ชั่วโมง โดยต้องมีการพัฒนาระบบสารสนเทศให้รองรับการทำงานในลักษณะดังกล่าว

๖) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการประมวลผลข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการสำหรับแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มเจ้าของโค้ด้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาตรวจสอบการมีอยู่จริงและความจำเป็น

#### ขั้นตอน

๑) ให้มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกัน ทั้งระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติอื่นๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่ครบถ้วน โดยให้มีการออกแบบฐานข้อมูลโดยให้มีที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านระบบฐานข้อมูล ทั้งนี้เพื่อให้ฐานข้อมูลที่จัดสร้างขึ้นมีมาตรฐานและมีความยืดหยุ่นสูง สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากข้อมูลในระบบต่าง ๆ ทั่วประเทศ และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกลางด้านแรงงานได้จริง

๒) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการทำระบบฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ ในช่วงเวลาต่างๆ ตลอดแผนการทำงาน

๓) ออกแบบระบบฐานข้อมูล อย่างน้อยประกอบด้วย

ก. วิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลรวมถึงวิธีการและกรอบเวลาในการส่งข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูล

ข. การแบ่งฐานข้อมูลกลางและฐานข้อมูลย่อยโดยเฉพาะด้านกายภาพ เพื่อให้รองรับการจัดการข้อมูลทั้งประเทศ แต่มีความยืดหยุ่นในการเชื่อมโยงข้อมูล ให้สามารถเรียกใช้และประมวลผลข้อมูลได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. กำหนดกรอบข้อมูลที่ต้องมีการจัดเก็บและรูปแบบการจัดเก็บในระดับต่าง ๆ

ง. กำหนดมาตรฐานการเชื่อมโยงข้อมูล

ระยะเวลาดำเนินการ: ๖ เดือนนับจากได้รับการอนุมัติดำเนินการ

๕.๑.๑.๓ ประเด็นกฎหมาย

#### มาตรการ

ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูล โดยกำหนดกรอบระยะเวลา และบทลงโทษกรณีฝ่าฝืน เพื่อให้ฐานข้อมูลมีข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย และสามารถนำไปใช้ในการประมวลผลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจด้านต่างๆ ได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้หมายรวมถึงข้อมูลเพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์

ขั้นตอน

ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูล

๕.๑.๒. การปฏิรูปการทำงานโดยการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์เชิงรุก

๕.๑.๒.๑ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการและกระบวนการจัดหาแรงงานข้ามชาติ  
มาตรการ

๑) เร่งรัดการตรวจสอบสัญชาติและที่มาของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทุกภูมิภาค โดยกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในขั้นตอนต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเปิดเผยข้อมูลผลการประเมินต่อสาธารณะ

๒) จัดทำข้อตกลงเพื่อจัดตั้งหน่วยจัดหาแรงงานในประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติในประเทศต้นทาง ได้แก่ ประเทศเมียนมาร์ ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยสามารถติดต่อไปยังหน่วยจัดหาแรงงานดังกล่าวได้โดยตรง ตัดวงจรกระบวนการคนกลางที่ไม่ถูกกฎหมาย และทำให้มีข้อมูลแรงงานที่ถูกต้องตั้งแต่ต้นทาง โดยให้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกลางข้อมูลแรงงานข้ามชาติ

๓) จัดทำแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานเกี่ยวกับ การป้องกัน ปราบปราม ดำเนินคดี ช่วยเหลือคุ้มครอง และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้มีการร่วมมือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจและบุคลากรจากองค์กรภาคเอกชน

๔) จัดโครงการเพื่อพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ทักษะ ความเข้าใจ และมีเจตคติที่ดี (Attitude) ในการดำเนินงานด้านการป้องกัน ปราบปราม ดำเนินคดี ช่วยเหลือคุ้มครอง และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้สัมฤทธิ์ผล

๕) กำหนดหลักเกณฑ์ให้นายจ้างจัดหาที่พักอาศัยให้แรงงานข้ามชาติอยู่อาศัยขณะที่ทำงานอยู่กับนายจ้าง ลักษณะและเขตที่อยู่อาศัยให้เป็นไปตามที่รัฐกำหนด

ขั้นตอน

๑) ตรากฎหมายลำดับรองเพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้าง สถานประกอบการ และเจ้าของโคเวต้าในลักษณะอื่นๆ เข้ามาแจ้งข้อเท็จจริงของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสังกัดกิจการของตน โดยกำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจน และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืน โดยอาศัยการประมวลผลข้อมูลในฐานข้อมูลร่วมด้วยเพื่อตรวจสอบข้อมูลกลุ่มผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นระบบเพื่อบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

๒) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในด้านหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการ เพื่อเป็นการตรวจสอบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้สามารถจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดหาแรงงานข้ามชาติในประเทศต้นทาง เพื่อรับจัดหางานและเชื่อมโยงกับความต้องการแรงงานของนายจ้างและสถานประกอบการในประเทศ

ระยะเวลาดำเนินการ: ๖ เดือนนับจากได้รับการอนุมัติดำเนินการ

### ๕.๑.๒.๒ ประเด็นกฎหมาย

#### มาตรการ

- แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ โดยเร่งรัดแก้ไขกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมปรับเพิ่มความเข้มงวดในการ บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

- ใช้บังคับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม การใช้แรงงานข้ามชาติ (Levi Tax) ซึ่งมีแนวปฏิบัติอยู่ตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวให้แจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดและชำระ ค่าธรรมเนียมก่อนทำสัญญาจ้างอัตราตามรายได้ที่ทุกคนได้รับอย่างเสมอภาคกัน ไม่น้อยกว่าสามวันทำการ

- ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้าง สถานประกอบการ และเจ้าของโคเวต้าในลักษณะอื่นๆ เข้ามาแจ้งข้อเท็จจริงของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสังกัดกิจการ ของตน และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืน

- ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดให้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการด้านแรงงานข้ามชาติ

#### ขั้นตอน

แก้ไขกฎหมายแรงงานและออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับใช้

ระยะเวลาดำเนินการ: ๖ เดือนนับจากได้รับการอนุมัติดำเนินการ

๕.๒ ประเด็นปฏิรูป: การปฏิรูปเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยเพื่อความมั่นคงด้านแรงงาน และเพื่อยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการ

#### มาตรการ

พัฒนาให้ภาครัฐมีความพร้อมเป็นที่ปรึกษา และให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน สำหรับการ ประกอบอาชีพของของคนไทย ตามที่กฎหมายกำหนด โดยส่งเสริมอาชีพที่ควรสงวนให้กับคนไทยเป็นหลัก พร้อมให้การสนับสนุนและยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการ เพื่อลดปัญหาการว่างงาน เช่น การว่างงานตามฤดูกาล การว่างงานแบบแฝง การว่างงานที่มาจากเทคโนโลยีเข้ามาใช้ หรือแม้กระทั่งเป็นการว่างงานที่มาจาก โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่อำนวย พร้อมทั้งสร้างให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของอาชีพหลายอาชีพที่เป็น งานฝีมือที่ตกทอดจากบรรพบุรุษ งานเชิงวัฒนธรรมที่มีคุณค่าอย่างยิ่งให้ยังคงดำเนินการโดยคนไทยแม้จะเป็น อาชีพที่ต้องใช้แรงงานเป็นหลัก พร้อมกับการเสริมสร้างพัฒนารายได้และขยายช่องทางตลาด ประชาชน มีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนต่อไป

#### ขั้นตอน

กำหนดให้กระทรวงแรงงาน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม ความรู้ความเข้าใจให้เห็นคุณค่าของอาชีพสำหรับคนไทย อีกทั้งให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในด้าน อื่น ๆ เพื่อดึงดูดอาชีพสำหรับคนไทย พร้อมกำหนดมาตรการเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานให้สามารถ แข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ

## ๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๖.๑ มีฐานข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้อง ทันสมัย มีความสมบูรณ์ เข้าถึงได้ และมีความเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกลางด้านแรงงาน เพื่อให้ฐานข้อมูลสำหรับการกำหนดแนวนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และขับเคลื่อนด้านแรงงานข้ามชาติ และเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนในการแก้ไขป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

๖.๒ มีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการประเมินผลการดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบ และมีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

๖.๓ มีการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาอาชีพให้กับคนไทยพร้อมให้การสนับสนุนและยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการ

๖.๔ มีกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่งที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เกิดความเป็นธรรม ให้กับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ได้รับสิทธิการคุ้มครอง มีความต่อเนื่องในกระบวนการจัดการแรงงานข้ามชาติให้ถูกต้อง อันเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ และกำจัดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน การเป็นอิสระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น จะค่อย ๆ หมดยุคไป โดยเพิ่มความเข้มงวดให้มากขึ้นหลังจากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแล้ว

๖.๕ ลดปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติดติดผลกระทบทางด้านสาธารณสุขที่เกิดต่อเนื่องจากการมีแรงงานข้ามชาติในประเทศ

## ๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ฐานข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน และมีมาตรการเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัยอยู่เสมอสามารถนำไปใช้เพื่อรองรับการตัดสินใจด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและช่วยในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้

๗.๒ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมีลักษณะการดำเนินการเชิงรุก มีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหน่วยงานในต่างประเทศ

๗.๓ ปัญหาการค้ามนุษย์และการลักลอบทำงานของแรงงานข้ามชาติลดลงอย่างมีนัยสำคัญสามารถบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ

๗.๔ การได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ

## เรื่องที่ ๓ การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

### ๑. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน โดยมีการกำหนดแนวนโยบายเพื่อช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานตลอดมา รวมถึงมีข้อเสนอของหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ สถาบันวิชาการ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมเพื่อวัตถุประสงค์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน การคุ้มครองสิทธิของแรงงาน การพัฒนาสวัสดิการแรงงาน การพัฒนาเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน อาชีวอนามัย การพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน และเพื่อพัฒนาศักยภาพแรงงานตลอดมา อย่างไรก็ตามปัญหาด้านแรงงานโดยเฉพาะปัญหาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานยังคงเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านอื่น ๆ และยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นในสภาวะที่สภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

แนวคิดการจัดตั้งธนาคารแรงงานเพื่อเป็นการส่งเสริมการออมและพัฒนาตนเองของผู้ใช้แรงงานเกิดจากข้อเสนอและข้อเรียกร้องของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และองค์การแรงงานแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๔๙ สำนักงานประกันสังคมได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ซึ่งเสนอผลการศึกษาประกอบกับการสำรวจข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิสรุปได้ว่า การจัดตั้งธนาคารแรงงานเป็นนโยบายระดับชาติ รัฐบาลควรจัดงบประมาณดำเนินการ ไม่ควรใช้เงินกองทุนประกันสังคมเนื่องจากต้นทุนสูง แต่ข้อเสนอนี้ยังไม่ได้มีการผลักดันไปสู่การปฏิบัติให้มีการจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้นจริงจนปัจจุบัน

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปที่ยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาจำนวน ๓๖ คน ซึ่งจุดเด่นที่น่าสนใจคือเป็นครั้งแรกของการร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสี่ประการหลัก ประกอบด้วย

- (๑) สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่
- (๒) การเมืองใสสะอาดและสมดุล
- (๓) หนุนสังคมที่เป็นธรรม และ
- (๔) นำชาติสู่สันติสุข

นอกจากนี้ยังเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปประเทศนี้ ได้ให้ความสำคัญกับ “การปฏิรูปด้านแรงงาน” โดยเฉพาะการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งธนาคารแรงงานเพื่อเป็นสถาบันการเงินของผู้ใช้แรงงาน โดยบรรจุไว้ในมาตรา ๒๘๙ ดังนี้

“มาตรา ๒๘๙ ให้มีการปฏิรูปด้านแรงงานตามแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ตรากฎหมายและกำหนดกลไกเพื่อรองรับเสรีภาพของคนทำงานนายจ้างในการสมาคม การรวมตัวกัน และการร่วมเจรจาต่อรองให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

(๒) สนับสนุนการจัดตั้ง **ธนาคารแรงงาน** เพื่อเป็นสถาบันการเงินของคนทำงานในการส่งเสริมการออมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทำงานให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น”

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับวันที่ ๑ พฤษภาคม ซึ่งเป็นวันแรงงานสากล หรือ วัน May Day ที่มีความหมายอย่างยิ่งต่อคนทำงาน จะเห็นได้จากคำกล่าวของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี



ซึ่งเป็นประธานในพิธีเปิดงานวันแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ความตอนหนึ่งว่า “คนทำงาน คือ บุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จและการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นพลังขับเคลื่อนการทำงานในทุกกระบวนการทั้งภาคการผลิตและการบริการ เป็นฟันเฟืองที่ผลักดันให้ภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตส่งผลให้ฐานเศรษฐกิจของไทยมีความมั่นคงมาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ประกอบการทุกภาคส่วนในการร่วมกันทำงานเพื่อพัฒนาคุณภาพงานให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ รัฐบาลพร้อมที่จะแก้ปัญหาเรื่องแรงงานที่ยังคงเป็นปัญหาสำคัญอันดับหนึ่งของประเทศ โดยจะนำปัญหาเหล่านี้มาคลี่คลายและดำเนินการในแต่ละเรื่อง และยึดหลักการบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความสมัครงานสามัคคี มีความมุ่งมั่นที่จะดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานของประเทศ ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่คนงานให้มีความมั่นคงในอาชีพและรายได้ เพื่อให้ทุกแรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น วันนี้รัฐบาลกับภาคเอกชนต้องร่วมมือกันในการจัดหางบประมาณเพื่อการวิจัยคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้ก้าวทันประเทศอื่น ๆ เพื่อให้คนงานและครอบครัวมีคุณภาพชีวิต มีระบบสวัสดิการที่ดีขึ้น ประชาชนต้องเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลลดบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้อำนวยการความสะอาดที่ทำให้ดีขึ้น”

จากปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานฝีมือภายในประเทศในภาคการผลิตและภาคบริการหลายสาขา รวมถึงปัญหาสืบเนื่องจากการต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ประกอบกับปัญหาการผลิตแรงงานรุ่นใหม่มีความไม่สอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานไทยมีผลิตภาพต่ำ มีการศึกษาพัฒนาฝีมือในระดับที่ไม่สูงนัก เมื่อผนวกกับการที่ผู้ประกอบการขาดการพัฒนาระดับการผลิตและการบริการทำให้การผลิตและการบริการในประเทศยังคงเน้นการใช้แรงงานแบบเข้มข้น (Labor Intensive) ขณะที่สภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจมีสูงขึ้นจากคู่แข่งทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ ส่งผลให้แรงงานในประเทศไทยขาดความมั่นคงในอาชีพ ไม่มีกลไกรองรับที่เพียงพอกรณีขาดรายได้หรือเมื่อมีแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายส่งผลให้เกิดปัญหาการมีสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมทำให้เกิดปัญหาการเอาเปรียบแรงงานทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานข้ามชาติ จากปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นนี้ จึงมีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูล ติดตามผล รวมถึงนำข้อมูลปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ มาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุง และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

นอกจากการดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานอย่างเป็นระบบ คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงานสภาพัฒนาแห่งชาติ จึงได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดเก็บข้อมูลและการจัดทำฐานข้อมูลในหมู่ผู้ใช้แรงงานไทย ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมดกว่า ๓๙ ล้านคน รวมถึงแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทั่วประเทศเพื่อให้สามารถพัฒนาการให้ความรู้ พัฒนาทักษะการทำงาน เพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งในสถานประกอบการ และเพื่อประกอบอาชีพอิสระตามแนวโน้มความต้องการแรงงานที่มีมาตรฐานสูงขึ้นเป็นลำดับและมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆในอนาคต ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการด้านแรงงานที่ดีคาดการณ์ว่าจะส่งผลให้มีการขาดแคลนแรงงานซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาร่วมกับอัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนและการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคตอันใกล้ รวมถึงให้มีฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่สามารถใช้ประโยชน์ในการป้องกันปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์

การปฏิรูปฐานข้อมูลแรงงาน และการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการบูรณาการการสำรวจข้อมูล และการพัฒนาศักยภาพแรงงานให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยการดำเนินโครงการจัดทำฐานข้อมูลนี้จะเป็นโครงการที่สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม มีความสะดวกรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน อาทิ การมีฐานข้อมูลด้าน ลูกจ้าง นายจ้าง และแรงงานข้ามชาติที่สามารถเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็ว มีข้อมูลที่ทันสมัย นำไปสู่การลดขั้นตอน การทำงาน เอื้อต่อการเร่งรัดการจัดหางานให้คนไทย รองรับการจัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานเพื่อคนไทยอันจะ นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความมั่นคงของประเทศ

กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักเพื่อการปฏิรูปด้านการแรงงานโดยต้องปรับบทบาทเป็นคน กลางอย่างแท้จริงในการให้บริการด้านแรงงานแก่คนไทยทั้งในแง่ผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบการอย่างสมดุล โดยเฉพาะการพัฒนาฝีมือแรงงาน พัฒนาศักยภาพผู้ใช้แรงงาน และการจัดหางาน ด้วยบริการแบบครบวงจร มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการ เพื่อเป็นต้นแบบการให้บริการจัดหางานให้มีความสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย นำเทคโนโลยีมาช่วยในการดำเนินการ การให้บริการข้อมูล รวมถึงการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง และสามารถรองรับการแก้ไขปัญหาการว่างงานด้วยบริการแนะแนวอาชีพและเตรียมความพร้อมด้านอาชีพ ให้แก่แรงงานตามความสนใจ ความถนัด พร้อมกับการพัฒนาทักษะด้านแรงงาน การกำหนดมาตรฐานและการ ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อให้มีแรงงานที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานตามสาขาวิชาชีพตรงกับสภาวะการณ์ ในตลาดแรงงาน ในขณะเดียวกันต้องสามารถสืบค้นการเข้ามา การดำรงอยู่ และการออกไปของแรงงาน ข้ามชาติครบถ้วนตั้งแต่ต้นทางจนถึงการสิ้นสุดการจ้างงานและการกลับคืนถิ่นฐาน โดยต้องมีระบบที่รองรับการ ลงทะเบียนแบบออนไลน์ และการรับชำระเงินแบบระบบธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Banking) ตามมาตรฐาน ISO20022 โดยมีระบบที่สามารถสร้างมาตรฐานการประกอบอาชีพเพื่อรองรับการเปิดเสรี ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการวางแผนการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาระบบการศึกษาด้านวิชาชีพ ของประเทศ

## ๒. ประเด็นปฏิรูป

### ประเด็นหลัก

๒.๑ การจัดตั้งธนาคารแรงงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน

๒.๒ การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างบูรณาการเพื่อกำหนดแผนยุทธศาสตร์และ การขับเคลื่อนแนวนโยบายด้านแรงงาน

## ๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ศึกษาวรรณกรรมและแนวคิดของคณะกรรมการด้านแรงงานในรัฐสภา คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) นักวิชาการ และสถาบันวิชาการในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการและ แก้ไขปัญหาด้านการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

๓.๒ ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินการของธนาคารคนจนในประเทศบังคลาเทศ ทั้งนี้ พิจารณาร่วมกับรูปแบบ การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ รวมถึงบทเรียนจากการจัดตั้งและการดำเนินงานของธนาคาร

พาณิชย์ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านในประเทศไทย เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

๓.๓ รวบรวมวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคาร โดยศึกษารวบรวมและวิเคราะห์กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันและร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

๓.๔ วิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิดเห็นจากการประชุมระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิบัติการ ปฏิรูปการแรงงาน

๓.๕ วิเคราะห์และสังเคราะห์หาข้อสรุปจากการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ นักวิชาการด้านแรงงาน นักวิชาการด้านการเงินการธนาคาร ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวแทนกระทรวงการคลัง ตัวแทนกระทรวงแรงงาน ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย ตัวแทนผู้ใช้แรงงาน ตัวแทนผู้ประกอบการ และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

๓.๖ ศึกษาการจัดทำฐานข้อมูลด้านแรงงาน โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากนักวิชาการด้านระบบสารสนเทศ และผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางร่วมกับนักวิชาการด้านแรงงาน โดยการศึกษาแบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

๓.๖.๑ ศึกษาวิธีการและกระบวนการจัดตั้งคลังหรือศูนย์ข้อมูลแรงงานเพื่อรวบรวม จัดเก็บ และกำกับการเคลื่อนไหวไหลของแรงงาน บริหารให้แรงงานไปสู่แหล่งที่ให้ผลิตภาพ (Productivity) สูงสุดภายใต้กรอบเสรีภาพในการทำงานพร้อมทั้งส่งเสริมกลุ่มด้อยโอกาสและแรงงานอิสระให้เข้าถึงปัจจัยการผลิต ด้วยต้นทุนต่ำและทั่วถึง เพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ

๓.๖.๒ ศึกษากระบวนการส่งเสริมให้แรงงานเข้าถึงการฝึกทักษะ ยกกระดับฝีมือทั้งภายในระบบและนอกระบบ การเรียนรู้นอกระบบและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

๓.๖.๓ ศึกษาเพื่อหาข้อสรุปในการสร้างระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างมีขั้นตอน เพื่อความสมดุลระหว่าง โอกาสการมีงานทำ กับการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) รวมถึงสร้างดุลยภาพทางด้านแรงงาน เพื่อสอดคล้องกับความมั่นคงของชาติ

๓.๖.๔ รวบรวมและวิเคราะห์วิธีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกันที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ ทำให้สามารถประมวลผลข้อมูลได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว และรองรับการนำเสนอข้อมูลในแง่มุมหลากหลาย

#### ๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ด้วยหลักการและเหตุผลรวมถึงการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดข้างต้น คณะกรรมการฯ จึงสรุปได้ว่า

๔.๑ มีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปด้านคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจังและยั่งยืน

๔.๒ ควรมีการดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ให้เป็นของผู้ใช้แรงงานในการส่งเสริมการออมและพัฒนาตนเองอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้พิจารณาศึกษารูปแบบและวิธีการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ให้เป็นธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษเพื่อให้ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่าย

๔.๓ ยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ให้ธนาคารแรงงานที่มีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารและจัดการเรื่อง คน (ผู้ใช้แรงงาน) งานและเงิน ให้เป็นธนาคารของผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง เพื่อการส่งเสริมการออมด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่าย สนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ใช้แรงงาน

๔.๔ นอกจากนี้องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปด้านแรงงานคือ การต้องจัดให้มีการทำฐานข้อมูลด้านแรงงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย รองรับการให้บริการข้อมูลด้านแรงงานอย่างรอบด้านตั้งแต่เป็นข้อมูลเพื่อช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน การขับเคลื่อนผลักดันนโยบายด้านแรงงาน การช่วยให้บริการด้านต่าง ๆ ของผู้ใช้แรงงาน เช่นการจัดหางาน เพื่อให้บริการแก่ภาคส่วนต่าง ๆ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ฐานข้อมูลที่จัดทำขึ้นต้องดำเนินการสามารถรองรับการใช้งานในการเป็นคลังหรือศูนย์ข้อมูลแรงงานเพื่อรวบรวม จัดเก็บ และกำกับการเคลื่อนไหวของแรงงาน บริหารให้แรงงานไปสู่แหล่งที่ให้ผลิตภาพ (Productivity) สูงสุดภายใต้กรอบเสรีภาพในการทำงานพร้อมทั้ง ส่งเสริมกลุ่มด้อยโอกาสและแรงงานอิสระให้เข้าถึงปัจจัยการผลิตด้วยต้นทุนต่ำและทั่วถึง รวมทั้งรองรับการกำหนดแนวนโยบายเพื่อการส่งเสริมให้แรงงานมีการยกระดับฝีมือแรงงานทั้งในและนอกระบบอย่างเหมาะสม โดยมีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างสมดุล เพื่อให้มีฐานข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงมีมาตรฐานเพื่อลดขั้นตอนในการสืบค้น ในการจัดเก็บ และประมวลผล

## ๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

### ๕.๑ ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงานโดยการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

#### ๕.๑.๑ การจัดองค์กรใหม่

##### มาตรการ

จัดตั้งธนาคารแรงงานโดยให้เป็นธนาคารของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของธนาคารเฉพาะกิจเพื่อให้ผู้ใช้แรงงานสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่าย และเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิเข้ามาเป็นเจ้าของผ่านการซื้อหุ้นของธนาคารได้ นอกจากนี้ให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ พันธกิจ และภารกิจหลักของธนาคารที่มุ่งเน้นส่งเสริมการออกและการพัฒนาตนเองของผู้ใช้แรงงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ให้กำหนดให้มีการให้บริการสินเชื่อเพื่อผู้ใช้แรงงานในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะเพื่อการจัดสร้างฐานเศรษฐกิจอย่างอื่นของผู้ใช้แรงงาน อย่างน้อยครอบคลุมด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ก. สินเชื่อเพื่อสนับสนุนสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการ
- ข. สินเชื่อเพื่อการศึกษา การเรียนรู้สาขาต่าง ๆ
- ค. สินเชื่อเพื่อการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนก่อนวัยเรียน
- ง. สินเชื่อเพื่อการสร้างศูนย์ประชุมสัมมนาและการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน
- จ. สินเชื่อเพื่อสวัสดิการและการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ปัจจัย ๔) ของผู้ใช้แรงงาน

และครอบครัว

- ฉ. สินเชื่อเพื่อแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ
- ช. สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานไทย (ก่อนและหลังเกษียณ)

การให้สินเชื่อในด้านดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการสินเชื่อตามกรอบหลักการเพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการมีวินัยทางการเงิน และส่งเสริมให้มีการใช้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาทักษะอาชีพ หรือสร้างรายได้เสริมสำหรับผู้ใช้งาน นอกจากนี้ให้มีการกำหนดกรอบการจัดสรรรายได้จากการดำเนินการของธนาคารให้ชัดเจน

#### ขั้นตอน

๑) ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยให้มีการตราพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. .... ขึ้นบังคับใช้

๒) กำหนดจำนวนหุ้นเพื่อการลงทุนในธนาคารแรงงาน โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ลงทุนจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้นก่อน จากนั้นจึงจดทะเบียนเพิ่มทุนและให้ผู้ใช้งานได้ซื้อหุ้น

๓) จัดโครงสร้างการดำเนินการของธนาคาร โดยจัดโครงการให้บริการสินเชื่อจากธนาคารแรงงาน แต่ให้มีการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการสินเชื่อตามกรอบหลักการเพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการมีวินัยทางการเงิน และส่งเสริมให้มีการใช้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาทักษะอาชีพ หรือสร้างรายได้เสริม พร้อมทั้งกำหนดกรอบการจัดสรรรายได้จากการให้สินเชื่อตามกรอบภารกิจของธนาคาร

๔) กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการของธนาคารโดยมุ่งเน้นให้มีคณะกรรมการบริหารมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงาน แบ่งเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

**๑) ระยะที่หนึ่ง** มีระยะเวลาดำเนินการ ๑ ปี ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

๑.๑) การยกร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. .... เมื่อมีผลบังคับใช้แล้ว ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการแรงงานเป็นหน่วยงานในสังกัดธนาคารแรงงาน เพื่อดำเนินการให้บริการแทนธนาคารแรงงานไปพลางก่อน โดยให้ได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงินของรัฐ ซึ่งหากดำเนินการเพื่อการจัดตั้งธนาคารแรงงานในทางปฏิบัติจะแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ แต่ละระยะใช้เวลา ๑ ปี เริ่มจากการตั้งกองทุนสวัสดิการแรงงานและเตรียมความพร้อมวางรากฐานจัดโครงสร้างของธนาคารและระดมเงินออมจากผู้ใช้งานในปีแรก

๑.๒) ออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ

๑.๓) จัดโครงสร้างการดำเนินการของธนาคาร โดยจัดโครงการให้บริการสินเชื่อจากธนาคารแรงงาน แต่ให้มีการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการสินเชื่อตามกรอบหลักการเพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการมีวินัยทางการเงิน และส่งเสริมให้มีการใช้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาทักษะอาชีพ หรือสร้างรายได้เสริม พร้อมทั้งกำหนดกรอบการจัดสรรรายได้จากการให้สินเชื่อตามกรอบภารกิจของธนาคาร

๑.๔) กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการของธนาคารโดยมุ่งเน้นให้มีคณะกรรมการบริหารมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๕) จัดทำโครงการพัฒนาสมรรถนะ และเตรียมความพร้อมของผู้ใช้งาน ร่วมกับการดำเนินการโครงการ เพื่อพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมปรับทัศนคติ ปรับพฤติกรรมออมเพื่อชำระหนี้ และเพื่อความมั่นคงในรายได้ รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการของธนาคารโดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น การอบรมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำแผนพัฒนาแบบเฉพาะบุคคล หรือการใช้ระบบพี่เลี้ยง ให้คำปรึกษา การจัดให้มีสมุดบัญชีใช้จ่ายรายเดือนประจำตัวของผู้ใช้งานแต่ละคน

๑.๖) ดำเนินการโครงการเพื่อทำความเข้าใจกับนายจ้าง เจ้าของช่องทาง เพื่ออำนวยความสะดวกในการชำระหนี้ในอนาคต เช่น ร้านสะดวกซื้อ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการเรื่องการหักค่าจ้าง การทำธุรกรรมกับธนาคาร โดยเฉพาะการรับชำระหนี้เงินกู้

**๒) ระยะที่สอง** มีระยะเวลา ๑ ปี ถัดจากระยะที่หนึ่ง ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

๒.๑) จัดโครงการให้บริการสินเชื่อจากกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานทั่วไปสามารถใช้บริการได้ตามกรอบวัตถุประสงค์ในการให้สินเชื่อของกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

๒.๒) กำหนดกรอบการจัดสรรรายได้จากสินเชื่อของกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

**๓) ระยะที่สาม** มีระยะเวลา ๑ ปี ถัดจากระยะที่สอง ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

๓.๑) ประเมินผลการให้สินเชื่อที่มีการเปิดให้บริการในช่วงระยะที่สองของแผนปฏิบัติการ

