

3
4 **การยกระดับระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงาน**
5 **Leveraging the Transition-to-Work Ecosystem for First Jobbers**
6

7 **๑. ความเป็นมา สถานการณ์ แนวโน้ม และความท้าทาย**

8 **๑.๑ ที่มาและความสำคัญของประเด็น**

9 ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญพร้อมกันหลายด้าน ทั้งการเข้าสู่สังคม
10 สูงวัยอย่างสมบูรณ์ การลดลงของประชากรวัยแรงงาน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการ
11 เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี โครงสร้างเศรษฐกิจ และรูปแบบการทำงาน สถานการณ์ดังกล่าวทำให้
12 “การพัฒนาทุนมนุษย์” เป็นวาระสำคัญต่อความมั่นคงและขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ โดยมีอาจจำกัด
13 อยู่เพียงการเพิ่มจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา หรือการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
14 เท่านั้น แต่จำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพ เข้าถึงงานที่มีคุณค่า มีหลักประกันในการ
15 ดำรงชีวิต มีสุขภาวะที่ดี และสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างเต็มศักยภาพตลอดช่วง
16 ชีวิต

17 ข้อมูลดัชนีทุนมนุษย์ของธนาคารโลกสะท้อนว่า เด็กไทยที่เกิดในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะสามารถใช้
18 ศักยภาพด้านผลิตภาพเมื่อเติบโตเป็นแรงงานได้ประมาณร้อยละ ๖๑ ของศักยภาพที่ควรจะเป็น หากได้รับ
19 การศึกษาและมีสุขภาพที่สมบูรณ์ สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดของการพัฒนาคนทั้งในด้านคุณภาพ
20 การศึกษา สุขภาพ และโอกาสในการพัฒนาทักษะ ขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมยังส่งผล
21 ให้ประชาชนมีโอกาสนในการพัฒนาศักยภาพและเข้าสู่โลกการทำงานแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจ คุณภาพ
22 ของสถานศึกษา พื้นที่อยู่อาศัย เครือข่ายทางสังคม และการเข้าถึงทรัพยากรและระบบสนับสนุนที่จำเป็น จึง
23 สะท้อนให้เห็นว่า คุณภาพทุนมนุษย์มิได้เป็นผลจากความสามารถหรือความพยายามของบุคคลเพียงลำพัง หาก
24 เป็นผลลัพธ์ร่วมจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบสนับสนุนที่บุคคลได้รับตลอดช่วงชีวิต

25 หนึ่งในช่วงเวลาสำคัญที่มีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ คือ **“ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน”**
26 (Transition to Work) ซึ่งเป็นรอยต่อระหว่างระบบการศึกษา การพึ่งพาครอบครัว และการก้าวเข้าสู่การพึ่งพา
27 ตนเองทางเศรษฐกิจและสังคม ช่วงเวลาดังกล่าวมิได้หมายถึงเพียงการได้งานแรกเท่านั้น แต่ครอบคลุม
28 กระบวนการตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน การค้นหาและเลือกเส้นทางอาชีพ การพัฒนา
29 ทักษะ การฝึกงาน การเข้าสู่งาน การปรับตัวกับสภาพแวดล้อมการทำงาน การสร้างความมั่นคงทางรายได้
30 ตลอดจนการพัฒนาตนเองเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ

31 อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานของประชาชนไทยยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ข้อมูลของ
32 สำนักงานสถิติแห่งชาติสะท้อนว่าอัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มสูงกว่าอัตรา
33 การว่างงานโดยรวมของประเทศ แม้ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการจำแนกตามระดับการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษาทุก

ช่วงวัย มิใช่ข้อมูลเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาใหม่ จึงควรใช้เพื่อสะท้อนสัญญาณความท้าทายของตลาดแรงงาน
มากกว่าการอธิบายสถานการณ์ของผู้เริ่มต้นทำงานโดยตรง นอกจากนี้ ยังพบความท้าทายในรูปของการว่างงาน
ระยะยาว การทำงานต่ำกว่าระดับการศึกษา การทำงานไม่สอดคล้องกับทักษะหรือสาขาที่ศึกษา รายได้เริ่มต้นที่ไม่
เพียงพอหรือไม่แน่นอน รวมถึงการเข้าสู่รูปแบบการจ้างงานที่มีความมั่นคงและหลักประกันแตกต่างกัน
ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนความจำเป็นในการพัฒนาฐานข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับ “การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” ที่
สามารถติดตามเส้นทางตั้งแต่ก่อนสำเร็จการศึกษาไปจนถึงระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

ความท้าทายดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางตลาดแรงงานที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากเทคโนโลยีดิจิทัล
ปัญญาประดิษฐ์ ระบบอัตโนมัติ เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม และรูปแบบการจ้างงานที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่น
มากขึ้น ผู้เข้าสู่โลกการทำงานจึงจำเป็นต้องมีมากกว่าความรู้หรือทักษะเฉพาะวิชาชีพ แต่ต้องมีทักษะดิจิทัลและ
การใช้ปัญญาประดิษฐ์ ทักษะภาษา ทักษะทางสังคมและอารมณ์ ความรู้ทางการเงิน ความเข้าใจสิทธิแรงงาน
ตลอดจนความสามารถในการเรียนรู้ ปรับตัว และพัฒนาทักษะใหม่ตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถรับมือกับงานและ
อาชีพที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

หากระบบการศึกษา ระบบพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน นายจ้าง ระบบสุขภาพ และระบบคุ้มครองทาง
สังคมไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอาจกลายเป็น “รอยต่อแห่งความ
เปราะบาง” ที่ทำให้ความเสียเปรียบเดิมของบุคคลถูกตอกย้ำหรือสะสมเพิ่มขึ้น ทั้งในรูปของการว่างงาน การ
ทำงานที่ไม่มั่นคง รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต การก่อหนี้ ความเครียดและปัญหาสุขภาพจิต ตลอดจนการ
สูญเสียโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพ ซึ่งอาจส่งผลต่อเส้นทางชีวิต รายได้ สุขภาวะ และความมั่นคงใน
ระยะยาว

ด้วยเหตุนี้ การจัดการปัญหาการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนจากกระบวนทัศน์ที่มองว่า
เป็นเรื่องของ “ความพร้อมของบุคคล” หรือความสามารถของผู้สำเร็จการศึกษาในการปรับตัวให้เข้ากับ
ตลาดแรงงาน ไปสู่การมองว่าเป็น “ความรับผิดชอบร่วมของระบบ” ที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างระบบ
การศึกษา การพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน นายจ้าง ระบบสุขภาพ ระบบคุ้มครองทางสังคม ครอบครัว ชุมชน และ
สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต เนื่องจากความสามารถของแต่ละบุคคลในการเข้าสู่การทำงาน ตั้งหลัก และเติบโต
ในอาชีพ มิได้ขึ้นอยู่กับความพยายามส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับโอกาส ทรัพยากร และเงื่อนไขสนับสนุนที่
แต่ละคนสามารถเข้าถึงได้

การให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เริ่มต้นชีวิตการทำงาน (First Jobber) จึงมิได้หมายถึงการกำหนดนโยบาย
เฉพาะสำหรับคนรุ่นใหม่ที่ยกออกจากระบบการพัฒนาคนโดยรวม แต่เป็นการให้ความสำคัญกับ “ช่วงเปลี่ยน
ผ่านสำคัญของชีวิต” ซึ่งมีผลต่อเส้นทางรายได้ คุณภาพงาน สุขภาพกายและสุขภาพจิต ความมั่นคงทางการเงิน
การก่อหนี้ การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม และโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองในระยะยาว หากบุคคล
ได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมในช่วงเวลาดังกล่าว จะช่วยลดการสะสมของความเสียเปรียบและเพิ่มโอกาสใน
การใช้ศักยภาพได้อย่างเต็มที่ ในทางกลับกัน หากขาดระบบรองรับ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในระยะเริ่มต้นอาจสะสม
และขยายตัวเป็นความเปราะบางตลอดช่วงชีวิต

ภายใต้แนวคิด การพัฒนาตลอดช่วงชีวิต (Life-course Approach) การพัฒนาทุนมนุษย์จึงต้องมองเห็น
ความต่อเนื่องตั้งแต่ปฐมวัย วัยเรียน วัยรุ่น ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน วัยแรงงาน จนถึงวัยสูงอายุ โดยให้

1 ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคของโอกาสตั้งแต่ต้นทาง และป้องกันไม่ให้ความเสียเปรียบในช่วงหนึ่งของ
2 ชีวิตส่งผลต่อเนื่องไปยังช่วงถัดไป สำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน จำเป็นต้องสร้าง “ระบบนิเวศเพื่อการ
3 เปลี่ยนผ่านสู่การทำงานแบบไร้รอยต่อ” (Seamless Transition-to-Work Ecosystem) ที่เชื่อมโยงการศึกษา
4 การพัฒนาทักษะ การแนะแนวและจับคู่งาน การมีงานที่มีคุณค่า สุขภาพกายและสุขภาพจิต ที่อยู่อาศัย การ
5 เดินทาง ความมั่นคงทางการเงิน สวัสดิการครอบครัว และการคุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน

6 ระบบนิเวศดังกล่าวต้องเปลี่ยนจากการดำเนินนโยบายเชิงรับหรือการเยียวยาภายหลังเกิดปัญหา ไปสู่การ
7 ลงทุนเชิงป้องกัน (Preventive Investment) และ นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market
8 Policies: ALMPs) ที่ช่วยให้บุคคลสามารถเข้าถึงการแนะแนวอาชีพ การพัฒนาทักษะและยกระดับทักษะ การ
9 รับรองสมรรถนะ การฝึกงานและการเรียนรู้จากการทำงานที่มีคุณภาพ การจับคู่ระหว่างคน ทักษะ และงาน
10 ตลอดจนการสนับสนุนการประกอบอาชีพและการเป็นผู้ประกอบการที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละบุคคล
11 โดยเฉพาะกลุ่มที่เผชิญข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม หรือพื้นที่

12 ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลที่สามารถติดตาม “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน” มากกว่า
13 การพิจารณาเพียงว่าบุคคลมีงานทำหรือไม่ โดยควรครอบคลุมตัวชี้วัดด้านระยะเวลาในการเข้าสู่งาน ความ
14 สอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน คุณภาพงาน รายได้ ความมั่นคงในการจ้างงาน การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม
15 สุขภาวะในการทำงาน และโอกาสในการพัฒนาทักษะและความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบาย
16 และติดตามผลบนฐานข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์

17 การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบพื้นฐานของระบบนิเวศเพื่อการ
18 เปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน มิใช่เพียงมาตรการช่วยเหลือเมื่อบุคคลประสบปัญหา แต่เป็นกลไกที่ช่วยให้ประชาชน
19 สามารถรับมือกับความเสี่ยง ตั้งหลัก และลงทุนในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ โดยควรครอบคลุมการเข้าถึง
20 หลักประกันสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิแรงงาน การคุ้มครองรายได้เมื่อเจ็บป่วย ว่างาน หรือสูญเสียรายได้ การ
21 เข้าถึงบริการสุขภาพจิต การพัฒนาทักษะ การส่งเสริมวินัยและความมั่นคงทางการเงิน การจัดการหนี้ และบริการ
22 ทางสังคมที่จำเป็น

23 ทั้งนี้ ระบบคุ้มครองดังกล่าวจำเป็นต้องสอดคล้องกับตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงและครอบคลุม
24 คนทำงานในสถานะการจ้างงานที่หลากหลาย ทั้งลูกจ้างในระบบ แรงงานนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ
25 แรงงานแพลตฟอร์ม ผู้มีรายได้ไม่แน่นอน ตลอดจนผู้ที่ต้องย้ายถิ่นเพื่อเข้าสู่แหล่งงานหรือพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ
26 โดยควรพัฒนากลไกให้สิทธิและหลักประกันสามารถติดตามบุคคลไปได้แม้มีการเปลี่ยนงาน รูปแบบการจ้างงาน
27 หรือสถานะการทำงาน เพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนผ่านในตลาดแรงงานนำไปสู่ช่องว่างของการคุ้มครอง

28 นอกจากนี้ แนวคิด Geneva Charter for Well-being ขององค์การอนามัยโลกเสนอให้การสร้างสังคม
29 สุขภาวะตั้งอยู่บนระบบเศรษฐกิจที่รับใช้การพัฒนามนุษย์และความเป็นอยู่ที่ดี มีงานที่มีคุณค่า เคารพสิทธิและ
30 คักดิ์ศรีของคนทำงาน และมีระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม หลักการดังกล่าวมีความสำคัญต่อการออกแบบ
31 ระบบการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน เนื่องจาก “การมีงานทำ” เพียงอย่างเดียวมิใช่ตัวชี้วัดความสำเร็จที่
32 เพียงพอ หากงานนั้นมิมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ขาดความมั่นคง ไม่เปิดโอกาสให้ใช้และพัฒนาศักยภาพ
33 ไม่ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิแรงงาน หรือส่งผลกระทบต่อสุขภาวะของบุคคล

1 ดังนั้น เป้าหมายของการพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงไม่ควรหยุดอยู่ที่ “การทำให้
2 คนมีงานทำ” แต่ต้องมุ่งสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถ “เข้าสู่งานได้ ตั้งหลักได้ มีหลักประกัน เด็บโตได้ และมี
3 สุขภาวะที่ดี” โดยถือว่าคุณภาพของงาน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม สุขภาวะ และโอกาสในการเรียนรู้
4 และพัฒนาตนเอง เป็นองค์ประกอบของการพัฒนาทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพ

5 การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงเป็น วาระนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและการ
6 พัฒนาประเทศ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน การลงทุนในช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจะช่วยลดความ
7 เหลื่อมล้ำและป้องกันการสะสมของความเปราะบาง ยกระดับคุณภาพงานและผลิตภาพ เสริมสร้างความมั่นคงทาง
8 เศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมสุขภาวะของประชาชน และเพิ่มศักยภาพของกำลังคนในการรองรับการเปลี่ยนแปลง
9 ทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และโครงสร้างประชากรของประเทศ

10 ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “การผลิตแรงงานเพื่อป้อน
11 ตลาด” ไปสู่ “การสร้างระบบนิเวศที่ทำให้คนสามารถเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้อย่างมีคุณภาพ” โดยบูรณาการ
12 การพัฒนาศักยภาพ งานที่มีคุณค่า สุขภาวะ และหลักประกันทางสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพา
13 ตนเอง มีศักดิ์ศรี มีความมั่นคง และพัฒนาศักยภาพได้อย่างต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่การยกระดับ คุณภาพทุนมนุษย์
14 ให้เป็นสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ และเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาที่เป็นธรรม ยั่งยืน และไม่ทิ้งใครไว้
15 ข้างหลัง

16 **๑.๒ สถานการณ์ปัจจุบันและข้อมูลเชิงประจักษ์**

17 ช่องว่างด้านทักษะพื้นฐานเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างต่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานและการปรับตัวใน
18 โลกการทำงานใหม่ การสำรวจทักษะและความพร้อมของเยาวชนและประชากรวัยแรงงานในประเทศไทย พ.ศ.
19 ๒๕๖๕ (Adult Skills Assessment in Thailand: ASAT) ซึ่งดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างกองทุนเพื่อ
20 ความเสมอภาคทางการศึกษาและธนาคารโลก สะท้อนข้อจำกัดด้านทักษะพื้นฐานของประชากรอายุ ๑๕-๖๔ ปี
21 ซึ่งเป็นทักษะสำคัญต่อการเรียนรู้ การทำงาน และการดำรงชีวิตในสังคมร่วมสมัย ผลการสำรวจพบว่า ประชากรวัย
22 แรงงานมีทักษะการรู้หนังสือต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ ๖๔.๗ มีทักษะดิจิทัลต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ ๗๔.๑ และมีทักษะทาง
23 อารมณ์และสังคมต่ำกว่าเกณฑ์ในด้านการมีส่วนร่วมกับผู้อื่นและการเปิดรับสิ่งใหม่ ด้านละร้อยละ ๓๐.๓ ขณะที่
24 ร้อยละ ๑๘.๗ มีทักษะต่ำกว่าเกณฑ์ทั้งสามด้านพร้อมกัน

25 ช่องว่างดังกล่าวมิใช่เพียงข้อจำกัดระดับบุคคล แต่เป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างต่อคุณภาพกำลังคนและ
26 ศักยภาพของตลาดแรงงานไทย เนื่องจากการเข้าสู่โลกการทำงานในปัจจุบันต้องอาศัยทั้งความสามารถในการอ่าน
27 วิเคราะห์ และตีความข้อมูล การสื่อสาร การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์อย่างรู้เท่าทัน การทำงาน
28 ร่วมกับผู้อื่น การจัดการอารมณ์ การแก้ปัญหา ตลอดจนความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะใหม่อย่าง
29 ต่อเนื่อง

30 ผู้ที่เข้าสู่โลกการทำงานโดยมีข้อจำกัดด้านทักษะดังกล่าวย่อมมีความเสี่ยงต่อการเข้าถึงงานที่มีคุณภาพได้
31 น้อยกว่า ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและลักษณะงานได้ยากกว่า และอาจหลุดออกจากเส้นทางการ
32 เรียนรู้และพัฒนาทักษะในระยะยาว ดังนั้น การพัฒนาทักษะพื้นฐาน ทักษะดิจิทัล และทักษะทางสังคมและ
33 อารมณ์ จึงควรได้รับการยกระดับให้เป็นฐานร่วมของระบบการพัฒนาคนและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มิใช่เป็นภารกิจ
34 เฉพาะของสถานศึกษาเท่านั้น (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และธนาคารโลก, ๒๕๖๗)

1 การมีงานทำไม่เท่ากับการมีงานที่ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่: ความท้าทายด้านคุณภาพงานและความไม่สอดคล้อง
2 ระหว่างทักษะกับงาน

3 ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านจากการศึกษาสู่การทำงานมีอาจพิจารณาเพียงว่าบุคคลสามารถมีงานทำ
4 ได้หรือไม่ เนื่องจากผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานจำนวนหนึ่งอาจต้องทำงานที่ใช้ความรู้และทักษะต่ำกว่าระดับการศึกษา
5 ทำงานไม่สอดคล้องกับสาขาวิชาหรือสมรรถนะที่มี ได้รับค่าตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพ หรืออยู่ใน
6 รูปแบบการจ้างงานที่ไม่มั่นคงและมีโอกาสพัฒนาตนเองและความก้าวหน้าในอาชีพจำกัด

7 ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนความไม่เชื่อมโยงระหว่างระบบการศึกษา ระบบพัฒนาทักษะ ระบบข้อมูล
8 ตลาดแรงงาน และความต้องการกำลังคนของสถานประกอบการ และอาจนำไปสู่การสูญเสียศักยภาพของบุคคล
9 และประเทศ แม้ในทางสถิติจะถูกนับว่าเป็น “ผู้มีการงานทำ” แล้วก็ตาม

10 นอกจากนี้ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว บุคคลบางกลุ่มยังเผชิญอุปสรรคเฉพาะใน
11 การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน เช่น คนพิการ ผู้ที่อยู่นอกระบบการศึกษา และผู้ที่ขาดโอกาสในการเข้าถึง
12 ทรัพยากรหรือเครือข่ายสนับสนุน ซึ่งอาจประสพข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูล การพัฒนาทักษะ การเดินทาง การ
13 ปรับสภาพแวดล้อม และโอกาสในการจ้างงาน ส่งผลให้จำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนที่สอดคล้องกับความ
14 ต้องการและเงื่อนไขชีวิตของแต่ละกลุ่ม

15 ดังนั้น การประเมินผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงควรพิจารณา “คุณภาพของการเปลี่ยน
16 ผ่าน” และ “คุณภาพของงาน” ควบคู่กับอัตราการมีงานทำ โดยครอบคลุมอย่างน้อย ความสอดคล้องระหว่างงาน
17 กับทักษะและระดับการศึกษา ความมั่นคงของการจ้างงาน ระดับรายได้ ชั่วโมงการทำงาน การเข้าถึงหลักประกัน
18 ทางสังคม ความปลอดภัยและสุขภาวะในการทำงาน โอกาสในการพัฒนาทักษะ และความก้าวหน้าในอาชีพ

19 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลตลาดแรงงานที่สามารถเชื่อมโยงและจำแนกข้อมูลตามอายุ
20 ระดับการศึกษา สาขาวิชา อาชีพ รายได้ พื้นที่ รูปแบบการจ้างงาน และระดับการใช้ทักษะ เพื่อให้สามารถติดตาม
21 เส้นทางการเปลี่ยนผ่านและออกแบบมาตรการพัฒนากำลังคนได้ตรงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ช่วงเปลี่ยนผ่าน
22 สู่การทำงานยังเป็นช่วงเปราะบาง โดยเฉพาะผู้มีประสบการณ์ทำงานจำกัดและผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก

23 ข้อมูลสถิติแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๗ พบว่า อัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษา
24 ระดับปริญญาตรีอยู่ที่ร้อยละ ๑.๘๔ สูงกว่าอัตราการว่างงานโดยรวมของประเทศซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๐.๘๘ หรือสูงกว่า
25 ประมาณ ๒.๑ เท่า แม้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการจำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จและครอบคลุมผู้สำเร็จการศึกษา
26 ระดับปริญญาตรีทุกช่วงอายุ จึงไม่สามารถใช้เป็นตัวแทนสถานการณ์ของบัณฑิตจบใหม่โดยตรง แต่สะท้อน
27 สัญญาณสำคัญว่า การมีคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับสูงมิได้รับประกันว่าบุคคลจะสามารถเปลี่ยนผ่านเข้าสู่
28 ตลาดแรงงานได้อย่างราบรื่น

29 ช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมีความเปราะบางเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่กำลังหางานแรก ผู้ว่างงาน ผู้มี
30 ประสบการณ์ทำงานจำกัด ผู้ทำงานไม่เต็มเวลา ผู้ทำงานนอกระบบ ตลอดจนผู้ที่มีข้อจำกัดด้านทุนทรัพย์ เครือข่าย
31 ทางสังคม หรือพื้นที่อยู่อาศัย เนื่องจากบุคคลเหล่านี้อาจมีอำนาจต่อรองต่ำ มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลตำแหน่ง
32 งาน และมีทรัพยากรในการรอคอยหรือเลือกงานที่เหมาะสมแตกต่างกัน

33 สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่มีความ
34 ต่อเนื่อง ตั้งแต่การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการกำลังคน การฝึกงานและ

การเรียนรู้จากการทำงานจริง การรับรองสมรรถนะ การจับคู่งาน การให้คำปรึกษารายบุคคล ตลอดจนมาตรการ
ส่งเสริมให้นายจ้างเปิดโอกาสแก่ผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานครั้งแรกร้อยอย่างเป็นธรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๖๗)

ความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ต้นทางส่งผลต่อโอกาสในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่งานที่มีคุณภาพ

โอกาสในการเข้าสู่โลกการทำงานมิได้เริ่มต้นเมื่อบุคคลสำเร็จการศึกษา แต่เป็นผลสะสมจากโอกาสในการ
พัฒนาศักยภาพตลอดช่วงชีวิต ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนจึงส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษา
ที่มีคุณภาพ การพัฒนาทักษะ การเข้าถึงเทคโนโลยี การเรียนรู้ภาษา การฝึกประสบการณ์ การสร้างเครือข่ายทาง
อาชีพ ตลอดจนความสามารถในการเดินทางหรือย้ายถิ่นเพื่อเข้าถึงโอกาสในการทำงาน

