การยกระดับระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงาน
Leveraging the Transition-to-Work Ecosystem for First Jobbers

๑. ความเป็นมา สถานการณ์ แนวโน้ม และความท้าทาย

๑.๑ ที่มาและความสำคัญของประเด็น

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญพร้อมกันหลายด้าน ทั้งการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ การลดลงของประชากรวัยแรงงาน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี โครงสร้างเศรษฐกิจ และรูปแบบการทำงาน สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ “การพัฒนาทุนมนุษย์” เป็นวาระสำคัญต่อความมั่นคงและขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ โดยมิอาจจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา หรือการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานเท่านั้น แต่จำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพ เข้าถึงงานที่มีคุณค่า มีหลักประกันในการดำรงชีวิต มีสุขภาวะที่ดี และสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างเต็มศักยภาพตลอดช่วงชีวิต

ข้อมูลดัชนีทุนมนุษย์ของธนาคารโลกสะท้อนว่า เด็กไทยที่เกิดในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะสามารถใช้ศักยภาพด้านผลิตภาพเมื่อเติบโตเป็นแรงงานได้ประมาณร้อยละ ๖๑ ของศักยภาพที่ควรจะเป็น หากได้รับการศึกษาและมีสุขภาพที่สมบูรณ์ สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดของการพัฒนาคนทั้งในด้านคุณภาพการศึกษา สุขภาพ และโอกาสในการพัฒนาทักษะ ขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมยังส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพและเข้าสู่โลกการทำงานแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจ คุณภาพของสถานศึกษา พื้นที่อยู่อาศัย เครือข่ายทางสังคม และการเข้าถึงทรัพยากรและระบบสนับสนุนที่จำเป็น จึงสะท้อนให้เห็นว่า คุณภาพทุนมนุษย์มิได้เป็นผลจากความสามารถหรือความพยายามของบุคคลเพียงลำพัง หากเป็นผลลัพธ์ร่วมจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบสนับสนุนที่บุคคลได้รับตลอดช่วงชีวิต

หนึ่งในช่วงเวลาสำคัญที่มีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ คือ **“ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน”** (Transition to Work) ซึ่งเป็นรอยต่อระหว่างระบบการศึกษา การพึ่งพาครอบครัว และการก้าวเข้าสู่การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจและสังคม ช่วงเวลาดังกล่าวมิได้หมายถึงเพียงการได้งานแรกเท่านั้น แต่ครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน การค้นหาและเลือกเส้นทางอาชีพ การพัฒนาทักษะ การฝึกงาน การเข้าสู่งาน การปรับตัวกับสภาพแวดล้อมการทำงาน การสร้างความมั่นคงทางรายได้ ตลอดจนการพัฒนาตนเองเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานของประชาชนไทยยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติสะท้อนว่าอัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มสูงกว่าอัตราการว่างงานโดยรวมของประเทศ แม้ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการจำแนกตามระดับการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษาทุก

ช่วงวัย มิใช่ข้อมูลเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาใหม่ จึงควรใช้เพื่อสะท้อนสัญญาณความท้าทายของตลาดแรงงานมากกว่าการอธิบายสถานการณ์ของผู้เริ่มต้นทำงานโดยตรง นอกจากนี้ ยังพบความท้าทายในรูปของการว่างงานระยะยาว การทำงานต่ำกว่าระดับการศึกษา การทำงานไม่สอดคล้องกับทักษะหรือสาขาที่ศึกษา รายได้เริ่มต้นที่ไม่เพียงพอหรือไม่แน่นอน รวมถึงการเข้าสู่รูปแบบการจ้างงานที่มีความมั่นคงและหลักประกันแตกต่างกัน ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนความจำเป็นในการพัฒนาฐานข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับ “การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” ที่สามารถติดตามเส้นทางตั้งแต่ก่อนสำเร็จการศึกษาไปจนถึงระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