๓.๒) ดำเนินการเพื่อการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

๕.๑.๒ ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ

ตรากฎหมายและกำหนดกลไกในรูปของพระราชบัญญัติการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ให้เป็นสถาบันการเงิน ธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษ เพื่อเป็นสถาบันการเงินของคนทำงานที่เน้นให้ผู้ใช้งานปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มีการออมเป็นหลัก มีสมุดบันทึกประจำตัวรายรับรายจ่ายที่สามารถใช้ยืนยันความมีวินัยการใช้จ่ายเงินซึ่งนำไปใช้ค่าประกันในการจะเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่าย และเป็นกลไกการส่งเสริมการออม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ใช้งานสู่ความยั่งยืนตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกรอบของร่างพระราชบัญญัติอย่างน้อยครอบคลุมหัวข้อ ดังนี้

ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

ยกร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. .... เพื่อนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ  
ให้ความเห็นชอบ

๕.๒ ประเด็นปฏิรูป: การปฏิรูประบบข้อมูลด้านแรงงานโดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้  
อย่างบูรณาการเพื่อกำหนดแผนยุทธศาสตร์และการขับเคลื่อนแนวนโยบายด้านแรงงาน

๕.๒.๑ การจัดองค์กรใหม่

มาตรการ

ให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการให้มีศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ ภายใต้สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลฐานข้อมูลแรงงานของประเทศ พร้อมทั้งให้มีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งข้อมูลแรงงานตามกฎหมาย โดยจัดสรรองค์กรให้มีบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลแรงงานกลางของประเทศ ให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลด้านแรงงานครบวงจรที่มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงข้อมูลจากทุก ๆ หน่วยงานทั้งภายใน และระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้องภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

## ๕.๒.๒ การจัดทำฐานข้อมูลแรงงาน

มาตรการ

จัดทำฐานข้อมูลแรงงานกลางด้านแรงงานของประเทศ โดยมีกรอบที่ต้องดำเนินการ

ดังนี้

๑) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล เพื่ออย่างน้อยครอบคลุมข้อมูลด้านต่าง ๆ

ดังต่อไปนี้

ก. ฐานข้อมูลแรงงานผู้ใช้แรงงานนอกภาคเกษตรกรรม เช่น พนักงานเอกชน ทั้งภาคในระบบ และนอกระบบ สถานประกอบการขนาดใหญ่ กลาง เล็ก แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานทำงานบางเวลา หรือแรงงานทำงานกำหนดระยะเวลาแน่นอน

ข. ฐานข้อมูลแรงงานภาคเกษตร หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ชาวนา ชาวไร่ เพื่อการบริโภคและจำหน่าย แรงงานเกษตรตามพันธะสัญญา แรงงานรับจ้างทำของ

ค. ฐานข้อมูลแรงงานอิสระในเมือง เช่น เจ้าของกิจการ ห้างร้าน แม่ค้า พ่อค้า หาบเร่แผงลอย พนักงานขับรถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น

ง. ฐานข้อมูลพนักงานของรัฐตามกฎหมายที่กำหนดโดยเฉพาะ ต่างจากข้าราชการ เช่น พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว หรือลูกจ้างตามสัญญา เป็นต้น

จ. ฐานข้อมูลแรงงานต่างชาตินที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย

๒) กำหนดกรอบการออกแบบฐานข้อมูล เพื่อให้มีระบบข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงเป็นมาตรฐานเดียวกัน ประกอบด้วยข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินการด้านแรงงาน อย่างน้อยมีรายละเอียดดังนี้

ก. ระบบฐานข้อมูลสถานประกอบการและความต้องการแรงงาน ประกอบด้วยระบบหลักสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง ระบบสำรวจบันทึกข้อมูลสถานประกอบการและความต้องการแรงงาน และส่วนที่สอง ระบบประมวลผลข้อมูลสถานประกอบการและความต้องการแรงงาน

ข. ระบบฐานข้อมูลต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างฐานข้อมูลหลายด้านเกี่ยวกับแรงงาน โดยมีระบบรักษาความปลอดภัยข้อมูลที่มีมาตรฐานสากล โดยสามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) ฐานข้อมูลประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

(๒) ฐานข้อมูลการจ้างงาน กระทรวงแรงงาน

(๓) ฐานข้อมูลคดีความ กระทรวงยุติธรรม

(๔) ฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวแรงงานข้ามชาติ

กระทรวงมหาดไทย

(๕) ฐานข้อมูลทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(๖) ฐานข้อมูลการรักษาพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข

(๗) ฐานข้อมูลอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ค. ระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์ความรู้ และการประเมินศักยภาพแรงงาน โดยจัดให้มีระบบลงทะเบียนพัฒนาฝีมือแรงงาน ระบบจัดการสาขาอาชีพ ระบบจัดการคลังข้อสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ระบบจัดการทดสอบตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ง. ระบบฐานข้อมูลแรงงานตามกลุ่มเป้าหมาย

๓) จัดทำระบบสารสนเทศต้นแบบเพื่อปฏิรูปการเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้นแบบที่มีมาตรฐานในการเชื่อมโยงการเข้าถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ ทั้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในอนาคตควรมีการพิจารณาดำเนินการเพื่อเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นระหว่างประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๔) จัดทำบัตรประจำตัวที่มีข้อมูลส่วนบุคคลครบถ้วน (Smart Card) ซึ่งระบุข้อมูลด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพชัดเจน

๕) มีการจัดระบบการเข้าถึงข้อมูลในระดับต่าง ๆ และมีการจัดเก็บข้อมูลผู้เข้าใช้งานระบบ พร้อมทั้งการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลให้ชัดเจนสำหรับผู้ต้องการใช้หรือขอข้อมูลกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามแนวนโยบายเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะแต่ให้มีการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลอย่างสมดุลตามกฎหมาย

#### ขั้นตอน

๑) จัดตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงานเพื่อจัดทำฐานข้อมูลแรงงาน โดยให้มีการออกแบบฐานข้อมูลโดยให้มีที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านระบบฐานข้อมูล ทั้งนี้เพื่อให้ฐานข้อมูลที่จัดสร้างขึ้นมีมาตรฐานและมีความยืดหยุ่นสูง สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากข้อมูลในระบบต่าง ๆ ได้จริง

๒) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการทำระบบฐานข้อมูลแรงงาน

๓) ออกแบบระบบฐานข้อมูล อย่างน้อยประกอบด้วย

ก. วิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลรวมถึงวิธีการและกรอบเวลาในการส่งข้อมูลเข้าสู่

ฐานข้อมูล

ข. การแบ่งฐานข้อมูลกลางและฐานข้อมูลย่อยโดยเฉพาะด้านกายภาพเพื่อให้รองรับการจัดการข้อมูลทั้งประเทศ แต่มีความยืดหยุ่นในการเชื่อมโยงข้อมูล ให้สามารถเรียกใช้และประมวลผลข้อมูลได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. กำหนดกรอบข้อมูลที่ต้องมีการจัดเก็บและรูปแบบการจัดเก็บในระดับต่าง ๆ

ง. กำหนดมาตรฐานการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมภายในกระทรวงเดียวกัน ระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่น รวมถึงหน่วยงานอื่นภายในประเทศ

#### ๕.๒.๓ ประเด็นกฎหมาย

##### มาตรการ

แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน เพื่อให้มีการกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนต้องจัดส่งข้อมูลตามกรอบข้อมูลที่ได้กำหนดขึ้นตามรูปแบบกลางเพื่อให้ข้อมูลในฐานข้อมูลมีความครบถ้วนโดยให้มีบทบังคับเพื่อให้การจัดทำฐานข้อมูล



สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ และเพื่อให้ฐานข้อมูลมีข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย และสามารถนำไปใช้ในการประมวลผลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ หมายรวมถึงข้อมูลเพื่อป้องกันปัญหาการค้ำมนุษย์ และปัญหาจากแรงงานข้ามชาติด้วย

#### ขั้นตอน

แก้ไขกฎหมายแรงงานในระดับพระราชบัญญัติ โดยปรับปรุงเพิ่มเติมข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนตามมาตรฐานเข้าสู่ฐานข้อมูล

### ๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๖.๑ ผู้ใช้แรงงานมีสถาบันการเงิน “ธนาคารแรงงาน” ในรูปแบบธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงิน โดยไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ

๖.๒ ผู้ใช้แรงงานได้รับการส่งเสริมการออมเงินในรูปแบบของเงินฝากและเป็นเจ้าของหุ้นในธนาคาร เพื่อเป็นทุนในการนำไปพัฒนาตนเองให้พ้นจากวงจรความยากจน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางรายได้แบบยั่งยืน

๖.๓ ผู้ใช้แรงงานได้รับการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเป็นธรรม ทำให้ลดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำของคนในชาติที่จะได้รับความช่วยเหลือดูแลจากรัฐ

๖.๔ ผู้ใช้แรงงานได้รับสวัสดิการทางการเงินและครอบครัวตามนโยบายที่ตนเองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและสามารถเป็นเจ้าของทุนได้ด้วยตนเอง

๖.๕ มีฐานข้อมูลด้านแรงงาน (Labor Database) ที่ถูกต้อง ทันสมัย มีความสมบูรณ์ เข้าถึงได้ และมีความเชื่อมโยง เพื่อให้เป็นศูนย์บริการข้อมูลด้านแรงงานครบวงจร (One Stop Service) ของประเทศ ที่เป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน สำหรับการบริหารจัดการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้สามารถดูแลแรงงานไทยได้อย่างใกล้ชิดและทันต่อเหตุการณ์ รวมถึงสามารถใช้ในการกำหนดแนวนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาด้านแรงงานได้

### ๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ....

๗.๒ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

๗.๓ การจัดตั้งธนาคารแรงงาน

๗.๔ ฐานข้อมูลด้านแรงงานที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน และมีมาตรการเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัยอยู่เสมอสามารถนำไปใช้เพื่อรองรับการตัดสินใจด้านการบริหารจัดการแรงงานได้ โดยมีลักษณะการทำงานแบบ One Stop Service ด้านแรงงาน

## บรรณานุกรม

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๕). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (๒๕๕๖). **กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
๓. สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (๒๕๕๓). **รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
๔. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๗). **เอกสารประกอบการประชุมประจำปี ๒๕๕๗ การพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทย**. กรุงเทพฯ
๕. สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) (๒๕๕๖). **การพัฒนากรอบคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ
๖. นายกรวิทย์ ตันศรี. **เศรษฐกิจอ่าวใต้ ส่วนเศรษฐกิจภาค. “แรงงานกับการเปลี่ยนแปลงของภาคการเกษตรไทย”** ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
๗. ธนาคารโลก....พ.ศ. ๒๕๕๗....**เอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกกับการทำงาน: การจ้างงาน วิสาหกิจ และสภาพความเป็นอยู่**. วอชิงตัน. ดีซี: ธนาคารโลก. ใบอนุญาต: Creative Common Attribution CC BY ๓.๐
๘. ธนาคารโลกสำนักงานประจำประเทศไทย....กัณยายน พ.ศ. ๒๕๕๔....**ประเทศไทย: ความท้าทายและทางเลือกในปี ๒๕๕๔ และอนาคต**.
๙. OECD Project. ๒๐๐๓. **The role of qualifications systems in promoting lifelong learning, Country Report: Germany**.
๑๐. OECD (2010), *Learning for Jobs*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en>.
๑๑. OECD (2014a), *Skills Beyond School: Synthesis Report*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en>.
๑๒. ข่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แถลงผลงานการดำเนินการ รอบ ๖ เดือน ณ ห้องประชุมราชวัลลภ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘
๑๓. วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘  
บทความ : **การขาดแคลนแรงงานไทย**  
[www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/57/file\\_1343115661.pdf](http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/57/file_1343115661.pdf)



ภาคผนวก



## ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคน  
และฝีมือแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....

## ภาคผนวก ก

## บันทึกหลักการและเหตุผล

## ประกอบร่างพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ

พ.ศ. ....

## หลักการ

ออกกฎหมายกำหนดให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากำลังคนของประเทศ โดยมี คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง

## เหตุผล

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนไม่มีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องและรัฐใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งส่งผลให้

๑. ขาดหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ เพื่อบูรณาการฐานข้อมูลด้านแรงงานอย่างเป็นระบบ เช่น ฐานข้อมูลด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ทั้งในภาพรวมประเทศและระดับจังหวัด ในแต่ละประเภทธุรกิจและทุกระดับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อการวางแผนกำลังแรงงานของประเทศ
๒. ขาดการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
๓. การพัฒนาฝีมือแรงงาน ไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและไม่เพียงพอ และขาดการนำกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคมมาเข้ากระบวนการพัฒนา เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน
๔. ความไม่สอดคล้องของทักษะแรงงานที่เข้าสู่ตลาดกับความต้องการของตลาดแรงงาน จากการจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ
๕. ขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อทำการวิจัยและพัฒนาในการพัฒนา กำลังคน เพื่อสร้างกระบวนการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

ทั้งนี้การดำเนินการของแต่ละหน่วยที่ขาดความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีกลไกกำกับในการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนที่ชัดเจน รวมถึงการเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนต่าง ๆ จึงควรที่จะกำหนดกฎหมายเพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายกำกับและขับเคลื่อนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนและพัฒนาฝีมือแรงงานทุกหน่วยงาน ให้ดำเนินงานในทิศทางที่สอดคล้องกัน เนื่องจากหลายๆ การดำเนินการและนโยบายที่ดีในปัจจุบัน ต้องการความร่วมมือในการขับเคลื่อนจากหลาย ๆ หน่วยงานจึงจะสัมฤทธิ์ผล พร้อมกับการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคการผลิตทั้งในส่วนของ

รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ สมาคมวิชาชีพและองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในการให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานและการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายใต้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (NQF : National Qualifications Framework) และระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคงได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ จึงควรออกประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือออกกฎหมาย กำหนดให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ โดยจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อกำหนดนโยบายและกำกับการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้สามารถดำเนินการได้ในทันที จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



## ภาคผนวก ก

## ร่าง

## พระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ

พ.ศ. ....

-----  
 -----  
 -----  
 -----

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อปฏิรูปการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศให้เกิดการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศบนรากฐานทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง

.....

.....

**มาตรา ๑** พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....”

**มาตรา ๒** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับนับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

**มาตรา ๓** ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ

“กำลังคนและฝีมือแรงงาน” หมายความว่า ประชากรที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป ทั้งที่มีงานทำและไม่มีการจ้างงานแต่พร้อมที่จะทำงาน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงแม่บ้านหรือผู้ทำงานบ้านด้วยตนเอง นักเรียน นักศึกษา นักโทษในเรือนจำและประชากรกลุ่มอื่น ๆ ที่ได้รับการสงเคราะห์จากรัฐหรือเอกชนโดยมิได้ทำงาน

“การพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงาน” หมายความว่า กระบวนการที่มุ่งส่งเสริมให้บุคคลได้รับการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อปรับปรุงความสามารถในการปฏิบัติงานและปรับปรุงพฤติกรรมการทำงานให้เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ โดยผ่านทาง การศึกษา การฝึกอบรมและการพัฒนา

“การศึกษา” หมายความว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการให้การศึกษาซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ตลอดจน เสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวในทุก ๆ ด้าน ให้แก่บุคคล โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับงานในอนาคต เพื่อเตรียมกำลังคนและฝีมือแรงงานให้มีความพร้อมที่จะทำงานตามความต้องการขององค์กรในอนาคต

“การฝึกอบรม” หมายความว่า กิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน และเป้าหมายในการยกระดับความรู้ ความสามารถและทักษะของกำลังคนและฝีมือแรงงานในปัจจุบันให้สามารถทำงานในความรับผิดชอบได้และสามารถนำความรู้ไปใช้ได้ทันที

“การพัฒนา” หมายความว่า กิจกรรมการเรียนรู้ที่ไม่ได้มุ่งไปที่ตัวงาน แต่มีจุดเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามท้องที่ความต้องการ และเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่กำลังคนและฝีมือแรงงานในอันที่จะปฏิบัติงานกับองค์กรในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

มาตรา ๔ ให้ ..... เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนา กำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ” โดยเรียกย่อว่า “กบรช.” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

(๔) ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างและผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับการคัดเลือกโดยการสรรหาจากประธานสภาองค์การนายจ้างและประธานสภาองค์การลูกจ้างจำนวนหน่วยงานละสองคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาที่ ..... กำหนด

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการพัฒนา กำลังคนและฝีมือแรงงาน การบริหารงานบุคคลหรือการบริหาร การศึกษา จำนวนไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ

ให้ ..... เป็นกรรมการและเลขานุการ ..... เป็นกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

**มาตรา ๖** ผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท
- (๔) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

**มาตรา ๗** ผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่ผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว แล้วแต่กรณี

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้ผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่าผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง หรือผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

**มาตรา ๘** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ประชานกรรมการให้ออกเนื่องจากบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หย่อนความสามารถ หรือไม่สุจริต
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๖

**มาตรา ๙** ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางในการพัฒนา กำลังคนและฝีมือแรงงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (๒) กำหนดรูปแบบและวิธีการในการบูรณาการงานร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา กำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศ และประสานแผนการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงาน

ระหว่างระบบการศึกษากับระบบการฝึกอบรม เพื่อการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานให้มีความสัมพันธ์ สอดคล้องกัน ทั้งนี้ ตามนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

(๓) ประสานนโยบายและแผนการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานและแผนการฝึกอบรม ของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อความเป็นเอกภาพในการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงาน ขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ

(๔) ส่งเสริมและกำกับให้เกิดการเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและ กรอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิอาเซียน โดยมีศูนย์กลางข้อมูลด้านมาตรฐานอาชีพ และคุณวุฒิวิชาชีพ ในสาขาและระดับต่าง ๆ ของประเทศ ที่เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ อย่าง น้อย ดังนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

(๕) ส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานภายใต้ความร่วมมือกับภาคการผลิต การค้า การท่องเที่ยว การบริการ และการประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ องค์กร อาชีพ องค์กรวิชาชีพ และองค์กรเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๖) กำกับดูแลการพัฒนามาตรฐานการทำงานทุกสาขาอาชีพ กำกับตรวจสอบการดำเนินงาน ของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๗) ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานที่จัดการศึกษาในทุกๆระดับ จัดการศึกษาเพื่อผลิตกำลังคน และฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ รวมทั้ง การเทียบเคียงสมรรถนะจากการ ทำงานเข้าสู่ระบบการศึกษา

(๘) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงาน ของประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ

(๙) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานการพัฒนากำลังคนและ ฝีมือแรงงานและการฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเพื่อการ พัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานหรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อขอรับ การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

(๑๑) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศตามที่ เห็นสมควร

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด ถ้าคณะกรรมการมีมติให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานใดหรือคณะกรรมการตามกฎหมายใดนำไปปฏิบัติ ให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานนั้นหรือ คณะกรรมการตามกฎหมายนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติตามโดยเร็ว ทั้งนี้ หากคณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นอาจ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาก็ได้และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นอย่างไรให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามโดยเร็ว

**มาตรา ๑๐** การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา ๑๑** คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำความในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา ๑๒** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจออกหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในกรณีนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

**มาตรา ๑๓** ให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานสังกัด ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้เกิดการเทียบโอนผลการฝึกอบรมหรือประสบการณ์การทำงานหรือผลการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพหรือผลการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติของกำลังคนและฝีมือแรงงาน ไปเป็นผลทางการศึกษาเพื่อให้ได้รับคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้ดำเนินการให้ได้ผลเป็นรูปธรรมและรายงานผลให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำทุกครั้งที่มีการประชุม

**มาตรา ๑๔** ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานตามกฎหมายหรือภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจัดกิจกรรมหรือฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานหรือประชาชน สอดคล้องกับมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ มาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยให้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมครอบคลุมในทุกสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมในทุกพื้นที่

**มาตรา ๑๕** ให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และเร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดระบบคุณวุฒิวิชาชีพสำหรับการพัฒนาความก้าวหน้าในวิชาชีพแก่กำลังคนและฝีมือแรงงาน รวมถึง ดำเนินการเพื่อทำให้องค์กรภาครัฐและเอกชนเกิดการยอมรับในคุณวุฒิวิชาชีพ ตลอดจนประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดการยอมรับและการเทียบโอนคุณวุฒิวิชาชีพกับคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ

**มาตรา ๑๖** ให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงการคลัง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดให้มีสิทธิและประโยชน์ทางการลงทุนหรือทางภาษีแก่หน่วยงานภาคเอกชนที่ได้ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึง ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการหรือตามที่มิกฎหมายกำหนดไว้

**มาตรา ๑๗** ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการได้มีมติหรือข้อสั่งการ

หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใดไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนับสนุนการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หรือดำเนินการล่าช้าเกินความจำเป็น ให้เชิญหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐนั้น มาชี้แจงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ พร้อมทั้งร่วมกัน

แสวงหาวิธีการแก้ไขเพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๑๘** ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พิจารณาให้การสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานตามแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงาน พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และแผนการฝึกอาชีพ ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตลอดจนจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับภารกิจในการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศตามพระราชบัญญัตินี้

#### บทเฉพาะกาล

**มาตรา ๑๙** ให้คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ ที่ได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ และอนุกรรมการ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้

.....

.....

## ภาคผนวก ก

## บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ

## ร่างพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....

๑. เหตุผลจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากำลังคนของประเทศ อันจะส่งผลให้เกิดการยกระดับขีดความสามารถของแรงงานไทยให้สูงขึ้นและเพิ่มขีดความสามารถการผลิตในระดับชาติ เพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศบนรากฐานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง นำไปสู่ความแข็งแกร่งและก้าวหน้าทางเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมั่นคง

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ มีดังนี้  
๒.๑ มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนา  
กำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ” โดยเรียกย่อว่า “กบรช.” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานประเมินผล อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

๒.๒ มาตรา ๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางในการพัฒนา  
กำลังคนและฝีมือแรงงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และ  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๒) กำหนดรูปแบบและวิธีการในการบูรณาการงานร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับ  
การพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศ และประสานแผนการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงาน  
ระหว่างระบบการศึกษากับระบบการฝึกอบรม เพื่อการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานให้มีความสัมพันธ์  
สอดคล้องกัน ทั้งนี้ ตามนโยบายแห่งรัฐและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้มีการดำเนินการไป  
ในทิศทางเดียวกัน

(๓) ประสานนโยบายและแผนการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานและแผนการฝึกอบรมของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อความเป็นเอกภาพในการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงาน ขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ

(๔) ส่งเสริมและกำกับให้เกิดการเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและกรอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิอาเซียน โดยมีศูนย์กลางข้อมูลด้านมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ ในสาขาและระดับต่าง ๆ ของประเทศ ที่เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างน้อย ดังนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

(๕) ส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงาน ภายใต้ความร่วมมือกับภาคการผลิต การค้า การท่องเที่ยว การบริการ และการประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ องค์กรอาชีพ องค์กรวิชาชีพ และองค์กรเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๖) กำกับดูแลการพัฒนามาตรฐานการทำงานทุกสาขาอาชีพ กำกับตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๗) ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานที่จัดการศึกษาในทุกกระดับ จัดการศึกษาเพื่อผลิตกำลังคนและฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ รวมทั้ง การเทียบเคียงสมรรถนะจากการทำงานเข้าสู่ระบบการศึกษา

(๘) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ

(๙) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานและการฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานหรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

(๑๑) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศ ตามที่เห็นสมควร

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒.๓ มาตรา ๑๔ ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานตามกฎหมายหรือภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจัดกิจกรรมหรือฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานหรือประชาชน สอดคล้องกับมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ มาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยให้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมครอบคลุมในทุกสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมในทุกพื้นที่





## ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ....



## ภาคผนวก ข

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน  
พ.ศ. ....

---

**หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยธนาคารแรงงาน

**เหตุผล**

โดยที่ประเทศไทยสมควรมีการพัฒนา ส่งเสริม และยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน ให้ความมั่นคงทางรายได้ และเป็นผู้มีศักยภาพทางอาชีพ ซึ่งการสร้างกำลังแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพและมีผลิตภาพ จำต้องเกื้อหนุนด้วยนโยบายมาตรการทางสังคม อันประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ครอบครัวผู้ใช้แรงงานโดยมีรายได้เพียงพอ มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อแบบมีวินัยทางการเงิน ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารเพื่อผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริงและไม่มีธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารของรัฐที่จะอำนวยความสะดวกและให้บริการสินเชื่อแก่โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการแรงงานของผู้ใช้แรงงานได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้นเพื่อการส่งเสริมการออมด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่าย การสร้างวินัยทางการเงิน การให้สินเชื่อในการสร้างฐานทางเศรษฐกิจแก่ผู้ใช้แรงงานและการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ใช้แรงงานอย่างยั่งยืน โดยในช่วงเริ่มต้นการดำเนินการให้จัดตั้งเป็นกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานไปพลางก่อน และสนับสนุนการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแรงงานของประเทศ จึงจำต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน

พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยธนาคารแรงงาน

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น

ต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ธนาคาร” หมายความว่า ธนาคารแรงงาน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการธนาคารแรงงาน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการธนาคารแรงงาน

“กรรมการผู้จัดการ” หมายความว่า กรรมการผู้จัดการธนาคารแรงงาน

“ผู้ใช้แรงงาน” หมายความว่า กำลังแรงงานหรือบุคคลที่ใช้กำลังแรงงานมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป

ที่สามารถประกอบอาชีพการงานได้อย่างสม่ำเสมอในทุกสาขาและทุกสถานะในแต่ละอาชีพ

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานและจ่ายค่าจ้างให้

“ค่าตอบแทน” หมายความว่า ค่าตอบแทนทุกรูปแบบ ทั้งในรูปของเงินและสิ่งของ ที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนการทำงานให้แก่ผู้ทำงาน และให้หมายรวมถึงค่าจ้างอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“การออม” หมายความว่า การฝากเงินหรือทรัพย์สินไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นใด และให้หมายความรวมถึงการลงทุนในกิจการใด ๆ ที่หวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง และข้อบังคับของธนาคาร เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
กฎกระทรวง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวดที่ ๑ การจัดตั้ง

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า “ธนาคารแรงงาน” และให้ธนาคารนี้เป็นนิติบุคคล

มาตรา ๖ ให้ธนาคารมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดอื่นใกล้เคียง และจะตั้งสาขาหรือตัวแทน ณ ที่อื่นใดภายในและภายนอกราชอาณาจักรก็ได้ แต่การจะตั้งสาขาหรือตัวแทนภายนอกราชอาณาจักร ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน

มาตรา ๗ ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้สองพันล้านบาท แบ่งเป็นยี่สิบล้านบาทมีมูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท โดยให้กระทรวงการคลัง สถาบันการเงิน แรงงานหรือบุคคลอื่น หรือกองทุนอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการธนาคารเห็นชอบ ผู้ใช้แรงงาน หรือบุคคลอื่น เป็นผู้ถือหุ้น

มาตรา ๘ ในกรณีที่ธนาคารมีความจำเป็นต้องเพิ่มทุนเรือนหุ้นให้ธนาคารขอเพิ่มทุนเรือนหุ้นได้อีกเป็นคราว ๆ โดยขออนุมัติจากรัฐมนตรี

มาตรา ๙ ความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นให้จำกัดเพียงเท่ามูลค่าของหุ้นที่ตนถือ

มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารได้รับการยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร  
ถ้าธนาคารเกี่ยวข้องกับกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเช่นนั้น ให้ธนาคารได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อการดังกล่าว ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๑๑ ในการชำระบัญชีธนาคารให้จ่ายคืนค่าหุ้นแก่ผู้ถือหุ้นอื่นก่อนกระทรวงการคลัง

## หมวด ๒ วัตถุประสงค์

มาตรา ๑๒ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้  
ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ผู้ใช้แรงงาน สำหรับการ  
(๑) ประกอบอาชีพแรงงาน หรืออาชีพที่ใช้แรงงาน  
(๒) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(๓) พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้ผู้ใช้งานเข้าถึงแหล่งเงินทุน หรือการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนผู้ใช้งาน รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใด ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของผู้ใช้งาน เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพของผู้ใช้งานให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการใช้ความรู้ ทักษะฝีมือแรงงาน การประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และการตลาด หรือเพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้งานมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจ หรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้งาน

(๔) พัฒนาความรู้ ทักษะฝีมือแรงงาน หรือคุณภาพชีวิตของผู้ใช้งานและครอบครัว

(๕) สนับสนุนการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานของประเทศทั้งข้อมูลแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ

(๖) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ใช้งาน ซึ่งเป็นการดำเนินการของหรือร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อการสวัสดิการแรงงาน หรือเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้งานหรือครอบครัวของผู้ใช้งาน

(๗) ประสานความร่วมมือใดๆ อันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับสำนักงานประกันสังคม และผู้ใช้งาน

**มาตรา ๑๓** ให้ธนาคารมีอำนาจระงับกิจการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๑๒ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ให้กู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๑๒

(๒) ให้สินเชื่อและบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นเพื่อการสวัสดิการแรงงานของผู้ใช้งาน เช่น สนับสนุนสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการ กองทุนพัฒนาทางสังคม การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ การศึกษาและการเรียนรู้สาขาต่าง ๆ เงินทุนหมุนเวียน การประกอบอาชีพ การตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กอ่อนที่เป็นบุตรของผู้ใช้งาน ศูนย์ประชุมสัมมนาและการพัฒนาทักษะของผู้ใช้งาน

(๓) คำประกัน ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

(๔) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร

(๕) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน สิทธิครอบครอง เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(๖) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด

(๗) ออกหนังสือคำประกันให้แก่ผู้ถือตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารหรือให้แก่บุคคลใด ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยใช้ตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารเป็นประกัน