ข้อมูลกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่า เด็กจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุด
ของประเทศ ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน มีโอกาสศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ ๕
ขณะที่เยาวชนไทยโดยเฉลี่ยมีโอกาสศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาประมาณร้อยละ ๓๐ หรือแตกต่างประมาณ ๖ เท่า

ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวสามารถส่งผ่านต่อมายังช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ผู้ที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ
อาจไม่สามารถเลือกฝึกงานที่ไม่มีค่าตอบแทน รอคอยงานที่เหมาะสม ลงทุนพัฒนาทักษะเพิ่มเติม หรือรับภาระ
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและย้ายถิ่นไปยังพื้นที่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่าได้ ส่งผลให้บางกลุ่มจำเป็นต้องเข้าสู่
งานรายได้ต่ำ งานไม่มั่นคง หรืองานที่ขาดหลักประกันเร็วกว่ากลุ่มอื่น

ดังนั้น การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจำเป็นต้องใช้หลักความเป็นธรรมและความ
เสมอภาคเป็นฐาน โดยออกแบบมาตรการแบบมุ่งเป้าสำหรับกลุ่มที่มีข้อจำกัดแตกต่างกัน เพื่อป้องกันมิให้ความ
เหลื่อมล้ำด้านโอกาสในวัยเรียนขยายตัวเป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ คุณภาพงาน สุขภาวะ และคุณภาพชีวิต
ตลอดช่วงวัยทำงาน (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, ๒๕๖๕)

รายได้เริ่มต้นและภาระค่าครองชีพเป็นปัจจัยกำหนดความมั่นคงของการตั้งหลักชีวิต

การเข้าสู่การทำงานมิได้หมายถึงเพียงการมีรายได้ แต่เป็นช่วงเวลาที่คุณคนเริ่มรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการ
ดำรงชีวิตมากขึ้น ทั้งค่าเช่าที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าสาธารณูปโภค ตลอดจนภาระหนี้เพื่อการศึกษา
และหนี้เพื่อการบริโภค ขณะที่รายได้ในระยะเริ่มต้นของการทำงานอาจอยู่ในระดับต่ำ ไม่นั่นนอน หรือไม่สอดคล้อง
กับค่าครองชีพ โดยเฉพาะผู้ที่ต้องย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหรือพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ

ความไม่สมดุลระหว่างรายได้กับต้นทุนการดำรงชีวิตอาจทำให้บุคคลขาดเงินออมฉุกเฉิน ต้องพึ่งพาสินเชื่อ
หรือหนี้เพื่อการบริโภค และมีความสามารถจำกัดในการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะของตนเอง ตลาดหลักทรัพย์แห่ง
ประเทศไทยได้ชี้ถึงความเสี่ยงของคนรุ่นใหม่ต่อการใช้จ่ายเกินกำลังและการเข้าสู่วงจรหนี้ ขณะที่ข้อมูลด้านการให้
ความช่วยเหลือฉุกเฉินของธนาคารแห่งประเทศไทยสะท้อนความจำเป็นของมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้
อย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังขาดฐานข้อมูลปฐมภูมิระดับประเทศที่สามารถระบุสถานการณ์หนี้ของผู้ที่อยู่
ในช่วงเริ่มต้นทำงานได้อย่างชัดเจน ทั้งในดำนินยามของกลุ่มเป้าหมาย ประเภทของหนี้ ระยะเวลาหลังเข้าสู่การ
ทำงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ รายได้ และค่าครองชีพ ดังนั้น การใช้ข้อมูลหนี้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มอื่นมา
อธิบายสถานการณ์ของผู้เริ่มต้นทำงานจึงควรกระทำด้วยความระมัดระวัง

การลดต้นทุนของการเปลี่ยนผ่านจึงควรครอบคลุมทั้งการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาและพัฒนา
ทักษะ ค่าเดินทาง ที่อยู่อาศัย และค่าใช้จ่ายจำเป็นในช่วงฝึกงานหรือเริ่มต้นทำงาน โดยเชื่อมโยงบทบาทของ

หน่วยงานผู้ให้ทุน กองทุนภาครัฐ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
มูลนิธิ และกลไกสนับสนุนอื่นที่มีอยู่ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการเรียนรู้และงานที่เหมาะสม โดยเฉพาะผู้ที่มี
ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นเชิงนโยบายจึงมีได้อยู่เพียงที่การแก้ไขหนี้ภายหลังเกิดปัญหา แต่ควรมุ่งสร้าง “ความสามารถใน
การตั้งหลักทางการเงิน” (Financial Resilience) ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน ผ่านการส่งเสริมความรู้
และทักษะทางการเงิน การวางแผนรายรับรายจ่าย การสร้างเงินออมฉุกเฉิน การให้คำปรึกษาด้านหนี้ การปรับ
โครงสร้างหนี้เมื่อจำเป็น การเข้าถึงสิทธิและหลักประกันทางสังคม รวมถึงโอกาสในการพัฒนาทักษะและเพิ่ม
รายได้ เพื่อไม่ให้ความเปราะบางทางการเงินในระยะเริ่มต้นส่งผลต่อสุขภาพจิต คุณภาพชีวิต และศักยภาพในการ
พัฒนาตนเองในระยะยาว (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ๒๕๖๕; ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

สุขภาพจิตเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของคุณภาพการเปลี่ยนผ่านและการมีงานที่มีคุณค่า

สุขภาพจิตเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสามารถของบุคคลในการเข้าสู่โลกการทำงาน ปรับตัว
กับองค์กร สร้างความสัมพันธ์ รักษางาน และพัฒนาศักยภาพของตนเอง สถานการณ์สุขภาพจิตของคนไทยในช่วง
พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๗ สะท้อนว่า ประชาชนมากกว่าร้อยละ ๘ มีความเครียดระดับสูง เกือบร้อยละ ๑๐ มีความ
เสี่ยงต่อภาวะซึมเศร้า และมากกว่าร้อยละ ๕ มีความเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตาย โดยความเสี่ยงบางด้านปรากฏใน
ระดับสูงในกลุ่มเยาวชน แม้ข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลเฉพาะผู้ที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นทำงาน แต่สะท้อนความจำเป็นของ
การให้ความสำคัญกับสุขภาพจิตในช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญของชีวิต (WHO, ๒๐๒๕)

ผู้ที่เปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานต้องเผชิญกับแรงกดดันหลายด้านพร้อมกัน ทั้งการหางาน ความไม่
แน่นอนของรายได้ การแข่งขัน ความคาดหวังของครอบครัว การปรับตัวเข้าสู่วัฒนธรรมองค์กร การประเมินผล
การทำงาน การย้ายถิ่น การอยู่ห่างจากเครือข่ายสนับสนุนเดิม ตลอดจนความกังวลเกี่ยวกับภาระหนี้และอนาคต
ทางอาชีพ หากขาดระบบป้องกัน ดูแล และช่วยเหลือที่เหมาะสม ปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลต่อความสามารถในการ
ทำงาน ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน การคงอยู่ในงาน และคุณภาพชีวิตโดยรวม

สุขภาพจิตจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงปัญหาส่วนบุคคล หรือเป็นภารกิจของระบบบริการสุขภาพเท่านั้น
แต่ควรได้รับการบูรณาการเป็นองค์ประกอบหนึ่งของ ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ตั้งแต่
สถานศึกษา ระบบแนะแนวอาชีพและการฝึกงาน สถานประกอบการ ระบบบริการสุขภาพ องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ครอบครัว ชุมชน และภาคประชาสังคม โดยควรมีช่องทางให้คำปรึกษาและช่วยเหลือที่เข้าถึงง่าย
ปลอดภัย รักษาความลับ ลดการตีตรา และสามารถเชื่อมต่อการดูแลได้อย่างต่อเนื่อง

ขณะเดียวกัน การส่งเสริมสุขภาวะในช่วงเริ่มต้นทำงานจำเป็นต้องครอบคลุมสุขภาพกายควบคู่กับ
สุขภาพจิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคสำหรับวัยทำงาน การประเมินและจัดการ
ปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพ การส่งเสริมพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม และการเชื่อมโยงสถานประกอบการกับหน่วย
บริการสุขภาพในพื้นที่ เพื่อให้การดูแลสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานอย่าง
ต่อเนื่อง

สถานการณ์โดยรวมสะท้อน “ช่องว่างของระบบการเปลี่ยนผ่าน” มากกว่าปัญหาของบุคคล

เมื่อพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์ร่วมกัน จะเห็นได้ว่า ความท้าทายของผู้เข้าสู่โลกการทำงานมิได้เกิดจาก
ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง หากเกิดจากความเชื่อมโยงของ ช่องว่างด้านทักษะ ความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษา กับ

งาน คุณภาพของการจ้างงาน ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส ความเปราะบางทางการเงิน และสุขภาวะ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบและเสริมแรงซึ่งกันและกัน

บุคคลที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำอาจมีโอกาสน้อยกว่า เข้าถึงข้อมูลและเครือข่ายอาชีพได้น้อยกว่า ต้องรับเข้าสู่งานที่มีคุณภาพต่ำกว่า มีรายได้และหลักประกันน้อยกว่า และมีความเสี่ยงต่อภาระหนี้และปัญหาสุขภาพจิตมากกว่า ความเสียเปรียบในช่วงเริ่มต้นดังกล่าวอาจส่งผลต่อเส้นทางรายได้ การเรียนรู้ การเติบโตในอาชีพ และสุขภาวะตลอดช่วงชีวิต

ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศจึงจำเป็นต้องก้าวพ้นจากการดำเนินมาตรการแบบแยกส่วน ไปสู่การสร้าง ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมและพัฒนาทักษะ การเข้าถึงข้อมูลและโอกาสการทำงาน การสร้างงานที่มีคุณค่า การลดต้นทุนในการตั้งหลัก การสร้างความมั่นคงทางการเงินและหลักประกันทางสังคม การดูแลสุขภาพกายและสุขภาพจิต ตลอดจนการสร้างโอกาสในการเรียนรู้และเติบโตในอาชีพอย่างต่อเนื่อง

เป้าหมายของระบบดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการทำให้ประชาชน “มีงานทำ” แต่ต้องทำให้สามารถ “เปลี่ยนผ่านเข้าสู่งานได้อย่างมีคุณภาพ” ตั้งหลักได้ มีหลักประกัน ใช้และพัฒนาศักยภาพได้ และมีสุขภาวะที่ดี” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์และความสามารถในการพัฒนาประเทศในระยะยาว

๑.๓ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ เทคโนโลยี โครงสร้างประชากร และรูปแบบการจ้างงาน จะทำให้การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานมีความซับซ้อนมากขึ้นในอนาคต ความสำเร็จของการพัฒนาทุนมนุษย์จึงมีอาจพิจารณาเพียงความสามารถในการนำคนเข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่ต้องคำนึงถึงความสามารถของบุคคลในการปรับตัว เรียนรู้ พัฒนาทักษะ เปลี่ยนบทบาทการทำงาน และรักษาความมั่นคงและสุขภาวะตลอดเส้นทางอาชีพ โดยมีแนวโน้มสำคัญ ดังนี้

๑) ความไม่สมดุลระหว่างทักษะกับงานจะเป็นความท้าทายระยะยาว และตลาดแรงงานจะให้ความสำคัญกับ “สมรรถนะที่พิสูจน์ได้” มากขึ้น ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดการพึ่งพาคุณวุฒิทางการศึกษาเพียงอย่างเดียว และให้ความสำคัญมากขึ้นกับทักษะและสมรรถนะที่บุคคลสามารถแสดงให้เห็นและนำไปใช้ในการทำงานจริง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้ระบบการศึกษาและระบบพัฒนาทักษะจำเป็นต้องปรับจากการรับรอง “สิ่งที่บุคคลเคยเรียน” ไปสู่การรับรอง “สิ่งที่บุคคลสามารถทำได้” โดยเชื่อมโยงคุณวุฒิ สมรรถนะ ประสบการณ์ทำงาน และการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ในขณะที่ประเทศไทยยังเผชิญความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะของกำลังคนกับความต้องการของภาคเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบทักษะในอนาคตจึงต้องมีความยืดหยุ่น สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมและอาชีพได้รวดเร็ว และเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถพัฒนาทักษะใหม่ ยกระดับทักษะ และเปลี่ยนเส้นทางอาชีพได้ตลอดช่วงชีวิต (OECD, ๒๐๒๕)

๒) ปัญญาประดิษฐ์จะเปลี่ยนลักษณะและสัดส่วนของภารกิจงาน มากกว่าการแทนที่แรงงานทั้งหมด การขยายตัวของปัญญาประดิษฐ์ ระบบอัตโนมัติ และเทคโนโลยีดิจิทัลจะเปลี่ยนองค์ประกอบของงานในเกือบทุกสาขาอาชีพ โดยภารกิจบางประเภทอาจถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยี ขณะที่งานอีกจำนวนมากจะเปลี่ยนไปสู่รูปแบบที่

1 มนุษย์ทำงานร่วมกับเทคโนโลยีมากขึ้น ดังนั้น ความสามารถในการใช้ AI และเครื่องมือดิจิทัลอย่างเหมาะสมจะ
2 กลายเป็นทักษะพื้นฐานของโลกการทำงานในอนาคต

3 อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีไม่ได้ลดความสำคัญของทักษะมนุษย์ แต่กลับทำให้ทักษะบาง
4 ด้านมีคุณค่ามากขึ้น โดยเฉพาะการคิดวิเคราะห์และคิดเชิงวิพากษ์ การแก้ปัญหาที่ซับซ้อน ความคิดสร้างสรรค์
5 การสื่อสาร การทำงานร่วมกับผู้อื่น ความเข้าใจบริบททางสังคม การจัดการอารมณ์ และความสามารถในการ
6 ตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน ระบบการศึกษาและระบบพัฒนาทักษะจึงต้องเตรียมคนให้สามารถ “ทำงาน
7 ร่วมกับเทคโนโลยี” มากกว่ามุ่งเพียงการเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ (OECD, ๒๐๒๔)

8 **๓) การเรียนรู้ตลอดชีวิตจะเปลี่ยนจาก “ทางเลือก” เป็นโครงสร้างพื้นฐานของความมั่นคงทางอาชีพ**
9 ความผันผวนของเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และอาชีพ ทำให้ความรู้หรือคุณวุฒิที่ได้รับในช่วงต้นของชีวิตไม่เพียงพอ
10 สำหรับการประกอบอาชีพตลอดช่วงวัยทำงาน บุคคลมีแนวโน้มต้องเรียนรู้เพิ่มเติม เปลี่ยนทักษะ เปลี่ยนบทบาท
11 หรือเปลี่ยนอาชีพหลายครั้งตลอดชีวิต

12 ระบบสนับสนุนในอนาคตจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนจากรูปแบบ “เรียนให้จบก่อนแล้วจึงทำงาน” ไปสู่ระบบที่
13 การเรียนรู้และการทำงานเชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่อง โดยพัฒนาโลก เช่น ระบบคลังหน่วยกิต (Credit Bank) การ
14 รับรองผลการเรียนรู้เดิมและประสบการณ์ทำงาน ระบบคุณวุฒิและการรับรองสมรรถนะระยะสั้น ตลอดจน
15 รูปแบบการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและเข้าถึงได้สำหรับคนทำงาน

16 ระบบดังกล่าวควรทำให้บุคคลสามารถสะสมและนำผลการเรียนรู้จากสถานศึกษา สถานประกอบการ การ
17 ฝึกอบรม และประสบการณ์จริงมาใช้ต่อยอดได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นใหม่ทุกครั้ง อันจะช่วยเพิ่มความสามารถในการ
18 เคลื่อนย้ายทางอาชีพและลดความเสี่ยงจากการถูกทิ้งไว้ข้างหลังเมื่อโครงสร้างงานเปลี่ยนแปลง รูปแบบการจ้าง
19 งานจะมีความหลากหลายมากขึ้น และเส้นแบ่งระหว่าง “แรงงานในระบบ” กับ “แรงงานนอกระบบ” จะลดความ
20 ชัดเจนลง

21 **๔) ตลาดแรงงานในอนาคตมีแนวโน้มประกอบด้วยรูปแบบการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น** ทั้งการจ้าง
22 งานประจำ การจ้างงานแบบโครงการ การทำงานอิสระ การทำงานผ่านแพลตฟอร์ม การทำงานหลายอาชีพพร้อม
23 กัน และการประกอบอาชีพที่ผสมผสานระหว่างการเป็นลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ การเปลี่ยนแปลง
24 ดังกล่าวทำให้ระบบคุ้มครองทางสังคมที่ผูกสิทธิ์ไว้กับสถานะการจ้างงานรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอาจไม่สามารถ
25 รองรับเส้นทางชีวิตการทำงานในอนาคตได้อย่างเพียงพอ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบที่ทำให้สิทธิและ
26 หลักประกันสามารถติดตามบุคคลได้ แม้มีการเปลี่ยนนายจ้าง รูปแบบการจ้างงาน หรือสถานะการทำงาน เพื่อให้
27 การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไม่กลายเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อความมั่นคงและสุขภาวะของประชาชน

28 **๕) ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่านจะเปลี่ยนจากความรับผิดชอบของบุคคลไปสู่ความ**
29 **รับผิดชอบร่วมของระบบ** แนวโน้มการบริหารจัดการระบบการศึกษาและตลาดแรงงานในอนาคตจะให้
30 ความสำคัญกับผลลัพธ์ของการพัฒนาคนมากขึ้น มิใช่เพียงผลผลิต เช่น จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จำนวนหลักสูตร
31 หรือจำนวนตำแหน่งงาน แต่รวมถึงคุณภาพของการมีงานทำ การใช้ทักษะ ความก้าวหน้าในอาชีพ และสุขภาวะ
32 ของคนทำงาน สถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องขยายบทบาทจากผู้จัดการศึกษาไปสู่การ
33 เป็น ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Support) ทั้งด้านการแนะแนวอาชีพ การสร้างประสบการณ์ทำงาน
34 การเชื่อมโยงกับนายจ้าง และการสนับสนุนการเรียนรู้หลังสำเร็จการศึกษา ขณะที่สถานประกอบการต้องมีบทบาท

มากขึ้นในการพัฒนาคนผ่านการเรียนรู้จากการทำงานจริง (Work-based Learning) ระบบพี่เลี้ยง และการพัฒนาทักษะในสถานที่ทำงาน ภาครัฐในฐานะผู้กำหนดกติกาและสร้างสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวย จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูล มาตรฐาน กลไกจูงใจ และระบบคุ้มครองที่ทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถร่วมรับผิดชอบต่อ “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน” ได้อย่างเป็นรูปธรรม

กล่าวโดยสรุป โลกการทำงานในอนาคตจะมีลักษณะสำคัญ คือ งานเปลี่ยนเร็ว ทักษะมีอายุสั้น รูปแบบการจ้างงานหลากหลาย และเส้นทางอาชีพไม่เป็นเส้นตรง การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงต้องออกแบบให้บุคคลสามารถ เข้า-ออก-กลับเข้าสู่การเรียนรู้และตลาดแรงงานได้อย่างยืดหยุ่น พร้อมมีหลักประกันรองรับความเสี่ยงตลอดเส้นทาง มีโซ่ออกแบบระบบโดยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าบุคคลจะเรียนครั้งเดียวทำงานในรูปแบบเดียว และมีอาชีพเดียวตลอดชีวิต

๑.๔ ความท้าทายและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

จากสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ความท้าทายของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานมิได้เกิดจากการขาดความพร้อมของบุคคลเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หากเป็นผลจากปัจจัยเชิงโครงสร้างหลายมิติที่เชื่อมโยงและเสริมแรงซึ่งกันและกัน โดยสามารถจำแนกความท้าทายสำคัญได้อย่างน้อย ๖ ประการ ดังนี้

๑) ความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะกับความต้องการของตลาดแรงงาน และข้อจำกัดของระบบพัฒนาทักษะ ผู้เข้าสู่โลกการทำงานจำนวนหนึ่งยังเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านทักษะพื้นฐาน ทักษะวิชาชีพ ทักษะดิจิทัล ทักษะภาษา ทักษะการสื่อสารและการทำงานร่วมกับผู้อื่น รวมถึงประสบการณ์จากการทำงานจริง ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าถึงงานที่สอดคล้องกับศักยภาพและมีเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ ปัญหาดังกล่าวมิใช่เพียง Skill Gap ของบุคคล แต่สะท้อนความท้าทายของระบบที่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลความต้องการทักษะ การออกแบบหลักสูตร การแนะแนวอาชีพ การฝึกประสบการณ์ และการพัฒนาทักษะหลังเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง (UNICEF Thailand, ๒๐๒๐)

๒) ช่องว่างระหว่างการศึกษากับการทำงาน และการขาดกลไกสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นระบบ ช่วงระหว่างการศึกษาและการเข้าสู่งานยังมีลักษณะเป็น “รอยต่อ” ที่หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบแยกส่วนกัน ผู้เรียนอาจได้รับการศึกษาแต่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับโลกของงาน ขาดโอกาสทดลองอาชีพ ขาดประสบการณ์การทำงานจริง หรือไม่สามารถเชื่อมโยงทักษะที่มีเข้ากับตำแหน่งงานที่เหมาะสมได้ ความท้าทายสำคัญจึงอยู่ที่การสร้างระบบ Transition Support ที่เชื่อมสถานศึกษา หน่วยงานพัฒนาทักษะ บริการจัดหางาน นายจ้าง และระบบสนับสนุนทางสังคมเข้าด้วยกัน โดยเริ่มตั้งแต่ก่อนสำเร็จการศึกษาและติดตามต่อเนื่องในช่วงเริ่มต้นทำงาน

๓) ความไม่มั่นคงและความแตกต่างด้านคุณภาพของงาน รูปแบบการจ้างงานชั่วคราว งานตามโครงการ งานอิสระ และงานผ่านแพลตฟอร์มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานมีเส้นทางการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม งานบางรูปแบบอาจมีความไม่แน่นอนด้านรายได้ ชั่วโมงการทำงาน สิทธิแรงงาน การเข้าถึงสวัสดิการ และโอกาสในการพัฒนาอาชีพ โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมและมีอำนาจต่อรองต่ำ (ILO, ๒๐๒๕) ดังนั้น ความท้าทายของระบบมิใช่เพียงการเพิ่มจำนวนตำแหน่งงาน แต่ต้องสร้าง งานที่มีคุณค่า (Decent Work) และทำให้การคุ้มครองทางสังคมสามารถครอบคลุมรูปแบบการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น

๔) รายได้เริ่มต้น ต้นทุนการดำรงชีวิต และความสามารถในการตั้งหลัก ผู้ที่เริ่มเข้าสู่โลกการทำงาน โดยเฉพาะผู้ที่ต้องย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหรือพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ อาจเผชิญภาวะที่รายได้ไม่สอดคล้องกับต้นทุนการดำรงชีวิต ทั้งค่าเช่าที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายจำเป็นอื่น ๆ ต้นทุนดังกล่าวส่งผลต่อความสามารถในการเลือกงาน การรอคอยงานที่เหมาะสม การลงทุนพัฒนาทักษะ การสร้างเงินออม และการดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระจากครอบครัว จึงควรมอง “ต้นทุนการตั้งหลักชีวิต” เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการเปลี่ยนผ่าน มิใช่มองปัญหาเฉพาะด้านค่าจ้างเพียงอย่างเดียว