ความท้าทายดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางตลาดแรงงานที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากเทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ ระบบอัตโนมัติ เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม และรูปแบบการจ้างงานที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น ผู้เข้าสู่โลกการทำงานจึงจำเป็นต้องมีมากกว่าความรู้หรือทักษะเฉพาะวิชาชีพ แต่ต้องมีทักษะดิจิทัลและการใช้ปัญญาประดิษฐ์ ทักษะภาษา ทักษะทางสังคมและอารมณ์ ความรู้ทางการเงิน ความเข้าใจสิทธิแรงงาน ตลอดจนความสามารถในการเรียนรู้ ปรับตัว และพัฒนาทักษะใหม่ตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถรับมือกับงานและอาชีพที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

หากระบบการศึกษา ระบบพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน นายจ้าง ระบบสุขภาพ และระบบคุ้มครองทางสังคมไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอาจกลายเป็น “รอยต่อแห่งความเปราะบาง” ที่ทำให้ความเสียเปรียบเดิมของบุคคลถูกตอกย้ำหรือสะสมเพิ่มขึ้น ทั้งในรูปของการว่างงาน การทำงานที่ไม่มั่นคง รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต การก่อหนี้ ความเครียดและปัญหาสุขภาพจิต ตลอดจนการสูญเสียโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพ ซึ่งอาจส่งผลต่อเส้นทางชีวิต รายได้ สุขภาวะ และความมั่นคงในระยะยาว

ด้วยเหตุนี้ การจัดการปัญหาการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนจากกระบวนทัศน์ที่มองว่าเป็นเรื่องของ “ความพร้อมของบุคคล” หรือความสามารถของผู้สำเร็จการศึกษาในการปรับตัวให้เข้ากับตลาดแรงงาน ไปสู่การมองว่าเป็น “ความรับผิดชอบร่วมของระบบ” ที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างระบบการศึกษา การพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน นายจ้าง ระบบสุขภาพ ระบบคุ้มครองทางสังคม ครอบครัว ชุมชน และสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต เนื่องจากความสามารถของแต่ละบุคคลในการเข้าสู่การทำงาน ตั้งหลัก และเติบโตในอาชีพ มิได้ขึ้นอยู่กับความพยายามส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับโอกาส ทรัพยากร และเงื่อนไขสนับสนุนที่แต่ละคนสามารถเข้าถึงได้

การให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เริ่มต้นชีวิตการทำงาน (First Jobber) จึงมิได้หมายถึงการกำหนดนโยบายเฉพาะสำหรับคนรุ่นใหม่ที่แยกออกจากระบบการพัฒนาคนโดยรวม แต่เป็นการให้ความสำคัญกับ “ช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญของชีวิต” ซึ่งมีผลต่อเส้นทางรายได้ คุณภาพงาน สุขภาพกายและสุขภาพจิต ความมั่นคงทางการเงิน การก่อหนี้ การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม และโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองในระยะยาว หากบุคคลได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมในช่วงเวลาดังกล่าว จะช่วยลดการสะสมของความเสียเปรียบและเพิ่มโอกาสในการใช้ศักยภาพได้อย่างเต็มที่ ในทางกลับกัน หากขาดระบบรองรับ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในระยะเริ่มต้นอาจสะสมและขยายตัวเป็นความเปราะบางตลอดช่วงชีวิต

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

ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคของโอกาสตั้งแต่ต้นทาง และป้องกันไม่ให้ความเสียเปรียบในช่วงหนึ่งของชีวิตส่งผลต่อเนื่องไปยังช่วงถัดไป สำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน จำเป็นต้องสร้าง “ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานแบบไร้รอยต่อ” (Seamless Transition-to-Work Ecosystem) ที่เชื่อมโยงการศึกษา การพัฒนาทักษะ การแนะแนวและจับคู่งาน การมีงานที่มีคุณค่า สุขภาพกายและสุขภาพจิต ที่อยู่อาศัย การเดินทาง ความมั่นคงทางการเงิน สวัสดิการครอบครัว และการคุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน

ระบบนิเวศดังกล่าวต้องเปลี่ยนจากการดำเนินนโยบายเชิงรับหรือการเยียวยาภายหลังเกิดปัญหา ไปสู่**การลงทุนเชิงป้องกัน (Preventive Investment)** และ **นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs)** ที่ช่วยให้บุคคลสามารถเข้าถึงการแนะแนวอาชีพ การพัฒนาทักษะและยกระดับทักษะ การรับรองสมรรถนะ การฝึกงานและการเรียนรู้จากการทำงานที่มีคุณภาพ การจับคู่ระหว่างคน ทักษะ และงาน ตลอดจนการสนับสนุนการประกอบอาชีพและการเป็นผู้ประกอบการที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะกลุ่มที่เผชิญข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม หรือพื้นที่

ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลที่สามารถติดตาม “**คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน**” มากกว่าการพิจารณาเพียงว่าบุคคลมีงานทำหรือไม่ โดยควรครอบคลุมตัวชี้วัดด้านระยะเวลาในการเข้าสู่งาน ความสอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน คุณภาพงาน รายได้ ความมั่นคงในการจ้างงาน การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม สุขภาวะในการทำงาน และโอกาสในการพัฒนาทักษะและความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายและติดตามผลบนฐานข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์

การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบพื้นฐานของระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน มิใช่เพียงมาตรการช่วยเหลือเมื่อบุคคลประสบปัญหา แต่เป็นกลไกที่ช่วยให้ประชาชนสามารถรับมือกับความเสี่ยง ตั้งหลัก และลงทุนในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ โดยควรครอบคลุมการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิแรงงาน การคุ้มครองรายได้เมื่อเจ็บป่วย ว่างงาน หรือสูญเสียรายได้ การเข้าถึงบริการสุขภาพจิต การพัฒนาทักษะ การส่งเสริมวินัยและความมั่นคงทางการเงิน การจัดการหนี้ และบริการทางสังคมที่จำเป็น

ทั้งนี้ ระบบคุ้มครองดังกล่าวจำเป็นต้องสอดคล้องกับตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงและครอบคลุมคนทำงานในสถานะการจ้างงานที่หลากหลาย ทั้งลูกจ้างในระบบ แรงงานนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานแพลตฟอร์ม ผู้มีรายได้ไม่แน่นอน ตลอดจนผู้ที่ต้องย้ายถิ่นเพื่อเข้าสู่แหล่งงานหรือพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ โดยควรพัฒนากลไกให้สิทธิและหลักประกันสามารถติดตามบุคคลไปได้แม้มีการเปลี่ยนงาน รูปแบบการจ้างงาน หรือสถานะการทำงาน เพื่อไม่ให้การเปลี่ยนผ่านในตลาดแรงงานนำไปสู่ช่องว่างของการคุ้มครอง

นอกจากนี้ แนวคิด Geneva Charter for Well-being ขององค์การอนามัยโลกเสนอให้การสร้างสังคมสุขภาวะตั้งอยู่บนระบบเศรษฐกิจที่รับใช้การพัฒนามนุษย์และความเป็นอยู่ที่ดี มีงานที่มีคุณค่า เคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของคนทำงาน และมีระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม หลักการดังกล่าวมีความสำคัญต่อการออกแบบระบบการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน เนื่องจาก “การมีงานทำ” เพียงอย่างเดียวมิใช่ตัวชี้วัดความสำเร็จที่เพียงพอ หากงานนั้นมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ขาดความมั่นคง ไม่เปิดโอกาสให้ใช้และพัฒนาศักยภาพ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิแรงงาน หรือส่งผลกระทบต่อสุขภาวะของบุคคล

ดังนั้น เป้าหมายของการพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงไม่ควรหยุดอยู่ที่ “การทำให้คนมีงานทำ” แต่ต้องมุ่งสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถ “เข้าสู่งานได้ ตั้งหลักได้ มีหลักประกัน เติบโตได้ และมีสุขภาวะที่ดี” โดยถือว่าคุณภาพของงาน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม สุขภาวะ และโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง เป็นองค์ประกอบของการพัฒนาทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพ

การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงเป็น วาระนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและการพัฒนาประเทศ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน การลงทุนในช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและป้องกันการสะสมของความเปราะบาง ยกระดับคุณภาพงานและผลิตภาพ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมสุขภาวะของประชาชน และเพิ่มศักยภาพของกำลังคนในการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และโครงสร้างประชากรของประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “การผลิตแรงงานเพื่อป้อนตลาด” ไปสู่ “การสร้างระบบนิเวศที่ทำให้คนสามารถเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้อย่างมีคุณภาพ” โดยบูรณาการการพัฒนาศักยภาพ งานที่มีคุณค่า สุขภาวะ และหลักประกันทางสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเอง มีศักดิ์ศรี มีความมั่นคง และพัฒนาศักยภาพได้อย่างต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่การยกระดับ คุณภาพทุนมนุษย์ให้เป็นสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ และเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาที่เป็นธรรม ยั่งยืน และไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

๑.๒ สถานการณ์ปัจจุบันและข้อมูลเชิงประจักษ์

ช่องว่างด้านทักษะพื้นฐานเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างต่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานและการปรับตัวในโลกการทำงานใหม่ การสำรวจทักษะและความพร้อมของเยาวชนและประชากรวัยแรงงานในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๕ (Adult Skills Assessment in Thailand: ASAT) ซึ่งดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและธนาคารโลก สะท้อนข้อจำกัดด้านทักษะพื้นฐานของประชากรอายุ ๑๕–๖๔ ปี ซึ่งเป็นทักษะสำคัญต่อการเรียนรู้ การทำงาน และการดำรงชีวิตในสังคมร่วมสมัย ผลการสำรวจพบว่า ประชากรวัยแรงงานมีทักษะการรู้หนังสือต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ ๖๔.๗ มีทักษะดิจิทัลต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ ๗๔.๑ และมีทักษะทางอารมณ์และสังคมต่ำกว่าเกณฑ์ในด้านการมีส่วนร่วมกับผู้อื่นและการเปิดรับสิ่งใหม่ ด้านละร้อยละ ๓๐.๓ ขณะที่ร้อยละ ๑๘.๗ มีทักษะต่ำกว่าเกณฑ์ทั้งสามด้านพร้อมกัน

ช่องว่างดังกล่าวมิใช่เพียงข้อจำกัดระดับบุคคล แต่เป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างต่อคุณภาพกำลังคนและศักยภาพของตลาดแรงงานไทย เนื่องจากการเข้าสู่โลกการทำงานในปัจจุบันต้องอาศัยทั้งความสามารถในการอ่าน วิเคราะห์ และตีความข้อมูล การสื่อสาร การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์อย่างรู้เท่าทัน การทำงานร่วมกับผู้อื่น การจัดการอารมณ์ การแก้ปัญหา ตลอดจนความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะใหม่อย่างต่อเนื่อง

ผู้ที่เข้าสู่โลกการทำงานโดยมีข้อจำกัดด้านทักษะดังกล่าวย่อมมีความเสี่ยงต่อการเข้าถึงงานที่มีคุณภาพได้น้อยกว่า ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและลักษณะงานได้ยากกว่า และอาจหลุดออกจากเส้นทางการเรียนรู้และพัฒนาทักษะในระยะยาว ดังนั้น การพัฒนาทักษะพื้นฐาน ทักษะดิจิทัล และทักษะทางสังคมและอารมณ์ จึงควรได้รับการยกระดับให้เป็นฐานร่วมของระบบการพัฒนาคนและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มิใช่เป็นภารกิจเฉพาะของสถานศึกษาเท่านั้น (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และธนาคารโลก, ๒๕๖๗)

การมีงานทำไม่เท่ากับการมีงานที่ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่: ความท้าทายด้านคุณภาพงานและความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน

ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านจากการศึกษาสู่การทำงานมิอาจพิจารณาเพียงว่าบุคคลสามารถมีงานทำได้หรือไม่ เนื่องจากผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานจำนวนหนึ่งอาจต้องทำงานที่ใช้ความรู้และทักษะต่ำกว่าระดับการศึกษา ทำงานไม่สอดคล้องกับสาขาวิชาหรือสมรรถนะที่มี ได้รับค่าตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพ หรืออยู่ในรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มั่นคงและมีโอกาสพัฒนาตนเองและความก้าวหน้าในอาชีพจำกัด

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนความไม่เชื่อมโยงระหว่างระบบการศึกษา ระบบพัฒนาทักษะ ระบบข้อมูลตลาดแรงงาน และความต้องการกำลังคนของสถานประกอบการ และอาจนำไปสู่การสูญเสียศักยภาพของบุคคลและประเทศ แม้ในทางสถิติจะถูกนับว่าเป็น “ผู้มีงานทำ” แล้วก็ตาม

นอกจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว บุคคลบางกลุ่มยังเผชิญอุปสรรคเฉพาะในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน เช่น คนพิการ ผู้ที่อยู่นอกระบบการศึกษา และผู้ที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรหรือเครือข่ายสนับสนุน ซึ่งอาจประสบข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูล การพัฒนาทักษะ การเดินทาง การปรับสภาพแวดล้อม และโอกาสในการจ้างงาน ส่งผลให้จำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนที่สอดคล้องกับความต้องการและเงื่อนไขชีวิตของแต่ละกลุ่ม

ดังนั้น การประเมินผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงควรพิจารณา “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน” และ “คุณภาพของงาน” ควบคู่กับอัตราการมีงานทำ โดยครอบคลุมอย่างน้อย ความสอดคล้องระหว่างงานกับทักษะและระดับการศึกษา ความมั่นคงของการจ้างงาน ระดับรายได้ ชั่วโมงการทำงาน การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม ความปลอดภัยและสุขภาวะในการทำงาน โอกาสในการพัฒนาทักษะ และความก้าวหน้าในอาชีพ

ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลตลาดแรงงานที่สามารถเชื่อมโยงและจำแนกข้อมูลตามอายุ ระดับการศึกษา สาขาวิชา อาชีพ รายได้ พื้นที่ รูปแบบการจ้างงาน และระดับการใช้ทักษะ เพื่อให้สามารถติดตามเส้นทางการเปลี่ยนผ่านและออกแบบมาตรการพัฒนากำลังคนได้ตรงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานยังเป็นช่วงเปราะบาง โดยเฉพาะผู้มีประสบการณ์ทำงานจำกัดและผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก

ข้อมูลสถิติแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๗ พบว่า อัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีอยู่ที่ร้อยละ ๑.๘๔ สูงกว่าอัตราการว่างงานโดยรวมของประเทศซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๐.๘๘ หรือสูงกว่าประมาณ ๒.๑ เท่า แม้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการจำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จและครอบคลุมผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทุกช่วงอายุ จึงไม่สามารถใช้เป็นตัวแทนสถานการณ์ของบัณฑิตจบใหม่โดยตรง แต่สะท้อนสัญญาณสำคัญว่า การมีคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับสูงมิได้รับประกันว่าบุคคลจะสามารถเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างราบรื่น

ช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมีความเปราะบางเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่กำลังหางานแรก ผู้ว่างงาน ผู้มีประสบการณ์ทำงานจำกัด ผู้ทำงานไม่เต็มเวลา ผู้ทำงานนอกระบบ ตลอดจนผู้ที่มีข้อจำกัดด้านทุนทรัพย์ เครือข่ายทางสังคม หรือพื้นที่อยู่อาศัย เนื่องจากบุคคลเหล่านี้อาจมีอำนาจต่อรองต่ำ มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลตำแหน่งงาน และมีทรัพยากรในการรอคอยหรือเลือกงานที่เหมาะสมแตกต่างกัน

สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่มีความต่อเนื่อง ตั้งแต่การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการกำลังคน การฝึกงานและ