(๘) ออก ซื้อ หรือขายตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้ง เก็บเงินตามตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือดังกล่าว

(๙) มีบัญชีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร

(๑๐) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลัง ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๑๑) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงินหรือคำประกันเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๑๒) ให้สินเชื่อนายจ้างเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ใช้แรงงานในกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉินในการประกอบอาชีพทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้ใช้แรงงานตามระเบียบของธนาคาร

(๑๓) ร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

สัดส่วนการร่วมลงทุนและวงเงินลงทุนของธนาคารให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร

(๑๔) ประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

#### **มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ธนาคารกระทำการดังต่อไปนี้**

(๑) ให้กรรมการคู่สมรสและบุตรของกรรมการ รวมทั้งบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการกักขังเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กักขังเงินจากธนาคาร

(๒) รับหุ้นของธนาคารเองเป็นประกัน

(๓) จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร เป็นค่านายหน้าหรือค่าตอบแทนสำหรับหรือเนื่องแต่การกระทำหรือการประกอบธุรกิจใด ๆ ของธนาคาร ทั้งนี้ นอกจากเงินเดือนและเงินอื่นๆ ซึ่งพึงจ่ายตามข้อบังคับของธนาคาร

(๔) ชื้อ หรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารใช้ประโยชน์ตามสมควร

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ หรือจากการประกันต้นเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไปหรือจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของธนาคารเนื่องจากการชำระหนี้ การประกันต้นเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไป หรือเนื่องจากการที่ธนาคารได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งของศาลจะต้องจำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของธนาคาร

วิธีการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร

**มาตรา ๑๕** ธนาคารมีหน้าที่ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งภาคีเครือข่ายธนาคาร เพื่อความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินกิจการและกิจกรรมของธนาคารและกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน



**หมวด ๓**  
**การกำกับ การควบคุม และการจัดการ**

**มาตรา ๑๖** ให้มีคณะกรรมการธนาคารแรงงาน จำนวนไม่เกินสิบห้าคนแต่ไม่น้อยกว่าเก้าคน ให้กรรมการประกอบด้วย

- (๑) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
  - (๒) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานละ ๑ คน
  - (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๔ คน โดยจะต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ด้านแรงงาน ด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละ ๑ คน
  - (๔) กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ถือหุ้นจำนวนไม่เกิน ๕ คน
  - (๕) กรรมการผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ
- คณะกรรมการอาจแต่งตั้งพนักงานของธนาคารจำนวนไม่เกิน ๓ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการอยู่ในตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง และวิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการ ตาม (๒) (๓) และ (๔) ให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ตาม (๒) (๓) และ (๔) ตามจำนวนที่มีอยู่ในขณะนั้น สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามระเบียบของธนาคารเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ

**มาตรา ๑๗** ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ตาม (๒) (๓) และ (๔) มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการ ตาม (๒) (๓) และ (๔) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน แต่ถ้าวาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่น้อยกว่าเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการแต่งตั้งให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

**มาตรา ๑๘** นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารเพื่อประโยชน์ในการนี้คณะกรรมการและธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของธนาคาร และมีอำนาจตั้งบุคคล เพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคาร แต่ไม่ว่าในกรณีใด จะสั่งให้ตรวจสอบ หรือรายงานเพื่อทราบกิจการ หรือทรัพย์สินของเอกชนคนหนึ่งคนใด โดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารมิได้

เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารขัดต่อมติคณะกรรมการ หรืออยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ธนาคารหรือแก่ประโยชน์ของประชาชน คณะกรรมการมีอำนาจยับยั้งหรือสั่งแก้ไขการดำเนินงานของธนาคารได้

**มาตรา ๑๙** ให้ธนาคารดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สินหรือภาระผูกพัน และให้ธนาคารดำรงเงินสดสำรองและดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและเงินกู้ยืม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

#### หมวด ๔ การประชุมใหญ่

---

**มาตรา ๒๐** ให้มีการประชุมใหญ่สามัญของผู้ถือหุ้นปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีของแต่ละปี เพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณานุมัติงบดุล บัญชีกำไรและขาดทุน
- (๒) พิจารณานุมัติการจัดสรรกำไรสุทธิในปีหนึ่ง ๆ ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเสนอ
- (๓) พิจารณารายงานกิจการประจำปีของธนาคาร
- (๔) พิจารณาตั้งผู้สอบบัญชีประจำปี
- (๕) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ

**มาตรา ๒๑** คณะกรรมการจะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้สุดแต่จะเห็นสมควร

**มาตรา ๒๒** องค์ประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญจะต้องประกอบด้วยผู้ถือหุ้นหรือผู้แทนของผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และมีจำนวนหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนหุ้นที่มีผู้ถือแล้ว

**มาตรา ๒๓** ในการประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่เกี่ยวกับระเบียบการประชุม การลงคะแนน และสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### หมวด ๕ การให้สินเชื่อ การจัดหาเงินทุน และการจัดสรรกำไร

---

**มาตรา ๒๔** การให้สินเชื่อตามมาตรา ๑๓ (๑) และ (๒) มีข้อกำหนด ดังนี้

- (๑) ผู้กู้รายบุคคล กู้ได้คราวละไม่เกินสามแสนบาท
- (๒) ผู้กู้ซึ่งเป็นนิติบุคคล กู้ได้คราวละไม่เกินสามล้านบาท

หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัตินอกเหนือจากนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของธนาคาร การให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านการใช้แรงงานหรือการประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน หรือครอบครัวของผู้ใช้แรงงาน และเพื่อใช้สำหรับการดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบอาชีพที่ใช้แรงงานตามมาตรา ๑๓ รวมกันแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของสินเชื่อเฉลี่ยรายไตรมาส

- มาตรา ๒๕** ในการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินงานของธนาคาร ให้ธนาคารมีอำนาจ
- (๑) กู้ยืมเงินตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร
  - (๒) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
  - (๓) ขายหรือขายลดช่วงตั๋วเงินแก่สถาบันการเงินต่าง ๆ ตามข้อบังคับของธนาคาร
  - (๔) รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น
  - (๕) ออกสลากออมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๒๖** ทุกครั้งที่ธนาคารจ่ายเงินปันผล ให้ธนาคารจัดสรรกำไรสะสมไว้เป็นเงินสำรอง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินปันผลที่จ่าย

## หมวด ๖ การสอบบัญชีและรายงาน

---

**มาตรา ๒๗** ให้คณะกรรมการจัดให้มีการสอบบัญชีของธนาคารอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คณะกรรมการตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อสอบบัญชีของธนาคารประจำปีปฏิทินแรก

**มาตรา ๒๘** ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีของแต่ละปีให้คณะกรรมการเสนอบัญชีกำไรและขาดทุนซึ่งผู้สอบบัญชีได้รับรองแล้วต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณา และให้คณะกรรมการเสนอรายงานกิจการประจำปีของธนาคารต่อที่ประชุมใหญ่พร้อมกันด้วย

**มาตรา ๒๙** ให้ธนาคารรายงานกิจการประจำปี งบดุล บัญชีกำไรและขาดทุนที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่แล้วต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของแต่ละปี รายงานนั้นให้กล่าวถึงผลงานของธนาคารในปีที่ล่วงมาแล้ว คำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของธนาคารและแผนงานที่จะจัดทำในปีต่อไป

**มาตรา ๓๐** ให้ธนาคารได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กรณีธนาคารเกี่ยวข้องกับกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้มีการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเช่นว่านั้นให้ธนาคารได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**หมวด ๗**  
**กองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน**

---

**มาตรา ๓๑** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแรงงาน เรียกว่า "กองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน" มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการให้สินเชื่อแก่กิจกรรมหรือโครงการด้านสวัสดิการแรงงาน

**มาตรา ๓๒** กองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน ประกอบด้วย

- (๑) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากกองทุนอื่นของรัฐ
- (๓) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากองค์กรเอกชน
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้แก่กองทุน
- (๕) เงินที่ได้รับจากต่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๖) ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
- (๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นของกองทุน

**มาตรา ๓๓** เงินกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน ให้ใช้จ่ายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้สินเชื่อหรือสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบการตามที่กำหนดในระเบียบของธนาคาร
- (๒) ให้การสนับสนุนบุคลากรและทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบการตามที่กำหนดในระเบียบของธนาคาร
- (๓) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนตามที่กำหนดในระเบียบของธนาคาร การเบิกจ่ายเงินกองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร

**มาตรา ๓๔** ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน จำนวนไม่เกินสิบสามคน แต่ไม่น้อยกว่าหกคน ประกอบด้วย

- (๑) ประธานกรรมการกองทุน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการธนาคาร
- (๒) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงแรงงานและผู้แทนกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานละหนึ่งคน
- (๓) ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้าง องค์กรละหนึ่งคน
- (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินเจ็ดคน โดยจะต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานจำนวนห้าคน ด้านการเงินและด้านกฎหมายด้านละหนึ่งคน

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานให้ประกอบด้วยแรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้พิการ และแรงงานภาคเกษตร

ให้ประธานกรรมการกองทุน และกรรมการกองทุนตาม (๓) และ (๔) มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระ ติดต่อกัน

ในกรณีที่ประธานกรรมการกองทุน หรือกรรมการกองทุน ตาม (๓) และ (๔) พ้นจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระ ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้าวาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่น้อยกว่าเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการแต่งตั้งให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

คุณสมบัติของกรรมการบริหารกองทุน หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกหรือได้มาของ กรรมการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร

#### หมวด ๘

##### บทเฉพาะกาล

**มาตรา ๓๕** ในวาระเริ่มแรก ให้กระทรวงการคลังถือหุ้นธนาคารจำนวนสิบล้านหุ้น

**มาตรา ๓๖** ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการธนาคาร ประกอบไปด้วยประธานกรรมการและ กรรมการตาม มาตรา ๑๖ (๑) (๒) (๓) และ (๕) จนกว่าจะมีผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นผู้ใช้แรงงานและบุคคลอื่นถือหุ้น รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นธนาคารในขณะนั้น จึงจะดำเนินการให้มีกรรมการตามมาตรา ๑๖ (๔) จนครบจำนวน

**มาตรา ๓๗** ในวาระเริ่มแรก ให้กองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ของกองทุนระหว่างระยะเวลาไม่เกินสามปี โดยยังมีให้ธนาคารประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดใน มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓

หากผลประกอบการของกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานมีประสิทธิภาพภายใต้บังคับของวรรค หนึ่ง ให้คณะกรรมการ เป็นผู้พิจารณาระยะเวลาที่ธนาคารจะเริ่มต้นการประกอบกิจการตามมาตรา ๑๒ และ มาตรา ๑๓

**มาตรา ๓๘** ฐานข้อมูลแรงงานของประเทศ ตามมาตรา ๑๒ (๕) เมื่อจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดว่า จะให้อยู่ในสังกัดหน่วยงานใด

.....

.....

## บันทึกวิเคราะห์สรุป

### สาระสำคัญของร่าง พระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ....

#### ๑. เหตุความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. ....

โดยที่ประเทศไทยสมควรมีการพัฒนา ส่งเสริม และยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน ให้มีความมั่นคงทางรายได้ และเป็นผู้มีศักยภาพทางอาชีพ ซึ่งการสร้างกำลังแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพและมีผลผลิตภาพ จำต้องเกื้อหนุนด้วยนโยบายมาตรการทางสังคม อันประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ครอบครัวผู้ใช้แรงงานโดยมีรายได้เพียงพอ มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อแบบมีวินัยทางการเงิน ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารเพื่อผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริงและไม่มีธนาคาร พาณิชยหรือธนาคารของรัฐ ที่จะอำนวยความสะดวกและให้บริการสินเชื่อแก่โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการแรงงานของผู้ใช้แรงงานได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งธนาคารแรงงานขึ้นเพื่อการส่งเสริมการออมด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่าย การสร้างวินัยทางการเงิน การให้สินเชื่อในการสร้างฐานทางเศรษฐกิจแก่ผู้ใช้แรงงานและการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ใช้แรงงานอย่างยั่งยืน

โดยในช่วงเริ่มต้นการดำเนินการให้จัดตั้งเป็นกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานไปก่อน โดยที่มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการเป็นสองช่วงเวลา ดังนี้

- (๑) ปีที่ ๑-๓ ให้ดำเนินการในรูปของ กองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน
- (๒) ปีที่ ๔ ให้ดำเนินการในรูปของธนาคารแรงงาน

#### ๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติธนาคารแรงงาน พ.ศ. .... มีดังนี้

๒.๑ ให้มี คณะกรรมการธนาคารแรงงาน จำนวนไม่เกิน ๑๕ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสภาองค์การนายจ้าง และผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง หนึ่งคน

นอกจากนั้นให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการจำนวนไม่เกินสี่คนจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ด้านแรงงาน และด้านกฎหมาย ด้านสังคม ด้านละหนึ่งคน

และกรรมการซึ่งเลือกจากผู้ถือหุ้นจำนวนไม่เกินห้าคน

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการอยู่ในตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งและวิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร

#### ๒.๒ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ผู้ใช้แรงงาน สำหรับการ

- (๑) ประกอบอาชีพแรงงาน หรืออาชีพที่ใช้แรงงาน
- (๒) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(๓) พัฒนาความรู้การใช้แรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน หรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานหรือครอบครัวของผู้ใช้แรงงาน

(๔) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นการดำเนินการของหรือร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อการสวัสดิการแรงงาน หรือเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานหรือครอบครัวของผู้ใช้แรงงาน

(๕) ประสานความร่วมมือใดๆ อันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับสำนักงานประกันสังคม และผู้ใช้แรงงาน

(๖) ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้ผู้ใช้งานเข้าถึงแหล่งเงินทุน หรือการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของผู้ใช้แรงงาน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพของผู้ใช้แรงงาน ให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการใช้ความรู้ ทักษะฝีมือแรงงาน การประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ และการตลาด หรือเพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้งานมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจ หรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

(๗) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการเพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

(๘) ลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจโดยกระจายกรรมสิทธิ์ให้แรงงาน

(๙) ขยายฐานเศรษฐกิจภาคแรงงาน

(๑๐) จัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

### ๒.๓ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำกิจการรวมถึง

(๑) ให้กู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในข้อ ๒.๒

(๒) ค้ำประกัน ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

(๓) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร

(๔) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์

(๕) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด

(๖) ให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ฝากเงินหรือบุคคลใดภายในวงเงินที่ฝากไว้กับธนาคารโดยใช้เงินฝากเป็นประกัน ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ฝากเงินเป็นธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๗) ให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ถือตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารหรือให้แก่บุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยใช้ตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารเป็นประกัน

(๘) ออก ซื้อ หรือขายตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้ง เก็บเงินตามตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือนดังกล่าว

(๙) มีบัญชีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร

(๑๐) ชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลัง ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๑๑) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๑๒) รับฝากเงินเพื่อการออมของผู้ใช้แรงงานและครอบครัวของผู้ใช้แรงงานตามที่กำหนดในข้อบังคับของธนาคาร

(๑๓) ร่วมดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต แผนปรับโครงสร้างหนี้ โครงการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ใช้แรงงานจากภาวะฉุกเฉิน ในการประกอบอาชีพทั้งในประเทศ และต่างประเทศของผู้ใช้แรงงาน ตามระเบียบของธนาคาร

(๑๔) ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นเพื่อการจัดสร้างฐานเศรษฐกิจ และสวัสดิการแรงงานของผู้ใช้แรงงาน อาทิ เช่น สนับสนุนสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการ กองทุนพัฒนาทางสังคม สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การศึกษาและการเรียนรู้สาขาต่างๆ เงินทุนหมุนเวียน การประกอบอาชีพ การตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนบุตรผู้ใช้แรงงานก่อนวัยเรียน ศูนย์ประชุมสัมมนาและการพัฒนาทักษะของผู้ใช้แรงงาน

(๑๕) ร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานภายใต้ขอบเขต ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(๑๖) จัดให้มีการสงเคราะห์ตามสมควรแก่ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(๑๗) ประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๑๘) ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๑๙) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

๒.๔ ให้มีกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน เป็นหน่วยงานในสังกัดธนาคารแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ในด้านการสนับสนุนเงินกู้ให้กิจกรรมหรือโครงการด้านสวัสดิการแรงงาน เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้รับประโยชน์จากโครงการและเพื่อเป็นกลไกในการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน

๒.๕ กองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สามารถให้สินเชื่อเพื่อการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการ ได้แก่โครงการดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการธุรกิจสหกรณ์ร้านค้าหรือห้างสรรพสินค้าของผู้ใช้แรงงาน

(๒) สินเชื่อให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการ

(๓) สินเชื่อเพื่อการศึกษา การเรียนรู้สาขาต่างๆ

(๔) สินเชื่อเพื่อการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนก่อนวัยเรียน

(๕) สินเชื่อเพื่อการสร้างโรงแรมหรือสร้างศูนย์ประชุมสัมมนาและการพัฒนาทักษะฝีมือ

แรงงาน



(๖) สิ้นเชื่อเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานและครอบครัว

(๗) สิ้นเชื่อเพื่อแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ

(๘) สิ้นเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานไทย

การจะให้สิ้นเชื่อโครงการอื่นใดนอกเหนือจากวรรคหนึ่ง ให้กำหนดในกฎกระทรวง

๒.๖ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน จำนวนไม่เกิน ๑๓ คน แต่ไม่น้อยกว่า ๖ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการกองทุนซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการธนาคารแรงงาน และ

(๑) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงแรงงาน และผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หน่วยละ ๑ คน

(๒) ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้าง องค์กรละ ๑ คน

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน ๗ คน โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน จำนวน ๕ คน ด้านการเงินและด้านกฎหมาย ด้านละ ๑ คน

---

## ภาคผนวก ค

รายงานการศึกษาการพัฒนาฝีมือแรงงาน  
เพื่อยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของแรงงานไทย  
การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

## ภาคผนวก ค

## รายงานการศึกษา

การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถการแข่งขัน  
ของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า (National Workforce  
Development for Enhancing Competitiveness, Employability and Better Quality of life)

## ๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ตลาดแรงงานไทย ณ วันนี้ถูกท้าทายด้วยการเปลี่ยนแปลงหลายประการ อาทิ โครงสร้างการผลิตและการให้บริการเปลี่ยน เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการสื่อสาร ทำให้ เวลา ระยะทาง ไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อไป ทุกประเทศอาศัยเทคโนโลยีเหล่านี้ชิงความได้เปรียบ เพื่อโอกาสการแข่งขันที่มีความเหนือกว่า โดยการนำเทคโนโลยีมาพัฒนากำลังคนขึ้นรองรับ และใช้ประโยชน์ของกำลังคนสูงสุด ประเทศไทยเป็นหนึ่งในคู่แข่ง แต่จะวิ่งเร็วเท่าคนอื่น หรือชิงนำหน้าคนอื่น ถึงเส้นชัยในระดับต้น ๆ กลาง หรือเกือบรายสุดท้าย ขึ้นกับการกำหนดนโยบายปฏิรูป โดยการวิเคราะห์สภาพของข้อเท็จจริงของประเทศ ยอมรับและหาทางปรับปรุงแก้ไข เพราะโอกาสมีเสมอ อยู่ที่ทำเร็ว ทำซ้ำ กล้าทำ ไม่กล้าทำ ทำตรงจุดที่ต้องการหรือทำทุก ๆ เรื่อง แต่ไม่ตรงเป้าหมาย เป็นต้น

๑.๒ อุปสรรคหรือสิ่งท้าทายประเทศไทย ในการเตรียมตัวแข่งขันกับประเทศทั่วโลก และแข่งขันกันเองระหว่างคนไทยมี อาทิ

- การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรไทย ซึ่งที่ผ่านมามีอัตราการเกิดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ปริมาณเด็กเพิ่มในสัดส่วนที่ลดลงเรื่อย ๆ ทำให้แรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานลดลงตามไปด้วย ขณะที่แรงงานที่กำลังทำงานในตลาด เริ่มเข้าสู่วัยกลางคน และสูงวัยมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาการขาดคนทำงานจึงเรื้อรังและต่อเนื่องเรื่อยมา

นอกจากคนไม่พอแล้ว กำลังแรงงานในตลาด หรือที่กำลังทำงานอยู่ก็มีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ทักษะต่ำ วิสัยทัศน์ยังไม่ก้าวไกล การปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงยังทำได้จำกัด ยังต้องพึ่งพาผู้อื่นและภาครัฐ การแก้ไขนอกจากต้องใช้งบประมาณ การจัดทำต่อเนื่องแล้ว ยังต้องการนโยบายที่ชัดเจนแน่นอน มีการกำหนดกรอบเวลาไว้ด้วย

- การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เมื่อคนมีจำกัด และที่มีอยู่ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของตลาด ทำให้นายจ้างต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาก็มีวันสิ้นสุด แม้จะใช้เวลาก็ตาม เมื่อใดประเทศเพื่อนบ้านพัฒนามากขึ้น เศรษฐกิจโตขึ้น รายได้มากขึ้น แรงงานบางส่วนจะทยอยกลับ หรือไม่ก็โยกย้ายไปที่อื่นเมื่อกระบวนการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน (AEC) ขยายวงกว้างขึ้นคลุมถึงแรงงานไร้ฝีมือ ทางเลือกของแรงงานข้ามชาติจะมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ควมมีเสถียรภาพด้านการพึ่งพาก็มีขีดจำกัดเช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีแผน ทางเลือกรองรับปัญหาการขาดอุปทานแรงงานที่เพียงพอด้วย

- โครงสร้างการผลิตและการให้บริการ เปลี่ยนระบบการผลิตย่อยส่วนลง มีการโยกย้ายฐานการผลิต ปรับการผลิตรายย่อยไปยังฐานต่างๆ คงเหลือแต่งานสำคัญและการอาศัยห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในด้านการผลิต การให้บริการ ทำให้ต้องปรับโครงสร้างการจ้างงาน และรูปแบบการจ้างประเภทต่าง ๆ แรงงานที่มีฐานการศึกษา ทักษะฝีมือต่ำ จะปรับตัวค่อนข้างยาก เกิดช่องว่างทางด้านความรู้ การถูกกีดกันออก

จากฐานการผลิตใหญ่ ตกเป็นกลุ่มชายขอบหรือรับส่วนเกินที่กันออกมาให้เท่านั้น สภาพสังคมจะเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำรายได้ การแบ่งแยกชนชั้นในสังคม หากรัฐไม่มีโครงการช่วยเหลือสนับสนุนกลุ่มเปราะบาง สถานการณ์จะเลวร้ายลง

- ความเชื่อมั่นต่อระบบและต่อสังคมเริ่มลดถอยต่ำลง (Low Trust) ความอึดอัดไม่สบายอารมณ์ และความกลัว จะติดตามด้วยการเรียกร้อง เมื่อไม่ได้ผลจะสะท้อนกลับออกมาในเรื่องของการขาดความเชื่อมั่น ความผิดหวังต่อระบบ และการไม่สนใจต่อการมีส่วนร่วมหรือต่อกิจกรรมสาธารณะ กลุ่มแรงงานที่ปรับตัวไม่ทัน จะประสบปัญหาการขาดความมั่นคงในการทำงาน การขาดรายได้ และลุกลามกลายเป็นปัญหาสังคมเรื้อรัง

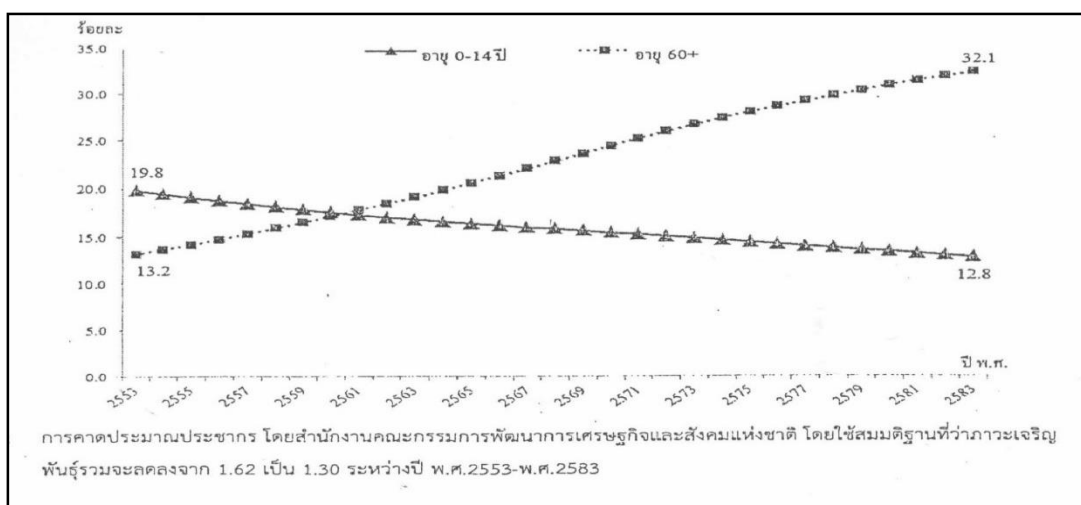
๑.๓ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย ในปี ๒๕๐๓ โครงสร้างประชากรไทยมีลักษณะคล้ายรูปปิระมิด ส่วนฐานจะกว้างประกอบด้วย เด็ก และเด็กเกิดใหม่ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดกว่าทุกวัย ส่วนกลางเป็นประชากรวัยทำงาน และส่วนปลายสุด คือ ประชากรวัยสูงอายุ ซึ่งมีน้อยเมื่อเทียบกับประชากรโดยรวมทั้งหมด

ต่อมาในปี ๒๕๒๓ (๒๐ ปีต่อมา) ส่วนฐานเริ่มเล็กลง มาขยายที่ส่วนกลาง และส่วนปลาย อันแสดงว่า ภาวะเจริญพันธุ์ของไทยลดลงเรื่อยๆ (คนมีลูกน้อยลง) ขณะที่คนที่มียุวัยเริ่มแก่ลง กลายเป็นผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น แนวโน้มนี้เป็นปรากฏการณ์ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ (อัตราการเกิดไม่เพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน) ภายใน ๕ ปีข้างหน้า ประชากรวัยเด็กจะน้อยกว่าประชากรผู้สูงอายุเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ชาติไทย

๑.๔ สิ่งที่เป็นผลพวงติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คือ จำนวนประชากรวัยทำงานจะลดลง ซึ่งมีสาเหตุจากการลดลงของประชากรวัยเด็ก ขณะที่คนในวัยทำงานแก่ลงทุกวันจนถึงวัยสูงอายุ ปัญหาการขาดแคลนคนทำงาน หรือคนที่มีอยู่ไม่เพียงพอจะรองรับการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ

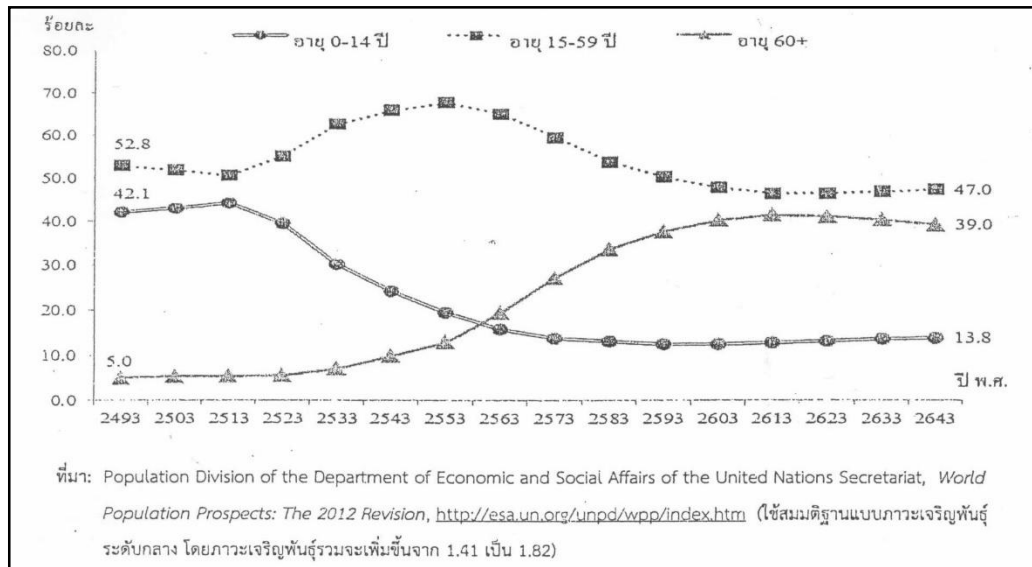
จากแผนภูมิข้างล่าง แสดงให้เห็นสัดส่วนของประชากรไทยอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๘๓

(๑) สัดส่วนของประชากรไทยอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ.๒๕๘๓



(ที่มา : จากเอกสารคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส) แผนภูมิถัดมา เป็นการแสดงให้เห็นสัดส่วนของประชากรไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ ๓ กลุ่มใหญ่ คือ อายุ ๐-๑๔ ปี อายุ ๑๕-๑๙ ปี และอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๖๔๓

(๒) สัดส่วนของประชากรไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ ๓ กลุ่มใหญ่ๆ ปี พ.ศ.๒๕๔๓ - พ.ศ.๒๖๔๓



(ที่มา : จากเอกสารคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ

จากแผนภูมิจะพบว่า เมื่อ ๖๐ ปีที่แล้ว (พ.ศ.๒๕๔๓) ประชากรสูงอายุมีประมาณร้อยละ ๕ ส่วนประชากรวัยทำงานมีประมาณร้อยละ ๕๒ และวัยเด็ก (๐-๑๔ ปี) ร้อยละ ๔๒ ประชากรวัยทำงานจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อวัยเด็กเติบโตสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ จุดสูงสุดของการเพิ่มประชากรวัยทำงานจะอยู่ประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ หลังจากนั้นจะทยอยลดลงไปเรื่อย ๆ ขณะที่ประชากรวัยเด็กจะลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งในอนาคตอันใกล้คนสูงวัยจะเพิ่มขึ้น และประชากรวัยทำงานจะลดลง เพราะเด็กเกิดน้อยกว่าจะโตขึ้น (เพราะการเล่าเรียน) จำนวนคนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานจะมีน้อยลงอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