๕) ความเปราะบางทางการเงิน ภาระหนี้ และความเสี่ยงจากรูปแบบสินเชื่อใหม่ รายได้ที่ไม่แน่นอนเมื่อประกอบกับการเข้าถึงสินเชื่อดิจิทัล สินเชื่อเพื่อการบริโภคและบริการ “ซื้อก่อนจ่ายทีหลัง” สามารถเพิ่มความเสี่ยงต่อการก่อหนี้เกินความสามารถในการชำระ โดยเฉพาะในช่วงที่บุคคลยังไม่มีเงินออมฉุกเฉินและประสบการณ์ในการบริหารจัดการทางการเงินเพียงพอ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ๒๕๖๕) ความมั่นคงทางการเงินในช่วงเริ่มทำงานจึงควรถูกพิจารณาในฐานะองค์ประกอบของสุขภาวะและความสามารถในการพัฒนาทุนมนุษย์ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องวินัยทางการเงินของบุคคล โดยจำเป็นต้องมีทั้งการเสริมทักษะทางการเงิน ระบบให้คำปรึกษา การป้องกันสินเชื่อที่ไม่เป็นธรรม และกลไกช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาหนี้

๖) สุขภาวะและหลักประกันทางสังคมยังไม่ถูกบูรณาการกับระบบการเปลี่ยนผ่านอย่างเพียงพอ ช่วงเริ่มต้นทำงานเป็นช่วงที่บุคคลต้องปรับตัวต่อหลายมิติพร้อมกัน ทั้งบทบาทใหม่ ความคาดหวังในการทำงาน รายได้ ความสัมพันธ์ การย้ายถิ่น และความรับผิดชอบทางการเงิน ความไม่แน่นอนเหล่านี้สามารถเพิ่มความเครียดและส่งผลกระทบต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตได้ ขณะเดียวกัน ผู้เข้าสู่โลกการทำงานในรูปแบบที่หลากหลายอาจมีระดับการเข้าถึงหลักประกันและการคุ้มครองทางสังคมแตกต่างกัน การสร้างระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านจึงต้องเชื่อมการสร้างเสริมสุขภาพ การดูแลสุขภาพจิต สิทธิแรงงาน การประกันรายได้ และระบบคุ้มครองทางสังคมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตั้งแต่ต้น มิใช่รอให้เกิดปัญหาแล้วจึงเข้าสู่ระบบช่วยเหลือ ความท้าทายสำคัญมิใช่ “ปัญหาของคนเริ่มทำงาน” แต่คือ “ช่องว่างของระบบ”

ความท้าทายทั้งหกประการมิได้เกิดขึ้นอย่างแยกส่วน หากแต่ เชื่อมโยงและเสริมแรงซึ่งกันและกันเป็นวงจร ตัวอย่างเช่น ข้อจำกัดด้านทักษะ ข้อมูล และเครือข่าย อาจทำให้บุคคลเข้าถึงงานที่มีคุณค่าและโอกาsk้าวหน้าได้จำกัด ขณะที่งานที่ไม่มั่นคงอาจนำไปสู่รายได้ที่ไม่แน่นอนและเพิ่มความเปราะบางทางการเงิน ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาวะ โดยเฉพาะสุขภาพจิต และลดโอกาสในการลงทุนเพื่อเรียนรู้หรือพัฒนาทักษะเพิ่มเติม หากระบบสนับสนุนยังคงดำเนินงานแบบแยกส่วน ภาระในการค้นหา เข้าถึง และเชื่อมต่อบริการระหว่างระบบการศึกษาและการเรียนรู้ ระบบพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน ระบบสุขภาพ และระบบคุ้มครองทางสังคมจะตกอยู่กับบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งอาจยิ่งซ้ำเติมความเสียเปรียบของผู้ที่มีทรัพยากร ทุนทางสังคม หรือความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลและโอกาสน้อยกว่า และทำให้ความเหลื่อมล้ำในช่วงเริ่มต้นของชีวิตการทำงานสะสมต่อเนื่องไปในระยะยาว

ดังนั้น การรับมือกับความท้าทายในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนจาก “การแก้ปัญหาเป็นรายประเด็น” ไปสู่ “การจัดการเส้นทางการเปลี่ยนผ่านทั้งระบบ” (Managing the Transition Pathway) ผ่านการพัฒนา ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน (Transition-to-Work Ecosystem) ที่เชื่อมโยงการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะ การแนะแนวและการเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งานที่มีคุณค่า การตั้งหลักทางเศรษฐกิจและ

สังคม สุขภาวะ ความเป็นธรรมในการทำงาน หลักประกันทางสังคม และการเรียนรู้ตลอดชีวิตเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยไม่มุ่งสร้างระบบใหม่ขึ้นมาแยกต่างหาก แต่เป็นการ เชื่อมสิ่งที่มี เดิมช่องว่างที่จำเป็น และปรับระบบให้ทำงานร่วมกันตามเส้นทางของบุคคล

ภายใต้กรอบดังกล่าว การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน (Transition to Work) จึงไม่ควรถูกมองเพียงว่าเป็นการเคลื่อนย้ายจาก “สถานศึกษา” ไปสู่ “งานแรก” แต่เป็นกระบวนการต่อเนื่องตั้งแต่ “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ → เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต → เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม → มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน → มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต” ดังนั้นคุณภาพของการเปลี่ยนผ่านในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดโอกาส เส้นทางอาชีพ รายได้ สุขภาวะ และความมั่นคงของบุคคลในระยะยาว และเป็น “จุดเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Transition Point)” ที่มีนัยสำคัญต่อผลิตภาพ คุณภาพทุนมนุษย์ และศักยภาพการพัฒนาประเทศในระยะยาว

๒. ขอบเขตของประเด็นและนิยามศัพท์

๒.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ประเด็นนี้มุ่งพัฒนา “ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงาน (Transition-to-Work Ecosystem for First Jobbers)” ให้เป็นระบบสนับสนุนที่เชื่อมโยงและต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งาน การปรับตัวและตั้งหลักชีวิต ตลอดจนการมีสุขภาวะ ความมั่นคง และการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคคลสามารถเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานได้อย่างมีคุณภาพ เข้าถึงงานที่มีคุณค่า มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มีสุขภาวะที่ดี และสามารถเรียนรู้และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงานได้ตลอดช่วงชีวิต

การดำเนินงานมิได้มุ่งเพียง “การพัฒนาความพร้อมของบุคคล” แต่ให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาระบบและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่าน” ควบคู่กัน โดยเชื่อมโยงระบบการศึกษาและการเรียนรู้ การพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงานและสถานประกอบการ ระบบสุขภาพและสุขภาวะ ระบบเศรษฐกิจและการเงิน ระบบคุ้มครองทางสังคม ที่อยู่อาศัย การเดินทาง ตลอดจนระบบข้อมูลและกลไกเชิงพื้นที่ เพื่อ ลดช่องว่าง ความเหลื่อมล้ำ และจุดสะดุดของการเปลี่ยนผ่าน ที่อาจจำกัดโอกาสในการเข้าสู่โลกการทำงานและการตั้งหลักชีวิต

ขอบเขตด้านเนื้อหาประกอบด้วย ๖ มิติสำคัญที่เชื่อมโยงและเกื้อหนุนกันตลอดเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน ดังนี้

๑) มิติการสร้างความพร้อมและพัฒนาศักยภาพเพื่อเข้าสู่โลกการทำงาน

ครอบคลุมการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการทำงาน ทั้งทักษะพื้นฐาน ทักษะวิชาชีพ ทักษะดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ ทักษะภาษา ทักษะทางสังคมและอารมณ์ ความรู้ทางการเงิน และความรู้เกี่ยวกับสิทธิในการทำงาน รวมถึงการแนะแนวอาชีพ การฝึกประสบการณ์ การเรียนรู้จากการทำงาน และการรับรอง สะสม และต่อยอดสมรรถนะจากการเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย เพื่อให้บุคคล รู้จักศักยภาพของตน มีความพร้อม และสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

๒) มิติการเข้าถึงโอกาสและการกำหนดเส้นทางชีวิตและอาชีพ

ครอบคลุมการเข้าถึง ข้อมูล คำปรึกษา โอกาส ทรัพยากร และบริการสนับสนุน ที่จำเป็นต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษา การพัฒนาทักษะ การทำงาน และการกำหนดเส้นทางชีวิตและอาชีพ รวมทั้งการลดอุปสรรคและต้นทุนของการเปลี่ยนผ่าน เช่น ที่อยู่อาศัย การเดินทาง การย้ายถิ่น ค่าครองชีพ และค่าใช้จ่ายในช่วงฝึกงาน

หรือเริ่มต้นทำงาน โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมและบริบทพื้นที่ เพื่อให้บุคคล
สามารถ มองเห็น เข้าถึง และเลือกใช้โอกาสที่เหมาะสมกับศักยภาพและบริบทชีวิตของตน

๓) มิติการเข้าถึงงานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม

ครอบคลุมระบบข้อมูลและบริการด้านการมีงานทำ การจับคู่ระหว่าง “คน-ทักษะ-งาน-โอกาส” การ
เชื่อมต่อจากการศึกษาและการพัฒนาทักษะเข้าสู่ตลาดแรงงาน การส่งเสริมโอกาสสำหรับผู้เข้าสู่โลกการทำงาน
ตลอดจนการพัฒนารูปแบบการฝึกงานและการจ้างงานเริ่มต้นที่เหมาะสมและเป็นธรรม

มิตินี้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึง งานที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งมีค่าตอบแทนและเงื่อนไขการทำงานที่
เหมาะสม มีความปลอดภัยและความมั่นคง ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้ศักยภาพ เรียนรู้
พัฒนาทักษะ และเติบโตในสายอาชีพ โดยมุ่งยกระดับผลลัพธ์จากเพียง “การมีงานทำ” ไปสู่ “การมีงานที่มีคุณค่า
และเอื้อต่อคุณภาพชีวิต”

๔) มิติสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน

ครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาวะอย่างเป็นองค์รวม ทั้งสุขภาพกาย สุขภาพจิต สุขภาพสังคม และสุขภาวะ
ทางปัญญา รวมถึงการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค การจัดการความเสี่ยงด้านสุขภาพจากการทำงาน และ
การเชื่อมโยงบริการสุขภาพกับสถานประกอบการและชุมชน. ความปลอดภัยและศักดิ์ศรีในการทำงาน ความ
หลากหลายและการไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต รวมถึงการสร้าง ความสัมพันธ์
และระบบสนับสนุนทางสังคมในสถานที่ทำงาน เช่น ระบบพี่เลี้ยง การให้คำปรึกษา เครือข่ายเพื่อนร่วมงาน และ
พื้นที่ให้คนทำงานมีส่วนร่วมและสะท้อนเสียง ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ให้คุณค่าและการยอมรับ
เพื่อให้บุคคลสามารถ ทำงาน มีความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุน เติบโต และมีคุณภาพชีวิตที่ดีไปพร้อมกัน

๕) มิติความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต

ครอบคลุมความมั่นคงด้านรายได้ ความรู้และทักษะทางการเงิน การบริหารรายรับ-รายจ่าย การออม
การจัดการหนี้ และการวางแผนทางการเงิน ตลอดจนการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ หลักประกันทางสังคม และ
การคุ้มครองเมื่อเผชิญความเสี่ยง เช่น การเจ็บป่วย การว่างงาน หรือการสูญเสียรายได้

รวมถึงการพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมให้ ครอบคลุม เพียงพอ ต่อเนื่อง และรองรับรูปแบบการทำงาน
ที่หลากหลาย โดยให้ความสำคัญกับความสามารถในการพกพาสิทธิ (Portability) เมื่อมีการเปลี่ยนนายจ้าง อาชีพ
หรือรูปแบบการทำงาน เพื่อให้บุคคลสามารถ ตั้งหลักทางเศรษฐกิจ รับมือกับความเสี่ยง และสร้างความมั่นคงใน
ระยะยาว

๖) มิติระบบสนับสนุน ข้อมูลร่วม และกลไกขับเคลื่อนระบบนิเวศเชิงพื้นที่

เป็น กลไกหนุนเสริมร่วม (Cross-cutting Enabler) ที่ทำให้มิติที่ ๑-๕ สามารถเชื่อมโยงและทำงาน
ร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมการพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัดร่วม การเชื่อมโยงบริการ การประสานการ
ทำงานระหว่างหน่วยงาน การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการสร้างกลไก ความรับผิดชอบร่วม (Shared
Accountability) ระหว่างภาครัฐ สถานศึกษา สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม
ชุมชน และกลุ่มเริ่มต้นทำงาน

ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการดำเนินงานระหว่าง ระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลเพื่อ
วิเคราะห์ “เส้นทางและจุดสะดุดของการเปลี่ยนผ่าน” กำหนดเป้าหมายร่วม ออกแบบบริการและมาตรการให้

สอดคล้องกับความแตกต่างของบุคคล โครงสร้างเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน และต้นทุนชีวิตในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งนำ
ผลลัพธ์และบทเรียนจากพื้นที่กลับไปใช้ในการพัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมายและประชากร

กลุ่มเป้าหมายหลักของประเด็นนี้ คือ ประชากรที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานและระยะ
เริ่มต้นของชีวิตการทำงาน โดยมีได้จำกัดเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาใหม่หรือผู้มีงานแรก แต่ครอบคลุมตั้งแต่ผู้ที่
กำลังเตรียมเข้าสู่โลกการทำงาน ผู้ที่กำลังค้นหาและเข้าสู่งาน ตลอดจนผู้ที่อยู่ในช่วงปรับตัวและตั้งหลักใน
ระยะแรกของชีวิตการทำงาน

กลุ่มเป้าหมายหลัก ประกอบด้วย

๑. นักเรียน นักศึกษา และผู้เรียนในช่วงปลายของการศึกษา ที่กำลังเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่โลกการ
ทำงาน
 ๒. ผู้สำเร็จการศึกษาใหม่และผู้ที่กำลังเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก รวมถึงผู้ที่อยู่ระหว่างการค้นหางาน
 ๓. ผู้เริ่มต้นทำงาน ทั้งการจ้างงานในระบบ นอกกระบวน การทำงานอิสระ งานแพลตฟอร์ม และรูปแบบการ
ทำงานอื่น
 ๔. ผู้ที่ประสบภาวะสะดุดในช่วงเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน เช่น ว่างาน ทำงานไม่เต็มเวลา ทำงานต่ำกว่า
ระดับทักษะหรือการศึกษา หรือยังไม่สามารถเข้าถึงงานที่มีคุณค่า
 ๕. ผู้ที่ต้องการการสนับสนุนเพิ่มเติมในการเปลี่ยนผ่านสู่การพึ่งพาตนเองผ่านการทำงาน โดยเฉพาะผู้ที่มี
ข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและสังคม คนพิการ ผู้ที่อยู่นอกกระบวนการศึกษา ผู้ที่มีข้อจำกัดด้านสุขภาวะ ที่อยู่
อาศัย การเดินทาง หรือการเข้าถึงโอกาส ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสถานะการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน
ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ
- อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาฐานข้อมูล การกำหนดตัวชี้วัด และการติดตามผล ควร
กำหนด “ช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Window)” ที่สามารถติดตามได้ เช่น ตั้งแต่ช่วงก่อนสำเร็จ
การศึกษาหรือก่อนเข้าสู่โลกการทำงาน จนถึงระยะ ๓-๕ ปีแรกของชีวิตการทำงาน ทั้งนี้ โดยไม่ใช้กรอบเวลา
ดังกล่าวเป็นเงื่อนไขตายตัวในการจำกัดสิทธิหรือการเข้าถึงบริการ

นอกจากกลุ่มเป้าหมายหลักแล้ว ยังให้ความสำคัญกับ “ผู้มีบทบาทร่วมในการกำหนดคุณภาพของการ
เปลี่ยนผ่าน” ได้แก่ ครอบครัว สถานศึกษาและสถาบันพัฒนาทักษะ นายจ้างและสถานประกอบการ หน่วยงาน
ด้านแรงงานและการจัดหางาน หน่วยบริการสุขภาพ หน่วยงานด้านการคุ้มครองทางสังคม สถาบันการเงิน องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคม ซึ่งถือเป็น องค์ประกอบของระบบนิเวศและมีความรับผิดชอบ
ร่วมต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่าน

๒.๓ ขอบเขตด้านพื้นที่ ระบบ และกลไก

การพัฒนาระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงานครอบคลุมทั้ง ระดับชาติและระดับ
พื้นที่ โดยมุ่งเชื่อมโยงนโยบาย ระบบบริการ ทรัพยากร และกลไกสนับสนุนที่มีอยู่ ให้สามารถทำงานต่อเนื่องตาม
เส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคล ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งาน การปรับตัวและตั้ง
หลัก ตลอดจนการมีสุขภาวะ ความมั่นคง และการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง

ขอบเขตการดำเนินงานจำแนกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ พื้นที่ ระบบ และกลไก ดังนี้

๑) ขอบเขตด้านพื้นที่

ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงความแตกต่างของ โครงสร้างเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน โอกาสในการจ้างงาน ค่าครองชีพ ที่อยู่อาศัย การเดินทาง การเข้าถึงบริการ และต้นทุนของการเปลี่ยนผ่าน ในแต่ละพื้นที่ ทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมืองใหญ่และเมืองรอง พื้นที่อุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจสำคัญ ตลอดจนพื้นที่ชนบทและพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านโอกาสทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน

ให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่แหล่งงานสูง พื้นที่ที่มีค่าครองชีพและต้นทุนที่อยู่อาศัยหรือการเดินทางสูง พื้นที่ที่มีความต้องการกำลังคนเฉพาะด้าน ตลอดจนพื้นที่ที่ประชาชนมีข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษา การพัฒนาทักษะ งานที่มีคุณค่า และหลักประกันทางสังคม

การดำเนินงานใช้แนวทาง การพัฒนาที่คำนึงถึงบริบทพื้นที่ (Place-based Approach) โดยมีกรอบเป้าหมายและทิศทางร่วมในระดับประเทศ ขณะเดียวกันเปิดพื้นที่ให้กลไกระดับพื้นที่สามารถใช้ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา กำหนดเป้าหมาย และออกแบบมาตรการ ให้สอดคล้องกับศักยภาพ ทรัพยากร โครงสร้างเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน และเงื่อนไขชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่

๒) ขอบเขตด้านระบบ

ครอบคลุมระบบสำคัญที่มีผลต่อคุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน โดยมุ่ง เชื่อมระบบที่มีอยู่ให้ทำงานต่อเนื่องตามเส้นทางชีวิตของบุคคล ประกอบด้วยอย่างน้อย ๗ ระบบ ได้แก่

๑. ระบบการศึกษา การเรียนรู้ และการพัฒนาทักษะ เพื่อสร้างความพร้อม พัฒนาสมรรถนะ และสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต
๒. ระบบแนะแนวอาชีพ การจัดหางาน และข้อมูลตลาดแรงงาน เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ การกำหนดเส้นทางชีวิตและอาชีพ และเชื่อมโยงคน ทักษะ งาน และโอกาส
๓. ระบบตลาดแรงงานและสถานประกอบการ เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม การเรียนรู้จากการทำงาน การพัฒนาทักษะ และความก้าวหน้าในอาชีพ
๔. ระบบสุขภาพและสุขภาวะ เพื่อส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิต และสุขภาพสังคม รวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย เป็นธรรม และเอื้อต่อคุณภาพชีวิต
๕. ระบบคุ้มครองทางสังคมและสิทธิในการทำงาน เพื่อสร้างหลักประกันด้านสุขภาพ รายได้ และการดำรงชีวิต รวมถึงการคุ้มครองเมื่อเจ็บป่วย ว่างาน สูญเสียรายได้ หรือเปลี่ยนสถานะการทำงาน
๖. ระบบสนับสนุนการตั้งหลักและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ครอบคลุมการบริหารการเงิน การออม และหนี้สิน ที่อยู่อาศัย การเดินทาง และต้นทุนจำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะผู้ที่ต้องเคลื่อนย้ายเข้าสู่แหล่งงาน
๗. ระบบข้อมูลและการติดตามผล เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลด้านการศึกษา ทักษะ โอกาสในการทำงาน คุณภาพงาน รายได้ สุขภาวะ และหลักประกันทางสังคม สำหรับการวางแผน กำหนดนโยบาย ติดตามผล และพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงสิทธิและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ระบบทั้ง ๗ มิใช่ระบบที่แยกขาดจากกัน แต่ต้องสามารถ เชื่อมต่อและส่งเสริมการสนับสนุนตามเส้นทางของบุคคล เพื่อลดช่องว่างระหว่างระบบและป้องกันมิให้บุคคลหลุดออกจากการสนับสนุนในช่วงที่มีการเปลี่ยนสถานะของชีวิตและการทำงาน

๓) ขอบเขตด้านกลไก
มุ่ง ใช้ พัฒนา และเชื่อมโยงกลไกที่มีอยู่ ให้สามารถตอบสนองต่อช่วงเปลี่ยนผ่านได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลีกเลี่ยงการสร้างโครงสร้างใหม่ที่ซ้ำซ้อน และให้ความสำคัญกับกลไกสำคัญ ได้แก่

๑. กลไกการเตรียมความพร้อมและเชื่อมต่อสู่โลกการทำงาน เช่น การแนะแนวอาชีพ การฝึกงานที่มีคุณภาพ การเรียนรู้จากการทำงานจริง (Work-based Learning) การประเมินและรับรองสมรรถนะ และการจับคู่ระหว่างคน ทักษะ งาน และโอกาส

๒. กลไกนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs) เช่น บริการจัดหางาน การพัฒนาทักษะ การให้คำปรึกษา การส่งเสริมการจ้างงาน และการสนับสนุนการประกอบอาชีพ เพื่อช่วยให้บุคคลเข้าสู่หรือกลับเข้าสู่การทำงานและลดความเสี่ยงของการว่างงานระยะยาว

๓. กลไกการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการรับรองสมรรถนะ เช่น ระบบคลังหน่วยกิต การสะสมและเทียบโอนผลการเรียนรู้ การรับรองประสบการณ์และสมรรถนะ ตลอดจนการพัฒนาทักษะใหม่ (Reskill) และการยกระดับทักษะ (Upskill)

๔. กลไกการคุ้มครองทางสังคมและความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยเชื่อมโยงหลักประกันสุขภาพ การประกันสังคม การคุ้มครองสิทธิและรายได้ ความมั่นคงทางการเงิน รวมถึงมาตรการด้านที่อยู่อาศัย และการเดินทาง ให้รองรับรูปแบบการทำงานและเส้นทางอาชีพที่หลากหลาย

๕. กลไกบูรณาการข้อมูล ความร่วมมือ และความรับผิดชอบร่วม เพื่อเชื่อมโยงข้อมูล บริการ และการดำเนินงานของภาครัฐ สถานศึกษา สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ชุมชน และกลุ่มเริ่มต้นทำงาน ภายใต้หลัก ความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ (Shared Accountability)