การเรียนรู้จากการทำงานจริง การรับรองสมรรถนะ การจับคู่งาน การให้คำปรึกษารายบุคคล ตลอดจนมาตรการส่งเสริมให้นายจ้างเปิดโอกาสแก่ผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานครั้งแรกอย่างเป็นธรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๖๗)

ความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ต้นทางส่งผลต่อโอกาสในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่งานที่มีคุณภาพ

โอกาสในการเข้าสู่โลกการทำงานมิได้เริ่มต้นเมื่อบุคคลสำเร็จการศึกษา แต่เป็นผลสะสมจากโอกาสในการพัฒนาศักยภาพตลอดช่วงชีวิต ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนจึงส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ การพัฒนาทักษะ การเข้าถึงเทคโนโลยี การเรียนรู้ภาษา การฝึกประสบการณ์ การสร้างเครือข่ายทางอาชีพ ตลอดจนความสามารถในการเดินทางหรือย้ายถิ่นเพื่อเข้าถึงโอกาสในการทำงาน

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

ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวสามารถส่งผ่านต่อมายังช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ผู้ที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจอาจไม่สามารถเลือกฝึกงานที่ไม่มีค่าตอบแทน รอคอยงานที่เหมาะสม ลงทุนพัฒนาทักษะเพิ่มเติม หรือรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางและย้ายถิ่นไปยังพื้นที่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่าได้ ส่งผลให้บางกลุ่มจำเป็นต้องเข้าสู่งานรายได้ต่ำ งานไม่มั่นคง หรืองานที่ขาดหลักประกันเร็วกว่ากลุ่มอื่น

ดังนั้น การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจำเป็นต้องใช้หลักความเป็นธรรมและความเสมอภาคเป็นฐาน โดยออกแบบมาตรการแบบมุ่งเป้าสำหรับกลุ่มที่มีข้อจำกัดแตกต่างกัน เพื่อป้องกันมิให้ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในวัยเรียนขยายตัวเป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ คุณภาพงาน สุขภาวะ และคุณภาพชีวิตตลอดช่วงวัยทำงาน (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, ๒๕๖๕)

รายได้เริ่มต้นและภาระค่าครองชีพเป็นปัจจัยกำหนดความมั่นคงของการตั้งหลักชีวิต

การเข้าสู่การทำงานมิได้หมายถึงเพียงการมีรายได้ แต่เป็นช่วงเวลาที่บุคคลเริ่มรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตมากขึ้น ทั้งค่าเช่าที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าสาธารณูปโภค ตลอดจนภาระหนี้เพื่อการศึกษาและหนี้เพื่อการบริโภค ขณะที่รายได้ในระยะเริ่มต้นของการทำงานอาจอยู่ในระดับต่ำ ไม่แน่นอน หรือไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพ โดยเฉพาะผู้ที่ต้องย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหรือพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ

ความไม่สมดุลระหว่างรายได้กับต้นทุนการดำรงชีวิตอาจทำให้บุคคลขาดเงินออมฉุกเฉิน ต้องพึ่งพาสินเชื่อหรือหนี้เพื่อการบริโภค และมีความสามารถจำกัดในการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะของตนเอง ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ชี้ถึงความเสี่ยงของคนรุ่นใหม่ต่อการใช้จ่ายเกินกำลังและการเข้าสู่วงจรหนี้ ขณะที่ข้อมูลด้านการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยสะท้อนความจำเป็นของมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้อย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังขาดฐานข้อมูลปฐมภูมิระดับประเทศที่สามารถระบุสถานการณ์หนี้ของผู้ที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นทำงานได้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านนิยามของกลุ่มเป้าหมาย ประเภทของหนี้ ระยะเวลาหลังเข้าสู่การทำงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ รายได้ และค่าครองชีพ ดังนั้น การใช้ข้อมูลหนี้เฉลี่ยของประชากรกลุ่มอื่นมาอธิบายสถานการณ์ของผู้เริ่มต้นทำงานจึงควรกระทำด้วยความระมัดระวัง