๑.๕ ปรากฏการณ์เด็กเกิดน้อย คนแก่เพิ่มมาก และคนทำงานมีน้อยเกิดขึ้นทั่วโลก แต่ปรากฏการณ์สำหรับประเทศไทยมีเอกลักษณ์และแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว เพราะประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมวัยผู้สูงอายุเร็วมาก เพราะอัตราการเกิดที่ลดลงต่อเนื่องมานาน อันเป็นผลจากการคุมกำเนิดของประชากรอย่างได้ผล และความก้าวหน้าและพัฒนาทางการแพทย์ที่ทำให้คนไทยมีอายุขัยยืนยาวขึ้นเรื่อย ๆ

เพราะฉะนั้นในช่วงเปลี่ยนผ่านนับแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สาเหตุของการมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นมากตลอดเวลา เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์ลดลงจากสตรี ๑ คน มีบุตรเฉลี่ย ๖ คน เมื่อ ๕๕ ปีก่อน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ลดลงมาเหลือเฉลี่ย ๒ คน และในปัจจุบันลดลงเหลือ ๑.๕ คน ซึ่งอีกไม่เกิน ๖ ปีข้างหน้า (ปี พ.ศ. ๒๕๖๔) ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ และในปี พ.ศ. ๒๕๗๘ หรืออีก ๒๐ ปีข้างหน้า สังคมไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) ซึ่งจะมีสัดส่วนของประชากรเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๐ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งสาเหตุดังได้กล่าวมาแล้วว่า ภาวะเจริญพันธุ์ลดลง และความก้าวหน้าทางการแพทย์<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> ดูเอกสารรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ เอกสารเผยแพร่

๑.๖ ความแตกต่างของไทยที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุ เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนา ก็คือ ประเทศพัฒนานั้นใช้เวลาค่อนข้างนานก่อนที่ผันไปสู่สังคมสูงวัย (อย่างน้อยก็ห้าทศวรรษ) ทำให้มีประสบการณ์ และมีการเตรียมตัวรองรับคนสูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตตกต่ำ อาทิ ประเทศฝรั่งเศสใช้เวลา ๑๑๕ ปี ในการเพิ่มจำนวนประชากรวัย ๖๕ ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ หรือ ๑ เท่า ประเทศสวีเดนใช้เวลา ๘๕ ปี แคนาดา ๖๕ ปี อังกฤษ ๔๕ ปี ญี่ปุ่น ๒๖ ปี การมีช่วงเวลาเตรียมการทำให้ประชากรสูงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดี เพราะในช่วงการทำงานมีระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เตรียมการ และกำหนดให้ประชากรดังกล่าวมีการออมอย่างต่อเนื่องมายาวนาน จนมีมากพอเมื่อถึงวัยเกษียณ ขณะที่ประชากรชาวไทยมากกว่าสองในสามขาดกลไกดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุไทยคุณภาพชีวิตต่ำ ขาดหลักประกันหรือความมั่นคงในชีวิต กล่าวคือ ยังคงยากจนที่เลวร้ายก็คือ คนยากจนสูงอายุต้องทำงานยาวนานไม่มีวันเกษียณอายุ<sup>๒</sup> เพราะไม่มีทางเลือกอย่างอื่น เพราะขาดการออม และไม่มีรายได้อย่างอื่นจึงต้องทำงานต่อ

๑.๗ โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ทำให้ประเทศไทยไม่อาจพึ่งพา หรือได้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรอีกเพราะมีไม่มากพอกับความต้องการ นโยบายของรัฐบาลที่จะต้องปฏิรูปก็คือ การหามาตรการแก้ไขตั้งแต่การรณรงค์ (mobilization) ภายในประเทศด้วยการใช้สรรพกำลังเพื่อให้คนที่ทำงานอยู่แล้ว ทำงานต่อ หรือทำงานยาวนานขึ้น ซึ่งก็คือ การขยายระยะเวลาเกษียณอายุออกไป ใช้ประโยชน์จากแรงงานสูงวัย โดยมีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัย ส่งเสริมการแนะแนวอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ และกำหนดชั่วโมงทำงานที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้ก็คือ การส่งเสริมให้เยาวชนฝึกงาน หรือทำงานระหว่างศึกษาเล่าเรียน การออกกฎหมายส่งเสริมให้สตรีมีภาระทางครอบครัวมีโอกาสทำงานบางเวลา (Part Time Jobs) การออกกฎหมายว่าด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานที่ประสงค์จะทำงานบางเวลา และให้โอกาสนายจ้าง สถานประกอบการที่จะว่าจ้างแรงงานในลักษณะยืดหยุ่น และในช่วงที่ต้องการ (ทั้งนี้ต้องภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ลดทอนโอกาสสิทธิของผู้ใช้แรงงานด้วย)

๑.๘ กำลังแรงงานไทยมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ทักษะต่ำ วิสัยทัศน์แคบ ขาดความคิดริเริ่มและปรับตัวสอดรับการเปลี่ยนแปลงได้จำกัด จากการศึกษาวิจัยของหลายหน่วยงาน สรุปได้ว่า คุณภาพของกำลังแรงงานของไทยยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ รายงานในหนังสือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ปี ๒๐๐๘ เรื่อง Labor and Social Trends in ASEAN ๒๐๐๘ “สรุปว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเรื่องคุณภาพของการศึกษาระดับอุดมศึกษา และผลิตผู้จบการศึกษาด้านเทคนิคเฉพาะด้านออกมาไม่เพียงพอ” เอกสารของธนาคารโลก (World BANK) ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (STEPPING UP SKILLS) ได้รายงานสิ่งที่แรงงานฝีมือคนไทยระดับสูงขาดแคลนมากที่สุด ๓ ลำดับ ในอุตสาหกรรมการผลิตก็คือ

- การใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร
- การใช้เทคโนโลยีสื่อสาร (IT)
- การใช้ความคิดริเริ่ม<sup>๓</sup>

<sup>๒</sup>Dragan Radic “The Increasing Importance of SKILLS Development เอกสารแจกในการประชุมสัมมนา ILO. ๒๐๐๘

<sup>๓</sup>ดู STEPPING UP SKILLS WORLD BANK เอกสารเผยแพร่ ๒๐๑๐

การศึกษาของ TDRI รายงานว่า กำลังแรงงานในภาคการผลิตของไทยกว่าร้อยละ ๗๐ มีการศึกษาเพียงแค่ระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๓ หรือต่ำกว่า (ดูตาราง ๓)

๑.๙ การศึกษาของ นายสรราช โพธิ์พวงษ์ และนางนิภานันท์ อัครกุล ชื่อหนังสือ “สถานการณ์ตลาดแรงงานในประเทศไทย TDRI” (เอกสารจากการสัมมนา) พบว่า ในบางสาขาของงานด้านวิศวกรรมและอิเล็กทรอนิกส์ ศักยภาพของช่างฝีมือไทยที่สามารถทำได้จริง กับสิ่งที่สมควรทำได้หรือทำได้อย่างเต็มที่ มีช่องว่างค่อนข้างมาก (ดูตารางที่ ๔) และจากงานสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๖ ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ในหัวข้อ “รูปแบบใหม่ในการพัฒนา: สู่อุตสาหกรรมที่มีคุณภาพโดยการเพิ่มผลผลิต” นายปกป้อง จันวิทย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำเสนอองค์ประกอบสมรรถนะของกำลังคนของประเทศไทยที่คาดหวังในโลกสมัยใหม่ (ตารางที่ ๕)

ตารางที่ ๓

## โครงสร้างการจ้างงาน

❖ การจ้างงานใช้คนการศึกษาน้อยมากเกินไปแต่กลับใช้คนจบสายวิชาชีพน้อยเกินไป

ประเภทอาชีพ	ระดับการศึกษาที่จบ (คน)						รวม
	ม.ต้นหรือต่ำกว่า	ม.ปลาย	ปวช.	ปวส.	ป.ตรี	ป.โท ขึ้นไป	
ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโสและผู้จัดการ	413,124	125,950	44,357	71,688	267,534	124,914	1,047,567
ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่างๆ	36,223	16,748	12,094	30,101	1,180,737	211,199	1,487,102
ช่างเทคนิคสาขาต่างๆ และผู้ประกอบการวิชาชีพอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	275,037	146,436	127,455	266,500	661,961	42,127	1,519,516
เสมียน	259,839	198,467	133,582	226,762	575,463	32,114	1,426,227
พนักงานบริการ และพนักงานขายในร้านค้าและตลาด	4,270,056	996,305	358,078	392,658	596,855	40,237	6,654,189
ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง	11,663,550	939,917	177,175	189,096	150,271	2,457	13,122,466
ผู้ปฏิบัติงานในธุรกิจด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	3,778,938	467,641	187,647	245,384	118,506	2,113	4,800,229
ผู้ปฏิบัติการเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	2,146,494	458,455	151,745	140,262	54,576	169	2,951,701
อาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ	4,076,923	392,819	85,188	82,238	47,847	5,331	4,690,346
<b>รวม</b>	<b>26,920,184</b>	<b>3,742,738</b>	<b>1,277,321</b>	<b>1,644,689</b>	<b>3,653,750</b>	<b>460,661</b>	<b>37,699,343</b>



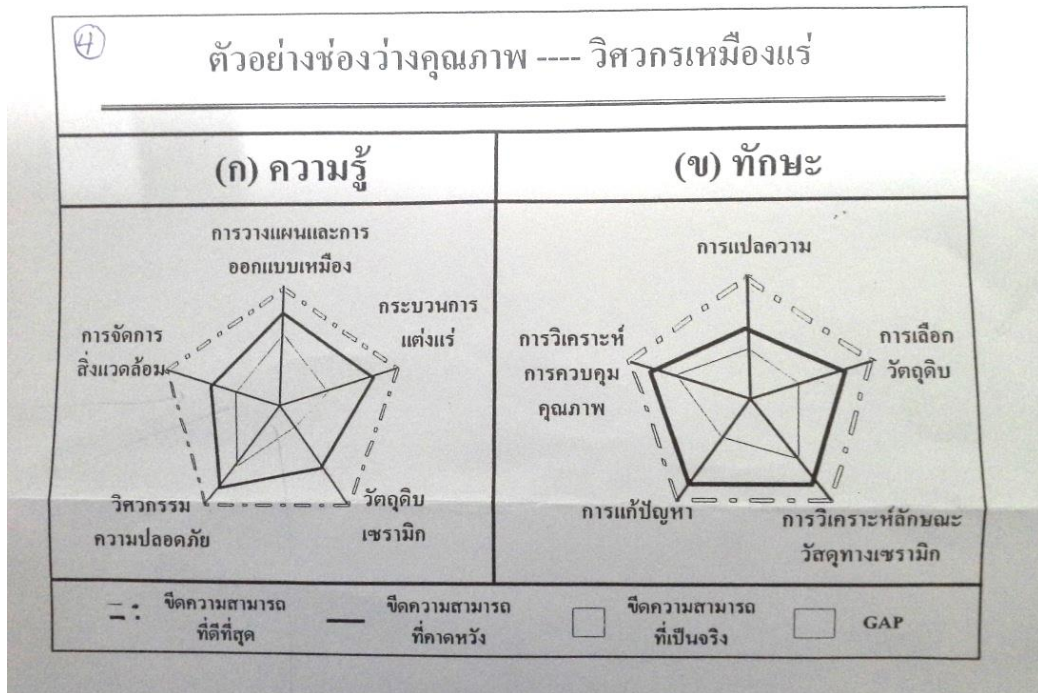
ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร เฉลี่ย 4 ไตรมาส, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

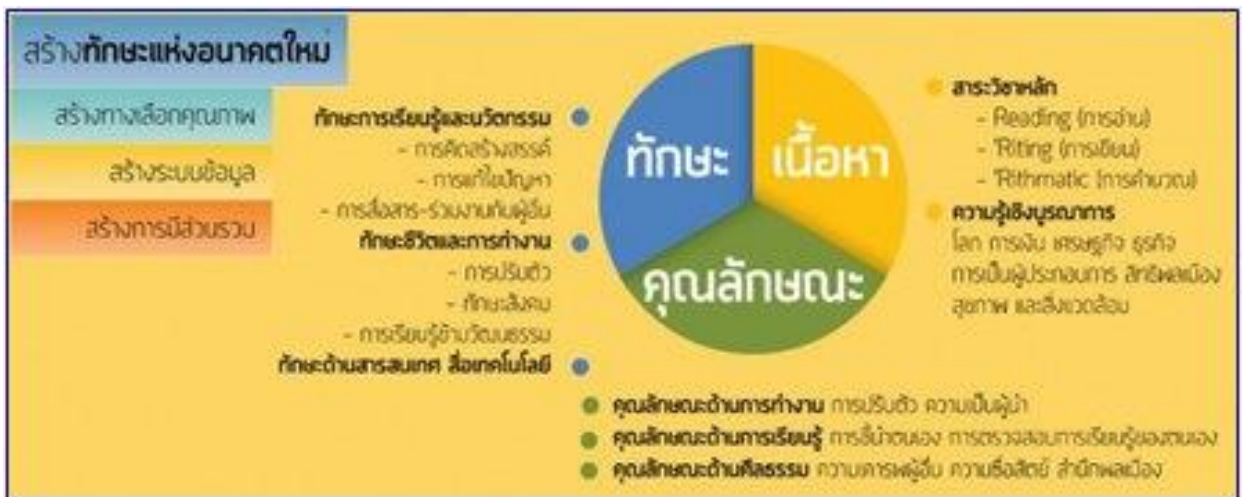
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



ตารางที่ ๔



ตารางที่ ๕

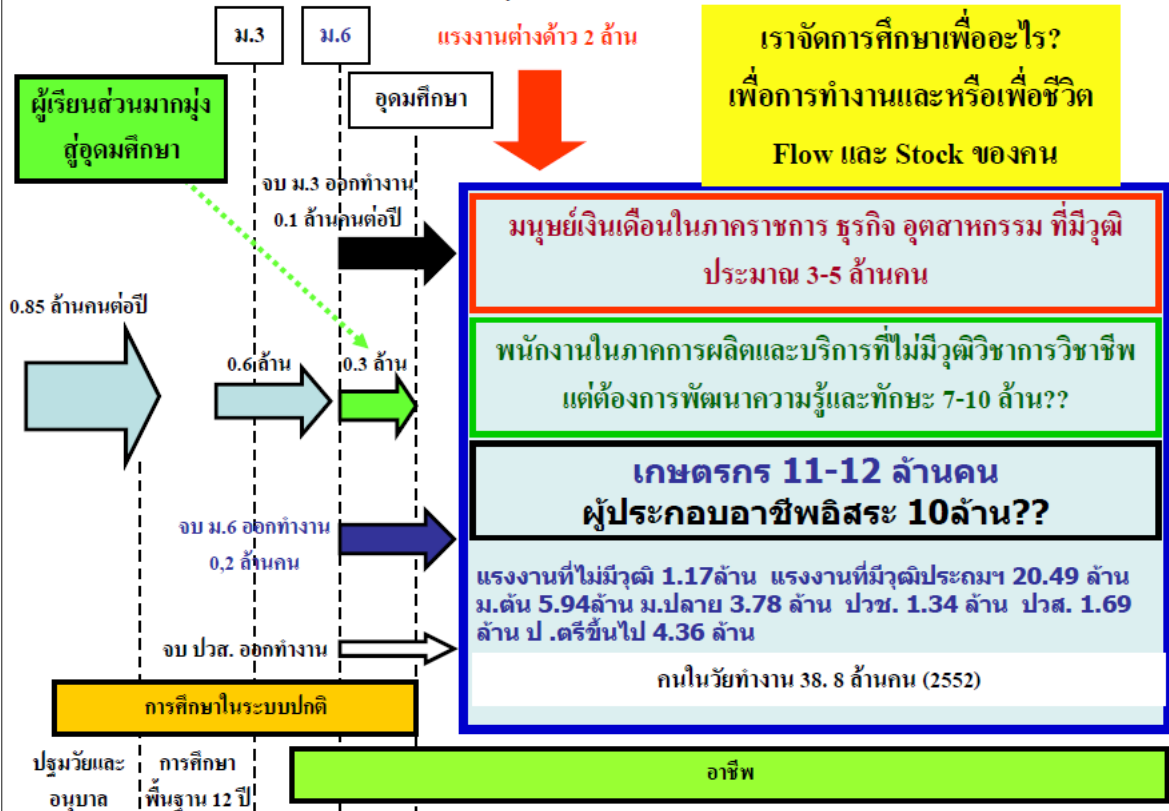


การนำเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย TDRi แสดงถึงการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน (ตารางที่ ๖)



ตารางที่ ๖

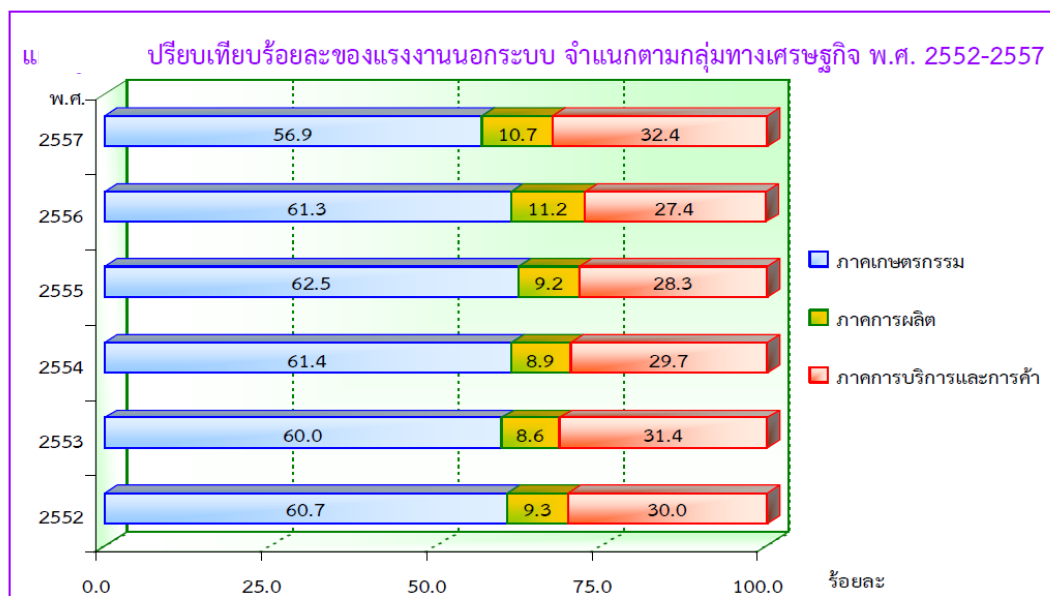
ที่มา: คัดแปลงจาก กลุ่มพงศ์ กิรติกร, วิภคิตี กระบวนทัศน์ มโนทัศน์ เพื่อการปฏิรูปการศึกษา (2552), หน้า 29



๑.๑๐ จากการวิเคราะห์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยซึ่งมีกว่า ๓ ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน พบว่า สาขาอาชีพที่แรงงานข้ามชาติทำจำนวนมาก คือ ภาคเกษตร (รวมถึงประมง) ก่อสร้าง อุตสาหกรรมการผลิต บริการ และผู้ช่วยแม่บ้าน สาขาอาชีพเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องใช้ฝีมือ ทักษะสูงมาก แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำทดแทนได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องฝึกฝนอบรมมาก่อน เพียงทดลองหรือสังเกตเพื่อนร่วมงาน สามารถทำได้โดยใช้เวลาไม่นาน ลักษณะงานเหล่านี้ คนไทยทำมาก่อน แรงงานข้ามชาติจึงได้เข้ามาแทนที่ แสดงให้เห็นว่า แรงงานไทยโดยภาพรวม ก็ไม่ได้ทำงานในสาขาที่ทักษะสูงเช่นกัน ลักษณะงานยังมีการใช้แรงงานเข้มข้น มีการใช้เทคโนโลยีไม่มากนัก ซึ่งสะท้อนทิศทางการใช้แรงงานเข้มข้นเช่นเดียวกัน

จากผลการสำรวจในปี ๒๕๕๖ พบว่าในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๙.๑ ล้านคน เป็นผู้ที่ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน หรือเรียกว่า แรงงานนอกระบบ ๒๕.๑ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๔.๒ และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ ๑๔.๐ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๘ เมื่อพิจารณาถึงประเภทการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พบว่าตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖ แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม รองลงมาเป็นภาคการบริการและการค้า และภาคการผลิต

## ตารางที่ ๗



v

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

๑.๑๑ การศึกษาข้างต้นยังพบว่า กำลังแรงงานไทยยังมีความรู้ ทักษะ ความรู้ด้านทักษะเสริม (Soft Skills) ต่ำ ทักษะดังกล่าวนี้ก็คือความรู้ที่จะไปเสริมทักษะดั้งเดิม หรือเคยเรียนรู้มาเพื่อยกคุณภาพหรือประสิทธิภาพในการทำงาน ปรากฏว่า กำลังแรงงานไทยไม่ทราบภาษาอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เสียเปรียบแรงงานฟิลิปปินส์ เมื่อต้องทำงานในบริษัทต่างชาติ ในระดับหรือการใช้ทักษะคล้ายคลึงกันแต่ฟิลิปปินส์ได้เปรียบกว่าหรือแม้แต่ทักษะการทำงานเป็นทีม ระเบียบ วินัย ความคิดริเริ่ม กำลังแรงงานไทยก็อ่อนด้อย เพราะระบบการศึกษาไทยไม่เข้มงวดหรือวางรากฐานในเรื่องนี้อย่างชัดเจน หรือให้ความสำคัญ ประสบการณ์ที่พบเห็นจากข้อวิจารณ์ของนายจ้างต่างชาติที่มีต่อลูกจ้างแรงงานไทยก็คือ แรงงานไทยมีทักษะฝีมือทางช่างสูง แต่ไม่สามารถแสดงออกหรือทำงานในลักษณะทีมได้ดีเมื่อเทียบกับชาติอื่น ๆ ช่างไทยในเชิงปัจเจกบุคคลเป็นที่ยอมรับ แต่ขาดทักษะด้านมนุษย์สัมพันธ์ ระเบียบ วินัย และการเป็นผู้นำ

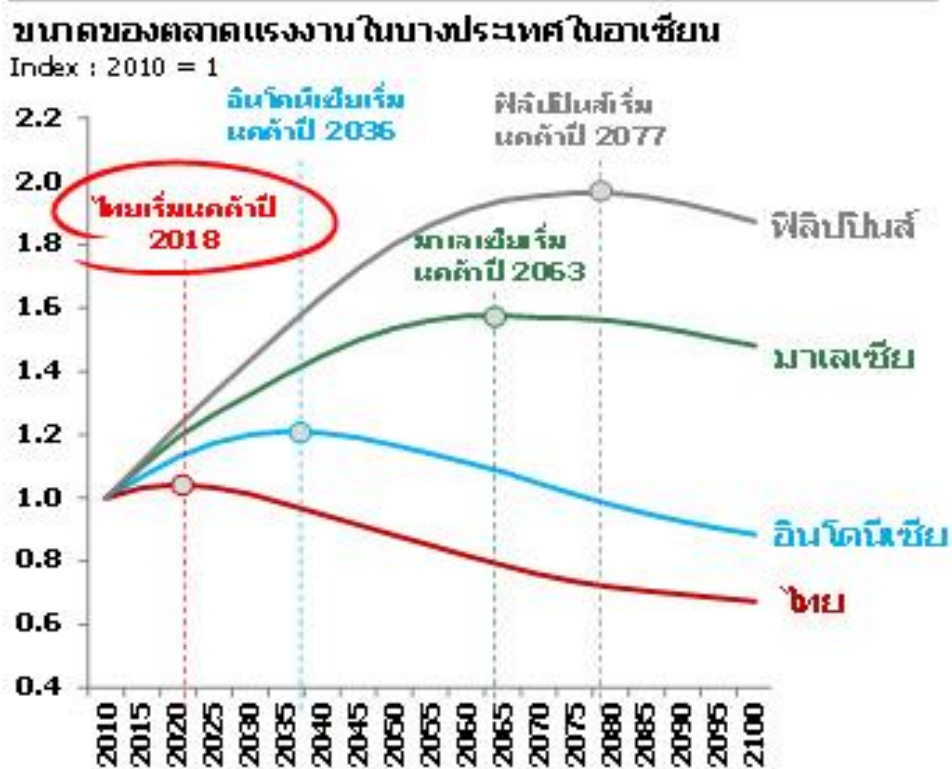
๑.๑๒ ไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยเมื่อต้องถูกทำลายด้วยการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่ส่งผลให้การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานไทยมีสัดส่วนลดลงจะไม่เพียงพอ สถานการณ์เช่นนี้เมื่อเทียบกับประเทศในอาเซียนประเทศอื่น ๆ ประเทศไทยจะเสียเปรียบมาก โดยเฉพาะประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาและเวียดนาม (CLMV) ซึ่งมีฐานประชากรวัยเด็กจำนวนมาก ยังสามารถใช้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรได้เต็มที่และอีกนาน (Demographic Dividend) และเมื่อเทียบกับฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย ประเทศไทยยิ่งเสียเปรียบมากเพราะเวียดนามและฟิลิปปินส์มีประชากรกว่า ๙๐ ล้านคน ขณะที่อินโดนีเซียกว่า ๒๐๐ ล้านคน ปริมาณของประชากรจึงโตพอที่จะรองรับเศรษฐกิจที่จะขยายตัว

จากสถานการณ์ดังกล่าว และเนื่องจากประเทศไทยยังไม่สามารถจะระดมกำลังคน (Mobilization) ด้วยการใช้นโยบายต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ กอปรกับสภาพความเป็นจริง กำลังแรงงานไทยส่วนใหญ่ยังมีทักษะต่ำ ยังคงใช้แรงงานเข้มข้น การระดมสรรพกำลังจึงยังทำได้ไม่เต็มที่ สัดส่วนการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงานคนก็ยังไม่สูงมาก (Labor Saving Devices) ที่สำคัญปริมาณช่างฝีมือของประเทศก็ยังขาดแคลน จากปัจจัยหลายประการเมื่อมารวมกันก็ยังไม่อาจแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ท้ายสุดก็ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ

จากความต้องการในบางเขต บางพื้นที่ ขยายวงเป็นหลายสิบจังหวัด จนมาถึงในปัจจุบันอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ทุกจังหวัด โดยไม่มีการจำกัดจำนวนโควตาที่แน่นอนชัดเจน และในสาขาที่ชัดเจน และเป็นไปตามกรอบของหลักการที่ควรจะเป็น อาทิ การใช้ประโยชน์สูงสุดจากแรงงานข้ามชาติในสาขาที่ไทยขาดแคลนและไม่เป็นการแย่งอาชีพคนไทยอย่างมีนัยสำคัญ แผนภูมิข้างล่างนี้แสดงให้เห็นถึง การหดตัวของกำลังแรงงานไทย ซึ่งรวดเร็วมาก เมื่อเทียบกับประชากรของประเทศคู่แข่งอาเซียนอื่น ๆ (ตารางที่ ๘)

ตารางที่ ๘

รูปที่ 1: **แรงงานของไทย จะเริ่มหดตัวลงในปี 2018 ซึ่งเร็วกว่าประเทศอื่นในอาเซียน**



ที่มา: การวิเคราะห์โดย EIC จากข้อมูลขององค์การสหประชาชาติ (UN)

๑.๑๓ สองตารางข้างล่างนี้ชี้ให้เห็นสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งจำนวนและเทียบกับสัดส่วนการขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียน (ตารางที่ ๙ และ ๑๐) แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย, ๒๕๓๙ - ๒๕๕๐

ตารางที่ ๙

	ขึ้นทะเบียน	ไม่ขึ้นทะเบียน	รวม	ขึ้นทะเบียน %
๒๕๓๙	๒๙๓,๖๕๒	๔๐๖,๓๔๘	๗๐๐,๐๐๐	๔๒
๒๕๔๐	๒๙๓,๖๕๒	๔๒๔,๐๓๗	๗๑๗,๖๘๙	๔๑
๒๕๔๑	๙๐,๙๑๑	๘๗๐,๕๕๖	๙๖๑,๔๖๗	๙
๒๕๔๒	๙๙,๙๗๔	๘๘๖,๙๑๕	๙๘๖,๘๘๙	๑๐
๒๕๔๓	๙๙,๙๕๖	๕๖๓,๘๒๐	๖๖๓,๗๗๖	๑๕
๒๕๔๔	๕๖๘,๒๔๙	๒๘๑,๗๕๑	๘๕๐,๐๐๐	๖๗
๒๕๔๕	๔๐๙,๓๓๙	๕๕๘,๙๑๐	๙๖๘,๒๔๙	๔๒
๒๕๔๖	๒๘๘,๗๘๐	๗๑๑,๒๒๐	๑,๐๐๐,๐๐๐	๒๙
๒๕๔๗	๘๔๙,๕๕๒	๑๔๙,๘๔๘	๙๙๙,๔๐๐	๘๕
๒๕๔๘	๗๐๕,๒๙๓	๘๐๗,๒๙๔	๑,๕๑๒,๕๘๗	๔๗
๒๕๔๙	๖๖๘,๕๗๖	๑,๑๐๔,๗๗๓	๑,๗๗๓,๓๔๙	๓๘
๒๕๕๐	๕๖๐,๐๑๔	๑,๓๓๙,๙๘๖	๑,๙๐๐,๐๐๐	๒๖