ในระดับพื้นที่ ควรใช้ กลไกที่มีอยู่เป็นฐานของการบูรณาการ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานด้านแรงงาน สถานศึกษา สถานประกอบการ หน่วยบริการสุขภาพ ภาคประชาสังคม และภาคีที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันใช้ข้อมูล วิเคราะห์ “เส้นทางและจุดสะดุดของการเปลี่ยนผ่าน” กำหนดเป้าหมายร่วม และเชื่อมโยงบริการให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ขณะที่ระดับชาติมีบทบาทในการกำหนดทิศทาง มาตรฐาน ระบบข้อมูล ทรัพยากร และเงื่อนไขเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการดำเนินงานของพื้นที่ โดยพิจารณาบทบาทขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประสานความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และศักยภาพของแต่ละพื้นที่ พร้อมกำหนดกลไกประสานงานหลัก แผนปฏิบัติการร่วม แหล่งทรัพยากร และระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อให้การขับเคลื่อนสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและไม่ซ้ำซ้อนกับกลไกที่มีอยู่

หลักการสำคัญ

หัวใจของข้อเสนอนี้ มิใช่การสร้าง “ระบบใหม่” สำหรับกลุ่มเริ่มต้นทำงาน แต่คือการทำให้ “ระบบที่มีอยู่ทำงานเชื่อมโยงกันจากมุมมองของชีวิตคน” และสามารถรองรับการเปลี่ยนสถานะจากผู้เรียนสู่ผู้ทำงาน จากการทำงานสู่การมีงาน จากงานหนึ่งสู่อีกงานหนึ่ง หรือจากรูปแบบการทำงานหนึ่งสู่อีกรูปแบบหนึ่งได้อย่าง ต่อเนื่องและไร้รอยต่อ (Seamless Transition)

- 1 สิทธิ บริการ และการสนับสนุนจิงควร “ตามคน ไม่ขาดตอนเมื่อสถานะเปลี่ยน” เพื่อให้คนรุ่นใหม่ไม่
- 2 หลุดจากระบบในช่วงเปลี่ยนผ่าน ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาส และทำให้การเข้าสู่โลกการทำงาน
- 3 นำไปสู่ การตั้งหลักชีวิต การมีงานที่มีคุณค่า สุขภาวะ และความมั่นคงในระยะยาว
- 4 **๒.๔ นิยามศัพท์สำคัญ**

คำศัพท์	นิยามเชิงปฏิบัติการ
ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่าน ชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงาน	ระบบและสภาพแวดล้อมที่เชื่อมโยงการศึกษา การพัฒนาทักษะ โอกาสในการประกอบอาชีพ การมีงานที่มีคุณค่า สุขภาวะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และหลักประกันทางสังคม ผ่านความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนให้บุคคลสามารถเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน ตั้งหลักชีวิต และเติบโตได้อย่างมีคุณภาพและเป็นธรรม
การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน (Transition to Work)	กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเรียนรู้หรือการเตรียมความพร้อมเข้าสู่โลกการทำงาน ครอบคลุมการค้นหาโอกาส การเลือกเส้นทางอาชีพ การเข้าสู่งาน การปรับตัว และการสร้างความมั่นคงในระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน
ผู้เริ่มต้นชีวิตการทำงาน (First Jobber)	บุคคลที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน ครอบคลุมผู้ที่กำลังเตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงาน ผู้กำลังหางานแรก และผู้ที่เริ่มทำงานหรือประกอบอาชีพเป็นครั้งแรกในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการเป็นลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานแพลตฟอร์ม และผู้ประกอบการ โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาในระบบหรือผู้ที่เข้าสู่การจ้างงานในระบบ
ผู้เริ่มงานครั้งแรกภายใน ๑๒ เดือน	นิยามเชิงปฏิบัติการสำหรับการติดตามและประเมินผล หมายถึง บุคคลที่เริ่มทำงานหรือประกอบอาชีพเป็นครั้งแรกภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๒ เดือน โดยอาจติดตามผลต่อเนื่องในระยะ ๓-๕ ปี เพื่อประเมินคุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน การตั้งหลักชีวิต และความก้าวหน้าในอาชีพ
คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน (Quality of Transition)	ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานที่พิจารณามากกว่าการมีงานทำ โดยครอบคลุมความเหมาะสมของงานกับศักยภาพและทักษะ คุณภาพงาน รายได้ ความมั่นคง สุขภาวะ การเข้าถึงสิทธิและหลักประกัน ตลอดจนโอกาสในการเรียนรู้และเติบโตในอาชีพ
งานที่มีคุณค่า (Decent Work)	งานที่มีค่าตอบแทนเหมาะสมและเป็นธรรม มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย เคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เลือกปฏิบัติ มีหลักประกันทางสังคม และเอื้อต่อการเรียนรู้ การพัฒนาศักยภาพ และความก้าวหน้าในอาชีพ
การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)	นโยบาย มาตรการ และกลไกที่มุ่งป้องกัน ลด และบรรเทาความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงหลักประกันรายได้ สุขภาพ สิทธิแรงงาน และบริการสนับสนุนที่จำเป็นได้อย่างครอบคลุม เป็นธรรม และต่อเนื่อง

คำศัพท์	นิยามเชิงปฏิบัติการ
ระบบคุ้มครองทางสังคมที่ตอบสนองต่อช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition-responsive Social Protection)	ระบบคุ้มครองทางสังคมที่รองรับความเสี่ยงและความต้องการในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน โดยเชื่อมโยงสิทธิและบริการที่จำเป็นให้ต่อเนื่องเมื่อบุคคลเปลี่ยนสถานะการศึกษา การจ้างงาน อาชีพ หรือรูปแบบการทำงาน
นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs)	นโยบายและมาตรการที่สนับสนุนให้บุคคลเข้าถึงโอกาสในการมีงานทำและพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ ผ่านการแนะแนว การพัฒนาทักษะ การจัดหางาน การส่งเสริมการจ้างงาน และมาตรการช่วยเหลือกลุ่มที่เปราะบางอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน
การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning)	กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต ทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย รวมถึงการเรียนรู้จากประสบการณ์และการทำงาน โดยสามารถสะสม เทียบโอน และรับรองผลการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองและอาชีพ
กรอบการพัฒนาตลอดช่วงชีวิต (Life-course Approach)	แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพ สุขภาวะ และโอกาสของบุคคลอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต โดยตระหนักถึงความแตกต่างของเงื่อนไขตั้งต้นในชีวิตและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของแต่ละบุคคล รวมถึงผลกระทบสะสมจากประสบการณ์และเงื่อนไขในแต่ละช่วงวัย
ความสามารถในการรับมือความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Resilience)	ความสามารถของบุคคลในการบริหารรายได้ รายจ่าย การออม และภาระหนี้ ตลอดจนเตรียมความพร้อมและรับมือกับความผันผวนหรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงทางการเงิน โดยสามารถดำรงชีวิตและพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง
ระบบสนับสนุนความมั่นคงทางการเงิน	ระบบและกลไกที่เชื่อมโยงการสร้างความรู้ทางการเงิน การออม การจัดการหนี้ การเข้าถึงบริการทางการเงินที่เป็นธรรม และหลักประกันทางสังคม เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความสามารถในการตั้งหลักชีวิต
ความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ (Shared Accountability for Outcomes)	หลักการที่กำหนดให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันรับผิดชอบต่อคุณภาพของการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน ผ่านการกำหนดเป้าหมาย บทบาท กลไก ประสานงาน ตัวชี้วัด และการติดตามประเมินผลร่วมกัน
การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development)	กระบวนการพัฒนาความรู้ ทักษะ สมรรถนะ สุขภาวะ และศักยภาพของบุคคลอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่ปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบและนอกระบบ การอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา ตลอดจนการเรียนรู้และ

คำศัพท์	นิยามเชิงปฏิบัติการ
	พัฒนาทักษะในโลกการทำงาน เพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพปรับตัว และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างมีคุณภาพ
สุขภาวะ (Well-being)	ภาวะที่บุคคลมีความสมบูรณ์และสมดุลทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และปัญญา สามารถดำรงชีวิตและทำงานได้อย่างมีคุณภาพ มีความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุน ตระหนักถึงคุณค่าและความหมายของชีวิต และสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม
หลักประกันและสิทธิที่ต่อเนื่องและพกพาได้ (Portability of Benefits and Entitlements)	หลักการจัดระบบสิทธิและหลักประกันที่เอื้อให้บุคคลสามารถรักษาความต่อเนื่องในการเข้าถึงความคุ้มครองและบริการที่จำเป็นเมื่อเปลี่ยนนายจ้าง อาชีพ หรือสถานะการทำงาน โดยลดช่องว่างของสิทธิและอุปสรรคในการเชื่อมต่อระหว่างระบบ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายและระบบสิทธิที่เกี่ยวข้อง

๓. บริบทเชิงนโยบายและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และกลไกหลายระดับที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ การพัฒนาทักษะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การมีงานทำ และการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งสามารถเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน โดยมีกรอบสำคัญ ดังนี้

(๑) ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ กำหนดเป้าหมายให้คนไทยเป็นคนดี คนเก่ง มีคุณภาพ และมีความพร้อมสำหรับวิถีชีวิตในศตวรรษที่ ๒๑ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงวัย และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาคน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นกรอบระดับชาติที่รองรับการมอง “การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต มิใช่เพียงประเด็นการจัดหางานภายหลังสำเร็จการศึกษา โดยเฉพาะการเชื่อมโยงการศึกษา การพัฒนาทักษะ การทำงาน สุขภาวะ และการพัฒนาศักยภาพของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

(๒) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐ และทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ กำหนด หมายเหตุที่ ๑๒ “ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต” โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนทุกช่วงวัย การพัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะสูง การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการสร้างระบบพัฒนาทักษะที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน

ขณะเดียวกัน ทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔ ให้ความสำคัญกับการยกระดับทุนมนุษย์ (Upgrade Human Capital) ในฐานะฐานสำคัญของการเพิ่มผลิตภาพ การขยายตัวทาง
 สมัชชาสุขภาพ ๑๙ / หลัก ๒ การยกระดับระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงาน

เศรษฐกิจ และการสร้างการเติบโตอย่างทั่วถึง โดยครอบคลุมการปรับปรุงแบบการจัดการศึกษา การพัฒนาทักษะ
แรงงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การเตรียมกำลังคนให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจในอนาคต และการวางรากฐาน
ระบบสวัสดิการและหลักประกันที่มั่นคง

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นกลไกสำคัญที่จะ
เชื่อมเป้าหมายด้าน “ทุนมนุษย์” เข้ากับผลลัพธ์จริงของประชาชน ตั้งแต่การมีทักษะที่เหมาะสม การเข้าสู่งาน
การใช้ศักยภาพในการทำงาน การมีความมั่นคง และการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

(๓) กรอบข้อเสนอ OECD Skills Strategy Thailand

OECD Skills Strategy Thailand ให้ความสำคัญกับการยกระดับระบบทักษะของประเทศไทย โดย
ชี้ให้เห็นความท้าทายด้านความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะที่ประชาชนมีกับทักษะที่ตลาดแรงงานต้องการ
ตลอดจนความจำเป็นในการยกระดับทักษะของเยาวชนและประชากรวัยแรงงาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการ
เรียนรู้ตลอดชีวิต และพัฒนาธรรมาภิบาลของระบบทักษะให้หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ สามารถทำงานร่วมกัน
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: กรอบดังกล่าวสนับสนุนการเปลี่ยนจากการมอง “การขาดทักษะ” เป็นปัญหา
ระดับบุคคล ไปสู่การพัฒนาระบบทักษะที่เชื่อมโยงสถานศึกษา ผู้ให้บริการฝึกอบรม นายจ้าง ตลาดแรงงาน และ
ระบบข้อมูล รวมถึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่องตลอดเส้นทางอาชีพ (OECD, ๒๐๒๕)

(๔) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework: NQF)

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงระดับคุณวุฒิทางการศึกษากับระดับสมรรถนะใน
การปฏิบัติงาน โดยมุ่งทำให้ระบบการศึกษา การพัฒนาทักษะ มาตรฐานอาชีพ และความต้องการกำลังคนสามารถ
เชื่อมโยงและเทียบเคียงกันได้ กรอบดังกล่าวมีความสำคัญมากขึ้นในบริบทที่ตลาดแรงงานให้ความสำคัญ
กับ “สมรรถนะที่พิสูจน์ได้” (Demonstrable Competencies) มากกว่าการพิจารณาคุณวุฒิทางการศึกษาเพียง
อย่างเดียว และสามารถสนับสนุนการรับรองทักษะที่บุคคลได้รับจากการศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์
ทำงาน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นกลไกสำคัญในการลดช่องว่างระหว่าง “คุณวุฒิ-ทักษะ-งาน” และช่วยให้
บุคคลสามารถนำสมรรถนะที่มีไปใช้ในการเข้าสู่งาน พัฒนาตนเอง และเคลื่อนย้ายทางอาชีพได้

(๕) ระบบธนาคารหน่วยกิตและการสะสมผลการเรียนรู้

การพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิต (Credit Bank) มีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถสะสม
เทียบโอน และนำผลการเรียนรู้ที่เกิดจากการศึกษา การฝึกอบรม การเรียนรู้ระยะสั้น และประสบการณ์มาใช้ต่อ
ยอดการศึกษาและการพัฒนาสมรรถนะได้ กลไกดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนระบบการพัฒนาคณาจ
รูปแบบ “เรียนครั้งเดียวก่อนเข้าสู่งาน” ไปสู่ “การเรียนรู้ควบคู่กับการทำงานตลอดช่วงชีวิต” และ
สนับสนุนการพัฒนาทักษะใหม่ (Reskill) และการยกระดับทักษะ (Upskill) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของ
เทคโนโลยีและตลาดแรงงาน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ช่วยให้การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานไม่เป็นจุดสิ้นสุดของกระบวนการศึกษา แต่
เป็นจุดเชื่อมระหว่างการเรียนรู้กับการทำงาน และทำให้บุคคลสามารถกลับเข้าสู่ระบบการเรียนรู้เพื่อปรับตัวหรือ
เปลี่ยนเส้นทางอาชีพได้อย่างต่อเนื่อง

1 **(๖) นโยบายและกลไกด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก**
2 ประเทศไทยมีกลไกด้านการจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การทดสอบมาตรฐาน
3 ฝีมือแรงงาน การฝึกอบรม และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของ นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก
4 (Active Labour Market Policies: ALMPs)

5 ในบริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน กลไกดังกล่าวควรได้รับการเชื่อมโยงตั้งแต่ช่วงก่อนบุคคลเข้าสู่
6 ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการให้ข้อมูลและแนะแนวอาชีพ การประเมินทักษะ การพัฒนาทักษะที่ขาด การจับคู่
7 ระหว่างทักษะกับงาน การสนับสนุนผู้หางาน และการสร้างโอกาสให้ผู้ไม่มีประสบการณ์สามารถเข้าสู่งานได้
8 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนจากการช่วยเหลือเมื่อเกิดการว่างงานไปสู่การ
9 ป้องกันความเสี่ยงของการว่างงานระยะยาว การทำงานต่ำกว่าศักยภาพ และการหลุดออกจากตลาดแรงงาน

10 **(๗) นโยบายและระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับประชากรวัยแรงงาน**

11 ประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพ ระบบประกันสังคม และกลไกการคุ้มครองทางสังคมหลาย
12 รูปแบบสำหรับประชากรวัยแรงงาน ทั้งลูกจ้างในระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงการประกันสังคมตาม
13 มาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถเข้าถึงหลักประกันทางสังคมได้
14 อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทำงาน เช่น งานอิสระ งานแพลตฟอร์ม การทำงานหลาย
15 อาชีพ และการเปลี่ยนสถานะระหว่างการเป็นลูกจ้างกับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทำให้เกิดโจทย์สำคัญเกี่ยวกับความ
16 ต่อเนื่องและความครอบคลุมของสิทธิและหลักประกัน

17 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจำเป็นต้องทำให้บุคคลสามารถ
18 เข้าถึงหลักประกันและการคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปลี่ยนสถานะจากผู้เรียนเป็นผู้ทำงาน
19 การเปลี่ยนงาน หรือการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน

20 **(๘) นโยบายด้านสุขภาพและการสร้างเสริมสุขภาวะในสถานที่ทำงาน**

21 ระบบสุขภาพและการสร้างเสริมสุขภาพมีบทบาทสำคัญต่อคุณภาพทุนมนุษย์ เนื่องจากสุขภาพกายและ
22 สุขภาพจิตมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการเรียนรู้ การทำงาน ผลิตภาพ และการคงอยู่ในตลาดแรงงาน
23 โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นทำงานที่บุคคลต้องเผชิญกับการปรับตัว ความคาดหวังใหม่ ความไม่แน่นอนด้านรายได้
24 และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคม

25 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การสร้างเสริมสุขภาวะจึงควรถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการ
26 เปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนทำงาน การฝึกงาน ไปจนถึงสถานประกอบการและ
27 ระบบบริการสุขภาพ มิใช่ดำเนินการแยกจากนโยบายด้านการศึกษาและแรงงาน

28 **(๙) นโยบายและกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่**

29 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลไกพัฒนาพื้นที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการ
30 เปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน เนื่องจากโอกาสในการมีงานทำ ค่าครองชีพ ที่อยู่อาศัย ระบบขนส่ง การเข้าถึงบริการ
31 สุขภาพ และโครงสร้างเศรษฐกิจมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

32 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การดำเนินนโยบายระดับประเทศจึงจำเป็นต้องเชื่อมกับแนวทางการพัฒนา
33 เชิงพื้นที่ (Place-based Approach) เพื่อให้พื้นที่สามารถบูรณาการทรัพยากรและออกแบบมาตรการที่ตอบสนอง
34 ต่อโครงสร้างตลาดแรงงานและต้นทุนการเปลี่ยนผ่านที่แตกต่างกัน

ภาพรวมของบริบทเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณานโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และกลไกที่มีอยู่ พบว่าประเทศไทย มีได้ขาดนโยบายหรือเครื่องมือในการพัฒนาทุนมนุษย์ หากแต่เครื่องมือเหล่านี้ยังกระจายอยู่ในหลายระบบและหลายหน่วยงาน ตั้งแต่การศึกษา การพัฒนาทักษะ การจัดหางาน ตลาดแรงงาน สุขภาพ การคุ้มครองทางสังคม และการพัฒนาพื้นที่ ความท้าทายสำคัญจึงอยู่ที่ “ช่องว่างระหว่างนโยบาย” และ “ช่องว่างของการเชื่อมต่อ” (Policy and Coordination Gaps) โดยเฉพาะในช่วงที่บุคคลเปลี่ยนสถานะจากผู้เรียนไปสู่ผู้ทำงาน ซึ่งยังขาดกลไกที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงและติดตามเส้นทางของบุคคลอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงมิได้มุ่งสร้างนโยบายใหม่เพื่อทดแทนนโยบายที่มีอยู่ แต่เป็นการ “เชื่อม-เติม-ปรับ” ระบบเดิม ได้แก่

เชื่อม (Connect) ระบบการศึกษา ทักษะ งาน สุขภาพ และหลักประกันให้ทำงานต่อเนื่องกัน
เติม (Fill the Gaps) ช่องว่างของบริการและการคุ้มครองที่เกิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนสถานะ
และ **ปรับ (Transform)** กลไกเดิมให้ตอบสนองต่อรูปแบบการเรียนรู้ การทำงาน และความเสี่ยงของโลกอนาคต เพื่อให้การพัฒนาทุนมนุษย์ได้สิ้นสุดที่การสำเร็จการศึกษา แต่สามารถนำไปสู่ การมีงานที่มีคุณค่า การตั้งหลักอย่างมั่นคง การมีสุขภาวะ และการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

๓.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายด้าน ทั้งการคุ้มครองแรงงาน หลักประกันทางสังคม การพัฒนาทักษะ การรับรองสมรรถนะ สุขภาพ และการใช้ข้อมูล โดยกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายพื้นฐานในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านการจ้างงาน เช่น ค่าจ้าง เวลาทำงาน วันหยุด การลา ค่าชดเชย และการคุ้มครองลูกจ้างจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีความสำคัญโดยตรงต่อผู้เริ่มต้นทำงานใหม่ที่มีโอกาสประสบการณและอำนาจต่อรองในตลาดแรงงานจำกัด

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นฐานของการส่งเสริม “งานที่มีคุณค่า (Decent Work)” และการป้องกันมิให้การเข้าสู่งานครั้งแรกเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงเป็นฐานสำหรับการพัฒนาความรู้ด้านสิทธิแรงงานแก่ผู้เข้าสู่โลกการทำงาน

(๒) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดระบบหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้ประกันตน โดยครอบคลุมทั้งผู้ประกันตนภาคบังคับและผู้ประกันตนภาคสมัครใจ สำหรับผู้ประกอบการ อาชีพอิสระหรือผู้ที่มิได้อยู่ในระบบการจ้างงานตามเงื่อนไขของผู้ประกันตนภาคบังคับ สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ ตามหลักเกณฑ์และทางเลือกความคุ้มครองที่กำหนด

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นกลไกสำคัญในการสร้างหลักประกันแก่ผู้เข้าสู่โลกการทำงานในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพอิสระและแรงงานบางกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การประกันสังคมภาคบังคับ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างงานทำให้ต้องให้ความสำคัญกับความครอบคลุม ความเพียงพอ และความต่อเนื่องของสิทธิเมื่อบุคคลเปลี่ยนสถานะการทำงาน

1 (๓) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นฐาน
2 กฎหมายสำคัญของการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน การฝึกอบรม การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน และการ
3 ส่งเสริมให้สถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะของกำลังแรงงาน

4 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สนับสนุนการพัฒนาทักษะก่อนและหลังเข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมถึงการ
5 ยกระดับทักษะ (Upskill) และการปรับทักษะใหม่ (Reskill) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเรียนรู้ตลอด
6 ชีวิตและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงาน

7 (๔) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ
8 ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เป็นฐานของการพัฒนามาตรฐานอาชีพและระบบรับรองสมรรถนะบุคคลตามมาตรฐาน
9 อาชีพ โดยมุ่งให้ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ของบุคคลสามารถได้รับการประเมินและรับรองใน
10 รูปของคุณวุฒิวิชาชีพหรือหนังสือรับรองสมรรถนะ ระบบดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงกับสถานศึกษา สถาบัน
11 ฝึกอบรม และสถานประกอบการ และใช้สนับสนุนความก้าวหน้าในสายอาชีพได้

12 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นฐานสำคัญของการเปลี่ยนจากระบบที่ให้ความสำคัญกับวุฒิการศึกษาเพียง
13 อย่างเดียว ไปสู่การให้คุณค่ากับ “สมรรถนะที่พิสูจน์ได้” และสามารถใช้เป็นกลไกเชื่อมการเรียนรู้ การฝึกอบรม
14 ประสบการณ์ทำงาน และความต้องการของตลาดแรงงาน

15 (๕) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้อง กำหนด
16 หลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการศึกษา การพัฒนาผู้เรียน และการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมถึงเป็นฐานของการ
17 พัฒนาระบบการศึกษาที่เชื่อมโยงการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ

18 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สนับสนุนการเปลี่ยนจากระบบ “เรียนก่อน-ทำงานภายหลัง” ไปสู่ระบบที่
19 การเรียนรู้และการทำงานสามารถเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และเป็นฐานในการเชื่อมการศึกษา การพัฒนา
20 ทักษะ และการเตรียมความพร้อมเข้าสู่โลกการทำงาน