ที่มา : กระทรวงแรงงาน, ๒๕๔๙; Hageut, ๒๕๕๐

ความต้องการแรงงานข้ามชาติของนายจ้าง, โควต้า และใบอนุญาตการทำงาน, ๒๕๔๙

ตารางที่ ๑๐

ภาคการผลิต	ความต้องการแรงงานข้ามชาติของนายจ้าง		ความต้องการแรงงานข้ามชาติในภาคการผลิต (%)	โควตารัฐบาล		โควตาต่อจำนวนที่นายจ้างยื่นขอ (%)	จำนวนใบอนุญาตการทำงาน		จำนวนใบอนุญาตในภาค	ใบอนุญาตการผลิต (%)
	นายจ้าง	แรงงานข้ามชาติ		นายจ้าง	แรงงานข้ามชาติ		นายจ้าง	แรงงานข้ามชาติ		
เกษตรกรรม	๔๐,๘๓๓	๒๑๒,๐๕๕	๑๖	๔๐,๖๒๗	๒๐๐,๗๓๗	๙๕	๓๙,๐๔๘	๑๒๗,๐๒๘	๖๓	๒๗
ก่อสร้าง	๑๕,๓๓๗	๒๐๐,๓๕๕	๑๕	๑๕,๒๕๖	๑๘๓,๑๗๑	๙๑	๑๕,๘๓๗	๑๐๖,๖๑๔	๕๘	๒๒
แปรรูปอาหารทะเล	๙๖๖	๑๕๒,๐๕๑	๑๑	๒,๙๖๑	๑๕๑,๒๘๓	๑๐๐	๔,๒๖๗	๘๐,๗๔๓	๕๓	๑๗
คนช่วยงานบ้าน	๗๔,๖๒๗	๑๑๘,๕๕๒	๙	๗๒,๘๒๐	๑๑๒,๙๘๗	๙๕	๖๖,๗๗๖	๖๖,๗๗๖	๕๙	๑๔
อื่นๆ	๕๐,๙๐๖	๕๕๒,๐๘๐	๔๑	๔๙,๘๖๔	๔๘๓,๙๐๐	๘๘	๕๑,๙๒๕	๕๑,๙๒๕	๑๑	๑๑
ประมง	๕,๐๐๖	๕๙,๗๑๕	๔	๔,๙๖๕	๕๗,๒๘๖	๙๖	๔๕,๕๓๕	๒๓,๗๐๘	๔๑	๕
โรงงานสีข้าว	๘๔๑	๙,๘๐๓	๑	๘๔๐	๙,๑๖๙	๙๔	๑,๐๓๕	๖,๑๓๔	๖๗	๑
โรงงานทำน้ำแข็ง	๙๑๔	๗,๘๘๒	๑	๘๙๐	๗,๐๘๗	๙๐	๙๘๔	๔,๕๒๕	๖๔	๑
โรงงานทำอิฐ	๗๗๒	๘,๒๕๘	๑	๗๗๑	๗,๗๑๗	๙๓	๙๑๘	๔,๑๕๓	๕๔	๑
การขนส่ง	๑,๗๔๔	๑๐,๓๒๑	๑	๑,๗๔๑	๑๐,๒๖๒	๙๙	๓๑๙	๒,๔๖๙	๒๔	๑
เหมืองแร่	๑๘๗	๒,๕๔๑	๐	๑๘๕	๒,๕๐๗	๙๙	๒๓๒	๑,๓๗๓	๕๕	๐
รวม	๑๙๔,๑๓๓	๑,๓๓๓,๖๐๓	๑๐๐	๑๙๐,๙๒๐	๑,๒๒๖,๑๐๖	๙๒	๑๘๕,๘๗๖	๔๗๕,๔๔๘	๓๙	๑๐๐

ที่มา: Kitthikhun, ๒๐๐๗, ๓-๔

๑.๑๔ ตารางถัดมาเป็นการเทียบจำนวนของกำลังแรงงานไทยกับการใช้แรงงานข้ามชาติ ในช่วง คศ.๑๙๙๕ - ๒๐๐๕ ซึ่งได้เพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ ๑๕๐ และสัดส่วนได้เพิ่มจาก ร้อยละ ๒.๒ เป็นร้อยละ ๕ ซึ่งก็สูงกว่าร้อยละ ๑๒๐ (จำนวนนี้ไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติที่ไม่มาขึ้นทะเบียนหรือลักลอบทำงานโดยไม่ขออนุญาต)

ตารางที่ ๑๑

ปี	จำนวนแรงงานข้ามชาติ ที่ขึ้นทะเบียน	กำลังแรงงานไทย (ล้านคน)	สัดส่วนกำลังแรงงานไทย/ แรงงานข้ามชาติ
๑๙๙๕	๗๐๐,๐๐๐	๓๑.๕	๒.๒
๑๙๙๖	๗๑๗,๖๘๙	๓๒.๕	๒.๒
๑๙๙๗	๙๖๑,๔๖๗	๓๒.๗	๒.๙
๑๙๙๘	๙๘๖,๘๘๙	๓๒.๙	๓.๐
๑๙๙๙	๖๖๓,๗๗๖	๓๒.๙	๒.๐
๒๐๐๐	๘๕๐,๐๐๐	๓๓.๕	๒.๕
๒๐๐๑	๙๖๘,๒๔๙	๓๔	๒.๘
๒๐๐๒	๑,๐๐๐,๐๐๐	๓๔.๓	๒.๙
๒๐๐๓	๙๙๙,๔๐๐	๓๔.๗	๒.๙
๒๐๐๔	๑,๕๑๒,๕๘๗	๓๕.๒	๔.๓
๒๐๐๕	๑,๗๗๓,๓๔๙	๓๕.๗	๕.๐
เพิ่มขึ้นร้อยละ	๑๕๓%	๑๓%	๑๒๓%

๑.๑๕ ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ครั้งล่าสุดตามนโยบายของ คสช.ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิ.ย. - ๓๑ ต.ค.๒๕๕๗ และเห็นชอบให้มีการตรวจสัญชาติแรงงานข้ามชาติ ๓ ชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมา) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวจากศูนย์ One Stop Service ให้สิ้นสุดภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

ตารางที่ ๑๒ ผลการตรวจสัญชาติ ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘

สัญชาติ	มาขึ้นหรือจดทะเบียน	ยื่นคำร้องขอตรวจ	ตรวจแล้วเสร็จ
กัมพูชา	๗๓๘,๙๔๗	๒๑๔,๒๖๕	๑๒๑,๗๐๕
เมียนมา	๖๖๔,๔๔๙	๑๑๔,๑๔๔	๑๖,๓๙๔
ลาว	๒๒๒,๘๓๙	๗๗,๒๗๑	๑๙,๔๔๖
รวม	๑,๖๒๖,๒๓๕	๔๐๕,๖๘๐	๑๕๗,๕๔๕

การขึ้นทะเบียนล่าสุดนี้ หากนำไปนับรวมกับการขึ้นทะเบียนที่มีการสรุปและรับรองในอดีตก่อนหน้า ก็จะมีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีขึ้นทะเบียนกว่า ๒.๘ ล้านคน ในจำนวนนี้ที่ผ่านการตรวจสัญชาติและการนำเข้าตามกรอบ MOU มีเพียงประมาณ ๑.๒ ล้านคน เพราะฉะนั้นถ้าจะรับรองผู้มาถูกต้องโดยรวมถึงการตรวจสัญชาติแล้วก็มี ๑.๒ ล้าน จากผู้ขึ้นทะเบียน ๒.๘ ล้าน ไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติที่ทั้งไม่ยอมมาขึ้นทะเบียนยังลักลอบเข้าเมือง และไม่ขออนุญาตซึ่งคาดว่าไม่น้อยกว่า ๒.๕ ล้าน จำนวนตัวเลขจริงก็น่าจะเกิน ๕ ล้านคน หรือกว่าร้อยละ ๑๐ ของกำลังแรงงานไทย

จำนวนแรงงานข้ามชาติมหาศาลนี้ ส่วนใหญ่มาทำงานทั่วไป ซึ่งใช้แรงงานเข้มข้น ในลักษณะมาแทนที่แรงงานหรือเสริม (ส่วนน้อย) แรงงานคนไทยซึ่งเคยทำงานประเภทนี้มาก่อน ปัญหาก็คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ว่า คนไทยที่ถูกทดแทนนี้ไปทำงานอะไร อยู่เฉยๆ หรือทำงานอื่นที่เลือกได้ดีกว่า มีรายได้มากกว่า หรืองานที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า ประเด็นนี้สำคัญมาก เพราะหากคนไทยที่ถูกแทนที่นี้ยังคงทำงานต่ำระดับ ลักษณะงานยังใช้แรงงานเข้มข้นเหมือนในอดีต ก็แสดงว่าคนไทยมีปัญหาในการทำงานกับนายจ้างคนไทย อาทิ ไม่ยอมรับค่าจ้างที่ถูกกว่า หรืองานที่ลำบาก และมีการเรียกร้องสูงจากนายจ้าง (High Demand) สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปที่ถูกทาง เพราะหากคนไทยมุ่งหวังไปทำงานที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า มีรายได้มากกว่า คนไทยก็ต้องพิจารณาทักษะของตัวเอง และพร้อมจะต้องเข้ารับการเสริม และฝึกทักษะเพิ่มเติม ทั้งอาชีพเก่า อาชีพเสริม หรือแม้แต่อาชีพใหม่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๑.๑๖ โครงสร้างการผลิตและการให้บริการเปลี่ยน ในช่วงกว่า ๒๐ ปีมานี้ มีการปรับเปลี่ยนการผลิตและการให้บริการมากมายตามความก้าวหน้าและการพัฒนาของเทคโนโลยี คนไทยที่ก้าวหน้าก็ประสบปัญหาการปรับตัวไม่มากนัก แต่ส่วนใหญ่ของกำลังแรงงานจะปรับตัวไม่ทัน (สาเหตุส่วนหนึ่งเพราะแรงงานก้าวเข้าสู่วัยกลางคน) เพราะฉะนั้นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ เพราะปรับตัวไม่ทัน จึงมีจำนวนมาก มีไม่น้อยต้องถูกออกจากงาน ซึ่งเราเรียกสถานการณ์นี้ว่า การว่างงานเชิงโครงสร้าง (Structural Unemployment) ส่วนที่เหลือเป็นภารกิจและพันธะของรายงานฉบับนี้ที่จะต้องหาแนวทางปฏิรูป เพื่อสร้างหรือเพิ่มพลังทักษะให้กับคนที่ยู่ในตลาดขณะนี้ ๓๘-๓๙ ล้านคน ให้เก่งขึ้นกว่าเดิม มีภูมิด้านงานต่อสิ่งท้าทายและการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่รุกไล่อย่างรวดเร็ว ซึ่งมาตรการในการพัฒนาคนไทยนั้น จะต้องทำกับคน ๒ กลุ่ม

กลุ่มแรก คือ กลุ่มเด็กและเยาวชน จากนี้ต่อไปจะต้องตั้งใจแน่วแน่ว่า ตนเองจะเลือกแนวอาชีพอะไร ตั้งแต่เรียนอยู่ชั้นมัธยม และเมื่อเข้าสู่มัธยมปลาย ก็สามารถเลือกเรียนตรงกับสิ่งที่ต้องการ ซึ่งแน่นอนว่า สิ่งที่ต้องจัดทำควบคู่กันไป ก็คือการจัดรายการแนะแนวอาชีพ การปรับปรุงการเรียนการสอนในระดับมัธยม อาชีวศึกษา และรูปแบบการฝึกอบรมที่เน้น “การเรียนรู้จริงๆ” และสามารถ “ทำได้จริง” กระบวนทัศน์ในเรื่องนี้ต้องมีการปฏิรูปทั้งระบบ ในภาพรวมจะต้องบูรณาการแนวคิดเรื่อง “Education + Vocational + Training” ซึ่งปัจจุบันแบ่งแยกต่างคนต่างทำ ขาดการประสานเพราะมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่แตกต่าง จึงต้องบูรณาการให้เป็นเอกภาพในเรื่องเป้าหมายสุดท้ายที่ดีที่สุด ซึ่งก็คือ ทำให้คนไทยเก่งขึ้นกว่าเดิม มีภูมิด้านงาน มีทักษะหลากหลาย ทำได้จริง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

กลุ่มที่สอง ที่จะต้องพัฒนา คือ กลุ่มกำลังแรงงาน ซึ่งอยู่ในตลาดอยู่แล้ว จำนวน ๓๘ - ๓๙ ล้านคน กลุ่มนี้หากเลือกอาชีพเดิมก็ต้องฝึกทักษะเพิ่มเติม เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ กลุ่มที่เปลี่ยนอาชีพใหม่ก็ต้องแน่วแน่ในการฝึกทักษะใหม่เพื่อรองรับ ส่วนกลุ่มที่ต้องการหารายได้เสริมก็ต้องเรียนรู้ไม่ต่ำกว่ากลุ่มที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ หลักสูตรเหล่านี้ต้องปรับปรุง ปฏิรูปให้สอดคล้องกับอายุ ประสบการณ์ เวลา เทคโนโลยี ความต้องการของตลาด และการปรับสิ่งแวดล้อมให้เอื้ออำนวยทั้งระหว่างการศึกษาและภายหลังจากการทำงานแล้ว

๑.๑๗ แนวทางปฏิรูปและพัฒนาที่กล่าวมาเหล่านี้ ตอบคำถามข้างต้นไม่กี่คำถาม คือ

ประการแรก ประเทศไทยขาดคนทำงาน

ประการที่สอง ทางแก้ไขการขาดคน ก็คือ การระดมสรรพกำลังให้คนที่ยังไม่ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่เข้ามาในวงของการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากเขา อาทิ เยาวชน สตรีมีภาระครอบครัว แรงงานสูงวัย แรงงานเพิ่งเกษียณอายุแต่ยังสามารถทำงานได้อีกหากฝึกให้ถูกทาง แรงงานพิการ แรงงานชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ประการที่สาม เนื่องจากการปฏิรูปและการพัฒนาในการแก้ไขการขาดกำลังคนมีขีดจำกัด ใช้เวลาและยังไม่ได้ผลเต็มที่ ก็จำเป็นต้องนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาเสริม หรือแทนที่เพื่อให้โอกาสคนไทยไปทำงานอื่นที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า

ประการที่สี่ หนทางที่ยั่งยืน ถาวร คือ การวิเคราะห์และสังเคราะห์คนไทย ๓๘-๓๙ ล้านคน แล้วหาทางปฏิรูปและการพัฒนา ทำให้คนเหล่านี้ให้เก่งขึ้นกว่าเดิมให้ได้ ติดตามยุทธศาสตร์ทั้งแนวตั้ง แนวราบ สร้างภูมิทัศน์ทางด้านความมั่นคงทางสังคมรองรับกรณีต้องขาดรายได้โดยไม่คาดการณ์ล่วงหน้า เร่งระดมทุกภาคส่วนรวมทั้งภาคเอกชนให้เป็นหนึ่งเดียวในการพัฒนา

## ๒. ประเด็นการศึกษา

๑. จากการวิเคราะห์ วิจัย สิ่งท้าทายในเรื่องหลักการ และเหตุผลทั้ง ๑๗ ประการ สามารถหมวดสิ่งที่จะศึกษาไว้ เรื่องที่สำคัญที่จะต้องปฏิรูปและพัฒนา คือ

๑.๑ การปรับปรุง ปฏิรูป พัฒนา รวมทั้งปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาคนหรือคนไทยใหม่ โดยนำไปปรับกับรูปแบบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน บูรณาการสิ่งที่เป็นความต่าง หาจุดร่วมที่เป้าหมายสุดท้ายที่ดีที่สุด แล้วมุ่งหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งกรอบข้อนี้จะคลุมตั้งแต่ การเตรียมคนให้พร้อมตั้งแต่วัยอนุบาลก่อนเข้าเรียน การเรียนในระดับมัธยม วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และภายหลังจากการเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว

๑.๒ การปรับปรุง ปฏิรูป พัฒนา การเรียน การฝึกทักษะในเชิงช่าง หรืออาชีพ ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานอย่างรุนแรงในปัจจุบันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ กรอบนี้จะพูดถึงแนวความคิดการฝึกทักษะในรูปแบบที่เน้นความสามารถและสามารถปฏิบัติได้จริงของผู้เรียนซึ่งจะเป็นรูปแบบใหม่ แตกต่างจากการเรียนรู้แนวเดิม

๑.๓ การยกสถานภาพทางสังคม รายได้ ทักษะ และคุณภาพชีวิตของกลุ่มแรงงานที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว ในเรื่องของมาตรฐานทักษะฝีมือ การจัดทำกรอบคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อเป็นบันไดไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคม และความก้าวหน้าในอาชีพที่ทำมานาน เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของเศรษฐกิจและสังคมของทุกคนในสังคม ในสาขาอาชีพที่พร้อมจะจัดทำกรอบมาตรฐานและคุณวุฒิวิชาชีพ

๒. การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียนรู้ โดยปรับกระบวนทัศน์ในการพัฒนาคนใหม่ เน้นตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเพื่อโอกาสการมีงานทำ เพิ่มผลิตภาพ สามารถแข่งขันกับตลาดโลก โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชากร กระบวนการนี้จะบูรณาการการศึกษา (Education) การเรียนรู้ในสายอาชีพศึกษา (Vocational Education) และการฝึกทักษะ (Training) ให้มีเอกภาพ พึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) เกี่ยวข้องกัน (Interrelated) และไม่อาจแบ่งแยกได้ (Indivisible)

การพัฒนาการภายใต้กรอบนี้จะครอบคลุมถึงประชากรเกือบทั้งหมดของประเทศ โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายหลักเป็น ๓ กลุ่ม

กลุ่มแรก เป็นการเตรียมคนตั้งแต่เด็กจนถึงมัธยม เน้นการศึกษาในระบบที่มีการปรับกระบวนทัศน์ในด้านการเรียน การสอน การแนะแนวอาชีพ การให้ข้อมูลตลาดแรงงาน เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้เข้าใจตลาดแรงงาน ตลาดอาชีพ เพื่อลดโอกาสการสูญเสียทรัพยากรจากการใช้เวลาอย่างยาวนานในการเรียนรู้ในสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ส่งผลให้ผู้เรียนไม่อาจใช้ทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เกิดช่องว่างที่เราเรียกว่า “ประเทศไม่ได้ขาดคน แต่ขาดคนมีทักษะหรือฝีมือที่ต้องการ”

กลุ่มที่สอง จะให้ความสำคัญกับสิ่งที่ตลาดแรงงานขาดแคลน คือ กลุ่มช่างฝีมือ หรือการศึกษาสายอาชีพ ซึ่งการเรียนการสอน การเรียนก็ต้องปรับกระบวนทัศน์ใหม่เช่นเดียวกัน เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้เรียน เรียนรู้

จริง สามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งการจะได้ผลตามที่ต้องการ ระบบการเรียนการสอนต้องปฏิรูป โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ผู้สอนเป็นผู้แนะแนว กำกับ การเรียน และวัดผลตลอดเวลา และอย่างต่อเนื่อง เพื่อประกันว่าผู้เรียนได้ “เรียนรู้อย่างแท้จริง”

กลุ่มที่สาม เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ หรือกำลังแรงงานของชาติ มีประมาณ ๓๘ - ๓๙ ล้านคน ในทุกสาขาอาชีพ กลุ่มนี้ไม่มีโอกาสกลับมาเรียนแถมเช่นกลุ่มหนึ่งกับกลุ่มสอง จึงต้องเรียนลัด เรียนรู้ด้วยตนเอง เรียนรู้จากงานแต่จะต้องส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดเวลา และตลอดชีวิต นอกจากนี้ยังต้องเสริมด้วยแรงกระตุ้น คือ สร้างโอกาสให้กลุ่มนี้มีการขยับฐานะหรือสถานภาพทางสังคม โดยการเสริมทักษะ และผลักดันให้มีการทดสอบเป็นระยะ เพื่อให้ได้มาตรฐานฝีมือแรงงานที่มีกรอบกำหนด และการส่งเสริมให้มีชมรมวิชาชีพเพื่อพัฒนา กรอบคุณวุฒិวิชาชีพในแต่ละสาขา โดยจะต้องพัฒนาระบบการฝึกทักษะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โอกาสประชากรกลุ่มนี้เข้าถึง ก่อนที่จะเตรียมตัวเข้าทดสอบเพื่อให้ได้มาตรฐานทักษะ หรือเข้าทดสอบตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพต่อไป

๒.๑ สำหรับกลุ่มที่หนึ่ง คือ การปฏิรูปและพัฒนาระบบการเรียนรู้ เพื่อเตรียมคนตั้งแต่เนิ่น ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการเรียนการสอนเช่นเดียวกัน หลักการของการเตรียมคนนี้จะเริ่มตั้งแต่เด็กอายุยังน้อย ซึ่งความจริงควรกำกับ ดูแลคุณภาพตั้งแต่ยังเป็นทารกอยู่ครรภ์มารดาเสียด้วยซ้ำ ซึ่งจะต้องประคบประหงม ให้ภูมิคุ้มกัน และบำรุงมารดาให้ถูกหลักวิธี ด้วยโภชนาการที่เป็นประโยชน์กับทารก เมื่อทารกคลอดมาจะเป็นเด็กที่สมบูรณ์ทางกายภาพ และพร้อมจะพัฒนาทางสมองต่อไป

แนวทางที่เสนอการพัฒนาหรือเตรียมคนในรายงานฉบับนี้จะเสนอ ๒ รูปแบบ

รูปแบบแรก เป็นกรอบหรือแนวทางที่เสนอโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งเรียกกรอบพัฒนานี้ว่า STEP (ย่อมาจาก Skills toward Employment and Productivity) หรือทักษะที่มุ่งการมีงานทำ และเพิ่มผลิตภาพ เป็นกระบวนการพัฒนาที่เน้นการดูแล กำกับ ตั้งแต่เด็กจนกระทั่งโตเป็นผู้ใหญ่เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยแต่ละช่วงของชีวิตจะมีการเรียนรู้ที่กำหนดกรอบแนวทางของการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมคนสำหรับโลกแห่งการทำงานในอนาคต

รูปแบบที่สอง เป็นแนวคิดในเรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยนำมาจากหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ว่าด้วย “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” ของ ILO ฉบับที่ ๑๔๒ และติดตามด้วยข้อเสนอฉบับที่ ๑๙๕ หลักการของอนุสัญญาคือ การเตรียมคนในวัยเรียน โดยเฉพาะในระดับมัธยมให้เข้าใจและเรียนรู้ตลาดวิชาชีพ มีระบบการแนะแนวอาชีพ เพื่อให้เยาวชนได้เข้าใจและประเมินตนเองว่า ชอบหรือถนัด และสนใจในทางไหน มิใช่เลือกเรียนตามเพื่อนหรือผู้ปกครอง การเลือกที่ถูกคือ ความถนัด และสอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริงของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว

๒.๒ รูปแบบแรกหรือ STEP จะมีกระบวนการพัฒนาดังอยู่ ๕ ขั้นตอน

ขั้นตอนที่หนึ่ง (STEP ๑) จะต้องเตรียมพร้อมเด็กให้ถูกทางตั้งแต่ต้น (Getting Children off to the Right Start) กระบวนการนี้จะคลุมถึง การพัฒนาของเด็กตั้งแต่เยาว์วัย (Early Child Development ECD) โดยเริ่มตั้งแต่การมีโภชนาการที่มีคุณภาพ (ซึ่งไม่จำเป็นต้องแพง) การกระตุ้นเด็กทางปัญญาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ (Stimulation) และการเรียนรู้สิ่งที่เราเรียกว่า ทักษะทางความคิดพื้นฐาน กระบวนการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนนี้สำคัญมาก หากพลาดโอกาสจะไม่สามารถหวนกลับมาได้อีก หรือหากทำได้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาล เพราะฉะนั้น ในขั้นเตรียมคน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อพัฒนาของเด็กตั้งแต่เยาว์วัย



ขั้นตอนที่สอง (STEP ๒) เรียกว่า “การมีหลักประกันว่านักเรียนได้เรียนจริง” (Ensuring that all Children Learn) ซึ่งแนวทางนี้จะวัดว่า เด็กหรือนักเรียนได้ “เรียนจริง” จำเป็นต้องปฏิรูปตั้งแต่ ตัวครูผู้สอน ทรัพยากรที่มีการสนับสนุนเพียงพอ และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย สิ่งเหล่านี้จะส่งมอบไปพร้อมกับความมีอิสระขององค์กรระดับหนึ่ง หรือครูผู้สอนที่จะประยุกต์ให้เข้ากับสถานการณ์ภายใต้กรอบที่กำหนด ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ และกระบวนการประเมินผล

ขั้นตอนที่สาม (STEP ๓) จะต้องสร้างทักษะให้เกิดกับการเรียนรู้ที่เกี่ยวกับงานอาชีพที่ต้องการ (Building job – relevant skills that explorers demand) ระดับนี้สามารถประยุกต์ใช้กับเยาวชนที่กำลังเรียนหรือวัยก่อนทำงาน หรือแม้แต่การเรียนรู้จากงาน ขั้นตอนนี้ จำเป็นต้องอาศัยแรงกระตุ้นที่ถูกทาง เพื่อให้เกิดการกำหนดกรอบที่ถูกต้องขึ้นในสถาบันที่ให้บริการด้านการเรียนการสอน หรือการเรียนรู้จากงาน และขั้นตอนนี้สามารถส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนได้อย่างดี

ขั้นตอนที่สี่ (STEP ๔) การส่งเสริมแนวคิดการเป็นผู้ประกอบการและการสร้างนวัตกรรม (Encouraging Entrepreneurship and Innovation) ขั้นตอนนี้รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริมสภาพแวดล้อมและการลงทุนให้เกิดการเรียนรู้ หรือใฝ่หาความรู้ และความคิดริเริ่มใหม่ ขั้นตอนนี้มีการศึกษาวิจัยไว้แล้วว่า สามารถสร้างให้เกิดขึ้นได้ในโรงเรียนหรือวิทยาลัย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทักษะเฉพาะด้านซึ่งจะนำไปสู่การคิดนวัตกรรมใหม่ๆ (Innovation Specific Skills) โดยดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ซึ่งภาคเอกชนจะทราบดีว่า จุดไหนหรือด้านใดที่จะคุ้มต่อการลงทุน หรือส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมอันจะเป็นการสร้างโอกาสของธุรกิจ และการมีงานทำ

ขั้นตอนที่ห้า (STEP ๕) คือ ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้แรงงานที่จะไปทำงานที่ไหนก็ได้ ด้วยกระบวนการทำอุปสงค์และอุปทานแรงงานมาบรรจบกัน ขั้นตอนนี้ คือ สร้างคนเก่งให้เกิดซึ่งสามารถไปทำงานที่ไหนก็ได้ซึ่งให้ประโยชน์สูงสุด และคนทำงานมีรายได้มั่นคง เป็นการแก้ไขปัญหาขั้นตอนและข้อจำกัดการเคลื่อนย้าย และยังส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทั่วโลก หากคนเก่งสามารถเคลื่อนย้ายได้สะดวก และยังช่วยส่งเสริมการทำงานได้อย่างเต็มที่ไม่มีปัญหาการทำงานต่ำระดับ แต่เป็นการส่งเสริมข้างเผือกหรือดาวรุ่งให้มีจำนวนมาก พร้อมทั้งจะหาประสบการณ์ได้ในทุกแห่ง

แนวทางพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่วัยเด็กจนกระทั่งวัยทำงานตลอดชีวิต  
ภายใต้กรอบ STEP ของ World Bank (Skills Toward Employment and Productivity)

ระดับขั้นตอน ๕ ชั้น	วัยก่อนเข้าเรียน ระดับประถม	ระดับมัธยม	วิทยาลัย/ มหาวิทยาลัย	ช่วงใช้ชีวิตทำงาน
๕. อำนาจความ สะดวกในการ เคลื่อนย้ายแรงงาน			<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกหัดเรียนรู้</li> <li>- การผ่านทดสอบทักษะ</li> <li>- การมีระบบให้คำปรึกษา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คำแนะนำในแต่ละช่วงชีวิตการทำงานหรือระหว่างทำงาน</li> <li>- การมีวินัย</li> <li>- การคุ้มครองไม่ว่าทำงานที่ไหนก็ตาม</li> </ul>
๔. ส่งเสริมการ ประกอบธุรกิจและ การใช้นวัตกรรม		ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ด้วยการ สอบถาม/ความสงสัยและค้นหา	สร้างให้เกิดในระดับมหาวิทยาลัย /สถาบันนวัตกรรม หาหน่วยงาน ฝึกอบรมการ ประกอบธุรกิจ ส่วนตัว/การสอน ให้เรียนรู้ถึงระบบ ความเสี่ยงในการ ประกอบธุรกิจ	
๓. สอนให้เกิด ทักษะที่เกี่ยวข้อง กับงานที่ตลาด คาดหวังและ ต้องการ		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทักษะพื้นฐาน อาชีวะ/อาชีวะแต่ละสาขา</li> <li>- ทักษะสังคมการวางตัวและพฤติกรรมในสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเรียนรู้ลึกมากขึ้นในสาขา อาชีวะ/อาชีวะ, การฝึกงานในสถานประกอบการ, การเข้าร่วมโครงการที่จัดเป็นการเฉพาะในการพัฒนาด้าน อาชีวศึกษา/อาชีวะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกทักษะเสริมโดยสถานประกอบการ</li> <li>- การทดสอบครั้งแล้วครั้งเล่า</li> <li>- การเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ</li> </ul>
๒. ให้หลักประกัน ว่านักเรียนได้ “เรียนจริง”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทักษะการใช้ความคิด</li> <li>- สังคมประกิต</li> <li>- ทักษะการแสดงออกทางสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cognitive Skills</li> <li>- Socialization</li> <li>- Behavioral Skills</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้โอกาสอีกครั้งในการเรียนรู้</li> <li>- Behavioral Skills</li> </ul>	

ระดับขั้นตอน ๕ ชั้น	วัยก่อนเข้าเรียน ระดับประถม	ระดับมัธยม	วิทยาลัย/ มหาวิทยาลัย	ช่วงใช้ชีวิตทำงาน
๑. เตรียมเด็กให้ เข้าที่เข้าทางอย่าง ถูกต้องตั้งแต่แรก	การได้รับ สารอาหารมี โภชนาการที่ถูกต้อง การได้รับการ กระตุ้นทางด้าน พัฒนาการทางสมอง จิตใจ ความ กระหายจะเรียนรู้, การพัฒนาการทาง ความคิด พื้นฐาน และทักษะการอยู่ ร่วมกับผู้อื่น	- การส่งเสริม สุขภาพ การมี อนามัยที่สมบูรณ์ และการช่วยเหลือ แนะนำในการ เรียนรู้		