21 (๖) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดกรอบที่มองสุขภาพในความหมายกว้าง
22 ครอบคลุมมิติทางกาย จิต ปัญญา และสังคม และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการ
23 พัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นฐานสำคัญในการกำหนดให้การเปลี่ยนผ่านสู่
24 การทำงานมิใช่เพียงประเด็นเศรษฐกิจหรือแรงงาน แต่เป็น “ประเด็นสุขภาวะ” เนื่องจากคุณภาพงาน รายได้
25 ความมั่นคง สุขภาพจิต สภาพแวดล้อมในการทำงาน และหลักประกันทางสังคมล้วนเป็นปัจจัยกำหนดสุขภาพ

26 (๗) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม
27 ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลและหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลและผู้
28 ประมวลผลข้อมูล

29 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การพัฒนาระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงการศึกษา ทักษะ การมีงานทำ รายได้
30 หลักประกันทางสังคม และสุขภาวะ จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ฐานกฎหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ใช้ข้อมูล
31 เท่าที่จำเป็น มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัย และมีกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยเฉพาะเมื่อข้อมูลถูก
32 นำมาใช้เพื่อระบุกลุ่มที่ต้องการการสนับสนุนหรือออกแบบมาตรการเฉพาะกลุ่ม

33 โดยภาพรวม กฎหมายที่มีอยู่ได้วางฐานสำหรับการศึกษา การพัฒนาทักษะ การทำงาน การคุ้มครอง
34 แรงงาน หลักประกันทางสังคม สุขภาวะ และการบริหารจัดการข้อมูลไว้แล้ว แต่กฎหมายและระบบเหล่านี้ยังอยู่

ภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน ดังนั้น ประเด็นสำคัญของการพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน
จึงมิใช่เพียงการมีกฎหมายเพิ่มเติม แต่รวมถึงการทำให้ สิทธิ บริการ และกลไกภายใต้กฎหมายที่มีอยู่สามารถ
เชื่อมต่อกันได้อย่างต่อเนื่องในช่วงที่บุคคลเปลี่ยนสถานะจากผู้เรียนสู่ผู้ทำงาน

๓.๓ กลไกหรือมาตรการที่มีอยู่

ประเทศไทยมีกลไกและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์และการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอยู่
ในหลายระบบ อย่างไรก็ตาม กลไกส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน จึงมีความท้าทายใน
การเชื่อมโยงให้เกิดผลลัพธ์ร่วมตลอดเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน โดยกลไกสำคัญ ได้แก่

(๑) กลไกบูรณาการการพัฒนาทุนมนุษย์ระดับประเทศ มีความพยายามในการพัฒนากลไกระดับ
นโยบายเพื่อบูรณาการการพัฒนาทุนมนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเชื่อมโยงการศึกษา การพัฒนา
ทักษะ กำลังแรงงาน และความต้องการของภาคเศรษฐกิจ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนา
กำลังคนของประเทศ

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถเป็นกลไกระดับนโยบายสำหรับกำหนดเป้าหมายร่วมด้านคุณภาพของ
การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน และสร้างความรับผิดชอบร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แทนการดำเนินงานแยก
ตามภารกิจของแต่ละกระทรวง

(๒) ระบบแนะแนวอาชีพ จัดหางาน และจับคู่งาน กรมการจัดหางานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีบริการ
ด้านข้อมูลตำแหน่งงาน การจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ และการจับคู่ระหว่างผู้หางานกับนายจ้าง ซึ่งเป็น
โครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการเชื่อมบุคคลเข้าสู่ตลาดแรงงาน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ควรพัฒนาจาก “ระบบหางาน” ไปสู่ “ระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน” ที่
สามารถเชื่อมการประเมินทักษะ การแนะแนว การพัฒนาทักษะ การจับคู่งาน และการติดตามผลหลังเข้าสู่งานเข้า
ด้วยกัน

(๓) ระบบพัฒนาฝีมือแรงงานและการเรียนรู้จากการทำงาน มีกลไกการฝึกอบรม การพัฒนาฝีมือ
แรงงาน การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน การพัฒนาทักษะใหม่ และการยกระดับทักษะ รวมถึงการสนับสนุนให้
สถานประกอบการมีบทบาทในการพัฒนากำลังคน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนา Active Labour Market Policies
โดยเฉพาะการเตรียมทักษะก่อนเข้าสู่งานและการพัฒนาทักษะต่อเนื่องหลังเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(๔) ระบบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) มีระบบ
มาตรฐานอาชีพ การประเมินและรับรองสมรรถนะ รวมถึงการเชื่อมโยงกับสถานศึกษา สถาบันฝึกอบรม และสถาน
ประกอบการ โดยระบบคุณวุฒิวิชาชีพมีวัตถุประสงค์ในการรับรองความรู้ ทักษะ และความสามารถของบุคคลตาม
มาตรฐานอาชีพ และสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนความก้าวหน้าในสายอาชีพได้ นอกจากนี้ ยังมีการ
พัฒนาการรับรองหลักสูตรของสถานศึกษาที่สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพ ทำให้การเรียนรู้สามารถเชื่อมไปสู่การ
รับรองสมรรถนะหรือคุณวุฒิวิชาชีพได้โดยตรงมากขึ้น

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถใช้เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อม “การเรียนรู้-สมรรถนะ-งาน” และลด
ข้อจำกัดของการใช้วุฒิการศึกษาเป็นตัวแทนความสามารถเพียงอย่างเดียว

1 **(๕) ระบบธนาคารหน่วยกิตและกลไกการเรียนรู้ตลอดชีวิต** มีการพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตเพื่อรองรับ
2 บริการสะสมและเทียบโอนผลการเรียนรู้จากการศึกษา การฝึกอบรม และการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ

3 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถสนับสนุนให้ผู้เข้าสู่โลกการทำงานพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง และ
4 สามารถนำผลการเรียนรู้และสมรรถนะที่ได้รับจากหลายแหล่งมาใช้อย่างยืดหยุ่นต่อการศึกษาและความก้าวหน้าในอาชีพ

5 **(๖) ระบบประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงานหลากหลายสถานะ** ระบบประกันสังคมเป็นกลไกหลัก
6 ในการสร้างหลักประกันแก่ประชากรวัยแรงงาน ขณะที่มาตรา ๔๐ เป็นช่องทางหนึ่งสำหรับบุคคลที่ประกอบอาชีพ
7 อิสระในการเข้าสู่ระบบหลักประกันทางสังคม

8 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ความท้าทายสำคัญมิใช่เพียงการเพิ่มจำนวนผู้เข้าสู่ระบบ แต่รวมถึงการทำให้
9 การคุ้มครองมีความต่อเนื่องและเหมาะสมกับเส้นทางการทำงานที่บุคคลอาจเปลี่ยนสถานะระหว่างลูกจ้าง ผู้
10 ประกอบอาชีพอิสระ งานแพลตฟอร์ม หรือการว่างงานในช่วงต่าง ๆ

11 **(๗) กลไกส่งเสริมความรู้ทางการเงิน การให้คำปรึกษา และการแก้ไขปัญหาหนี้** ธนาคารแห่งประเทศไทย
12 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการด้านความรู้ทางการเงิน การให้คำปรึกษา การช่วยเหลือลูกหนี้ และการ
13 ปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อช่วยประชาชนรับมือกับความเสี่ยงทางการเงิน

14 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถพัฒนาให้เชื่อมกับช่วงเริ่มต้นทำงานมากขึ้น โดยเฉพาะการป้องกัน
15 ปัญหาหนี้ก่อนเกิดภาวะวิกฤต การสร้างเงินออมฉุกเฉิน การบริหารรายได้ที่ไม่แน่นอน และการเข้าถึงคำปรึกษา
16 ตั้งแต่ระยะแรก

17 **(๘) ระบบบริการสุขภาพและสุขภาพจิต** ประเทศไทยมีระบบบริการสุขภาพและกลไกด้านการส่งเสริม
18 สุขภาพและสุขภาพจิตในระดับต่าง ๆ ทั้งบริการในระบบสุขภาพ สถานศึกษา สถานประกอบการ และชุมชน

19 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ควรเชื่อมบริการสุขภาพจิตกับระบบแนะแนว การฝึกงาน การเริ่มต้นทำงาน
20 และสถานประกอบการ เพื่อให้สามารถส่งเสริม ป้องกัน คัดกรอง และส่งต่อการช่วยเหลือได้อย่างต่อเนื่อง โดยลด
21 การตีตราและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ

22 **(๙) กลไกการดำเนินงานระดับพื้นที่**

23 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา หน่วยงานด้านแรงงาน หน่วยบริการสุขภาพ สถานประกอบการ
24 และภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่มีทรัพยากรและบริการที่สามารถนำมาเชื่อมโยงเพื่อสนับสนุนผู้เข้าสู่โลกการ
25 ทำงาน

26 ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ควรพัฒนาแนวทาง Place-based Transition Support ที่ทำให้แต่ละพื้นที่
27 สามารถวิเคราะห์ความต้องการกำลังคน ต้นทุนการตั้งหลัก ปัญหาสุขภาพ และช่องว่างของบริการ แล้วออกแบบ
28 มาตรการให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

29 เมื่อพิจารณากลไกและมาตรการข้างต้น พบว่า ประเทศไทยมี “ชิ้นส่วน” สำคัญของระบบนิเวศเพื่อการ
30 เปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอยู่แล้ว ตั้งแต่การพัฒนาทักษะ การรับรองสมรรถนะ การจัดหางาน การเรียนรู้ตลอดชีวิต
31 การคุ้มครองทางสังคม การดูแลสุขภาพ และการสนับสนุนทางการเงิน อย่างไรก็ตาม กลไกเหล่านี้ยังมีลักษณะ “มี
32 บริการ แต่ยังไม่เป็นระบบการเปลี่ยนผ่าน” กล่าวคือ บุคคลยังต้องเป็นผู้ค้นหาและเชื่อมต่อบริการจากหลาย
33 หน่วยงานด้วยตนเอง ขณะที่หน่วยงานต่าง ๆ มีเป้าหมาย ฐานข้อมูล เกณฑ์การเข้าถึง และตัวชี้วัดผลสำเร็จที่
34 แตกต่างกัน ดังนั้น ประเด็นเชิงนโยบายสำคัญจึงมิใช่การสร้างกลไกใหม่ทั้งหมด แต่เป็นการ “จัดระบบชิ้นส่วนที่มี

อยู่ให้ทำงานร่วมกัน”โดยเปลี่ยนจากระบบที่ยึดหน่วยงานและภารกิจเป็นศูนย์กลาง (Institution-centred) ไปสู่
ระบบที่ยึด “เส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคล” (Person-centred Transition Pathway) เป็นศูนย์กลาง เพื่อให้
บุคคลสามารถเข้าถึงการสนับสนุนตั้งแต่การ “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ → เข้าถึงโอกาสและกำหนด
เส้นทางชีวิต → เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม → มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน
→ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต” ตลอดช่วงเปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน

๓.๔ ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ การ
เรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาทักษะ การมีงานทำ การรับรองสมรรถนะ การคุ้มครองทางสังคม และการส่งเสริมสุข
ภาวะของประชากรวัยทำงานในหลายด้าน แม้การดำเนินงานส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แต่
ถือเป็นฐานสำคัญที่สามารถนำมาเชื่อมโยงเพื่อพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้ ดังนี้

(๑) การพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตและกลไกการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นมีความก้าวหน้ามากขึ้น

ประเทศไทยได้มีการพัฒนารอบและแนวทางการดำเนินงานระบบธนาคารหน่วยกิต เพื่อเปิดโอกาสให้
ผู้เรียนสามารถสะสม เทียบโอน และนำผลการเรียนรู้จากการศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์ในรูปแบบต่าง
ๆ มาใช้ต่อยอดได้ โดยมีการจัดทำคู่มือการดำเนินงาน ระบบฐานข้อมูล และการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ รวมถึงมี
การนำร่องเชื่อมโยงระบบธนาคารหน่วยกิตกับสถานศึกษาและกรอบคุณวุฒิแห่งชาติในบางพื้นที่

ความก้าวหน้าดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนจากระบบการศึกษาที่เน้นคุณวุฒิแบบครั้งเดียว ไปสู่ระบบการ
เรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและต่อเนื่องมากขึ้น และสามารถเป็นฐานสำคัญในการสนับสนุนการ Reskill และ Upskill ของ
ประชาชนหลังเข้าสู่โลกการทำงาน

(๒) ระบบกรอบคุณวุฒิแห่งชาติและระบบคุณวุฒิวิชาชีพมีบทบาทในการเชื่อม “การเรียนรู้-
สมรรถนะ-งาน” มากขึ้น กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework: NQF) ได้รับการพัฒนา
ให้เป็นกลไกเชื่อมโยงระบบคุณวุฒิของประเทศในทุกระดับและประเภท โดยยึดโยงคุณวุฒิกับ ระดับความสามารถ
ของบุคคลที่เป็นผลลัพธ์จากการเรียนรู้ การศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์ เพื่อให้การรับรองความรู้ ทักษะ
และสมรรถนะมีได้จำกัดอยู่เฉพาะคุณวุฒิที่ได้รับจากระบบการศึกษาเท่านั้น แต่สามารถสะท้อนความสามารถที่
บุคคลพัฒนาขึ้นจากเส้นทางการเรียนรู้และประสบการณ์ที่หลากหลาย

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติกำหนดระดับคุณวุฒิไว้ ๘ ระดับ เพื่อเป็นกรอบอ้างอิงในการเชื่อมโยงผลลัพธ์การ
เรียนรู้กับระดับสมรรถนะและความต้องการกำลังคนของประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการผลิตและพัฒนาากำลังคนให้
สอดคล้องกับอุตสาหกรรมและสาขาอาชีพที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกัน การเชื่อมโยงกับ
กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน (ASEAN Qualifications Reference Framework: AQRf) ยังช่วยสนับสนุนการ
เทียบเคียงระดับคุณวุฒิ และเพิ่มความคล่องตัวในการรับรองและเคลื่อนย้ายการเรียนรู้ ทักษะ และกำลังแรงงาน
ไทยในบริบทภูมิภาค

ในส่วนของระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ได้มีการพัฒนามาตรฐานอาชีพ ระบบบริการข้อมูล การประเมิน และการ
รับรองสมรรถนะในหลากหลายสาขา รวมถึงทักษะด้านดิจิทัล ตลอดจนมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้
ประกาศนียบัตรคุณวุฒิวิชาชีพและหนังสือรับรองสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง ทำให้บุคคลสามารถนำความรู้ ทักษะ
และประสบการณ์จากการทำงานมาเข้าสู่กระบวนการประเมินและรับรองสมรรถนะได้มากขึ้น

1 ความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นฐานสำคัญของการเปลี่ยนจากระบบที่ใช้ “วุฒิการศึกษา” เป็นตัวแทน
2 ความสามารถ ไปสู่ระบบที่ให้ความสำคัญกับ “สมรรถนะที่สามารถพิสูจน์ เทียบเคียง และรับรองได้” และช่วย
3 สร้างความเชื่อมโยงระหว่าง “การเรียนรู้-สมรรถนะ-คุณวุฒิ-งาน” ให้มีความต่อเนื่องมากขึ้น

4 **(๓) ระบบบริการจัดหางานและจับคู่งานได้พัฒนาเข้าสู่รูปแบบดิจิทัลมากขึ้น**

5 กรมการจัดหางานได้พัฒนาแพลตฟอร์ม “ไทยมีงานทำ” เพื่อสนับสนุนการค้นหางาน การจับคู่ระหว่างผู้หางานกับ
6 ตำแหน่งงาน และการเชื่อมโยงข้อมูลด้านทักษะ รวมถึงมีช่องทางสำหรับงานอิสระและการจ้างงานในรูปแบบที่
7 หลากหลาย

8 กลไกดังกล่าวสะท้อนความก้าวหน้าจากบริการจัดหางานแบบดั้งเดิมไปสู่ระบบข้อมูลและบริการดิจิทัล
9 มากขึ้น และมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไปเป็นระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่เชื่อมการประเมินทักษะ การพัฒนา
10 ทักษะ และการติดตามผลหลังเข้าสู่งานได้

11 **(๔) ระบบการคุ้มครองทางสังคมมีช่องทางรองรับคนทำงานในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น**

12 ระบบประกันสังคมได้เปิดช่องทางให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถสมัครเข้าสู่ระบบตามมาตรา ๔๐
13 ขณะที่ระบบหลักประกันสุขภาพและการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เป็นฐานสำคัญในการรองรับความเสี่ยงของ
14 ประชาชนวัยทำงาน

15 ความก้าวหน้าดังกล่าวทำให้ผู้ทำงานนอกระบบบางส่วนสามารถเข้าถึงหลักประกันได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม
16 ตาม แนวโน้มการทำงานหลายสถานะ การทำงานอิสระ และงานแพลตฟอร์มทำให้โจทย์ในระยะต่อไปมิใช่เพียง
17 “การเข้าสู่ระบบ” แต่รวมถึงความเพียงพอ ความต่อเนื่อง และความสามารถในการพกพาสิทธิเมื่อบุคคลเปลี่ยน
18 รูปแบบการทำงาน

19 **(๕) มีกลไกด้านการส่งเสริมความรู้ทางการเงินและการแก้ไขปัญหาหนี้ที่มีการดำเนินงานอย่าง** 20 **ต่อเนื่อง**

21 ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พัฒนาช่องทางให้คำปรึกษาและช่วยเหลือลูกหนี้
22 เช่น ทางด่วนแก้หนี้และโครงการคลินิกแก้หนี้ โดยในปี ๒๕๖๘ มีการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ผ่านกลไกดังกล่าว
23 อย่างต่อเนื่อง กลไกเหล่านี้เป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบสนับสนุนความมั่นคงทางการเงิน อย่างไรก็ตาม
24 การเชื่อมมาตรการดังกล่าวเข้ากับช่วงเริ่มต้นทำงานในเชิงป้องกัน เช่น การสร้างเงินออมฉุกเฉิน การวางแผน
25 รายได้ และการป้องกันหนี้ก่อนเกิดปัญหา ยังสามารถพัฒนาได้เพิ่มเติม

26 **(๖) การส่งเสริมสุขภาพจิตวัยทำงานและสุขภาพในสถานประกอบการมีการขับเคลื่อนมากขึ้น**

27 กรมสุขภาพจิตและหน่วยงานในพื้นที่ที่มีการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในวัย
28 ทำงาน รวมถึงการส่งเสริมสถานประกอบการที่เอื้อต่อสุขภาพทั้งด้านร่างกายและจิตใจ และมีระบบติดตามผลการ
29 ดำเนินงานสุขภาพจิตวัยทำงานในระดับพื้นที่

30 ความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นฐานสำคัญในการบูรณาการสุขภาพจิตเข้ากับการพัฒนาคุณภาพงานและสถาน
31 ประกอบการ อย่างไรก็ตาม การออกแบบบริการที่เจาะจงต่อความต้องการในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การทำงานยัง
32 ควรได้รับการพัฒนาต่อไป

โดยภาพรวม ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นสะท้อนว่า ประเทศไทยมี องค์ประกอบพื้นฐานของระบบนิเวศเพื่อ
การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอยู่แล้วหลายส่วน ทั้งระบบทักษะ ระบบรับรองสมรรถนะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การ
จัดหางาน การคุ้มครองทางสังคม ระบบช่วยเหลือทางการเงิน และระบบส่งเสริมสุขภาวะ

อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าส่วนใหญ่ยังเกิดขึ้นในลักษณะ “พัฒนาระบบเฉพาะด้าน” มากกว่าการ
พัฒนา “เส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคลแบบครบวงจร” จึงยังมีช่องว่างสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข
เพื่อให้ระบบต่าง ๆ สามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างไร้รอยต่อ

๓.๕ ช่องว่างของนโยบายและการดำเนินงาน

แม้ประเทศไทยจะมีนโยบาย กฎหมาย และกลไกจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์และการ
เข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่เมื่อพิจารณาจากมุมมองของ “การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” ยังพบช่องว่างเชิงระบบที่
สำคัญ ดังนี้

(๑) ช่องว่างด้านธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบร่วมของระบบ (Governance and
Accountability Gap) การพัฒนาทักษะ การศึกษา การจัดหางาน การคุ้มครองทางสังคม สุขภาพ และการ
ช่วยเหลือทางการเงินอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมาย ตัวชี้วัด
ฐานข้อมูล และกลไกงบประมาณของตนเอง จึงยังขาดกลไกที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อ “ผลลัพธ์ของการเปลี่ยน
ผ่าน” โดยรวม เช่น บุคคลเข้าสู่งานได้เร็วเพียงใด ได้งานที่ตรงกับทักษะหรือไม่ มีรายได้และหลักประกันเพียงพอ
หรือไม่ มีสุขภาวะอย่างไร และสามารถเติบโตในอาชีพได้หรือไม่ ช่องว่างนี้ทำให้เมื่อเกิดปัญหา บุคคลต้องเป็นผู้
ค้นหาและเชื่อมโยงบริการจากหลายระบบด้วยตนเอง

(๒) ช่องว่างด้านข้อมูลและการติดตามเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน (Transition Data Gap) ประเทศไทย
ยังไม่มีฐานข้อมูลระดับประเทศที่สามารถติดตามเส้นทางตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานไปจนถึงช่วงเริ่มต้นทำงานได้
อย่างครบถ้วน โดยเชื่อมข้อมูลด้านการศึกษา ทักษะ การมีงานทำ คุณภาพงาน รายได้ รูปแบบการจ้างงาน
หลักประกันทางสังคม สุขภาวะ และความมั่นคงทางการเงินเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะยังขาดข้อมูลปฐมภูมิ
ระดับประเทศเกี่ยวกับภาระหนี้สินของผู้ที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นทำงาน ซึ่งมีนิยามกลุ่มตัวอย่าง ประเภทหนี้ ช่วงเวลา
หลังเข้าสู่งาน และวิธีการสำรวจที่ชัดเจน ทำให้ไม่ควรนำตัวเลขหนี้เฉลี่ยจากกลุ่มประชากรอื่นมาใช้เป็นข้อสรุป
เฉพาะสำหรับ First Jobber

นอกจากนี้ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อระบุกลุ่มที่ต้องการการสนับสนุนยังต้องดำเนินการภายใต้หลักการ
คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น และระบบกำกับดูแลที่ชัดเจน

(๓) ช่องว่างของบริการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Support Gap) ระบบแนะแนว การ
พัฒนาทักษะ การฝึกงาน บริการจัดหางาน การให้คำปรึกษาด้านสุขภาพจิต การเงิน และหลักประกันทางสังคมมี
อยู่ในหลายหน่วยงาน แต่ยังขาดการออกแบบให้เป็นบริการต่อเนื่องตามเส้นทางของบุคคลตั้งแต่ก่อนสำเร็จ
การศึกษาไปจนถึงช่วงตั้งหลักหลังเข้าสู่งาน โดยเฉพาะยังขาดระบบที่สามารถประเมินความต้องการรายบุคคลและ
เชื่อมบุคคลไปยังบริการที่เหมาะสม เช่น ผู้ที่ขาดทักษะควรได้รับการพัฒนาทักษะ ผู้ที่มีปัญหาทางการเงินควร
เข้าถึงคำปรึกษา และผู้ที่มีความเสี่ยงด้านสุขภาพจิตควรสามารถเข้าสู่ระบบดูแลได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นค้นหาบริการ
ใหม่ด้วยตนเอง

1 **(๔) ช่องว่างด้านคุณภาพการฝึกงานและประสบการณ์ทำงานครั้งแรก (Work-based Learning**
2 **Gap)** การฝึกงานและการฝึกประสบการณ์วิชาชีพเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมการศึกษากับโลกการทำงาน แต่
3 รูปแบบและคุณภาพยังมีความแตกต่างกันระหว่างสาขา สถานศึกษา และสถานประกอบการ

4 ประเทศไทยยังขาดมาตรฐานร่วมระดับประเทศที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น คุณภาพการเรียนรู้ การ
5 กำกับดูแลและพี่เลี้ยง ความปลอดภัย ชั่วโมงการฝึก ค่าตอบแทนหรือการสนับสนุนค่าใช้จ่าย และกลไกร้องเรียนที่
6 เหมาะสมส่งผลให้โอกาสในการเข้าถึงการฝึกงานที่มีคุณภาพอาจแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจและเครือข่าย
7 ของผู้เรียน และอาจกลายเป็นอีกหนึ่งกลไกที่ผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำ

8 **(๕) ช่องว่างด้านการรับรองสมรรถนะและการพกพาหลักฐานการเรียนรู้ (Credential and**
9 **Portability Gap)** แม้ประเทศไทยมีกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ระบบธนาคารหน่วยกิต และ
10 ระบบรับรองสมรรถนะหลายรูปแบบ แต่ระบบเหล่านี้ยังต้องพัฒนาให้สามารถเชื่อมโยงและใช้งานร่วมกันได้มาก
11 ขึ้น ระบบธนาคารหน่วยกิตยังอยู่ระหว่างการขยายผลและพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและพื้นที่
12 จึงยังมีความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างสำหรับ Digital Credential หรือ Digital Skills/Competency
13 Portfolio ที่บุคคลสามารถสะสมและแสดงหลักฐานทักษะ คุณวุฒิ ประสบการณ์ และสมรรถนะจากหลายแหล่งได้
14 และสามารถได้รับการยอมรับจากสถานศึกษา สถานประกอบการ และหน่วยงานรับรองมาตรฐานอย่างกว้างขวาง

15 **(๖) ช่องว่างด้านคุณภาพงานและการคุ้มครองในรูปแบบการทำงานใหม่ (Decent Work and**
16 **Social Protection Gap)** ระบบคุ้มครองแรงงานและระบบประกันสังคมของไทยมีโครงสร้างรองรับแรงงาน
17 หลายสถานอยู่แล้ว แต่รูปแบบการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น เช่น งานอิสระ งานแพลตฟอร์ม งานแบบ
18 โครงการ และการทำงานหลายอาชีพพร้อมกัน ทำให้เกิดความท้าทายด้านความต่อเนื่องและความเพียงพอของการ
19 คุ้มครอง

20 ประเด็นสำคัญจึงไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การจัดตั้ง “กองทุน First Jobber” ใหม่โดยเฉพาะ แต่ควรพิจารณา
21 ว่าจะอย่างไรให้ หลักประกันและสิทธิที่มีอยู่สามารถครอบคลุมและติดตามบุคคลได้ตลอดการเปลี่ยนสถานะการ
22 ทำงาน และลดช่วงเวลาที่บุคคลไม่มีหลักประกัน

23 **(๗) ช่องว่างด้านความสามารถในการตั้งหลักและต้นทุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Cost Gap)**
24 นโยบายด้านแรงงานโดยทั่วไปมักให้ความสำคัญกับการหางานและค่าจ้าง แต่ผู้เข้าสู่โลกการทำงานยังต้องรับภาระ
25 ต้นทุนอื่นพร้อมกัน เช่น ค่าเช่าที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่น อุปกรณ์ในการทำงาน การพัฒนา
26 ทักษะ ตลอดจนภาระหนี้ โดยเฉพาะผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้น้อยอาจไม่มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการ “รอ”
27 งานที่เหมาะสม หรือย้ายไปยังพื้นที่ที่มีโอกาสทางอาชีพ ส่งผลให้ต้องเลือกงานที่มีคุณภาพต่ำกว่าเร็วกว่ากลุ่มที่มี
28 ต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า ปัจจุบันยังขาดกรอบนโยบายที่มอง “ต้นทุนการตั้งหลัก” เป็นองค์ประกอบ
29 หนึ่งของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอย่างเป็นระบบ

30 **(๘) ช่องว่างด้านสุขภาวะในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Well-being Gap)** แม้ประเทศไทยมีระบบบริการ
31 สุขภาพจิตและการส่งเสริมสุขภาวะวัยทำงาน แต่ระบบดังกล่าวยังมิได้ถูกเชื่อมโยงกับการแนะแนวอาชีพ การ
32 ฝึกงาน การเข้าสู่งาน และการตั้งหลักในฐานะกระบวนการเดียวกันอย่างชัดเจน สุขภาพจิตจึงยังมีแนวโน้มถูก
33 จัดการเมื่อเกิดปัญหาแล้ว มากกว่าการสร้างระบบป้องกันและส่งเสริมตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนผ่าน ทั้งที่ช่วงดังกล่าวมี

1 ความเครียดและความไม่แน่นอนสูงจากการหางาน การปรับตัวในองค์กร รายได้ นี และความคาดหวังของ
2 ครอบครัว

3 **(๙) ช่องว่างด้านการดำเนินงานเชิงพื้นที่ (Place-based Implementation Gap)** โอกาสทางการ
4 ศึกษา ตลาดแรงงาน ค่าครองชีพ ที่อยู่อาศัย ระบบขนส่ง และบริการสนับสนุนแตกต่างกันอย่างมากระหว่างพื้นที่
5 แต่หลายมาตรการยังถูกออกแบบในระดับส่วนกลางและใช้รูปแบบเดียวกัน จึงยังขาดกลไกระดับพื้นที่ที่สามารถนำ
6 ข้อมูลด้านกำลังคน การศึกษา นายจ้าง ต้นทุนการดำรงชีวิต สุขภาวะ และบริการสังคมมาวิเคราะห์ร่วมกัน และ
7 ออกแบบมาตรการให้เหมาะกับบริบท เช่น พื้นที่มหานคร เขตอุตสาหกรรม เมืองรอง หรือพื้นที่ชนบท

8 **ช่องว่างหลักของระบบ: “มีองค์ประกอบ แต่ยังขาดการเชื่อมต่อเป็นระบบ”**

9 จากการสังเคราะห์ช่องว่างที่กล่าวมา พบว่า ปัญหาสำคัญของประเทศไทยมิใช่การขาดนโยบาย มาตรการ
10 หรือกลไกสนับสนุน หากแต่อยู่ที่ **“ความไม่ต่อเนื่องและการขาดการเชื่อมโยงระหว่างระบบ”** กล่าวคือ ประเทศ
11 ไทยมีระบบการศึกษา แต่การเชื่อมโยงจากการเรียนรู้สู่โลกการทำงานยังไม่สมบูรณ์ มีระบบพัฒนาทักษะ แต่ยังไม่
12 เชื่อมโยงกับเส้นทางอาชีพอย่างต่อเนื่อง มีบริการจัดหางาน แต่ยังขาดการเชื่อมโยงกับการดูแลสุขภาพและการ
13 สร้างความมั่นคงทางการเงิน มีระบบคุ้มครองทางสังคม แต่การเข้าถึงสิทธิและหลักประกันยังแตกต่างกันตาม
14 สถานะการทำงาน และมีฐานข้อมูลจากหลายหน่วยงาน แต่ยังขาดการเชื่อมโยงที่สามารถสะท้อนเส้นทางและ
15 คุณภาพของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานของบุคคลได้อย่างครบถ้วน

16 ช่องว่างเชิงระบบที่สำคัญจึงอยู่ที่การขาด “กลไกเชื่อมประสานที่ยึดเส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคลเป็น
17 ศูนย์กลาง” เพื่อให้การสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ เชื่อมต่อกันอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ “เตรียมพร้อมและพัฒนา
18 ศักยภาพ → เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต → เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม → มีสุขภาวะ
19 ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน → มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต” ตลอดช่วง
20 เปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน

21 ดังนั้น การพัฒนา “ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” จึงควรมุ่ง “เชื่อมสิ่งที่มี เติมเต็มช่องว่าง
22 และปรับระบบให้ทำงานร่วมกันภายใต้บริบทโลกการทำงานที่เปลี่ยนแปลง” มากกว่าการสร้างโครงการหรือกลไก
23 ใหม่ที่แยกส่วน เพื่อให้บุคคลสามารถเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้อย่างมีคุณภาพ มีสุขภาวะและความมั่นคง และ
24 นำไปสู่การยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

25 **๔. ประเด็นสำคัญและเหตุผลเชิงนโยบาย**

26 **๔.๑ ประเด็นสำคัญที่ค้นพบ**

27 (๑) ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์ของชีวิต มิใช่เพียงปัญหาความพร้อม
28 ของบุคคล การเปลี่ยนผ่านจากการศึกษา การฝึกอบรม หรือภาวะไม่มีงานทำ ไปสู่การมีงานและการพึ่งพาตนเอง
29 ทางเศรษฐกิจ เป็นช่วงสำคัญที่สามารถกำหนดเส้นทางรายได้ คุณภาพงาน สุขภาวะ ความมั่นคงทางการเงิน การ
30 เข้าถึงหลักประกันทางสังคม และโอกาสในการเติบโตทางอาชีพในระยะยาว

31 อย่างไรก็ตาม ระบบสนับสนุนที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยยังมีลักษณะแยกส่วนระหว่างระบบการศึกษา
32 การพัฒนาทักษะ การจัดหางาน ตลาดแรงงาน ระบบสุขภาพ และระบบคุ้มครองทางสังคม ส่งผลให้บุคคลและ
33 ครัวเรือนต้องรับภาระในการเชื่อมต่อระหว่างระบบด้วยตนเอง โดยเฉพาะในช่วงก่อนสำเร็จการศึกษา การหางาน
34 การเริ่มต้นทำงาน และการตั้งหลักในระยะต้น

1 ดังนั้น ประเด็นสำคัญมิใช่เพียงการทำให้บุคคล “พร้อมทำงาน” แต่คือการทำให้ “ระบบพร้อมรองรับการ
2 เปลี่ยนผ่านของบุคคล” อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ

3 (๒) ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานสามารถถูกส่งต่อและขยายตัวในช่วงเริ่มต้นชีวิตการ
4 ทำงาน. เยาวชนและประชาชนมิได้เข้าสู่โลกการทำงานจากจุดเริ่มต้นเดียวกัน ความแตกต่างด้านฐานะทาง
5 เศรษฐกิจ คุณภาพการศึกษา การเข้าถึงเทคโนโลยี การพัฒนาทักษะ ประสบการณ์จากการฝึกงาน เครือข่ายทาง
6 สังคม และพื้นที่อยู่อาศัย ล้วนส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงงานที่มีคุณภาพ

7 ข้อมูลกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๕ สะท้อนว่า เยาวชนจากครัวเรือนรายได้ต่ำ
8 ที่สุดมีโอกาสศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาประมาณร้อยละ ๕ ขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๓๐
9 ความแตกต่างดังกล่าวมิได้สิ้นสุดเมื่อออกจากระบบการศึกษา แต่สามารถส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงการ
10 ฝึกงาน การพัฒนาทักษะ การย้ายถิ่นเพื่อทำงาน การรอคอยงานที่เหมาะสม และการสร้างเครือข่ายทางอาชีพ
11 การออกแบบนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับ “ความเสมอภาคของการเปลี่ยนผ่าน” (Equity in Transition) โดย
12 สนับสนุนมากขึ้นแก่ผู้ที่มีต้นทุนการเปลี่ยนผ่านสูง เพื่อป้องกันมิให้ความเหลื่อมล้ำในวัยเรียนพัฒนาเป็นความ
13 เหลื่อมล้ำด้านงาน รายได้ สุขภาวะ และคุณภาพชีวิตตลอดช่วงวัยทำงาน

14 (๓) ช่องว่างด้านทักษะเป็นทั้งปัญหาของบุคคลและปัญหาของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์ ข้อมูลการ
15 สํารวจ ASAT พ.ศ. ๒๕๖๕ สะท้อนข้อจำกัดด้านทักษะพื้นฐานของประชากรวัยแรงงานไทย ทั้งด้านการรู้หนังสือ
16 ทักษะดิจิทัล และทักษะทางสังคมและอารมณ์ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการเรียนรู้ การใช้เทคโนโลยี การทำงาน
17 ร่วมกับผู้อื่น และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของงาน ในบริบทที่เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์กำลัง
18 เปลี่ยนแปลงลักษณะของงาน ความต้องการของตลาดแรงงานจะเปลี่ยนจากการพิจารณาคุณสมบัติเพียงอย่างเดียว
19 ไปสู่ความสามารถและสมรรถนะที่สามารถนำไปใช้ได้จริงมากขึ้น ขณะเดียวกัน ทักษะมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงเร็ว
20 และมีอายุการใช้งานสั้นลง

21 ดังนั้น การแก้ปัญหาทักษะจึงไม่ควรจำกัดอยู่กับการปรับหลักสูตรก่อนสำเร็จการศึกษา แต่ต้องพัฒนา
22 เป็น ระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ที่เชื่อมการศึกษา การฝึกอบรม การทำงาน การรับรองสมรรถนะ การ Reskill
23 และ Upskill เข้าด้วยกัน และทำให้บุคคลสามารถกลับเข้าสู่การเรียนรู้ได้ตลอดเส้นทางอาชีพ

24 (๔) การมีงานทำเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากงานไม่สามารถเปลี่ยนศักยภาพของบุคคลให้เป็นผลิต
25 ภาพและความมั่นคงได้ ตัวชีวิตการมีงานทำหรืออัตราการว่างงานเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสะท้อนความสำเร็จ
26 ของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากบุคคลอาจมีงานทำแต่ทำงานต่ำกว่าระดับทักษะหรือ
27 การศึกษา ทำงานไม่สอดคล้องกับสมรรถนะที่มี มีรายได้ไม่เพียงพอ อยู่ในรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มั่นคง หรือไม่มี
28 โอกาสในการเรียนรู้และเติบโต ความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน (Skill Mismatch) จึงมิได้ส่งผลกระทบ
29 บุคคล แต่ยังทำให้ประเทศไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะได้อย่างเต็มที่
30 และกระทบต่อผลิตภาพของกำลังแรงงานในระยะยาว

31 นโยบายจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนจากการวัดเพียง “ได้งานหรือไม่” ไปสู่การวัด “คุณภาพของการเปลี่ยน
32 ผ่าน” (Quality of Transition) ซึ่งควรครอบคลุมความสอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน คุณภาพและความมั่นคง
33 ของงาน รายได้ การเข้าถึงสิทธิและหลักประกัน สุขภาวะ ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาทักษะและความก้าวหน้าใน
34 อาชีพ

(๕) รูปแบบการทำงานใหม่ทำให้ระบบคุ้มครองที่ผูกกับสถานะการจ้างงานเพียงรูปแบบเดียวไม่เพียงพอ
เส้นทางการทำงานของประชาชนมีแนวโน้มหลากหลายและไม่เป็นเส้นตรงมากขึ้น บุคคลอาจสลับระหว่างการเป็น
ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานแพลตฟอร์ม ผู้ประกอบการ หรือผู้ว่างงาน รวมถึงอาจทำงานหลายรูปแบบ
พร้อมกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้การคุ้มครองทางสังคมที่ขึ้นอยู่กับสถานะการจ้างงานมีความเสี่ยงที่จะเกิด
ช่องว่างในช่วงเปลี่ยนสถานะ นโยบายจึงควรมุ่งสร้าง ความต่อเนื่องและความสามารถในการพกพาสิทธิและ
หลักประกัน (Portability and Continuity of Protection) เพื่อให้บุคคลยังสามารถเข้าถึงการคุ้มครองที่จำเป็น
เมื่อเปลี่ยนงาน นายจ้าง หรือรูปแบบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองทางสังคมจึงไม่ควรถูกมองเพียงเป็น
มาตรการเยียวยาหลังเกิดปัญหา แต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยให้บุคคลสามารถรับความเสี่ยง ลงทุนในการพัฒนา
ตนเอง และเปลี่ยนผ่านในตลาดแรงงานได้อย่างมั่นคง

(๖) สุขภาวะและความมั่นคงทางการเงินเป็นเงื่อนไขของการใช้ศักยภาพ มิใช่ผลลัพธ์ที่แยกจากนโยบาย
แรงงานช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นช่วงที่บุคคลต้องเผชิญแรงกดดันหลายด้านพร้อมกัน ทั้งการหางาน ความ
ไม่แน่นอนของรายได้ การปรับตัวในองค์กร ภาระค่าครองชีพ ที่อยู่อาศัย การเดินทาง หนี้สิน การย้ายถิ่น และ
ความคาดหวังจากครอบครัว ปัจจัยดังกล่าวสามารถส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพจิต ความสามารถในการทำงาน การ
รักษางาน และการพัฒนาทักษะ ความมั่นคงทางการเงินและสุขภาวะจะมีใช้ประเด้นปลายทางหลังจากบุคคลมี
งานทำแล้ว แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้บุคคลสามารถตั้งหลักและใช้ศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ นโยบาย
การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงต้องเชื่อมโยงงาน รายได้ ต้นทุนการดำรงชีวิต หนี้ สุขภาพกาย สุขภาพจิต และการ
คุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน โดยมุ่งสร้างความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงมากกว่าการรอให้เกิดปัญหา
แล้วจึงเยียวยา

(๗) ปัญหาสำคัญของประเทศไทยมิใช่การขาดนโยบาย แต่คือการขาด “ระบบเชื่อมต่อ” ระหว่างนโยบาย
ประเทศไทยมีนโยบายและกลไกด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะ การรับรองสมรรถนะ การจัดหางาน การ
ประกันสังคม สุขภาพ การช่วยเหลือทางการเงิน และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอยู่แล้วหลายส่วน แต่ระบบเหล่านี้ยัง
ดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก ผลที่เกิดขึ้นคือประชาชนอาจพบว่า “มีบริการ แต่เข้าถึงเป็น
ชิ้นส่วน” และต้องเป็นผู้เชื่อมต่อระบบด้วยตนเอง ขณะที่รัฐยังขาดตัวชี้วัดและเจ้าภาพที่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของ
การเปลี่ยนผ่านโดยรวม ดังนั้น โจทย์เชิงนโยบายสำคัญจึงมิใช่การสร้างโครงการใหม่สำหรับ First Jobber เพิ่มขึ้น
อีกหนึ่งโครงการ แต่เป็นการเปลี่ยนจาก “ระบบที่ยึดหน่วยงานเป็นศูนย์กลาง” ไปสู่ “ระบบที่ยึดเส้นทางการ
เปลี่ยนผ่านของบุคคลเป็นศูนย์กลาง” และสร้างความรับผิดชอบร่วมของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อ
ผลลัพธ์เดียวกัน

ข้อสังเคราะห์สำคัญ

จากข้อค้นพบทั้งหมด สามารถสังเคราะห์ได้ว่า การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่าง
ลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาคน กับผลลัพธ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และคุณภาพชีวิตของประชาชน หาก
กระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวขาดคุณภาพ การลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะอาจไม่สามารถนำไปสู่
การมีงานที่มีคุณค่า การเพิ่มผลิตภาพ รายได้ และความมั่นคงในชีวิตได้อย่างเต็มศักยภาพ อีกทั้งความเสียเปรียบที่
เกิดขึ้นในระยะเริ่มต้นอาจสะสมและส่งผลต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต

1 ในทางกลับกัน หากประเทศไทยสามารถพัฒนา “ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่ไร้
2 รอยต่อ” ที่เชื่อมโยงการพัฒนาทักษะ โอกาสในการทำงาน งานที่มีคุณค่า สุขภาวะ ความมั่นคงทางการเงิน และ
3 การคุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน จะช่วยให้ประชาชนได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องตลอดเส้นทาง ตั้งแต่
4 “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ → เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต → เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็น
5 ธรรม → มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน → มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกัน
6 ชีวิต” ตลอดช่วงเปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน

7 ดังนั้น การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงมิใช่เพียงนโยบายสำหรับผู้เริ่มต้นทำงาน
8 ใหม่ หากแต่เป็น ยุทธศาสตร์สำคัญในการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศ ที่เชื่อมโยงการพัฒนาคน การ
9 พัฒนาเศรษฐกิจ และการสร้างสังคมสุขภาวะเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การลงทุนในการพัฒนาคนสามารถ
10 นำไปสู่คุณภาพชีวิต ผลิตภาพ

11 ๔.๒ เหตุผลเชิงนโยบาย

12 การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานมีความจำเป็นในเชิงนโยบาย เนื่องจากผลลัพธ์ของ
13 การเข้าสู่โลกการทำงานมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความพร้อมของบุคคลเพียงฝ่ายเดียว หากเป็นผลร่วมจาก
14 คุณภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษา ระบบพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน นายจ้าง ระบบสุขภาพ ระบบ
15 คุ้มครองทางสังคม ตลอดจนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่บุคคลสามารถเข้าถึงได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับ
16 กระบวนทัศน์จากการมองผู้เข้าสู่โลกการทำงานในฐานะผู้รับผิดชอบต่อการเพิ่มขีดความสามารถของตนเองเป็น
17 หลัก (Individual Capability) ไปสู่การพิจารณา ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของระบบ (System
18 Effectiveness and Equity) โดยให้ทุกภาคส่วนมีความรับผิดชอบร่วมต่อคุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน

19 กรอบการพัฒนาตลอดช่วงชีวิต (Life-course Approach) ชี้ให้เห็นว่า สุขภาวะ ศักยภาพ และโอกาสใน
20 ชีวิตเป็นผลสะสมจากทั้งปัจจัยเสี่ยงและปัจจัยคุ้มครองในแต่ละช่วงชีวิต โดยช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญสามารถส่งผลต่อ
21 เส้นทางชีวิตในระยะยาวได้ การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงเป็นช่วงที่ควรได้รับการลงทุนและการสนับสนุนเชิง
22 ป้องกัน เพื่อไม่ให้ความเสียเปรียบที่มีอยู่เดิมถูกส่งต่อหรือขยายตัวเมื่อบุคคลเข้าสู่ตลาดแรงงาน (WHO, ๒๐๒๕)

23 ในเชิงนโยบาย บทบาทของรัฐจึงควรยับยั้งจากการให้ความช่วยเหลือภายหลังเกิดการว่างงาน ปัญหาหนี้
24 หรือปัญหาสุขภาวะ ไปสู่ การป้องกันความเสี่ยงและสร้างโอกาสตั้งแต่ต้นทาง ผ่านนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก
25 (Active Labour Market Policies: ALMPs) เช่น การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาทักษะ การจับคู่งาน การฝึกงาน
26 และการเรียนรู้จากการทำงาน การให้คำปรึกษาเฉพาะราย และการสนับสนุนการประกอบอาชีพ ควบคู่กับระบบ
27 คุ้มครองทางสังคมที่เข้าถึงได้และสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานที่หลากหลาย (ILO, ๒๐๒๕) การคุ้มครองทาง
28 สังคมจึงมิใช่เพียงกลไกสำหรับการเยียวยาเมื่อเกิดปัญหา แต่เป็น โครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาทุนมนุษย์ เพราะ
29 หลักประกันด้านสุขภาพ รายได้ สิทธิแรงงาน และการดำรงชีวิตช่วยให้บุคคลสามารถรับมือกับความเสี่ยง ลงทุนใน
30 การพัฒนาทักษะ แสวงหางานที่เหมาะสม และตัดสินใจทางอาชีพโดยไม่ถูกบีบให้ยอมรับงานที่ไม่มีคุณภาพเพียง
31 เพราะข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ The Geneva Charter for Well-being ซึ่งให้
32 ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจที่รับใช้ความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ การมีงานที่มีคุณค่า การลดการเลือกปฏิบัติ
33 และความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง ตลอดจนการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม โดยเฉพาะสำหรับ
34 ประชากรที่มีความเสี่ยงต่อการถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ในบริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน การมีงานทำเพียงอย่าง