รูปแบบที่สอง คือ รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ภายใต้กรอบอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ และข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๙๕

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ มีสาระสำคัญคือ การส่งเสริมให้รัฐภาคีกำหนดนโยบายครบวงจรที่จะบูรณาการการศึกษา (Education) กับการฝึกทักษะ (Training) ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน อนุสัญญาได้ระบุความสำคัญของการพัฒนาบุคคลให้เข้าถึงข้อมูลด้านตลาดแรงงาน การได้รับการแนะนำอาชีพตั้งแต่ระดับมัธยม เพื่อการเตรียมตัวเข้าสู่การเรียนในสายอาชีพ หรือสายสามัญ หรืออุดมศึกษาต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการพัฒนาจะต้องคลุมถึงประชากรวัยทำงาน ทุกสาขาอาชีพ และโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

สำหรับข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๙๕ ว่าด้วยเรื่องเดียวกัน แต่ลงรายละเอียดมากขึ้น ในความจริงข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๙๕ เป็นรายละเอียดสนับสนุนหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๑๙๕ เป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศอีกรูปแบบหนึ่ง และถือเป็นคู่แฝดของอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะและอนุสัญญาใช้ชื่อเดียวกัน คือ “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” จะมีข้อต่างก็ตรงที่อนุสัญญาได้ผ่านการรับรองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ในขณะที่ข้อเสนอแนะผ่านการรับรองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ. ๒๐๐๔

๒. ข้อเสนอแนะถูกตราขึ้น เพื่อส่งเสริมให้รัฐสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติ ไม่มีพันธะหรือข้อผูกพันที่เคร่งครัดเหมือนเช่นอนุสัญญา

๓. ข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๙๕ มีหลักการคล้ายคลึงกับอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ คือ เฉพาะให้รัฐสมาชิกพัฒนาหลักการสำคัญ ๓ เรื่อง คือ การให้การศึกษาแก่ประชาชน (Education) การฝึกอบรม (Training) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) โดยทั้ง ๓ เสาหลักพึ่งพาและส่งเสริมซึ่งกันและกัน การได้รับการศึกษาพื้นฐานที่มีคุณภาพ การฝึกอบรมก่อน และระหว่างทำงาน รวมทั้งการเรียนรู้ตลอดชีวิต จะเป็นบันไดนำไปสู่การมีงานทำที่มีคุณค่า

๔. ข้อเสนอแนะได้เสริมหลักการข้างต้น โดยระบุให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและดำเนินงาน อาทิ ผลักดันการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมการมีงานทำที่ยั่งยืนให้เป็นฐานนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ส่งเสริมแรงงานนอกระบบให้เข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า โดยผ่านการฝึกอบรม ส่งเสริมหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชนได้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางด้านข้อมูลสื่อสาร (IT) และลดความแตกต่างรวมทั้งลดความไม่เท่าเทียมในโอกาสการศึกษาและการฝึกอบรม

๕. ในส่วนของการพัฒนาทางด้านการศึกษา และฝึกอบรม ข้อเสนอแนะได้ขอให้รัฐสมาชิกส่งเสริมหุ้นส่วนจากภาคสถานประกอบการใช้ลงทุนและพัฒนาทางด้านการศึกษาและการฝึกอบรมในหุ้นส่วนภาครัฐให้ลงทุนพัฒนาด้านคุณภาพทางการศึกษา และการฝึกอบรมเตรียมเข้าทำงาน กำหนดมาตรฐานของผู้ฝึกอบรมทั้งกำหนดมาตรฐานอาชีพระดับชาติ จัดทำการแนะนำอาชีพ และการฝึกอบรมแบบหวังผลที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

๖. รัฐพึงส่งเสริมการหารือทางสังคม (Social Dialogue) ให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ส่งเสริมความเท่าเทียม หญิง-ชาย ในการฝึกอบรม และการฝึกอบรมแต่ละบุคคลให้เรียนรู้การประกอบธุรกิจส่วนตัว

๗. ส่งเสริมการเรียนรู้นอกระบบ และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบการศึกษา การฝึกอบรม รวมทั้งการแนะนำอาชีพ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านตลาดแรงงาน โดยพิจารณาถึงคุณภาพในการดำเนินงานและให้บริการด้วย

๘. ในส่วนของการส่งเสริมพัฒนาความสามารถของกำลังคน ข้อเสนอแนะได้ระบุให้รัฐสมาชิกส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม ด้วยการรับรองมาตรฐานสถาบันเอกชน สนับสนุนการริเริ่มของหุ้นส่วนการพัฒนาในด้านการฝึกอบรม และกระตุ้นโดยใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนและการมีส่วนร่วมในการฝึกอบรม การรับรองการฝึกอบรมในสถานประกอบการ (ซึ่งรวมถึงการฝึกของนายจ้างในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ)

๓. การปฏิรูปและการพัฒนา ระบบการเรียนรู้ในภาคทักษะฝีมือ หรือการอาชีวศึกษา (Vocational Education)

๓.๑ เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า ปัจจุบันประเทศไทยขาดแคลนช่าง และช่างฝีมือเป็นจำนวนมาก ธุรกิจนักลงทุนต้องใช้เวลาอย่างมากในการเสาะหาช่างฝีมือ ในขณะที่มีผู้จบการศึกษาซึ่งมีมากมายแต่ไม่ได้เรียนสาขาช่าง จึงไม่สอดคล้องกับตลาดซึ่งต้องการคนเฉพาะด้าน อย่างไรก็ตามช่างที่ผลิตได้ ไม่ได้หมายความว่า จะใช้ได้ทุกคน ช่างที่จบจากสถาบันการศึกษาของไทยในระดับต่างๆ จากงานวิจัยพบว่า ยังมีคุณภาพไม่เต็มที่ หรือมีคุณภาพเพียงทำงานได้ระดับหนึ่ง หากจะใช้งานจริงคงต้องนำมาฝึกอบรมและเสริมทักษะ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายอีกเป็นจำนวนมาก

กรอบความคิดในข้อ ๓ นี้ จึงจำเป็นต้องเตรียมคนให้พร้อมจะทำงานได้จริง ต้องการฝึกฝนอีกไม่มากนักก่อนเข้าทำงาน เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการเรียนการสอนในสถาบันอาชีวศึกษา หรือที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนการสอน ตามที่มาตรฐานหรือประเทศซึ่งประสบความสำเร็จใช้กัน อาทิ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

๓.๒ ระบบการเรียน การสอน ในสาขาวิชาช่าง ซึ่งมีการปรับหรือนำมาประยุกต์ใช้วิธีหนึ่งก็คือระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง หรือ CBT (Competency Based Training) ระบบนี้ได้รับการแนะนำจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีการปรับการเรียน การสอน ในสถาบันการสอนวิชาช่าง เป็นระบบที่ประกันว่า หากนำไปประยุกต์ใช้ให้ถูก ผู้เรียนสามารถเรียนรู้จริง ทำได้จริง สามารถเป็นช่างได้จริง

๓.๓ เพื่อให้เข้าใจระบบการเรียน การสอนแบบระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง หรือ CBT ขออธิบายหลักการของ CBT ในรูปคำถาม-คำตอบ ๑๐ ข้อ มีสาระสำคัญสรุปดังนี้

## ๑๐ คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับการฝึกทักษะฝีมือแบบระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง หรือ CBT (Competency Based Training)

### ๑. การฝึกทักษะฝีมือแบบ CBT คืออะไร สำคัญอย่างไร

CBT ย่อมาจาก Competency Based Training เป็นระบบการฝึกที่หวังผลสุดท้ายออกมาดีที่สุด (Ultimate Objective) หรือคาดหวังว่าผู้เรียนจะได้อะไร ทำอะไรได้บ้าง และสามารถทำได้จริงๆ เพราะฉะนั้นความสำคัญจึงอยู่ที่ ทำงานได้จริงภายหลังการฝึกทักษะไปแล้ว (Someone with this kind of Training can really do the job)

### ๒. แสดงว่าระบบการฝึกที่ใช้อยู่หรือที่เคยใช้อยู่ มีข้อบกพร่องใช่หรือไม่

จะตอบชัดเจนอย่างนั้นไม่ได้ จนกว่าจะพิสูจน์ข้อเท็จจริงบางอย่าง โดยเฉพาะประเด็นคำถามที่จะได้คำตอบอย่างไร ดังต่อไปนี้

- การฝึกทักษะฝีมือ เน้นความสำคัญของผู้รับการฝึกเพียงไร

- ทักษะฝีมือที่เรียนมีมาตรฐานที่เกิดจากการหารือใกล้ชิดกับบุคลากรจากภาคอุตสาหกรรม

หรือบริการมากน้อยเพียงไร

- ระบบการเรียน การฝึกเน้นการเรียนแบบชั้นเรียนหรือเป็นกลุ่มแบบโรงเรียนหรือจัดโดยคำนึงถึงสถานการณ์ตลอดจนสมรรถภาพของแต่ละคนแล้วค่อยๆ พัฒนาไปเป็นลำดับ

- ผู้ฝึกหรือผู้เรียนได้เตรียมตัวล่วงหน้าในการฝึก การเรียนเพียงไร (เพราะระบบ CBT มิใช่ระบบการเรียนการสอนแบบเดิมๆ หรือการสอนในชั้นเรียนแบบในโรงเรียน นอกจากนั้นผู้เรียนจะต้องเข้าใจและรับรู้ล่วงหน้าว่าเขาจะเรียนอะไร จะได้อะไรจากการเรียนไปบ้าง)

- ได้มีการเก็บข้อมูลหรือบันทึกข้อมูล (Record) ของการเรียนการสอนค่อนข้างละเอียดเพียงไร

ถ้าหากสถานฝึก หรือผู้ให้การฝึกได้ดำเนินการในประเด็นข้างต้นน้อยมาก หรือแทบไม่มีการดำเนินการเลย แสดงว่ายังมีได้นำระบบ CBT ไปใช้ หรือใช้ระบบ CBT เพียงบางส่วน

### ๓. ที่บอกว่า CBT ไม่ใช่ระบบการเรียนการสอนแบบในโรงเรียนหมายถึงอะไร

เพราะระบบโรงเรียน เป็นการสอนลักษณะทั่วไป (General Education) สอนให้รู้ทั้งระบบเป็นการทั่ว ๆ ไป แต่ระบบ CBT เน้นการฝึกทักษะเฉพาะสำหรับสถานการณ์ที่ต้องการผลที่ชัดเจนรวมทั้ง การส่งเสริมหรือการพัฒนา ให้ศึกษาฝึกลงมือเมื่อต้องประสบกับสถานการณ์หรือปัญหาต่าง ๆ อย่่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า โรงเรียนใช้ระบบ CBT ไม่ได้ แต่ระบบโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้ฝึกแต่เป็นการสอนเป็นหลักและมีได้เน้นเฉพาะปัญหาหรือสถานการณ์ใดเป็นการเฉพาะ

### ๔. มีคนกล่าวว่า แวดวงการศึกษาของ Competency ในมิติที่แตกต่างออกไป จริงหรือไม่

ถูกต้อง ในระบบการศึกษา (General Education) มอง Competency ในลักษณะหรือมิติเกี่ยวกับการให้เกรด (Grade) หรือวัดผลการเรียน ใครที่ทำได้ในระดับ Competency ถือว่า เกรดค่อนข้างต่ำหรืออยู่ในระดับ “พอใช้” ซึ่งมุมมองนี้แตกต่างจากภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมอง Competency คือ คนทำงานซึ่งสามารถทำได้จริง ๆ

### ๕. องค์ประกอบของ CBT มีอะไรบ้าง

การจะฝึกและเรียนภายใต้กรอบ CBT ควรทำความเข้าใจองค์ประกอบของ CBT ดังนี้

๕.๑ จะต้องมีการกำหนดรายละเอียดของทักษะว่ามีอะไรบ้างก่อนที่จะหมวดหรือรวมเป็น Competency ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจน โดยปกติทักษะที่จะนำมาพิจารณาจะมี ๒ หมวดใหญ่ ๆ คือ

- **ทักษะที่ต้องใช้เป็นประจำ (Routine Skills)** มักเป็นทักษะที่ชัดเจนหรือคาดหวังไว้แล้วว่า คนทำงานนี้ต้องมีทักษะอะไรบ้าง เช่น พนักงานพิมพ์ดีด ต้องพิมพ์ดีดคล่อง (นาฬิกาที่ค่า/ผิดไม่เกินกี่ค่า เป็นต้น)

- **ทักษะที่นอกเหนือปกติ (None-Routine Skills)** ทักษะพวกนี้ปกติจะถูกใช้ภายใต้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง และบุคคลมีหน้าที่ต้องดำเนินการในด้านการจัดการหรือควบคุมสถานการณ์เหล่านั้นเพื่อให้งานบรรลุผล

๕.๒ จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานที่เราเรียกว่า มาตรฐานความสามารถ Competency Standard ซึ่งภายใต้กรอบนี้ จะต้องมิกลไกที่จะไปวัดหรือทดสอบว่าการดำเนินงานสอดคล้องกับมาตรฐานหรือไม่เพียงไร กล่าวอีกนัยหนึ่งคนที่มี**ทักษะสามารถทำงานได้จริงจะชี้ชัดให้เห็นถึงผลลัพธ์ออกมา** โดยปกติการวัดจะพิจารณาอัตราผลผลิตที่ออกมาต่อชั่วโมงหรือต่อวัน (Production Rate) อัตราหรือระดับของการผิดพลาดหรือมีของเสีย (Error Rate) และระดับคุณภาพของผลผลิตที่ออกมา (A Level of Quality)

๕.๓ สถานการณ์ที่ต้องแก้ไขเนื่องจากเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมาย อาทิ มีประเด็นปัญหาอะไรที่จะนำไปสู่การหยุดชะงักในการดำเนินงานหรือไม่เพียงไร อาทิ เวลาที่ใช้น้อยไป มีอุปกรณ์หรือเครื่องมือไม่ครบหรือไม่

๖. เมื่อมาถึงปัญหาปฏิบัติเราจะทำอย่างไรต่อไปเมื่อทราบถึงองค์ประกอบของ CBT แล้ว

อันดับต่อไปก็คือ ประยุกต์นำไปปรับกับการวิเคราะห์งานหรืออาชีพใดอาชีพหนึ่งว่า แยกแยะรายละเอียดออกมาอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น งานหรืออาชีพ พนักงานขับรถยก (Forklift) ซึ่งจะต้องนำไปวิเคราะห์ภายใต้องค์ประกอบที่ชัดเจน คือ

๖.๑ การกำหนดลักษณะพาหนะให้ชัดเจน คือ ต้องเป็นรถยก (Forklift) ไม่ใช่รถหรือยานพาหนะอื่นๆ

๖.๒ **ทักษะที่ต้องใช้ประจำ** การรู้ช่องทางการเดินรถที่ชัดเจนภายใต้วงเล็บที่กำหนด การใช้อุปกรณ์ยก การวางพัสดุ

๖.๓ **ทักษะที่นอกเหนือทักษะปกติ** การพิจารณาพื้นที่ที่จำกัดเพื่อการยกและวางของในระดับชั้นที่สูง การจัดลำดับของพัสดุที่จะยกหรือวางก่อนหลัง

๖.๔ การประเมินผลการดำเนินงานว่า สอดคล้องกับมาตรฐานความสามารถ อาทิ ปริมาณพัสดุที่สามารถยกหรือวางได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และการวัดในเชิงคุณภาพ เช่น ความยากง่ายในการจัดระเบียบพัสดุหรือการหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในการวางพัสดุ เป็นต้น

๗. พิจารณาจากกฎเกณฑ์ CBT จะใช้เวลาฝึกฝนค่อนข้างมากและมีรายละเอียดมาก

เป็นเรื่องธรรมดาหากจะให้การฝึกทักษะมีคุณภาพจำเป็นต้องทุ่มเทและจัดระเบียบการฝึกให้เป็นระบบ ที่สำคัญการฝึกแบบ CBT เป็นสิ่งจำเป็นต้องเรียนรู้และทำจริงจึงจะได้มา จะเพียงแค่อคิดแล้วให้เกิดผลคงเป็นไปได้ เพราะฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ของดี ๆ จะต้องมีความละเอียดและพยายามตลอดจนอุทิศสภาวะจึงจะได้มา

๘. ฟังดูแล้วการฝึกแบบ CBT เน้นการปฏิบัติของผู้เรียนมาก

ถูกต้อง เพราะระบบ CBT จะมีการวัดผลตลอดเวลา รวมทั้งจัดบันทึกข้อมูลถึงพัฒนาการของผู้เรียนเป็นระยะ ๆ ระบบนี้จะไม่เน้นเรื่องเวลาแต่จะดูพัฒนาการของผู้เรียนแต่ละคน และการเรียนรู้ไม่จำเป็นต้องเป็นแบบฉบับ หรือเป็นเรื่องเดียวกันที่จะสอนให้กับผู้เรียนทุกคนในเวลาเดียวกัน เพราะความชำนาญทักษะและประสบการณ์ของแต่ละคนไม่เท่าหรือเหมือนกัน

๙. จำเป็นแค่ไหนที่จะต้องเปลี่ยนหลักสูตรและพัฒนาผู้ฝึก

เรื่องนี้สำคัญ จำเป็นต้องเปลี่ยนแต่ไม่ใช่เปลี่ยนทั้งหมด อันไหนดีอยู่แล้วก็สามารถนำไปใช้ได้ (แม้จะใช้มานานแล้ว) การพัฒนาและอบรมผู้ฝึกเป็นสิ่งสำคัญ ที่สำคัญต้องเตรียมผู้เรียนให้พร้อมว่าเขาจะเรียนอะไร เรียนไปทำไม เรียนแล้วได้อะไร ทำอะไรได้บ้าง สิ่งเหล่านี้ต้องให้เขารู้ล่วงหน้า

๑๐. การปฏิรูปและพัฒนา การเรียนรู้แก่ประชากรวัยทำงานในตลาดแรงงาน

๑๐.๑ กลุ่มที่สามซึ่งจะต้องพัฒนาให้เรียนรู้ เสริมทักษะเพื่อรองรับการขาดแคลนแรงงาน ก็คือใช้ประโยชน์จากคนที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว ๓๘-๓๙ ล้านคน เสริมทักษะ อัปเดตปัญญาให้เกิดขึ้นกับบุคลากรเหล่านี้ โดยไม่คำนึงว่า พื้นฐานการศึกษาเป็นอย่างไร เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะออกแบบ การเรียน การสอน ให้เหมาะสมภายใต้แนวคิดที่ว่า ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้จากวิธีการต่าง ๆ สิ่งที่ยึดตอนที่สามจะเน้นคือ การพัฒนาที่จะต้องทำต่อเนื่อง สร้างและส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ปรับกระบวนการฝึกทักษะให้การเรียน การสอนในโรงเรียนหรือสถาบันการเรียนนอกระบบ ดึงภาคเอกชนให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วน โดยส่งเสริม การเรียนรู้ในสถานประกอบการ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน หรือกำลังแรงงานได้มีโอกาสขยับฐานะทางสังคม และรายได้โดยการเข้าสู่ระบบการฝึกทักษะ ซึ่งออกแบบเพื่อเตรียมคนเข้าสู่การทดสอบมาตรฐานฝีมือช่าง รวมทั้งการทดสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบอาชีพบางสาขาที่มีกรอบให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาต (เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค) และการส่งเสริมให้ชมรมหรือสมาคมวิชาชีพ ออกแบบและกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมอาชีพ และยกฐานะของผู้ทำมาหากินที่เกี่ยวข้องกับอาชีพเหล่านี้

๑๐.๒ ได้มีการเปรียบเทียบแนวทาง หลักการ การเรียนและการสอนแนวทางเก่า (หรือแนวทางเดิม) กับแนวทางใหม่ ซึ่งกรอบรายงานฉบับนี้ต้องการให้สถาบันหรือหน่วยงานที่มีภารกิจดังกล่าวได้ทบทวนแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ดูว่ามีประเด็นใดที่เหมาะสมกับสภาพของไทย และประเด็นไหนที่ควรปรับเปลี่ยน หรือต้องปฏิรูปปรับเปลี่ยนทั้งหมด

ตารางต่อไปนี้จะเปรียบเทียบแนวทางใหม่กับแนวทางเก่า

รูปแบบเก่า (Old Paradigm)	รูปแบบใหม่ (New Paradigm)
รับรองใบวุฒิบัตรที่ผ่านการฝึก (Recognition based on Training)	รับรองประสบการณ์ที่มีมาก่อน (Skills Recognition based on Competency and on prior Learning and Certification)
ชำนาญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งแต่ด้านเดียว (Specialization in one Skill area)	ทักษะหลากหลายและการผสมผสานของทักษะ (Multi Skilling and Skill Mixes)
การศึกษาและการฝึกอบรมแบ่งแยกกัน (Education and Training Considered Separately)	บูรณาการ ๒ ด้าน เข้าด้วยกันเห็นว่า การศึกษา พื้นฐานที่ดีและการฝึกพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญและถือเป็นฐานที่จะนำไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตในอนาคต
ให้ความสำคัญต่อผู้เข้ารับการฝึก (Supply Driven Approach)	ให้ความสำคัญต่อความต้องการของตลาด (Demand Driven Approach)
ฝึกเพื่อให้มีงานทำ (Training for Employment)	ฝึกเพื่อให้มีโอกาสได้งานทำอย่างยั่งยืน (Training for Employment)

รูปแบบเก่า (Old Paradigm)	รูปแบบใหม่ (New Paradigm)
เน้นการฝึก (Training)	เน้นการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self Learning)
ครูเป็นศูนย์กลางของการฝึกอบรม (Teacher Centered Training)	ผู้เข้ารับการศึกษาเป็นศูนย์กลางที่จะนำไปสู่การสอน (Learner Centered Teaching)
นโยบายการฝึก/การมีงานทำถูกควบคุม/กำกับโดยรัฐ (Policy Controlled driven by government)	รัฐและเอกชนเป็นหุ้นส่วน/ริเริ่มในการดำเนินการฝึกอบรมและหารือร่วมกัน (State and Private Sector Partnerships initial Continuing Training and Social Dialogue)
รัฐกำกับหรือมีอิทธิพลในเรื่อง ธรรมภิบาล (State dominates governance)	หลายฝ่ายได้รับการรับรองและมีส่วนร่วมในเรื่อง ธรรมภิบาล (Participatory Governance Recognition of multiple actors)
ระบบรวมศูนย์/ถูกกำกับจากศูนย์กลาง (Centralized system)	ระบบกระจายความรับผิดชอบ (Decentralized System)
ระบบการเข้ารับการเข้าฝึกค่อนข้างตายตัว (Fixed entry Regulations)	ระบบการรับและออกจากการฝึกมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นและมีหลายรูปแบบ (Flexible and Multiple entry and Exit)
การรับรองทักษะฝีมือขึ้นกับการฝึกอบรม (Skill Training)	โดยระบบการประเมิน (Assessment System) ซึ่งขึ้นกับความสามารถรวมทั้งการยอมรับ การเรียนรู้ หรือประสบการณ์อดีตหรือกำลังทำงานอยู่
เรียนรู้ครั้งเดียว (One Time Learning)	เรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต (Continuing Life – long Approach to Learning)
เน้นฝึกเพื่อทำงานเป็นลูกจ้างในโรงงาน (Formal Sector Focused on wage Employment)	เน้นการมีงานทำในทุกภาคเศรษฐกิจรวมทั้งการประกอบอาชีพอิสระ (Formal and Informal Sector including self – Employment)

กระบวนการที่กล่าวถึงนี้ โดยเฉพาะรูปแบบใหม่มีเป้าหมายชัดเจนว่า ต้องการเน้นโอกาสการมีงานทำ เพราะหากทำได้จริงก็ไม่ต้องกลัวว่า จะประกอบอาชีพของตัวเอง (อาชีพอิสระ) หรือเลือกเป็นลูกจ้างก็ทำได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามทิศทางการพัฒนาคนในปัจจุบัน ควรพยายามฝึกคนให้เรียนรู้ทักษะการประกอบไปด้วย เพราะฉะนั้น เมื่อมีฝีมือยังแถมด้วยทักษะการจัดการก็จะช่วยทำให้คนกล้าตัดสินใจมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เองการเรียนรู้และการฝึกพัฒนาคน จึงจำเป็นต้องเน้นทั้งการพัฒนาในลักษณะแนวตั้ง (คือ เน้นความลึกของ Technical Skills หรือสมรรถนะในเชิงวิชาชีพ) และขณะเดียวกันเสริมด้วยแนวราบ (เน้นทักษะการเป็นผู้นำ, การจัดการ, การใช้ภาษา, การใช้คอมพิวเตอร์ หรือ Soft Skills ต่าง ๆ) จึงจะทำให้กระบวนการเรียนรู้ครบวงจรสามารถฝ่าร้อน ฝ่าหนาว รองรับหรือปะทะความโหดร้ายของโลกแห่งการแข่งขันอย่างเอาเป็นเอาตายในขณะนี้ และเป็นแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับรายงานสรุปผลการประชุมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๕๗ เรื่อง การพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทยที่มุ่งเน้นการพัฒนาในทุกช่วงวัยอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน



ทักษะพื้นฐานที่ช่วยให้คนทำงานมีความมั่นคง มีโอกาสก้าวหน้า (รูปแบบของสิงคโปร์)

๑. ความรู้ อ่านและเขียนได้ รวมทั้งพื้นฐานด้านการคำนวณซึ่งสอดคล้องกับงานขององค์กร
๒. ความรู้และใช้งานในด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร และข้อมูล
๓. การแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล
๔. ความคิดริเริ่มและการเรียน วิทยาลัยขององค์กร
๕. การสื่อสารข้อความ และความสัมพันธ์ภายในองค์กร รวมทั้งระหว่างตนเองกับฝ่ายจัดการ
๖. การเรียนรู้ตลอดชีวิต
๗. ความรู้ที่นึกคิดต่อสภาวะการณ์ภายใต้กรอบกระแสโลกาภิวัตน์
๘. การเรียนรู้การใช้ชีวิตกับงานที่ทำ
๙. การบริหารจัดการด้วยตนเอง
๑๐. ความเข้าใจในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของสถานประกอบการ

เป็นรูปแบบที่ออกแบบ เพื่อช่วยให้พนักงานแต่ละคนได้เรียนรู้ทักษะในเชิงแนวราบ ซึ่งสามารถพัฒนาติดตัว และพัฒนาจนเป็นนิสัย เพื่อช่วยให้พนักงานปรับตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร หรือที่องค์กรคาดหวัง การทำทนายของงานและสิ่งใหม่ๆ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปรับและนำรูปแบบที่ใช้ในประเทศสิงคโปร์

#### HRD, กระบวนทัศน์เก่า/ใหม่ (Old & New Paradigm)

ประเด็น	กระบวนทัศน์เก่า	กระบวนทัศน์ใหม่
รูปแบบ ที่ใช้ในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ	ลอกเรียน เลียนแบบ คัดลอก ทำตาม	พัฒนาฐานความรู้ให้คนคิดเป็น/ เริ่มเป็น ส่งเสริมนวัตกรรมใหม่ ๆ
กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจ	ทุนและใช้แรงงาน (อาศัยปริมาณคน)	ถือนมนุษย์เป็นทุน (ต้องพัฒนาให้เป็นสินทรัพย์) มีคุณค่าทางสังคมด้วย
นโยบายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	เน้นการศึกษา (education) วางเด็กและเยาวชนให้ทั่วถึง ยั่งยืน ติดกับแนวทางเสริม รongรับ ตลาดท้องถิ่น	- การเรียนรู้ตลอดชีวิต ในทุกระดับวัย (การศึกษา ๓ วัย) - เชื่อมโยงระหว่างการศึกษากับการฝึกทักษะ เน้นการจะนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างไร
ระบบการเรียน	เรียนให้จบตามหลักสูตรแล้วทำงาน เกษียณ แล้วพักผ่อน (แนวเดิมซ้ำซาก) เหมือนกันหมด	ทำงานไปด้วย เรียนไปด้วย พักผ่อนไปด้วย โดยไม่จำเป็นต้องรอเกษียณ เป็นรูปแบบที่มีพลวัตสูง
การริเริ่มในการเรียน	ครู, ผู้ให้ความรู้	ผู้เรียน
การเชื่อมโยงระหว่างการศึกษา กับอุตสาหกรรม	ระบบปิด ต่างคนต่างทำ แบ่งแยกไม่เกี่ยวกัน	เชื่อมโยงกับทิศทางหรือตลาดอุตสาหกรรม

ประเด็น	กระบวนทัศน์เก่า	กระบวนทัศน์ใหม่
บทบาทรัฐบาล	รวมศูนย์ แบ่งแยกกันทำ กระทรวงใครกระทรวงมันใช้ วิธีการวางแผน แน่แนวน	มีอิสระระดับหนึ่ง มีการ สนับสนุนพึ่งพาระหว่าง กระทรวง และเชื่อมโยงกัน ภายใต้กรอบการพัฒนา การ สื่อสารและใช้เทคโนโลยีเชื่อมต่อ
บทบาทภาคเอกชน	มีส่วนร่วมน้อยมาก	มีส่วนร่วมมาก
การสนับสนุนการเงิน	การลงทุนในระดับการศึกษา พื้นฐานและการฝึกอบรมทักษะ	ลงทุนมากในภาคการศึกษา ผู้ใหญ่ ให้โอกาสและรักษาคุณภาพ ภาพทางการเงินในแต่ละ ระดับ (จัดสรร) แต่เน้นการ เรียนรู้ตลอดชีวิตการทำงาน

จากการประชุมประจำปี ๒๕๕๗ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ระบุถึงกลไกในการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคการผลิตและบริการไทย ทั้งสำหรับการพัฒนา กลุ่มกำลังแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานแล้ว และกำลังคนที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งได้แก่ นักศึกษาระดับ อาชีวศึกษาและอุดมศึกษา โดยมีแผนยุทธศาสตร์ และกลไกการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

**๑. แผนพัฒนากำลังคนในระดับประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙** ซึ่งผ่านความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบด้วย ๖ ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑) การผลิตและพัฒนาศักยภาพกำลังคนทุกระดับต่อเนื่องตลอดชีวิต ๒) การสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้าน กำลังคนทุกภาคส่วน ๓) การพัฒนากำลังคนให้มีศักยภาพสูงและมีความสามารถในระดับสากล ๔) การสร้างเสริมเครือข่ายในการพัฒนากำลังคน ๕) การสนับสนุนให้กำลังคนมีความมั่นคงและหลักประกันในชีวิต ๖) การสนับสนุนให้กำลังคนมีคุณธรรม

**๒. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)** มีวิสัยทัศน์เพื่อมุ่งเน้นให้แรงงานมีศักยภาพสูง เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีประกอบด้วย ๖ ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงานและความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการด้าน แรงงานระหว่างประเทศ การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน การพัฒนาการบริหาร จัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

**๓. นโยบายพัฒนารอบคุณวุฒิวิชาชีพของประเทศไทย (Thailand Vocational Qualification: TVQ)** เป็นนโยบายที่รัฐบาลร่วมกับเอกชนในการสร้างระบบความเชื่อมโยงระหว่างคุณวุฒิทางการศึกษาตาม ระดับการเรียนรู้กับคุณวุฒิวิชาชีพตามระดับความสามารถที่สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนที่เทียบเคียงกับ มาตรฐานสากล เพื่อให้แรงงานที่มีทักษะสามารถมีเส้นทางความก้าวหน้าในวิชาชีพที่ชัดเจน ช่วยสร้างแรงจูงใจ ในการพัฒนาคุณภาพของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยเฉพาะระดับช่างเทคนิคและช่างฝีมือ ซึ่งสามารถนำระดับคุณวุฒิวิชาชีพไปเทียบโอนกับระดับคุณวุฒิการศึกษาได้ หากผ่านการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพแล้ว อีกทั้งยังเป็นการเตรียมพร้อมของแรงงานเพื่อรองรับกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานทักษะฝีมือภายใต้ประชาคม

อาเซียนด้วย ซึ่งได้มีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ขึ้น เมื่อเดือนเมษายน ปี ๒๕๕๕ เพื่อเป็นกลไกในการผลักดันระบบคุณวุฒิวิชาชีพในประเทศไทย โดยเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำมาตรฐานอาชีพในแต่ละสาขา จัดการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพ รับรองและประเมินองค์กรที่ทดสอบการประยุกต์ใช้ความรู้ ทักษะและความสามารถในการประกอบอาชีพของบุคคล รวมถึงเทียบเคียงคุณวุฒิวิชาชีพกับคุณวุฒิทางการศึกษา ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรื่อง การกำหนดสาขาวิชาชีพที่ได้รับประกาศนียบัตรคุณวุฒิวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพสามารถออกหนังสือรับรองมาตรฐานอาชีพและให้ประกาศนียบัตรคุณวุฒิวิชาชีพแก่ผู้ที่ผ่านการประเมินทดสอบสมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ จากองค์กรที่มีหน้าที่รับรองสมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ จำนวน ๔๖ สาขาวิชาชีพ และอยู่ระหว่างการเร่งจัดทำมาตรฐานอาชีพตามสาขาวิชาชีพเหล่านี้

**๔. มาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน** ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีมาตรการด้านภาษี ที่ภาคเอกชนสามารถนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมมายกเว้นภาษีเงินได้เป็นกรณีพิเศษได้ ๒ เท่า รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

**๕. คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.)** ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการฝึกอาชีพและประสานแผนการพัฒนาฝีมือแรงงานของหน่วยงานด้านการพัฒนาแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชนในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงาน ลดความซ้ำซ้อน ประหยัดงบประมาณ มีกลไกที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ทุกจังหวัด โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังแรงงานในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนอะไหล่ยานยนต์ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑) พัฒนากำลังแรงงานให้มีสมรรถนะในระดับมาตรฐานสากล ๒) พัฒนามาตรฐานวิชาชีพ/มาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานสมรรถนะ ๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านแรงงานของตลาดแรงงานและความต้องการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานและการพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน และ ๔) จัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลาระดับกลางและสูงในกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว แผนงานการจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขึ้นในภาคต่างๆ โดยยึดตามการดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรมหลักของแต่ละพื้นที่ เช่น สถาบันที่เน้นพัฒนาแรงงานด้านท่องเที่ยวและโรงแรมในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อบูรณาการข้อมูลสารสนเทศทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนกำลังคนระดับชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินงานเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

#### **๕. ประเด็นปฏิรูป, พัฒนา**

การปฏิรูปที่จะเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ประกอบด้วย ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) การปฏิรูปและการพัฒนา ด้านการเตรียมคนก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(๒) การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียนการสอนในสาขาช่าง หรืออาชีวศึกษาและฝีมือแรงงาน

(๓) การปฏิรูปและการพัฒนา ประชากรวัยทำงาน กำลังแรงงาน ให้มีศักยภาพสามารถใช้ประโยชน์แรงงานได้เต็มที่ ภายใต้โอกาสและเสรีภาพในการเลือกอาชีพ

#### ๕.๑ การปฏิรูปและการพัฒนาด้านการเตรียมคน

(๑) ให้นำรูปแบบของธนาคารโลก กรอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ข้อแนะนำปีที่ ๑๙๕) ไปประยุกต์หรือร่วมกับรูปแบบอื่น ๆ ที่สอดคล้อง

(๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ประยุกต์รูปแบบที่ส่งเสริมพัฒนาการเด็กในวัยอนุบาล (Early Child Development) ในวัยมัธยมต้น มัธยมปลาย วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ภายใต้กรอบการเรียนรู้ที่ส่งเสริมความคิดริเริ่ม พัฒนาการด้านจิตใจ ด้านสังคม พัฒนาสติปัญญาความนึกคิด ตั้งแต่ระดับพื้นฐานขึ้นไป เพื่อเตรียมประชากรให้มีพัฒนาการด้านสังคม และทักษะพร้อมจะรับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการเรียนรู้ที่วัดผลหรือประเมินได้ว่าได้เรียนจริง

(๓) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ จัดตั้งคณะทำงานซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อวางกรอบนโยบายแห่งชาติ ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ตั้งแต่เกิดจนถึงวัยทำงาน ระหว่างทำงาน และการทำงานภายหลังเกษียณอายุ

(๔) ให้คณะทำงานจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาคน ๓ วัย สร้างเอกภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (Education) การอาชีวศึกษา (Vocational Education) และการฝึกทักษะ (Training) ให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน พึ่งพาและเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้

(๕) รัฐบาลให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ และนำข้อแนะนำปีที่ ๑๙๕ มาปรับใช้ โดยปฏิรูปงานของกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในส่วนของกรมการจัดหางานควรทบทวนงานแนะแนวอาชีพ โดยเพิ่มอัตรากำลังคนให้การอบรมในเรื่องตลาดอาชีพ ศึกษาวิจัยแนวโน้มตลาดแรงงาน ในปัจจุบันและอนาคต ในส่วนการปฏิรูปกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้ตั้งคณะทำงานผสม ซึ่งมีผู้แทนจากกรมอาชีวศึกษา และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เพื่อบูรณาการแนวคิดและวางกรอบปฏิรูป แนวการสอนการเรียนในสถาบันอาชีวศึกษาและการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยประยุกต์แนวทางการฝึกการเรียนแบบ CBT หรือรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งอบรมครู หรือผู้ฝึกให้เข้าใจรูปแบบ ตลอดจนปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนการสอน การเรียนของเยาวชนในกรอบใหม่

(๖) ประยุกต์แนวการสอนการเรียนตามแนวรูปแบบ STEPS (Skills toward Employment and Productivity) ของธนาคารโลก ที่เน้น “ผู้เรียน” เป็นศูนย์กลาง เน้นการเรียนรู้จริงปฏิบัติได้จริง ให้อิสระสถาบันและครูผู้สอนในระดับหนึ่งในการที่จะประยุกต์แนวทางการสอน ทั้งนี้ภายใต้กรอบที่กำหนด โดยมีการประเมินผู้เรียนเป็นระยะและต่อเนื่อง รวมทั้งการประเมินโดยหน่วยงานกลาง ตามกรอบมาตรฐานการเรียนการสอนที่จัดวางไว้ล่วงหน้าแล้ว

(๗) โรงเรียนและสถาบันอาชีวศึกษา ควรส่งเสริมการเรียนรู้ในระดับแนวราบด้วย อาทิ การริเริ่ม การประยุกต์การเรียนไปสู่การค้นคิด ริเริ่ม สิ่งใหม่ หรือการทดลองเพื่อให้เห็นประจักษ์

(๘) ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการแนะแนวการศึกษาภายหลังจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เกิดการส่งเสริมในการศึกษาต่อที่ตรงกับศักยภาพ โดยการมีระบบคัดกรองหรือทดสอบร่วมด้วย

๕.๒ การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียน การสอนในสาขาช่าง หรือการอาชีวศึกษาและฝีมือแรงงาน

(๑) ให้นำรูปแบบ CBT และรูปแบบการเรียนรู้อื่น ๆ ที่เน้น “ผู้เรียน” เป็นศูนย์กลาง ปรับกระบวนการสอน การเรียน ภายใต้กรอบใหม่ ซึ่งประเทศพัฒนาอย่าง เกาหลีใต้ หรือสิงคโปร์ใช้อยู่ โดยหลักการการเรียนการสอน แบบ CBT เป็นการออกแบบให้ผู้เรียนมีบทบาทสำคัญ สามารถควบคุมการเรียนรู้ของตนเองให้มากขึ้นกว่าเดิม ในลักษณะดังต่อไปนี้

- ผู้เรียนสามารถสาธิตสิ่งที่ตนเรียนมา (Demonstration)
- ผู้เรียนสามารถอธิบายสิ่งที่ตัวเองได้เรียน (Explanation)
- ผู้เรียนสามารถฝึกปฏิบัติ ให้เห็นจริงได้ (Practice)
- ผู้เรียนมีความสามารถที่จะทบทวนสิ่งที่ตนเรียนไปแล้วได้ (Review)
- ผู้เรียนสามารถที่จะประยุกต์สิ่งที่เรียนได้ (application)

ระบบ CBT นอกจากมีแนวทางสะท้อนศักยภาพหรือฝึกผู้เรียนให้สามารถสาธิต หรือ แสดงออกซึ่งสิ่งที่เรียนมาแล้ว ยังฝึกผู้เรียนให้เปลี่ยนพฤติกรรมและสร้างความรับผิดชอบ การแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้าซึ่งสามารถขมวดกิจกรรมและภารกิจระหว่างการฝึก ดังนี้

ก) ความสามารถที่จะทำงาน ดูแลงาน หรือดำเนินการได้ด้วยตนเอง ในภารกิจที่อาศัย หรือใช้ทักษะเฉพาะด้านที่งานนั้นระบุเอาไว้

ข) มีความสามารถในการเชิงจัดการที่จะดูแลงานย่อย ที่แตกต่างกันหลากหลาย ในกลุ่มงานหลัก (ทักษะในการจัดการงานย่อยที่หลากหลาย)

ค) มีความสามารถที่จะสนองต่อปัญหา (หากมี) โดยสามารถแยกแยะหรือปรับแก้งาน ที่เป็นปัญหา มีทักษะในการจัดการในช่วงเวลาที่เกิดปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไข

ง) มีความสามารถที่จะจัดการงานด้วยความรับผิดชอบและเป็นไปตามความคาดหวัง ขององค์กร (ทักษะและบทบาทตามสภาพการณ์)

(๒) โดยสรุปการฝึกทักษะฝีมือแบบ CBT จะมีคุณสมบัติหรือแนววิธีการดังต่อไปนี้

(๒.๑) ปรับปรุงและให้ความสำคัญสิ่งที่ได้เรียนหรือฝึกไปแล้ว (Improve the importance of what is learnt)

(๒.๒) ใช้แนวทางและให้ความสำคัญต่อการลงมือทำมิใช่เนื้อหา (Approach labor performance and not course contents)

(๒.๓) สนับสนุนให้เกิดการบูรณาการของเนื้อหาที่จะนำไปสู่การทำงานได้จริง (Facilitate the integration of contents applicable to work)

(๒.๔) กระตุ้นการเรียนรู้ที่จะนำไปสู่การแก้ไขสถานการณ์ที่ซับซ้อน (learning applicable to complex situations)

(๒.๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้อย่างมีอิสระของผู้เรียนแต่ละคน (Foster the individual autonomy)

(๒.๖) ปรับเปลี่ยนบทบาทของครูฝึกไปเป็นผู้สนับสนุนหรือผู้อำนวยการความสะดวกในการ เรียนรู้ (Change teachers, role into a learning facilitator mode)

นอกจากนั้นผู้เชี่ยวชาญการฝึกทักษะฝีมือ โดย Mr.Mertens ได้เสนอแนวทางสำคัญที่จะ นำไปสู่การฝึกแบบ CBT ดังนี้

(๒.๗) มีการกำหนด รับรอง และเผยแพร่ Competency อย่างรอบคอบ และด้วยความ ระมัดระวัง (Carefully identified/verified and well-known competencies)

(๒.๘) การฝึกที่จะนำไปสู่การพัฒนา Competency แต่ละสาขา รวมทั้งการประเมินผู้เรียนแต่ละคนในแต่ละสาขา Competency (Training oriented to the development of each competency and individual assessment for each competency)

(๒.๙) การประเมินผลการฝึกเน้นความรู้ ทักษะ และ การลงมือทำของผู้เรียนเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญ (Assessment considers the knowledge / attributes and performance as main sources of evidence)

(๒.๑๐) ผู้เรียนพัฒนาการฝึกของตนเองตามความสามารถที่มี (Student progress at their own pace along the program)

(๒.๑๑) การฝึกพยายามเน้นแบบตัวต่อตัวระหว่างผู้สอนและผู้เรียนเท่าที่จะเป็นไปได้ (Training is as individualized as possible)

(๒.๑๒) เน้น “ผล” การฝึกหรือการเรียน (There is a strong emphasis on results)

(๒.๑๓) ต้องการมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานในการกำหนดรายละเอียดของยุทธศาสตร์การเรียน (Requires workers participation in the elaboration of learning strategies)

(๒.๑๔) ประสบการณ์จากการเรียนรู้ เกิดจากการประเมินผลและการตอบรับที่ต่อเนื่อง (Learning are oriented by feedback) อาทิ

- สร้างกรอบการเรียนการสอนในสาขาช่าง ทั้งในระบบและนอกระบบ ทั้งภาคสามัญ และภาคพิเศษในการพัฒนาฝีมือให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในด้านหลักการความแตกต่างในเรื่องการประยุกต์หรือเน้นความเข้มข้นในแต่ละสาขาสามารถทำได้ โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนา

- ปรับหลักสูตรการเรียน การสอน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานหรือคุณวุฒิวิชาชีพที่มีการกำหนดไว้โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อโอกาสในการทดสอบและขยับฐานะทางสังคม

- สร้างกระบวนการที่ให้ผู้เรียนได้เข้าใจว่า การเรียนสาขาช่างมิใช่เพื่อการทำงานรับจ้าง หรือเป็นลูกจ้างเสมอไป ระบบ CBT จะช่วยทำให้ผู้เรียนสามารถประกอบอาชีพอิสระได้ รวมทั้งสามารถเป็นเจ้าของธุรกิจของตนเองได้เช่นเดียวกัน

- ในการกำหนดหลักสูตร ควรพิจารณาควบคู่ไปกับทิศทางการพัฒนาประเทศและแนวโน้มการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรม และความต้องการของตลาดและไม่จำเป็นจะต้องเป็นตลาดภายในประเทศแต่อย่างเดียว แต่ครอบคลุมถึงตลาดโลกด้วย เพราะปัจจุบันภาคการผลิตและการให้บริการมีลักษณะเป็น “โซ่ห่วงอุปทาน” (Supplies Chained) คือ มอบหมายให้ผลิต ณ ส่วนใดของประเทศในโลกก็ได้ รับจ้างผลิตก็ได้

- ก่อนจบการฝึกและการเรียน ควรมีปัจฉิมนิเทศ ให้ผู้เรียนเข้าใจตลาดแรงงานและให้เห็นความสำคัญของวิชาชีพ และทักษะช่าง หากฝึกปฏิบัติจนสามารถเป็นช่างที่ชำนาญ ทักษะจะติดตัวไปจนตาย ซึ่งผู้เป็นช่างสามารถทำงาน ณ ส่วนใด หรือประเทศใดก็ได้ในโลก เพราะฉะนั้น กรมการจัดหางานจะต้องฉวยโอกาสนี้ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และมีแผนสร้างงานและจัดหางานที่มีเครือข่ายกว้างขวาง โดยมีข้อมูลทั้งอุปสงค์และอุปทานแรงงานมาบรรจบกัน โดยให้ความต้องการทำงานและการเสนอว่าจ้าง พบกัน ณ ที่ใดที่หนึ่ง ภายใต้การคุ้มครองที่เหมาะสมและมีสภาพการจ้างที่เป็นธรรม

### ๕.๓ การปฏิรูปและการพัฒนา ประชากรวัยทำงานและกำลังแรงงานให้มีศักยภาพ

สามารถใช้ประโยชน์จากแรงงานของตนได้เต็มที่ มีโอกาสทำงานที่มีคุณภาพ มีเสรีภาพในการเลือกอาชีพและมีรายได้ที่เป็นธรรม ซึ่งการจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จะต้องสร้างวัฒนธรรมให้คนทำงานในตลาดอยู่แล้วตระหนักถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในปัจจุบัน ๒ ประการ คือ

(๑) อาชีพอายุสั้น แต่ชีวิตคนยืนยาวขึ้น เพราะฉะนั้น จะต้องสร้างนิสัยแห่งการเรียนรู้ตลอดเวลา ไม่ว่าตนเองจะอยู่วัยไหน ยิ่งเป็นวัยกลางคนหรือเริ่มเข้าสู่วัยผู้สูงวัยยิ่งจำเป็นต้องเรียนรู้มากขึ้นกว่าเดิม เพราะผู้เริ่มเข้าสู่แรงงานสูงวัยนั้น ความมั่นคงในการทำงาน หรือโอกาสในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะลดลง

(๒) การเรียนรู้ สามารถทำได้ไหนก็ได้และเวลาไหนก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเข้ารับการศึกษาอย่างเป็นทางการเสมอไป อาทิ การเรียนรู้จากการทำงาน การเรียนรู้จากที่สถานประกอบการจัดให้การเรียนรู้ด้วยตนเองจากสื่อต่าง ๆ เป็นต้น ที่สำคัญจะต้องสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับตนเอง โดยฝึกหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต

๕.๔ สำหรับประเทศไทย การพัฒนาคนวัยทำงาน หรือกำลังแรงงานที่กำลังทำงานในตลาดอยู่แล้ว มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาในการเริ่มต้นของรายงานฉบับนี้ ที่ต้องการย้ำก็คือ ประเทศไทยขาดคนทำงาน คนที่กำลังทำงานก็มีมือต่ำ คุณภาพต่ำ ถ้าไม่ปรับปรุงปฏิรูป แทนที่จะไม่มีคนทำงานแต่อย่างเดียว คนที่มีอยู่ก็ไม่มีศักยภาพ หรือคุณภาพอีกด้วย ถ้าไม่เร่งแก้ไข ประเทศไทยคงประสบปัญหาอย่างรุนแรง นอกจากไม่อาจแข่งขันได้แล้ว ประเทศจะล้าหลัง และอาจต้องตามหลัง ลาว กัมพูชา เวียดนาม และเมียนมาร์ได้

๕.๕ นอกจากการเรียนรู้ตลอดชีวิตแล้ว เป้าหมายในการเรียนรู้จะต้องถูกกำหนดให้เป็นแผนงาน และโครงการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจะต้องร่วมมือเพื่อสร้างโอกาสให้คนทำงานได้เรียนรู้ทุกขั้นตอนของช่วงชีวิตทำงาน ในสาขาที่มีโอกาสก้าวหน้า สร้างกรอบแนวคิดที่เรียกว่า “การเรียนรู้เพื่อทำงานที่ยั่งยืน” (Learning for employability) แนวคิดนี้ในหลักการ คือ คนทำงานแต่ละคนมีศักยภาพที่จะรักษางานที่ตนเองทำได้นานตราบเท่าที่ต้องการ เพราะนายจ้างจะไม่กล้าเลิกจ้างคนที่ขยันเรียนรู้ ปฏิบัติงานได้จริง สามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงเพื่อการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ไม่มีความล้าสมัย หรือไม่สามารถก้าวทันเทคโนโลยี เพราะฉะนั้น หากคุณสมบัตินี้อยู่ในตัวคนทำงานทุกคน การมีงานทำที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้น

๕.๖ คนที่กำลังทำงาน (กำลังแรงงาน) และประชากรวัยทำงาน (คนกำลังหางาน) หรืออยากกลับเข้าสู่โลกอาชีพใหม่ คนสูงวัยที่เกษียณแล้วแต่ประสงค์จะกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ ควรมีโอกาสขยับฐานะทางสังคม เพิ่มรายได้ และสามารถเปลี่ยนอาชีพได้ เพราะฉะนั้น จะต้องส่งเสริมให้สมาคม หรือชมรมวิชาชีพจัดตั้งกรอบคุณวุฒิวิชาชีพของสาขาที่ตนทำขึ้นมา กำหนดระดับขั้นการพัฒนาของอาชีพ สร้างให้เกิดการยอมรับและเผยแพร่ให้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในการฝึกช่าง หรือการเรียนอาชีวศึกษา รวมทั้งระดับอุดมศึกษา

### ๕.๗ แนวทางปฏิรูปและการพัฒนา คนที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว มีดังนี้

(๑) ส่งเสริมให้นายจ้าง สถานประกอบการฝึกคน ลูกจ้างของตนเอง โดยรัฐบาลสนับสนุนอย่างกว้างขวาง และถือเป็นนโยบายหรือวาระแห่งชาติ

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐเร่งระดมสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้แก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ กำหนดคุณวุฒิวิชาชีพ ส่งเสริมอาชีพ สร้างกลไกตลาด และระบบห่วงโซ่อุปทาน เพื่อก่อให้เกิดงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นฐานรองรับให้คนกระตือรือร้นในการคิดค้น พัฒนางานที่กำลังทำ สร้างวัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการอิสระ (เจ้าของกิจการ)

(๓) ส่งเสริมการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อโอกาสการเปลี่ยนอาชีพ การเพิ่มรายได้และการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(๔) เปิดให้บริการการฝึกทักษะที่หลากหลาย โดยปฏิรูปหลักสูตรและแนวทางฝึกที่เน้นหรืออิงตลาด หรือแนวโน้มการเติบโตของผลิตภัณฑ์ ระบบการฝึกควรมีความยืดหยุ่น มีพลวัต สอดรับกับความต้องการของผู้เรียน หรือเข้าถึงผู้เรียน เน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ รวมทั้งการประเมินผลที่เป็นระบบ

(๕) ปฏิรูประบบการฝึกเตรียมเข้าทำงาน ฝึกเสริมทักษะ โดยการฝึกอบรมครูฝึก ให้เข้าใจถึงแนวทางการสอน การเรียนใหม่ ปรับกระบวนการทัศน์ครูฝึกและเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง

(๖) ปฏิรูประบบการสอน การเรียน ในสถาบันอาชีวศึกษา เพื่อเตรียมคนให้พร้อมเรียนและก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เคยชินกับวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพราะคนเหล่านี้ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน และต้องเรียนรู้ต่อไป จึงควรให้เข้าใจระบบการเรียนแบบ CBT หรือระบบอื่นๆ ที่นำมาใช้ในการปรับปรุงงาน

(๗) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ จะต้องทำงานร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมการจัดหางานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มีการปรับหลักสูตรในการฝึกทักษะที่อยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานฝีมือ และกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อโอกาสในการทดสอบตนเอง ตลอดจนขยับฐานะทางสังคมต่อไป เพราะมาตรฐานฝีมือที่ดี หรือกรอบคุณวุฒิวิชาชีพที่ดี จะไม่มีความหมายหากไม่มีการเผยแพร่ ทำการฝึกอบรมเพื่อเตรียมคนก่อนที่จะไปทดสอบในอดีตที่ผ่านมา มีการยกร่างกำหนดมาตรฐานฝีมือขึ้นมากมาย แต่ไม่มีใครรู้และไม่มีใครฝึกอบรมต่อยอด เพื่อเตรียมคนสำหรับทดสอบ งบประมาณจำนวนมหาศาลจึงสูญเสียไปในการจัดทำมาตรฐานแต่ไม่มีการเชิญชวนหรือเปิดให้มีการฝึกอบรม เมื่อไม่มีใครรู้หรือรู้ แต่ไม่รู้ว่าต้องเตรียมตัวอย่างไร หรือไม่มีการทบทวนภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ ไปทดสอบก็ไม่ผ่าน อันจะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวเรื่อยมา มาตรฐานหรือกรอบคุณวุฒิวิชาชีพจึงเป็นแค่เศษกระดาษ นานวันเข้าเทคโนโลยีก็เปลี่ยน สิ่งที่ลงทุนลงแรงก็เปล่าประโยชน์ ใช้ไม่ได้กับตลาดวิชาชีพที่เปลี่ยนแปลง

(๘) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ควรมีการทบทวนมาตรฐานฝีมือแรงงาน และมาตรฐานอาชีพและกรอบคุณวุฒิวิชาชีพเป็นระยะและต่อเนื่อง เพื่อดูว่ายังเข้ากับสถานการณ์ หรือโลกแห่งความเป็นจริงเพียงไร ต้องปรับเปลี่ยนหรือไม่

(๙) ปฏิรูประบบการแนะแนวอาชีพของกรมการจัดหางาน โดยให้จัดทำกรอบข้อมูล ตลาดอาชีพ และจัดระบบการแนะแนวอาชีพที่เข้าถึงเยาวชนทั่วไปทุกภาคส่วน รวมทั้งแรงงานอิสระ เยาวชนระหว่างการศึกษาคควรมีการแนะแนวอาชีพอย่างต่อเนื่อง และควรจัดทำข้อมูลที่ส่งถึงผู้ปกครองของเยาวชน เพราะผู้ปกครองจะเป็นผู้กระตุ้นเยาวชนให้ใส่ใจ ติดตาม เพื่อให้มีการตระหนักว่า “โลกอาชีพ” นั้นมีความสำคัญมาก เพราะเลือกผิดนอกจากเสียเวลา ยังเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่ควรจ่ายอย่างยิ่ง เลือกรเรียนผิดนอกจากตนเองผิดหวังแล้ว เศรษฐกิจของชาติก็ถูกนำไปใช้โดยสิ้นเปลือง ไม่เกิดประโยชน์ ในแต่ละปีที่เยาวชนมีต้นทุนการเรียนใช้จ่ายเป็นค่าเรียนจำนวนมหาศาล เมื่อเรียนในสิ่งที่ไม่รู้ว่าเมื่อจบหลักสูตรแล้ว ออกมาทำอะไรได้บ้าง ใครจะว่าจ้างหรือเปล่า

(๑๐) กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาคนในตลาดให้เป็นรูปธรรม มีการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดแผนงาน โครงการที่ชัดเจน (Policy Coherence) มีการรอบเวลาการปฏิบัติงาน การประเมินผลและสอดคล้องกับแผนงาน หรือโครงการอื่น ๆ ที่มีนโยบายมาก่อนหรือจัดทำร่วมกัน (Policy Alignment)



## “STEP Framework”: บันได ๕ ขั้นสู่การพัฒนาทักษะและผลิตภาพแรงงานไทย

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำเสนอกรอบความคิดของ “บันได ๕ ขั้น” ในการพัฒนาทักษะและผลิตภาพแรงงานหรือที่เรียกว่าง่าย ๆ ว่า “STEP” Framework อันย่อมาจาก “Skill Toward Employment and Productivity” Framework โดยจำแนกการวิเคราะห์ในแต่ละขั้นได้ดังนี้

**บันไดขั้นที่ ๑ : เริ่มพัฒนาเด็กอย่างถูกต้อง (Getting children off to the right start)** ทักษะของมนุษย์ควรได้รับการพัฒนาตั้งแต่ในระดับชั้นปฐมวัย (Early Childhood) โดยจากข้อมูลพบว่า เด็กก่อนวัยเรียนของไทยมากกว่าครึ่งยังอยู่ในสภาวะของการขาดสารไอโอดีน (Iodine Deficiency) โดยเฉพาะในเขตชนบทที่ครอบครัวมีฐานะยากจน และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งไอโอดีนได้มากพอ ปัญหาการขาดสารไอโอดีน นี้เป็นปัญหาระดับประเทศที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง อันจะส่งผลทำให้สติปัญญาของเด็กไทยไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งการด้อยการพัฒนาในสติปัญญานี้จะส่งผลไปสู่คุณภาพของการศึกษาในบันไดขั้นที่ ๒ ต่อไป