1 เดียวจึงไม่เพียงพอ หากงานนั้นมีรายได้ไม่เหมาะสม ขาดความมั่นคง ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ ไม่มีโอกาสพัฒนา
2 ทักษะ หรือส่งผลเสียต่อสุขภาพ การกำหนดนโยบายจึงควรให้ความสำคัญกับ “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน”
3 และ “คุณภาพของงาน” ควบคู่ไปกับการเพิ่มโอกาสการมีงานทำ

4 นอกจากนี้ โลกการทำงานที่มีรูปแบบการจ้างงานหลากหลายมากขึ้นทำให้ระบบคุ้มครองทางสังคม
5 จำเป็นต้องปรับจากระบบที่ผูกสิทธิ์ไว้กับสถานะการจ้างงานเพียงรูปแบบเดียว ไปสู่ระบบที่มี ความต่อเนื่องและ
6 สามารถพกพาสิทธิได้ (Portability and Continuity) เมื่อบุคคลเปลี่ยนนายจ้าง เปลี่ยนอาชีพ หรือเปลี่ยนสถานะ
7 ระหว่างการเป็นลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และแรงงานแพลตฟอร์ม

8 ในอีกด้านหนึ่ง การลงทุนในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานสามารถสร้างผลตอบแทนในหลายมิติพร้อมกัน
9 ทั้งการลดระยะเวลาว่างงาน ลดความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน เพิ่มผลิตภาพ ลดความเปราะบางทาง
10 การเงิน ส่งเสริมสุขภาพจิต และเพิ่มความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองในระยะยาว จึงเป็นการลงทุนเชิง
11 ป้องกันที่เชื่อมโยงทั้งนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และการพัฒนาทุนมนุษย์เข้าด้วยกัน

12 ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงมีเหตุผลเชิงนโยบายสำคัญ ๔
13 ประการ ได้แก่

14 ประการแรก เพื่อเพิ่มประสิทธิผลของการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะ โดยทำให้ความรู้และ
15 สมรรถนะสามารถเชื่อมต่อไปสู่การใช้ประโยชน์ในการทำงานจริง

16 ประการที่สอง เพื่อสร้างความเสมอภาคของโอกาส โดยลดผลกระทบจากความแตกต่างด้านฐานะทาง
17 เศรษฐกิจ สังคม พื้นที่ และเครือข่ายที่มีต่อคุณภาพของการเข้าสู่โลกการทำงาน

18 ประการที่สาม เพื่อสร้างความมั่นคงและสุขภาพของประชาชน ด้วยการเชื่อมงานที่มีคุณค่า ความมั่นคง
19 ทางการเงิน สุขภาพกายและสุขภาพจิต และการคุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน

20 และ ประการที่สี่ เพื่อเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการปรับตัวของกำลังคนในระยะยาว ภายใต้สังคม
21 สูงวัย การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานที่มีความผันผวนมากขึ้น

22 ดังนั้น การผลักดันประเด็นนี้เป็นนโยบายสาธารณะจึงมีใช้การสร้างมาตรการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม First
23 Jobber แต่เป็นการ ปรับโครงสร้างการเชื่อมต่อระหว่างการพัฒนาคนกับโลกการทำงาน เพื่อให้การลงทุนในทุน
24 มนุษย์ของประเทศสามารถนำไปสู่การมีงานที่มีคุณค่า ผลิตภาพ ความมั่นคง และสุขภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม

25 การยกระดับระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงควรมุ่งพัฒนามาตรการเชิงรุกที่เชื่อมโยงการเตรียม
26 ความพร้อม การเข้าถึงโอกาส การมีงานที่มีคุณค่า การส่งเสริมสุขภาพ และการสร้างหลักประกันชีวิตเข้าด้วยกัน
27 โดยให้ความสำคัญกับการลงทุนเชิงป้องกัน การลดความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนากลไกความรับผิดชอบร่วมของ
28 ทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ พร้อมใช้ข้อมูล การวิจัย และการติดตามประเมินผลเป็นฐานในการ
29 ปรับปรุงมาตรการอย่างต่อเนื่อง

30 ๔.๓ ผลกระทบหากไม่ดำเนินการ

31 หากประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาบรรอบรับการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่เชื่อมโยงและมีประสิทธิผล
32 ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นชีวิตการทำงานอาจสะสมและส่งผลกระทบต่อบุคคล ครั้วเรือน ระบบเศรษฐกิจ
33 และสังคมในระยะยาว โดยมีผลกระทบสำคัญ ดังนี้

1 **(๑) การสูญเสียศักยภาพของทุนมนุษย์และผลิตภาพของประเทศ** หากผู้เข้าสู่โลกการทำงานมีข้อจำกัด
2 ด้านทักษะ หรือไม่สามารถเข้าถึงงานที่สอดคล้องกับความรู้และสมรรถนะ การลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนา
3 ทักษะที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลิตภาพได้อย่างเต็มที่ การทำงานต่ำกว่าศักยภาพ การ
4 ทำงานไม่ตรงกับทักษะ และการขาดโอกาสพัฒนาความสามารถอย่างต่อเนื่อง อาจนำไปสู่การสูญเสียศักยภาพทั้ง
5 ในระดับบุคคลและระดับประเทศ โดยเฉพาะในบริบทที่เทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์กำลังทำให้ทักษะที่
6 ตลาดแรงงานต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผลกระทบดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่ที่รายได้ของบุคคล แต่ยังส่งผลต่อ
7 ผลิตภาพแรงงาน ความสามารถในการแข่งขัน และผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาคนของ
8 ประเทศ

9 **(๒) ความเสียเปรียบในระยะเริ่มต้นอาจสะสมและส่งผลกระทบต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต (Scarring Effect)**
10 การว่างงานเป็นระยะเวลานาน การเข้าสู่งานที่ไม่มีคุณภาพ การได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าศักยภาพ หรือการขาด
11 โอกาสในการพัฒนาทักษะในช่วงต้นของชีวิตการทำงาน อาจส่งผลกระทบต่อเส้นทางรายได้ ความก้าวหน้าในอาชีพ และ
12 โอกาสในการเข้าสู่งานที่มีคุณภาพในอนาคต ความเสียเปรียบดังกล่าวอาจเกิดขึ้นพร้อมกับภาระหนี้ ความไม่มั่นคง
13 ทางการเงิน และปัญหาสุขภาพจิต ทำให้บุคคลมีทรัพยากรน้อยลงสำหรับการลงทุนในทักษะหรือการเปลี่ยนงาน
14 เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า หากไม่มีมาตรการสนับสนุนที่เหมาะสม ความเสี่ยงในช่วงเปลี่ยนผ่านจึงอาจ
15 กลายเป็น ความเสียเปรียบสะสมตลอดเส้นทางชีวิต แทนที่จะเป็นปัญหาชั่วคราวในช่วงเริ่มต้นทำงาน

16 **(๓) ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอาจถูกส่งต่อเป็นความเหลื่อมล้ำด้านงาน รายได้ และสุขภาวะ**
17 บุคคลที่มาจากครัวเรือนซึ่งมีทรัพยากรจำกัดมีโอกาสน้อยกว่าในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ การฝึกงาน
18 เครือข่ายอาชีพ การพัฒนาทักษะ และทรัพยากรสำหรับการรอคอยงานที่เหมาะสมหากไม่มีมาตรการที่คำนึงถึง
19 ความแตกต่างของต้นทุนและโอกาสในการเปลี่ยนผ่าน คนที่เริ่มต้นจากความเสียเปรียบอาจต้องเข้าสู่งานที่มี
20 คุณภาพต่ำกว่า มีรายได้น้อยกว่า และได้รับหลักประกันน้อยกว่า ซึ่งจะสร้างความเหลื่อมล้ำจากระบบการศึกษา
21 ถูกส่งผ่านต่อไปยังตลาดแรงงานและคุณภาพชีวิต ในระยะยาว อาจนำไปสู่การลดความสามารถในการเคลื่อนย้าย
22 ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างรุ่น และทำให้ความเหลื่อมล้ำมีลักษณะฝังรากลึกมากขึ้น

23 **(๔) ความเปราะบางทางการเงินและปัญหาสุขภาพจิตอาจเพิ่มขึ้น** หากรายได้เริ่มต้นไม่สอดคล้องกับค่า
24 ครองชีพ ขณะที่บุคคลต้องรับภาระด้านที่อยู่อาศัย การเดินทาง หนี้ และค่าใช้จ่ายจำเป็น การเริ่มต้นทำงานอาจ
25 กลายเป็นช่วงของความเปราะบางทางการเงินแทนที่จะเป็นช่วงของการสร้างความมั่นคง ความเครียดจากรายได้
26 หนี้ ความไม่แน่นอนของการทำงาน และการปรับตัวในสถานที่ทำงานสามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิต ประสิทธิภาพใน
27 การทำงาน การขาดงาน และการตัดสินใจลาออกหรือออกจากตลาดแรงงาน หากระบบยังเน้นการแก้ไขหลังเกิด
28 ปัญหา มากกว่าการป้องกันตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนผ่าน ต้นทุนดังกล่าวอาจถูกส่งต่อไปยังครอบครัว นายจ้าง ระบบ
29 สุขภาพ และระบบสวัสดิการสังคมในระยะยาว

30 **(๕) ระบบคุ้มครองทางสังคมอาจไม่สามารถรองรับรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเพียงพอ**
31 หากระบบสิทธิและหลักประกันยังยึดติดกับสถานะการจ้างงานแบบเดิม ขณะที่ประชาชนทำงานในรูปแบบอิสระ
32 งานแพลตฟอร์ม งานตามโครงการ หรือสลับสถานะการทำงานบ่อยขึ้น อาจเกิดช่วงเวลาที่บุคคลไม่มีความคุ้มครอง
33 หรือได้รับความคุ้มครองไม่เพียงพอ ช่องว่างดังกล่าวสามารถเพิ่มความเสี่ยงเมื่อเกิดการเจ็บป่วย การว่างงาน การ
34 สูญเสียรายได้ หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด และอาจทำให้ผู้ที่อยู่ในรูปแบบการทำงานใหม่ต้องพึ่งพาครอบครัวหรือ

1 การช่วยเหลือภายหลังมากขึ้น หากไม่ปรับระบบให้มีความต่อเนื่องและรองรับการเคลื่อนย้ายระหว่างสถานะการ
2 ทำงาน ความหลากหลายของตลาดแรงงานในอนาคตอาจกลายเป็นแหล่งผลิตความเปราะบางใหม่

3 (๖) ประเทศอาจสูญเสียโอกาสในการใช้กำลังคนอย่างเต็มศักยภาพภายใต้โครงสร้างประชากรสูงวัย

4 ในบริบทที่จำนวนประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง คุณภาพและผลิตภาพของกำลังคนแต่ละคนจะมี
5 ความสำคัญมากขึ้นต่อศักยภาพในการพัฒนาประเทศ หากคนรุ่นใหม่ใช้เวลานานในการเข้าสู่งาน ทำงานต่ำกว่า
6 ศักยภาพ หรือไม่สามารพัฒนาทักษะให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ประเทศจะสูญเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากร
7 มนุษย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในทางกลับกัน การสร้างระบบที่ช่วยให้บุคคลเข้าสู่งานได้เร็วขึ้น ได้
8 งานที่เหมาะสม และสามารถพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง จะช่วยเพิ่มความสามารถของกำลังแรงงานในการรองรับ
9 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

10 (๗) ประเทศอาจสูญเสียโอกาสในการถ่ายทอดความรู้และทักษะระหว่างรุ่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

11 ประชากรทำให้แรงงานสูงวัยและแรงงานรุ่นใหม่จะต้องทำงานร่วมกันมากขึ้น หากขาดกลไกการเรียนรู้จากการ
12 ทำงาน ระบบพี่เลี้ยง และการถ่ายทอดความรู้ระหว่างรุ่น องค์ความรู้และประสบการณ์ที่สะสมอยู่ในแรงงานรุ่น
13 ก่อนอาจสูญหายเมื่อออกจากตลาดแรงงาน ขณะเดียวกัน คนรุ่นใหม่อาจต้องเริ่มต้นเรียนรู้จากศูนย์ในหลายสาขา
14 ทั้งที่สามารถใช้กลไกการถ่ายทอดความรู้เพื่อเพิ่มความเร็วในการพัฒนาสมรรถนะได้ การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อ
15 การเปลี่ยนผ่านจึงสามารถทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างรุ่น ผ่าน Work-based Learning ระบบพี่เลี้ยง การ
16 ถ่ายทอดทักษะ และการทำงานร่วมกันระหว่างคนต่างวัย

17 ข้อสรุปเชิงนโยบาย

18 หากไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจะมีได้จำกัดอยู่เพียงการที่
19 “คนรุ่นใหม่หางานยาก” หรือการว่างงานในระยะสั้น หากแต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสะสมและต่อเนื่องตลอด
20 เส้นทางชีวิต ตั้งแต่ ทักษะและสมรรถนะไม่สอดคล้องกับความต้องการของโลกการทำงาน → การเข้าถึงงานที่มี
21 คุณค่าและโอกาสก้าวหน้าอย่างจำกัด → รายได้และหลักประกันที่ไม่มั่นคง → ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ
22 การเงิน และสุขภาวะ → โอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพลดลง → ผลิตภาพ รายได้ และความมั่นคงใน
23 ระยะยาวลดลง ผลกระทบดังกล่าวมิได้หยุดอยู่เพียงระดับบุคคล แต่สามารถสะสมและส่งต่อไปยังครัวเรือน สังคม
24 ตลาดแรงงาน และระบบเศรษฐกิจ ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสเพิ่มขึ้น ศักยภาพของกำลังคนไม่ได้รับการ
25 พัฒนาหรือใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และลดทอนความสามารถของประเทศในการพัฒนาทุนมนุษย์และปรับตัวต่อ
26 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ดังนั้น ต้นทุนของการไม่ดำเนินการ (Cost of Inaction) จึง
27 มีใช้เพียงต้นทุนจากการว่างงานหรือการเข้าสู่งานล่าช้าในปัจจุบัน แต่รวมถึงต้นทุนจากศักยภาพที่สูญเสีย ความ
28 เหลื่อมล้ำและความเปราะบางที่สะสม ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์ที่สูญเสียไปตลอดช่วงชีวิต

29 ด้วยเหตุนี้ ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงควรได้รับการยกระดับให้เป็น “จุดเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์
30 (Strategic Transition Point)” ของการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ โดยมุ่งพัฒนา ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่
31 การทำงาน (Transition-to-Work Ecosystem) ที่เชื่อมโยงการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะ การตั้งหลักทาง
32 เศรษฐกิจและสังคม การเข้าสู่งานที่มีคุณค่า สุขภาวะ ความเป็นธรรมในการทำงาน และหลักประกันทางสังคม
33 อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง พร้อมเชื่อมโยงการขับเคลื่อนระหว่างระดับชาติและระดับพื้นที่บนฐานข้อมูลและ
34 ความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ การขับเคลื่อนมิได้มุ่งสร้าง “โครงการ First Jobber” หรือระบบใหม่ขึ้นมาแยก

ต่างหาก หากแต่เป็นการ “เชื่อมสิ่งที่มี เดิมช่องว่างที่จำเป็น และปรับระบบให้ทำงานร่วมกัน” ตามเส้นทางการ
เปลี่ยนผ่านของบุคคล โดยระดับชาติกำหนดทิศทางและกลไกสนับสนุน ขณะที่ระดับพื้นที่สามารถออกแบบและ
ประยุกต์การดำเนินงานให้เหมาะสมกับความแตกต่างของบุคคล โครงสร้างเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน และต้นทุน
ชีวิตในแต่ละบริบท พร้อมนำข้อมูลและบทเรียนจากพื้นที่กลับไปใช้พัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่อง

๔.๔ โอกาสในการขับเคลื่อน

การพัฒนากระบวนวิธีช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานมีโอกาสขับเคลื่อนให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจาก
ประเทศไทยมีทั้งทิศทางนโยบายระดับชาติ กลไกและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ฐานนโยบายจากมติสมัชชา
สุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมา ตลอดจนแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งสามารถนำมาเชื่อมโยงและ
ต่อยอดได้โดยไม่ต้องสร้างระบบใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้ สามารถสรุปโอกาสสำคัญในการขับเคลื่อนได้ ๗ ประการ
ดังนี้

(๑) การยกระดับทุนมนุษย์เป็นวาระสำคัญของการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนสมรรถนะสูงและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
ขณะที่ทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔ ให้ความสำคัญกับการยกระดับทุน
มนุษย์ (Upgrade Human Capital) ในฐานฐานสำคัญของการเพิ่มผลิตภาพและการเติบโตอย่างทั่วถึง จึงเป็น
โอกาสสำคัญในการผลักดัน “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” ให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนา
ทุนมนุษย์ของประเทศ โดยเชื่อมโยงเป้าหมายด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะกับผลลัพธ์ด้านการมีงานที่มีคุณค่า
สุขภาวะ ความมั่นคง และผลิตภาพของกำลังคน

(๒) ประเทศไทยมีกลไกบูรณาการด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานการประสาน
นโยบาย ในช่วงที่ผ่านมา มีความพยายามพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อเชื่อมโยงหน่วยงานด้านการศึกษา การ
พัฒนาทักษะ แรงงาน และการพัฒนาเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถนำมาต่อยอดในการกำหนดเป้าหมายและ
ตัวชี้วัดร่วมด้านการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน โอกาสสำคัญจึงมีได้อยู่ที่การจัดตั้งคณะกรรมการหรือโครงสร้างใหม่
เพิ่มเติม แต่คือการทำให้กลไกบูรณาการที่มีอยู่สามารถ รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่าน
(Accountability for Transition Outcomes) โดยเชื่อมโยงหน่วยงานด้านการศึกษา แรงงาน สุขภาพ การ
คุ้มครองทางสังคม และการพัฒนาพื้นที่เข้าด้วยกัน

(๓) โครงสร้างพื้นฐานด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการรับรองสมรรถนะมีความพร้อมมากขึ้น
ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิต กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ และมาตรฐานอาชีพ
ซึ่งเป็นฐานสำคัญสำหรับการเชื่อมโยงการศึกษา การฝึกอบรม การเรียนรู้จากการทำงาน และประสบการณ์จริง
โครงสร้างดังกล่าวเปิดโอกาสให้พัฒนาระบบที่บุคคลสามารถ สะสม-รับรอง-แสดง-และนำสมรรถนะไปใช้ต่อ
ยอด ทั้งเพื่อเข้าสู่งาน การ Reskill/Upskill การศึกษาต่อ และการเคลื่อนย้ายทางอาชีพ โดยไม่จำเป็นต้องยึดติด
กับคุณวุฒิที่ได้รับจากการศึกษาในช่วงต้นของชีวิตเพียงอย่างเดียว หากสามารถเชื่อมระบบธนาคารหน่วยกิต ระบบ
คุณวุฒิวิชาชีพ มาตรฐานอาชีพ และการยอมรับของนายจ้างได้มากขึ้น จะเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของระบบ
นิเวศการเรียนรู้และการทำงานตลอดชีวิต

(๔) กลไกตลาดแรงงานและระบบคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่สามารถปรับให้ตอบสนองต่อช่วงเปลี่ยน
ผ่านได้มากขึ้น ประเทศไทยมีบริการจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน ระบบประกันสังคม

1 ตลอดจนช่องทางสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น การประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นกลไกที่สามารถนำมา
2 ต่อยอดเพื่อรองรับรูปแบบการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น โอกาสเชิงนโยบายจึงอยู่ที่การปรับจากการดำเนินงาน
3 แบบแยกส่วนไปสู่การเชื่อมบริการเหล่านี้เป็น เส้นทางสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Support
4 Pathway) ตั้งแต่การแนะแนว การพัฒนาทักษะ การเข้าสู่งาน ไปจนถึงการเข้าถึงสิทธิและหลักประกันหลังเริ่ม
5 ทำงาน ในด้านการคุ้มครองทางสังคม ควรใช้โอกาสจากระบบที่มีอยู่ในการพัฒนาความต่อเนื่องและความสามารถในการ
6 ในการพหุอาชีพเมื่อบุคคลเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน แทนการสร้างระบบคุ้มครองเฉพาะกลุ่มขึ้นใหม่โดยไม่
7 จำเป็น

8 **(๕) ข้อเสนอเชิงนโยบายและองค์ความรู้ระหว่างประเทศสนับสนุนทิศทางการปฏิรูประบบทักษะและ**
9 **ตลาดแรงงาน** กรอบ OECD Skills Strategy และข้อเสนอขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ชี้ไปในทิศทาง
10 เดียวกันว่า การรับมือกับความไม่สมดุลของทักษะและความเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานจำเป็นต้องเชื่อม
11 การศึกษา การพัฒนาทักษะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต นายจ้าง และระบบตลาดแรงงานให้ทำงานร่วมกันมากขึ้น องค์
12 ความรู้ดังกล่าวสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการออกแบบนโยบายของประเทศไทย โดยเฉพาะการพัฒนาระบบทักษะ
13 ที่ยืดหยุ่น การเรียนรู้จากการทำงาน การรับรองสมรรถนะ การพัฒนานโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก และการสร้าง
14 ธรรมชาติที่ช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์

15 **(๖) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและเทคโนโลยีสร้างแรงผลักดันร่วมให้ทุกภาคส่วนต้อง**
16 **ลงทุนกับคุณภาพของกำลังคน** การเข้าสู่สังคมสูงวัย การลดลงของประชากรวัยแรงงาน และการเปลี่ยนแปลง
17 อย่างรวดเร็วจากปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพึ่งพาการเพิ่มจำนวนแรงงาน
18 เพื่อสร้างการเติบโตได้เช่นในอดีต แต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ คุณภาพ ผลผลิตภาพ และความสามารถในการ
19 ปรับตัวของกำลังคนแต่ละคนมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวสร้างแรงจูงใจร่วมให้ภาครัฐ สถานศึกษา นายจ้าง และ
20 ภาคส่วนอื่น ๆ เห็นความสำคัญของการลดระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านที่สูญเปล่า ลด Skill Mismatch ทำให้คนเข้า
21 สู่งานที่เหมาะสมเร็วขึ้น และสร้างระบบที่ช่วยให้คนสามารถพัฒนาศักยภาพได้ต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต

22 **(๗) มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมาเป็นฐานเชิงนโยบายที่สามารถเชื่อมต่อและยกระดับสู่การ**
23 **พัฒนาทุนมนุษย์ตลอดช่วงชีวิต** จากการทบทวนมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมา ครั้งที่ ๑-๑๘ รวม ๑๐๓ มติ
24 พบว่า มีมติอย่างน้อย ๕ มติ ที่มีสาระเชื่อมโยงโดยตรงหรือสามารถนำมาต่อยอดกับประเด็นการยกระดับคุณภาพ
25 ทุนมนุษย์และระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ได้แก่ มติ ๑๕.๑ การจัดความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจ
26 BCG: การยกระดับเศรษฐกิจครัวเรือน มติ ๑๕.๓ หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ มติ
27 ๑๖.๑ ระบบสุขภาวะทางจิตเพื่อสังคมไทยไร้ความรุนแรง มติ ๑๖.๓ การส่งเสริมการพัฒนาประชากรให้เกิดและ
28 เติบโตอย่างมีคุณภาพ และมติ ๑๘.๑ การสร้างโอกาสในเศรษฐกิจสูงวัย ซึ่งสะท้อนว่าสมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้วาง
29 ฐานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนไว้แล้วในหลายช่วงวัยและหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจครัวเรือน ความ
30 มั่นคงทางรายได้ สุขภาวะทางจิต การพัฒนาประชากร และการรองรับสังคมสูงวัย

31 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามติทั้ง ๕ ในมุมมอง เส้นทางชีวิต (Life-course Approach) จะเห็นโอกาส
32 สำคัญในการเชื่อมโยงวาระเหล่านี้ให้ครอบคลุม “ช่วงเปลี่ยนผ่านจากการเรียนรู้สู่โลกการทำงาน” ซึ่งเป็นช่วง
33 สำคัญต่อการกำหนดเส้นทางรายได้ สุขภาวะ ความมั่นคง การพัฒนาทักษะ และการเข้าถึงหลักประกันในระยะ
34 ต่อไปของชีวิต การผลักดันประเด็น ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน (Transition-to-Work Ecosystem)

1 ในสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๙ จึงมีใช้การสร้างวาระที่แยกขาดจากมติเดิม แต่เป็นโอกาสในการ เชื่อมต่อ
2 และต่อยอดฐานนโยบายที่สมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้พัฒนาไว้แล้ว ให้เห็นความต่อเนื่องของการพัฒนาคนตั้งแต่
3 การเติบโตอย่างมีคุณภาพ การเข้าสู่โลกการทำงาน การสร้างความมั่นคงและสุขภาวะระหว่างวัยทำงาน ไปจนถึง
4 การมีหลักประกันและคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

5 ในเชิงยุทธศาสตร์ มติทั้ง ๕ จึงสามารถทำหน้าที่เป็น “ฐานนโยบายเดิม” สำหรับการขับเคลื่อนประเด็น
6 ใหม่ โดยมติ ๑๖.๓ เชื่อมโยงกับการพัฒนาศักยภาพคนก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน มติ ๑๕.๑ เชื่อมโยงกับความมั่นคง
7 ทางเศรษฐกิจและการตั้งหลักชีวิต มติ ๑๖.๑ เชื่อมโยงกับสุขภาวะและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตและ
8 การทำงาน ขณะที่มติ ๑๕.๓ และ ๑๘.๑ ช่วยเชื่อมมิติของการทำงานและความมั่นคงไปสู่ช่วงปลายของชีวิตการ
9 ทำงานและสังคมสูงวัย ดังนั้น ประเด็นสำหรับสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๙ จึงมีโอกาสทำหน้าที่เป็น
10 “สะพานเชื่อมช่วงชีวิต” ที่ทำให้มิติด้านการพัฒนาคน สุขภาวะ เศรษฐกิจ และหลักประกันทางสังคมที่ผ่านมา
11 สามารถเชื่อมโยงเข้าสู่กรอบการพัฒนาทุนมนุษย์ตลอดช่วงชีวิตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

12 โอกาสเชิงยุทธศาสตร์: จาก “นโยบายหลายส่วน” สู่ “ระบบการเปลี่ยนผ่านหนึ่งเดียว”

13 เมื่อพิจารณาองค์ประกอบโดยรวม พบว่า ประเทศไทยกำลังมี “หน้าต่างแห่งโอกาสเชิงนโยบาย”
14 (Policy Window) ที่สำคัญ จากการบรรจบกันของ แรงผลักดันเชิงโครงสร้าง ทั้งการเข้าสู่สังคมสูงวัย
15 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน กับ ทิศทางนโยบายระดับชาติ ที่ให้
16 ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ ตลอดจน กลไกและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ ทั้งด้านการพัฒนา
17 ทักษะ การรับรองสมรรถนะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดหางาน การคุ้มครองทางสังคม และการส่งเสริมสุขภาวะ
18 ซึ่งสามารถนำมาเชื่อมโยงและต่อยอดให้ทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ

19 ดังนั้น โอกาสสำคัญในระยะต่อไปจึงมีใช้การสร้าง “โครงการ First Jobber” หรือกลไกใหม่ที่แยกออก
20 จากระบบเดิม หากแต่เป็นการ เชื่อมโยงและจัดวางระบบที่มีอยู่ให้ทำงานตามเส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคลให้
21 สามารถ “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ → เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต → เข้าสู่งานที่มีคุณค่า
22 และเป็นธรรม → มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน → มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและ
23 หลักประกันชีวิต” ตลอดช่วงเปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน โดยกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และ
24 ความรับผิดชอบร่วมระหว่างภาคส่วนอย่างชัดเจน

25 การผลักดัน “ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” จึงมีฐานและความเป็นไปได้ในการ
26 ขับเคลื่อน มีใช้การเริ่มต้นสร้างระบบขึ้นใหม่ทั้งหมด แต่เป็นการ “เชื่อมสิ่งที่มี เติมเต็มช่องว่าง และปรับระบบให้
27 ทำงานร่วมกัน” เพื่อเปลี่ยนจากชุดนโยบายและกลไกที่กระจัดกระจาย ไปสู่ระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่
28 ต่อเนื่อง ยึดเส้นทางของบุคคลเป็นศูนย์กลาง และสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ด้านงาน สุขภาวะ ผลิตภาพ ความมั่นคง
29 และคุณภาพชีวิตได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

30 ๕. ประเด็นเพื่อการพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

31 จากสถานการณ์ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงาน และช่องว่างของระบบสนับสนุน
32 พบว่า การเข้าสู่โลกการทำงานมีใช้เหตุการณ์ ณ จุดใดจุดหนึ่ง และมีได้สิ้นสุดเมื่อบุคคล “มีงานทำ” แต่เป็น
33 กระบวนการต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งาน การปรับตัวและตั้งหลัก
34 ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพและการเปลี่ยนผ่านระหว่างงานหรือรูปแบบการทำงานตลอดช่วงชีวิต

คุณภาพของการเปลี่ยนผ่านจึงมิได้ขึ้นอยู่กับความพร้อมหรือความสามารถของบุคคลเพียงฝ่ายเดียว แต่
เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่าง **บุคคลกับระบบและสภาพแวดล้อม** ทั้งการศึกษา ตลาดแรงงาน เศรษฐกิจ สุขภาพ
การคุ้มครองทางสังคม สถานประกอบการ ครอบครัว ชุมชน และบริบทพื้นที่ การขับเคลื่อนจึงต้องเปลี่ยนจากการ
มุ่ง “**ทำให้คนพร้อมเข้าสู่ระบบ**” ไปสู่การ “**ทำให้คนพร้อมและระบบพร้อมรองรับการเปลี่ยนผ่าน**” ภายใต้
ความรับผิดชอบร่วมของทุกภาคส่วน

ด้วยเหตุนี้ จึงเสนอ **๖ ประเด็นสำคัญเพื่อการขับเคลื่อน** ดังต่อไปนี้

๕.๑ การสร้างความพร้อมและพัฒนาศักยภาพเพื่อเข้าสู่โลกการทำงาน

มุ่งสร้างความพร้อมทั้งด้านความรู้ ทักษะ สมรรถนะ และความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้
ความสำคัญกับทักษะพื้นฐาน ทักษะวิชาชีพ ดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ ภาษา ทักษะทางสังคมและอารมณ์ ความรู้
ทางการเงิน ตลอดจนความสามารถในการคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหา และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง
ควรเชื่อมโยง การศึกษา-การพัฒนาทักษะ-ประสบการณ์จากโลกการทำงาน-การรับรองสมรรถนะ ให้
เป็นระบบเดียวกัน ผ่านการฝึกประสบการณ์ที่มีคุณภาพ การเรียนรู้จากการทำงานจริง (Work-based Learning)
ระบบพี่เลี้ยง และการเรียนรู้จากโจทย์จริง พร้อมทั้งเชื่อมโยงระบบคลังหน่วยกิต กรอบคุณวุฒิ ระบบคุณวุฒิ
วิชาชีพ และการรับรองสมรรถนะ เพื่อให้ผลการเรียนรู้สามารถ **สะสม เทียบโอน รับรอง และต่อยอดได้ตลอด
ช่วงชีวิต**

๕.๒ การสร้างโอกาสและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการกำหนดเส้นทางชีวิตและอาชีพ

มุ่งให้บุคคลสามารถ **มองเห็น เข้าถึง และใช้โอกาส** ในการเรียนรู้ พัฒนาทักษะ และทำงานได้อย่าง
เหมาะสมกับศักยภาพ ความสนใจ และบริบทชีวิตของตน โดยพัฒนาระบบข้อมูล การแนะแนวและให้คำปรึกษา
การประเมินทักษะและความพร้อม ข้อมูลตลาดแรงงาน และการวางแผนเส้นทางชีวิตและอาชีพให้เชื่อมโยงและ
เข้าถึงได้

ควบคู่กับการลด **อุปสรรคและต้นทุนของการเข้าถึงโอกาส** ทั้งค่าใช้จ่ายในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะ ที่
อยู่อาศัย การเดินทาง การย้ายถิ่น ค่าครองชีพ และค่าใช้จ่ายในช่วงฝึกงานหรือเริ่มต้นทำงาน โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มี
ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมหรืออยู่ในพื้นที่ที่มีโอกาสจำกัด เพื่อไม่ให้ “**ต้นทุนของการเปลี่ยนผ่าน**”
กลายเป็นตัวกำหนดโอกาสชีวิต

๕.๓ การส่งเสริมการเข้าถึงงานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม

มุ่งพัฒนาระบบที่เชื่อมโยง “**คน-ทักษะ-งาน-โอกาส**” ตั้งแต่บริการจัดหางาน การจับคู่ทักษะกับงาน
การพัฒนาทักษะ การฝึกประสบการณ์ ไปจนถึงนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies:
ALMPs) เพื่อช่วยให้บุคคลสามารถเข้าสู่หรือกลับเข้าสู่การทำงานได้อย่างเหมาะสม และลดความเสี่ยงของการ
ว่างงานระยะยาวหรือการหลุดออกจากตลาดแรงงาน ควรสร้างเงื่อนไขของ “**งานแรกที่มีคุณค่า**” รวมถึงการ
ฝึกงานและการจ้างงานเริ่มต้นที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงค่าตอบแทน ความปลอดภัย สิทธิในการทำงาน การเรียนรู้
ระบบพี่เลี้ยง และโอกาสเติบโตในอาชีพ พร้อมยกระดับการติดตามผลจากคำถามว่า “**มีงานทำ
หรือไม่**” ไปสู่ “**เปลี่ยนผ่านเข้าสู่งานที่มีคุณภาพเพียงใด**” โดยพิจารณาทั้งความสอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน
รายได้ ความมั่นคง คุณภาพงาน สิทธิ สุขภาวะ และโอกาสก้าวหน้า

๕.๔ การเสริมสร้างสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน

มุ่งสร้างเงื่อนไขให้บุคคลสามารถ “ทำงานได้ดีและมีชีวิตที่ดีไปด้วยกัน” โดยครอบคลุมสุขภาพกาย สุขภาพจิต และสุขภาพสังคม ความปลอดภัย ศักดิ์ศรี ความหลากหลายและการไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนสมดุล ระหว่างงานกับชีวิต

สถานประกอบการควรได้รับการส่งเสริมให้เป็น **พื้นที่พัฒนาคนและสร้างสุขภาวะ** ผ่านระบบพี่เลี้ยง การบริหารงานที่เป็นธรรม การป้องกันการคุกคามและเลือกปฏิบัติ ระบบดูแลและส่งเสริมด้านสุขภาพ ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายสนับสนุนระหว่างคนทำงาน ขณะเดียวกันควรเปิดพื้นที่ให้คนทำงานมีเสียงและมี ส่วนร่วมในการกำหนดสภาพแวดล้อมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

๕.๕ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิตที่ต่อเนื่อง

มุ่งให้บุคคลสามารถ **ตั้งหลักทางเศรษฐกิจ รับมือกับความเลี่ยง และมีหลักประกันที่ต่อเนื่องตลอดเส้นทางการทำงาน** โดยครอบคลุมความมั่นคงด้านรายได้ การวางแผนทางการเงิน การออม การจัดการหนี้ ตลอดจนการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ หลักประกันทางสังคม และการคุ้มครองเมื่อเจ็บป่วย ว่างาน หรือสูญเสีย รายได้ ระบบคุ้มครองควรรองรับความหลากหลายของรูปแบบการทำงาน ทั้งลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานนอกระบบ แรงงานแพลตฟอร์ม และผู้ทำงานหลายอาชีพ โดยยึดหลัก **ความครอบคลุม ความเพียงพอ ความต่อเนื่อง ความเป็นธรรม และการพกพาสิทธิ (Portability)** เพื่อให้สิทธิและหลักประกันสามารถติดตาม บุคคลได้เมื่อเปลี่ยนนายจ้าง อาชีพ หรือสถานะการทำงาน และเชื่อมโยงกับการพัฒนาทักษะ การจัดการงาน สุขภาพ และบริการทางสังคม เพื่อช่วยให้บุคคลสามารถรับมือ **พื้นที่** และกลับเข้าสู่การเรียนรู้หรือการทำงานได้

๕.๖ การพัฒนาระบบข้อมูลร่วมและกลไกขับเคลื่อนระบบนิเวศเชิงพื้นที่

มิตินี้ทำหน้าที่เป็น **กลไกหนุนเสริมร่วม (Cross-cutting Enabler)** ของประเด็น ๕.๑-๕.๕ โดยมุ่ง พัฒนารอบข้อมูลและตัวชี้วัดร่วมที่สามารถติดตาม “**เส้นทางและคุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน**” ตั้งแต่ความพร้อมและทักษะ การเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งาน คุณภาพและความมั่นคงของงาน รายได้ สุขภาวะ การเข้าถึงสิทธิ และหลักประกัน ไปจนถึงการเรียนรู้และความก้าวหน้าในอาชีพ

ควบคู่กับการพัฒนา **กลไกขับเคลื่อนเชิงพื้นที่ (Place-based Approach)** ที่เปิดให้ท้องถิ่น หน่วยงาน ด้านแรงงาน สถานศึกษา สถานประกอบการ หน่วยบริการสุขภาพ ภาคประชาสังคม ชุมชน และกลุ่มเริ่มต้น ทำงาน ร่วมกันใช้ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหาและ “**จุดสะกดของการเปลี่ยนผ่าน**” กำหนดเป้าหมาย ออกแบบ มาตรการ และติดตามผลร่วมกัน พร้อมสร้างระบบสังเคราะห์บทเรียนจากพื้นที่กลับไปสู่การปรับปรุงนโยบายและ การจัดสรรทรัพยากรระดับประเทศ

โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดกลไกประสานงานหลักในระดับพื้นที่ การจัดทำแผนปฏิบัติการร่วม การบูรณาการทรัพยากรและงบประมาณ การพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์ และการวิจัยติดตามประเมินผล เพื่อค้นหา ช่องว่างในการดำเนินงาน ศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จและการขยายผล และนำผลการเรียนรู้กลับไปใช้ปรับปรุง นโยบายและบริการอย่างต่อเนื่อง

กรอบหลักการร่วมสำหรับการขับเคลื่อนทั้ง ๖ ประเด็น

การขับเคลื่อนระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงานทั้ง ๖ ประเด็น ควรยึด บุคคลและ เส้นทางชีวิตเป็นศูนย์กลาง (Person- and Life-course-centered) บนหลักความเป็นธรรมและการลดความ

1 เหลือมล้ำ (Equity) งานที่มีคุณค่า (Decent Work) สุขภาวะ (Well-being) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-
2 discrimination) การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) และความรับผิดชอบร่วม
3 (Shared Responsibility) เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาส สิทธิ บริการ และการสนับสนุนที่จำเป็นต่อการ
4 เปลี่ยนผ่านอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกจำกัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม พื้นที่ รูปแบบการทำงาน หรือเงื่อนไข
5 ชีวิตที่แตกต่างกัน

6 การดำเนินงานต้อง มุ่งการเปลี่ยนผ่านจากมุมมองของชีวิตคน มากกว่าจากขอบเขตของหน่วยงาน
7 เชื่อมโยงนโยบาย ข้อมูล บริการ และทรัพยากรระหว่างภาคส่วนให้ทำงานต่อเนื่องตามเส้นทางของบุคคล และ
8 สร้าง ความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ (Shared Accountability) ระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น สถานศึกษา สถาน
9 ประกอบการ ภาคประชาสังคม ชุมชน ครอบครัว และกลุ่มเริ่มต้นทำงาน

10 โดยเฉพาะกลุ่มเริ่มต้นทำงาน ต้องได้รับการยอมรับในฐานะ “ผู้ร่วมออกแบบและร่วมขับเคลื่อนระบบ”
11 (Co-creator) มิใช่เพียงผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายของมาตรการ โดยเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมตั้งแต่ การกำหนด
12 ปัญหา ออกแบบมาตรการ ดำเนินงาน ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้ระบบนิเวศสะท้อนประสบการณ์
13 จริง ตอบสนองต่อความหลากหลายของเส้นทางชีวิต และสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงาน
14 ได้อย่างต่อเนื่อง

16 ๖. เอกสารอ้างอิง

17 เอกสารภาษาไทย

18 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2565, 6 มีนาคม). ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ปิดโอกาสเด็กเรียนต่อมหาวิทยาลัย.

19 <https://www.eef.or.th/article-unequal-access-to-higher-education-070322/>

20 กรมการจัดหางาน. (2563, 27 กันยายน). โครงการจ้างงานเด็กจบใหม่ (Co-payment): รัฐช่วยเสริม เอกชนช่วยสร้าง. กระทรวง
21 แรงงาน.

22 [https://www.doe.go.th/prd/chiangmai/news/param/site/111/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/
23 39283](https://www.doe.go.th/prd/chiangmai/news/param/site/111/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/39283)

24 กรมการจัดหางาน. (2566). นโยบายกรมการจัดหางาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567. กระทรวงแรงงาน.

25 https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/111359

26 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2565, 8 กันยายน). หลุมพรางสู่การเป็นหนี้ที่คน Gen Z ควรระวัง.

27 [https://www.set.or.th/th/education-research/education/happymoney/knowledge/article/104-tsi-beware-of-
28 debt-trap-for-gen-z](https://www.set.or.th/th/education-research/education/happymoney/knowledge/article/104-tsi-beware-of-debt-trap-for-gen-z)

29 ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). สถิติความช่วยเหลือลูกหนี้. สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2569, จาก

30 <https://www.bot.or.th/th/statistics/debt-statistic.html>

31 สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2564). โครงการจัดทำแพลตฟอร์มการพัฒนาาระบบคลัง
32 หน่วยกิตกลางระดับชาติ. https://ops.go.th/images/2564/TOR_National_Credit_Bank.pdf

33 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (ม.ป.ป.). คู่มือการดำเนินงานระบบธนาคารหน่วยกิตแห่งชาติ. Thailand National Qualifications
34 Framework.

35 https://thailandnqf.onec.go.th/nqfc_cms/public/file_upload/research_papers/7f59e88bb20ea5cc.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). ตาราง 2.6 อัตราการว่างงาน จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ. ใน สถิติแรงงาน.

<https://www.nso.go.th/public/e-book/Statistical-Yearbook/SYB->

[2024_webPage/File%20SYB/2024/2/T%202.6%202024.pdf](2024_webPage/File%20SYB/2024/2/T%202.6%202024.pdf)

เอกสารภาษาอังกฤษ

Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury

Academic. <https://doi.org/10.5040/9781849664554>

International Labour Organization. (2024, April 22). *Young people in Thailand's Songkhla and Yala provinces struggling to enter the labour market*. [https://www.ilo.org/resource/news/young-people-](https://www.ilo.org/resource/news/young-people-thailand%E2%80%99s-songkhla-and-yala-provinces-struggling-enter-labour)

[thailand%E2%80%99s-songkhla-and-yala-provinces-struggling-enter-labour](https://www.ilo.org/resource/news/young-people-thailand%E2%80%99s-songkhla-and-yala-provinces-struggling-enter-labour)

International Labour Organization. (2024). *Global employment trends for youth 2024: Decent work, brighter futures*. https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-11/GET_2024_EN_web4.pdf

International Labour Organization. (2025, March 19). *What works? Active labour market policies as pathways to decent work*. <https://www.ilo.org/what-works-active-labour-market-policies-and-their-joint-provision>

Ministry of Labour. (2024, June 13). *Labour Minister aiming to cover 20 million independent workers under Social Security Section 40 to take care of quality of life in the long term*.

<https://www.mol.go.th/en/news/labour-minister-aiming-to-cover-20-million-independent-workers-under-social-security-section-40-to>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Artificial intelligence and the changing demand for skills in the labour market*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/artificial-intelligence-and-the-changing-demand-for-skills-in-the-labour-market_88684e36-en.html

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *OECD skills strategy Thailand: Assessment and recommendations*. OECD Publishing.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/07/oecd-skills-strategy-thailand_9a4427e8/153a1fe6-en.pdf

UNESCO-UNEVOC. (n.d.). *Active labour-market policy (ALMP)*. TVETipedia.

<https://unevoc.unesco.org/bilt/tvetipedia+glossary/lang=en/show=term/lang=en/term=Active+labour-market+policy>

UNICEF Thailand. (2020). *Youth employability scoping study*. <https://www.unicef.org/thailand/reports/youth-employability-scoping-study>

World Bank. (2020). *The Human Capital Index ๒๐๒๐ update: Human capital in the time of COVID-19*.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/45690160011156873/pdf/The-Human-Capital-Index-2020-Update-Human-Capital-in-the-Time-of-COVID-19.pdf>

World Bank. (2020). *Human Capital Project: Thailand*.

https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/hci/HCI_2pager_THA.pdf

World Bank. (2026). *What is Thailand's HCI+ and what does it mean?*

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/3d49a9aac955873b349446c4061f97c9-0140012026/original/Thailand.pdf>

- 1 World Health Organization. (2021). *Investing in our future: A comprehensive agenda for the health and well-*
2 *being of children and adolescents.* <https://www.who.int/publications/i/item/9789240037793>
- 3 World Health Organization. (2025). *Framework to implement a life course approach in practice.*
4 <https://www.who.int/publications/i/item/9789240112575>
- 5 World Health Organization. (2025, July 14). *Mental health and social connection in Thailand.*
6 <https://www.who.int/thailand/news/feature-stories/detail/mental-health-and-social-connection-in-thailand>
- 7 World Health Organization. (2021). *The Geneva Charter for Well-being.* Geneva: World Health
8 Organization. <https://www.who.int/publications/m/item/the-geneva-charter-for-well-being>