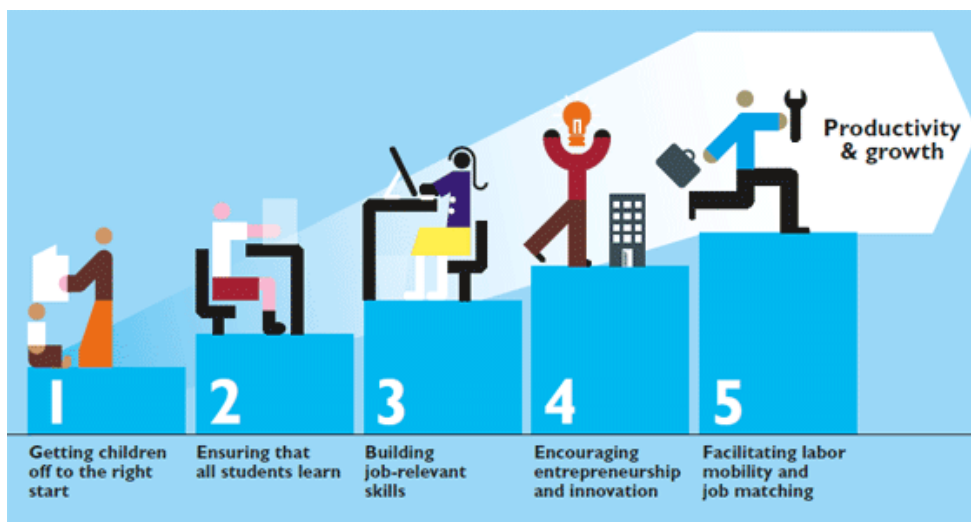
**บันไดขั้นที่ ๒ : ต้องแน่ใจว่าเด็กทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Ensuring that all students gain basic skills)** โดยภาพรวมแล้ว ระบบการศึกษาไทยประสบความสำเร็จในเชิงของปริมาณ อันสังเกตได้จากอัตราการลงทะเบียนเรียน (Gross Enrollment Rate) ที่สูงถึงร้อยละ ๑๐๐ ในชั้นประถม แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงกว่า คือ “ปัญหาทางด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนจากการทดสอบทั้งในประเทศอย่างข้อสอบ O - NET และจากต่างประเทศอย่างข้อสอบ PISA ต่างก็พบผลที่สอดคล้องกันว่า คุณภาพการศึกษาของเด็กไทยถดถอยลงเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาของเด็กและครอบครัวเอง (เช่น การขาดสารไอโอดีนตามที่กล่าวไว้ข้างต้น) แต่ส่วนใหญ่ต่างเกิดจากการบริหารจัดการของโรงเรียน หลักสูตรที่ไม่ทันสมัย รวมไปถึงคุณภาพของครูผู้สอนด้วยเช่นกัน

**บันไดขั้นที่ ๓ : สร้างทักษะการทำงาน (Building job-relevant skills)** สถาบันอุดมศึกษารวมถึงสถาบันอาชีวศึกษาจำเป็นต้องมีบทบาทในการผลิตแรงงานเพื่อให้มีทักษะตรงกับความต้องการของนายจ้าง แต่สิ่งที่พบก็คือ นายจ้างต่างออกมาบ่นกันอย่างถ้วนหน้าว่า นักศึกษาที่จบมาใหม่ทำงานไม่เป็น ทักษะไม่ตรงกับความต้องการ รวมไปถึงยังไม่มีทักษะทางด้านภาษาและทักษะเชิงเทคนิคที่ดีพอ นอกจากนี้ นักศึกษาส่วนใหญ่ยังเลือกที่จะเรียนในสาขาสังคมศาสตร์อันเป็นสาขาจบกันมาล้นตลาด (Over-Supply) ในขณะที่สาขาที่มีความต้องการอย่างอาชีวศึกษาและสาขาทางเทคโนโลยีและวิศวกรรมกลับมีคนเลือกเรียนน้อยอย่างน่าใจหาย จากการศึกษา ยังพบว่า นักศึกษาที่มีโอกาสเรียนในสถาบันอุดมศึกษายังมาจากครอบครัวที่มีฐานะดีในเขตเมือง ในขณะที่นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนกลับไม่มีโอกาสได้เรียน (หรืออาจต้องพึ่งพาทองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา) ซึ่งประเด็นนี้เป็นที่มาของการเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ขึ้นตามมา

**บันไดขั้นที่ ๔ : สนับสนุนทักษะการเป็นผู้ประกอบการและสร้างนวัตกรรม (Encouraging entrepreneurship and innovation)** นอกจากทำหน้าที่ในการผลิตบัณฑิตออกสู่ตลาดแล้ว ระบบอุดมศึกษาของไทยยังมีส่วนร่วมที่น้อยมากในการช่วยพัฒนาทักษะแก่ผู้ประกอบการ รวมไปถึงช่วยภาคธุรกิจในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งการขาดการเชื่อมโยง (Disconnect) ระหว่างสถาบันการศึกษากับภาคธุรกิจในลักษณะนี้จึงนำมาสู่ปัญหาของภาคธุรกิจที่ไม่สามารถมีนวัตกรรมใหม่ๆ ออกสู่ตลาด และยังคงพึ่งพาจาก

การจ้างงานราคาถูก ซึ่งสุดท้ายจะเป็นอุปสรรคต่อเนื่องตามมาถึงการที่ภาคธุรกิจจะไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทักษะของแรงงานของตน

**บันไดขั้นที่ ๕ : อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและการจัดหางาน (Facilitating labor mobility and job matching)** การพัฒนาทักษะแรงงานสามารถเกิดขึ้นได้จากระบบที่เอื้อให้แรงงานสามารถโยกย้ายงานหรือหางานที่เหมาะสมกับความสามารถของตน ในปัจจุบันกระทรวงแรงงานมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าว โดยทำหน้าที่จัดฝึกอบรมและออกใบรับรองคุณวุฒิของแรงงานที่ผ่านการฝึกอบรม รวมไปถึงการส่งมอบแรงงานที่มีทักษะเหล่านั้นออกสู่ตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม ทักษะงานบางประเภทอาจจำเป็นต้องมีการออกกฎในการรับรองคุณภาพ (Quality Assurance) โดยเฉพาะงานประเภทที่อาจมีอันตรายกับผู้ใช้ ยกตัวอย่าง ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่ออกกฎหมายให้ช่างไฟฟ้าจำเป็นต้องมีใบรับรองในการประกอบวิชาชีพ เพื่อที่จะให้แน่ใจว่าแรงงานคนนั้นมีทักษะที่ถูกต้องตามงานที่ทำจริง ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบรับรองมาตรฐานระดับชาติ (National Qualification Framework) อันจะครอบคลุมไปถึงการระบบทดสอบความสามารถ (Competency Testing) และระบบการรับประกันคุณภาพ เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานนั้นจะมีทักษะเพียงพอ และที่สำคัญ ทักษะดังกล่าวไม่ใช่เฉพาะแต่เพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศ แต่ยังต้องมีเพื่อตอบสนองความต้องการในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะกับการที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอันใกล้



ที่มา: World Bank (2012) *Leading with Ideas: Skills for Growth and Equity in Thailand*, Bangkok: The World Bank

แนวทางพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่วัยเด็กจนกระทั่งวัยทำงานตลอดชีวิต

ภายใต้กรอบ STEP ของ WORLD BANK (Skills Toward Employment and Productivity)

ลำดับขั้นตอน ๕ ชั้น	วัยก่อนเข้าเรียนระดับประถม	ระดับมัธยม	วิทยาลัย/มหาวิทยาลัย	ช่วงใช้ชีวิตทำงาน
๕. อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและจัดให้ทำงานที่สอดคล้องกับสิ่งที่เรียน			<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกเตรียมรัฐ</li> <li>- การผ่านทดสอบทักษะ</li> <li>- การมีระบบให้คำปรึกษา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คำแนะนำในแต่ละช่วงชีวิตการทำงานหรือระหว่างทำงาน</li> <li>- การมีวินัย</li> <li>- การคุ้มครองไม่ว่าทำงานที่หนักก็ตาม</li> </ul>
๔. ส่งเสริมการประกอบธุรกิจและการใช้นวัตกรรม	ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ด้วยการเล่น/ทดสอบ/ตั้งข้อสงสัย และค้นหา		สร้างให้เกิดในระดับมหาวิทยาลัย/สถาบันนวัตกรรม หน่วยงานฝึกอบรมการประกอบธุรกิจส่วนตัว/การสอนให้เรียนรู้ถึงระบบความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ	
๓. สอนให้เกิดทักษะที่เกี่ยวข้องกับงานที่ตลาดคาดหวังและต้องการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทักษะพื้นฐานการอ่าน/เขียน/เลขคณิต</li> <li>- ทักษะสังคมการวางตัวและพฤติกรรมในสังคม</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเรียนรู้สู่โลกมากขึ้นในสาขาอาชีพ/อาชีพ, การฝึกทำงานในสถานประกอบการ, การเข้าร่วมโครงการที่จัดเป็นการเฉพาะในการพัฒนาอาชีพ/อาชีพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกทักษะเสริมโดยสถานประกอบการ</li> <li>- การทดสอบครั้งแล้วครั้งเล่า</li> <li>- การเรียนรู้ทักษะใหม่</li> </ul>
๒. ให้หลักประกันว่านักเรียนได้ “เรียน” จริง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cognitive Skills</li> <li>- Socialization</li> <li>- Behavioral Skills</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้โอกาสอีกครั้งในการเรียนรู้</li> <li>- Behavioral Skills</li> </ul>	
๑. เตรียมเด็กให้เข้าทำงานอย่างถูกต้องตั้งแต่แรก	<p>การได้รับสารอาหารมีโภชนาการที่ถูกต้อง, การได้รับการกระตุ้นทางด้านพัฒนาการทางสมอง จิตใจ การจะหายจะเรียนรู้, พัฒนาการทางความคิดพื้นฐาน และทักษะการอยู่ร่วมกับผู้อื่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมสุขภาพการมีอนามัยที่สมบูรณ์และการช่วยเหลือแนะนำในการเรียนรู้</li> </ul>		

## ระบบคุณวุฒิวิชาชีพของประเทศไทย (Thailand Professional Qualification System)

ปัจจุบันประเทศไทย โดยสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ได้ทำการศึกษาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ และกรอบคุณวุฒิวิชาชีพในประเทศตัวอย่างที่ดี เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลีย ฮองกง และประเทศสมาชิกในประชาคมฯ อาเซียน เช่น ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ทั้งได้ศึกษารายงานการวิจัยการพัฒนากำลังคนของไทยและรายงานการศึกษาวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshops) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการกำหนดระดับคุณวุฒิตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งสิ้นจำนวน ๔ ครั้ง โดยมีผู้แทนจากกลุ่มอุตสาหกรรมและผู้แทนจากกลุ่มธุรกิจ ดังนี้

- กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและปิโตรเคมี
- กลุ่มอุตสาหกรรมก่อสร้าง
- กลุ่มธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์
- กลุ่มธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยว
- กลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ
- กลุ่มอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์
- กลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- กลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
- กลุ่มอุตสาหกรรมประมง
- กลุ่มธุรกิจค้าปลีก
- กลุ่มธุรกิจสปาและความงาม
- กลุ่มธุรกิจถ่ายภาพ
- กลุ่มงานอนุรักษ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้าน
- กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องกล
- กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงศึกษาธิการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ผู้แทนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- ผู้แทนจากสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
- ผู้แทนจากสภาองค์การลูกจ้างแห่งประเทศไทย
- ผู้แทนสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย

จากการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมดังที่กล่าวได้นำไปสู่การพัฒนา **ระดับคุณวุฒิวิชาชีพ** ตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพของประเทศไทย ไว้เป็น ๗ ระดับ ดังนี้

ตารางสรุปกรอบคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติของสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)

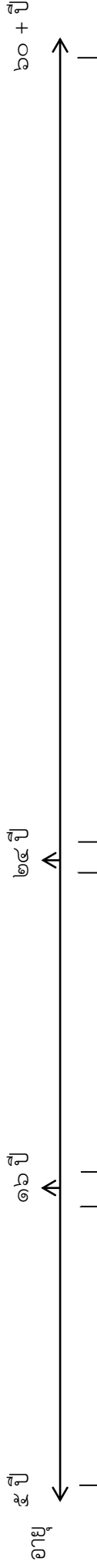
ระดับ (Level)		คำอธิบายทั่วไป (Description)	
ระดับ ๑ National Qualification of Vocational Competence ๑	Basic Skilled personnel/worker	ผู้มีทักษะเบื้องต้น	มีทักษะในการปฏิบัติงานประจำขั้นพื้นฐานทั่วไป สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานในการปฏิบัติงานได้อย่างจำกัด โดยมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด
ระดับ ๒ National Qualification of Vocational Competence ๒	Skilled personnel /worker	ผู้มีทักษะฝีมือ	มีทักษะฝีมือในการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดไว้แล้ว สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานที่พบเป็นประจำ โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎี เครื่องมือและข้อมูลพื้นฐานภายใต้การควบคุมแนะแนวของผู้บังคับบัญชา
ระดับ ๓ National Diploma Qualification of Vocational Competence	Specialize Skilled personnel/worker	ผู้มีทักษะเฉพาะทาง	มีทักษะระดับฝีมือเฉพาะทางและเทคนิคในการปฏิบัติงาน กระบวนการคิดและปฏิบัติที่หลากหลาย สามารถแก้ปัญหาทางเทคนิคควบคู่กับการใช้คู่มือ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องภายใต้การแนะแนวของผู้บังคับบัญชา
ระดับ ๔ National Advanced Diploma Qualification of Vocational Competence	supervisors, foremen, superintendent s academically qualified workers, junior management,	ผู้ชำนาญการในอาชีพ	มีทักษะทางเทคนิคในการปฏิบัติงาน มีทักษะทางความคิดและปฏิบัติที่หลากหลาย ครอบคลุมการปฏิบัติงาน หาข้อสรุปและการตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงานโดยใช้ทฤษฎีและเทคนิคอย่างอิสระด้วยตนเอง
ระดับ ๕ National Qualification of Professional Competence	Professionally qualified, and mid-management	ผู้เชี่ยวชาญในอาชีพ	มีทักษะทางเทคนิคในการปฏิบัติงาน มีทักษะในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อน มีส่วนร่วมในการวางแผน บริหารจัดการ และกำหนดนโยบายขององค์กรโดยใช้ทฤษฎีและเทคนิคในการแก้ปัญหาอย่างอิสระ สามารถพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีใหม่ๆได้ สามารถใช้ภาษาต่างประเทศและเทคโนโลยีในการปฏิบัติงานและสามารถอบรมและฝึกฝนบุคคลอื่นได้
ระดับ ๖ National Qualification of Higher Professional Competence	Experienced Specialists and Senior management	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในอาชีพ	มีทักษะในการบริหารจัดการ วิเคราะห์และประเมินเพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนและที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยสามารถนำองค์ความรู้ และทักษะจากสาขาอาชีพอื่นๆที่มีความหลากหลายมาประยุกต์ใช้ได้ สามารถกำหนดนโยบายกลยุทธ์ขององค์กรโดยจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ
ระดับ ๗ National Qualification of Advanced Professional Competence	Top management, Novel & Original	ผู้ทรงคุณวุฒิในอาชีพ	มีทักษะที่เป็นเลิศในการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กร ระบบและนวัตกรรมการทำงาน และบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถสังเคราะห์ และประเมินเพื่อแก้ไขวิกฤตปัญหาขององค์กร กำหนดทิศทางและอนาคตและเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรได้ อย่างเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ

สรุปการวิเคราะห์ตลาดแรงงานไทย

ตลาดแรงงานไทยขาดคนทำงาน ทั้งตลาดบน (Primary labor Market) ตลาดล่าง (Secondary labor Market)

สาเหตุ ๑	แนวทางแก้ไขระยะสั้น ๒	ระยะกลาง ๓	ระยะยาว ๔
<ul style="list-style-type: none"> <li>- อัตราเกิดลดลง</li> <li>- ส่งผลให้แรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดเพิ่มในสัดส่วนที่ลดลงเรื่อยๆ</li> <li>- เศรษฐกิจขยายตัว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำกัดการลงทุน</li> <li>- ย้ายฐานการลงทุน</li> <li>- พึ่งพาแรงงานต่างชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมให้แรงงานสูงวัยอยู่ในตลาดแรงงานมากขึ้น</li> <li>- ส่งเสริมให้เยาวชนทำงานหรือฝึกงานระหว่างเรียน</li> <li>- ส่งเสริมสตรีทำงานนอกบ้านเต็มเวลาหรือทำงานเต็มที</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสริมศักยภาพ/ทักษะฝีมือแรงงานไทยที่อยู่ในตลาดอยู่แล้วให้มีความสามารถมากกว่าเดิม</li> <li>- ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต</li> <li>- ส่งเสริมและยกระดับทักษะฝีมือทั้งแนวดิ่ง (Hard Skills) และแนวราบ (Soft Skills)</li> <li>- ส่งเสริมให้คนมีงานทำต่อเนื่อง/ยั่งยืน มั่นคงและยาวนานขึ้น</li> <li>- ดำเนินมาตรการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนทำงาน</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต/การสร้างงาน</li> <li>- แรงงานไทยเริ่มเข้าสู่ผู้สูงวัยมากขึ้นเรื่อยๆ</li> </ul>	$\textcircled{2} + \textcircled{3} = \text{ปฏิรูป}$ $\textcircled{3} + \textcircled{4} = \text{พัฒนา}$ $\textcircled{2} \text{ บางส่วน} + \textcircled{3} + \textcircled{4} =$ <p>การพัฒนาแนวทางแก้ไขที่อุปสรรคปัญหา การขาดแคลนแรงงานที่ยั่งยืน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้เทคโนโลยีและอุปกรณ์แทนแรงงานคน (Labor Saving Devices)</li> <li>- ส่งเสริมเศรษฐกิจที่อาศัยฐานความรู้/เทคโนโลยีและในสาขาที่ให้มูลค่าเพิ่ม</li> </ul>	<div style="border: 2px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p>แนวทางที่ยั่งยืน คือ มาตรการ ๓ และ ๔ เสริมด้วยการพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่จำเป็นและใช้ประโยชน์ได้สูงสุด</p> </div>

## การเตรียมคนและสร้างวัฒนธรรมหนักให้เกิดขึ้นคนทำงานในอนาคตอยู่แล้ว



การศึกษา ประถม/มัธยม  
ที่สอดคล้องกับโลกการทำงาน

วิทยาลัย/มหาวิทยาลัย  
- เตรียมคนให้มี Core,  
Technical และ Generic  
Skills สอดรับกับ

ตลาดแรงงานปัจจุบัน/อนาคต

Core Skills : ความรู้พื้นฐานที่จำเป็น  
(เพื่อการเรียนรู้ลึกในด้านอื่น เช่น คณิตศาสตร์ (แนวตั้ง) เป็นต้น

Technical Skills : ความรู้เฉพาะด้านลึก  
เช่น บัญชี วิศวกรรม ด้านกฎหมาย (แนวตั้ง) เป็นต้น

Generic Skills : ความรู้ทักษะเสริมทำให้คนเก่งขึ้น  
เช่น ความรู้ด้านภาษา/คอมพิวเตอร์ มนุษยสัมพันธ์  
การเป็นผู้มี ผู้นำ ความคิดริเริ่ม (แนวราบ) เป็นต้น

การเรียนรู้ตลอดชีวิตระหว่างทำงาน  
ทั้ง - Technical Skills (แนวตั้ง)  
- Generic Skills (แนวราบ)

**ปัญหา/อุปสรรค ที่ท้าทาย**

- คนไทยมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ (ต่ำทั้ง Core Technical และ Generic Skills)
- โครงการผลิตเปลี่ยน
- ระบบการจ้างงานเปลี่ยน
- ขณะที่สถานประกอบการต้องการคนมีความรู้ใหม่ ๆ สอดรับกับตลาดและการแข่งขัน
- ระบบการศึกษา/ฝึกอบรม/ของไทยยังล้าสมัย ขาดการเชื่อมโยงระหว่าง Core – Technical & Generic

## ภาคผนวก ง

เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน



**ภาคผนวก ง**  
**เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน**

**พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑**

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันประกอบกับข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว อยู่ในรูปของประกาศกระทรวง อันมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงมีปัญหาในเรื่องการยอมรับ ดังนั้น เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้ความคุ้มครองแก่การใช้แรงงานบางประเภทเป็นพิเศษกว่าการใช้แรงงานทั่วไป การห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ การให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีสิทธิลาเพื่อศึกษาอบรม การให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ของลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างหยุดประกอบกิจการ การกำหนดเงื่อนไขในการนำหนี้บางประเภทมาหักจากค่าตอบแทน การทำงานของลูกจ้าง การจัดตั้งกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้างหรือบุคคลซึ่งลูกจ้างระบุให้ได้รับประโยชน์หรือในกรณีที่มิได้ระบุ ให้ทายาทได้รับประโยชน์จากกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้างของลูกจ้างที่ถึงแก่ความตาย ตลอดจนปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑**

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้าง สมควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดห้ามนายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือความเสียหายในการทำงาน กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้สัญญาจ้างข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้าง มีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงนำเวลาทำงานปกติส่วนที่ไม่ครบแปดชั่วโมงไปรวมกับเวลาทำงานปกติในวันอื่นได้ซึ่งต้องไม่เกินวันละเก้าชั่วโมง กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษหรือค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าในกรณีที่มีการย้ายสถานประกอบกิจการ และกำหนดให้นายจ้างยื่นแบบแสดงสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน รวมทั้งเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างมีประสิทธิภาพและให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง โดยเพิ่มอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือและอำนาจในการแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการค่าจ้าง กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างเสนออัตราค่าจ้างที่กำหนดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้างและติดตามประเมินผลแผนพัฒนาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าจ้างของคณะกรรมการค่าจ้างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อกำหนดการดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแล และบริหารจัดการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีเอกภาพ สมควรยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบัน คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรได้ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่ ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

### พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้มีการตรวจลงตราหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง แต่ยังไม่ได้กำหนดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง ฯลฯ ให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่ให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

**พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒**

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมค่าธรรมเนียมตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าทำการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ท้ายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อกำหนดให้มีการเสียค่าธรรมเนียมสำหรับการตรวจลงตราและสำหรับคำขอเพื่อกลับเข้ามาในราชอาณาจักรอีกโดยให้ใช้ได้หลายครั้งได้ด้วย ประกอบกับค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าทำการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ท้ายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑**

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และโดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับ มาตรา ๑๒ งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องถิ่นใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใด เพียงใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา" ประกอบด้วย

๑. งานกรรมกร
๒. งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้น งานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา หรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม
๓. งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
๔. งานแกะสลักไม้
๕. งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้น งานขับขี เครื่องบินระหว่างประเทศ
๖. งานขายของหน้าร้าน
๗. งานขายทอดตลาด
๘. งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้น งานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว
๙. งานเจียรระโน หรือขัดเพชรพลอย
๑๐. งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
๑๑. งานทอผ้าด้วยมือ
๑๒. งานทำกระดาษสาด้วยมือ
๑๓. งานทำเครื่องเงิน
๑๔. งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วย กก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
๑๕. งานทำเครื่องดนตรีไทย
๑๖. งานทำเครื่องถม
๑๗. งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาถ
๑๘. งานทำเครื่องลงหิน
๑๙. งานทำตุ๊กตาไทย
๒๐. งานที่นอนหรือผ้าห่มนวม
๒๑. งานทำบาตร
๒๒. งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
๒๓. งานทำพระพุทธรูป
๒๔. งานทำมิด
๒๕. งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
๒๖. งานทำรองเท้า
๒๗. งานนายหน้าหรือตัวแทน ยกเว้น งานนายหน้าหรือตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
๒๘. งานทำหมวก
๒๙. งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบวิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ

๓๐. งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับการออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ

๓๑. งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
๓๒. งานปั้นหรือทำเครื่องดินเผา
๓๓. งานม้วนบุหรีด้วยมือ
๓๔. งานมัดคุเทศก์ หรือจัดนำเที่ยว
๓๕. งานเร่ขายสินค้า
๓๖. งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
๓๗. งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
๓๘. งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
๓๙. งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี

## ภาคผนวก จ

- คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน
- คณะอนุกรรมการศึกษาธนาคารแรงงาน  
สวัสดิการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์
- คณะอนุกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย
- คณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม
- คณะอนุกรรมการศึกษา ติดตาม เพื่อการปฏิรูปแรงงาน

## ภาคผนวก จ

## คณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงาน

๑. พลโท เดชา ปุญญบาล	ประธานกรรมการ
๒. นางพรรณณี จารุสมบัติ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายเอกราช ช่างเหลา	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายทวีกิจ จตุรเจริญคุณ	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายไวภูณท์ ทองอร่าม	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน	รองประธานกรรมการ คนที่ห้า
๗. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	รองประธานกรรมการ คนที่หก
๘. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	ประธานที่ปรึกษากรรมการ
๙. พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. พลเอก จิรพันธ์ เกษมสานต์สุข	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๑. พลอากาศเอก มนัส รูปขจร	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๒. นายกิตติ โกสินสกุล	โฆษกกรรมการ
๑๓. นายกิตติภณ พุ่งกลาง	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๑๔. พันเอก สิริวิชัย นาคทอง	เลขานุการคณะกรรมการ
๑๕. นายสิระ เจนจาคะ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๖. นายสรณะ เทพเนาว์	กรรมการ
๑๗. นายกษิต์เดชชนทัต เสกขุนทด	กรรมการ
๑๘. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภูสวาสดี	กรรมการ
๑๙. นายธวัชชัย อู่พานิช	กรรมการ
๒๐. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา	กรรมการ
๒๑. นายศักดิ์ดา ศรีวิริยะไพบูลย์	กรรมการ
๒๒. นายสมเดช นิลพันธุ์	กรรมการ
๒๓. นายสมศักดิ์ โล่สถาพรพิพิธ	กรรมการ
๒๔. นายสุพร สุวรรณโชติ	กรรมการ
๒๕. นางกุไชหิมาวันชาพีหนะ มนูญทวี	กรรมการ
๒๖. รองศาสตราจารย์สุชาติ นวกวงษ์	กรรมการ
๒๗. นายชิตชัย จิระตุวินันท์	กรรมการ

**คณะอนุกรรมการศึกษาธนาคารแรงงาน สวัสดิการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์**

๑. พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายธวัชชัย อู่พานิช	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายกิตติภณ ทุ่งกลาง	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นางกุไชหิมะวันชาพิหนะ มนูญทวี	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม
๕. พลตรี สุเทพ พูลวงศ์	อนุกรรมการ
๖. พันเอก กิตติพงษ์ พุทธิมณี	อนุกรรมการ
๗. นายโกวิทย์ บุรพານินทร์	อนุกรรมการ
๘. นายชรัณ เลิศธีรพจน์	อนุกรรมการ
๙. พันเอก นาคินทร์ รัตนพันธุ์	อนุกรรมการ
๑๐. นางนิตย์ โรจน์รัตนวาณิชย์	อนุกรรมการ
๑๑. ผศ.พิพัฒน์ นนทนาธรณ์	อนุกรรมการ
๑๒. นายสมชาย เอี่ยมแสนอุดม	อนุกรรมการ
๑๓. นายสมยศ ธรรมศิริ	อนุกรรมการ
๑๔. นายกษิต์เดชธนทัต เสกขุนทด	เลขานุการคณะอนุกรรมการ

**คณะอนุกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย**

๑. นายสิระ เจนจาคะ	ประธานอนุกรรมการ
๒. นางพรรณณี จารุสมบัติ	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายทวีกิจ จตุรเจริญคุณ	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายวรเทพ สกกุลพิชัยรัตน์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม
๕. นางดรุณี แก้วม่วง	อนุกรรมการ
๖. นางสาวนุจรี ยิงสิทธิสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๗. นายนิทรรัตน์ แพทย์วงศ์	อนุกรรมการ
๘. นายพัฒนธชัย สระกวี	อนุกรรมการ
๙. นายวินัย วรรณตรีวิทยา	อนุกรรมการ
๑๐. หม่อมหลวงปณชริก สมิติ	อนุกรรมการ
๑๑. นายสุภัท กุขุน	อนุกรรมการ
๑๒. นางสิริวัน รมฉัตรทอง	อนุกรรมการ
๑๓. ผศ.ผดุง พรหมมูล	อนุกรรมการ
๑๔. พันเอก สิริวิชญ์ นาคทอง	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๕. นายธนกร มณีโชติ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ



### คณะอนุกรรมการด้านการประกันสังคม

๑. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายสุพร สุวรรณโชติ	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. รองศาสตราจารย์ สุชาติ นวกวงษ์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสมศักดิ์ โส่สถาพรพิพิธ	อนุกรรมการ
๕. นายกิตติ โกสินสกุล	อนุกรรมการ
๖. นายเจษฎากร เขียนนิลศิริ	อนุกรรมการ
๗. นายชวลิต อาคมธน	อนุกรรมการ
๘. พลเอก ชำนาญ เขียรประมุข	อนุกรรมการ
๙. นางทิพย์พาพร ตันติสุนทร	อนุกรรมการ
๑๐. นางจันทวรรณ ทองสมบัติ	อนุกรรมการ
๑๑. นายสมนึก เจริญรุ่งอุทัย	อนุกรรมการ
๑๒. นายสุภาพ อร่ามเจริญ	อนุกรรมการ
๑๓. นายโสภณ พงษ์โสภณ	อนุกรรมการ
๑๔. นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๕. นางสาวจรินทร์กร นิยม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ

### คณะอนุกรรมการศึกษา ติดตาม เพื่อการปฏิรูปแรงงาน

๑. พลเอก จิรพันธ์ เกษมสานต์สุข	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายศักดิ์ดา ศรีวิริยะไพบูลย์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายสรณะ เทพเนาว์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายไวภูณท์ ทองอร่าม	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม
๕. นายสมเดช นิลพันธุ์	อนุกรรมการ
๖. นายชาลี ลอยสูง	อนุกรรมการ
๗. นายณัฐกฤตย์ ณ ชุมพร	อนุกรรมการ
๘. นางพัทธวรรณ เมฆคุชฎีรัมย์	อนุกรรมการ
๙. นายยงยุทธ เม่นตะเภา	อนุกรรมการ
๑๐. นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์	อนุกรรมการ
๑๑. นายเสนอ อัครมันตา	อนุกรรมการ
๑๒. นายเทพพนม นามลี	อนุกรรมการ
๑๓. พลโท นิติพัฒน์ กฤตีสวนสมบัติ	อนุกรรมการ
๑๔. นางเกศินี ประทุมสุวรรณ	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๕. นายสรวิชัย ศึกษานันท	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