การลดต้นทุนของการเปลี่ยนผ่านจึงควรครอบคลุมทั้งการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาและพัฒนาทักษะ ค่าเดินทาง ที่อยู่อาศัย และค่าใช้จ่ายจำเป็นในช่วงฝึกงานหรือเริ่มต้นทำงาน โดยเชื่อมโยงบทบาทของ

หน่วยงานผู้ให้ทุน กองทุนภาครัฐ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มูลนิธิ และกลไกสนับสนุนอื่นที่มีอยู่ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการเรียนรู้และงานที่เหมาะสม โดยเฉพาะผู้ที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นเชิงนโยบายจึงมิได้อยู่เพียงที่การแก้ไขหนี้ภายหลังเกิดปัญหา แต่ควรมุ่งสร้าง “**ความสามารถในการตั้งหลักทางการเงิน**” (Financial Resilience) ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน ผ่านการส่งเสริมความรู้และทักษะทางการเงิน การวางแผนรายรับรายจ่าย การสร้างเงินออมฉุกเฉิน การให้คำปรึกษาด้านหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้เมื่อจำเป็น การเข้าถึงสิทธิและหลักประกันทางสังคม รวมถึงโอกาสในการพัฒนาทักษะและเพิ่มรายได้ เพื่อไม่ให้ความเปราะบางทางการเงินในระยะเริ่มต้นส่งผลต่อสุขภาพจิต คุณภาพชีวิต และศักยภาพในการพัฒนาตนเองในระยะยาว (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ๒๕๖๕; ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

สุขภาพจิตเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของคุณภาพการเปลี่ยนผ่านและการมีงานที่มีคุณค่า

สุขภาพจิตเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสามารถของบุคคลในการเข้าสู่โลกการทำงาน ปรับตัวกับองค์กร สร้างความสัมพันธ์ รักษางาน และพัฒนาศักยภาพของตนเอง สถานการณ์สุขภาพจิตของคนไทยในช่วง พ.ศ. ๒๕๖๓–๒๕๖๗ สะท้อนว่า ประชาชนมากกว่าร้อยละ ๘ มีความเครียดระดับสูง เกือบร้อยละ ๑๐ มีความเสี่ยงต่อภาวะซึมเศร้า และมากกว่าร้อยละ ๕ มีความเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตาย โดยความเสี่ยงบางด้านปรากฏในระดับสูงในกลุ่มเยาวชน แม้ข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลเฉพาะผู้ที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นทำงาน แต่สะท้อนความจำเป็นของการให้ความสำคัญกับสุขภาพจิตในช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญของชีวิต (WHO, ๒๐๒๕)

ผู้ที่เปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานต้องเผชิญกับแรงกดดันหลายด้านพร้อมกัน ทั้งการหางาน ความไม่แน่นอนของรายได้ การแข่งขัน ความคาดหวังของครอบครัว การปรับตัวเข้าสู่วัฒนธรรมองค์กร การประเมินผลการทำงาน การย้ายถิ่น การอยู่ห่างจากเครือข่ายสนับสนุนเดิม ตลอดจนความกังวลเกี่ยวกับภาระหนี้และอนาคตทางอาชีพ หากขาดระบบป้องกัน ดูแล และช่วยเหลือที่เหมาะสม ปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลต่อความสามารถในการทำงาน ความสัมพันธ์ในสถานที่ทำงาน การคงอยู่ในงาน และคุณภาพชีวิตโดยรวม

สุขภาพจิตจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงปัญหาส่วนบุคคล หรือเป็นภารกิจของระบบบริการสุขภาพเท่านั้น แต่ควรได้รับการบูรณาการเป็นองค์ประกอบหนึ่งของ ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ตั้งแต่สถานศึกษา ระบบแนะแนวอาชีพและการฝึกงาน สถานประกอบการ ระบบบริการสุขภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว ชุมชน และภาคประชาสังคม โดยควรมีช่องทางให้คำปรึกษาและช่วยเหลือที่เข้าถึงง่าย ปลอดภัย รักษาความลับ ลดการตีตรา และสามารถเชื่อมต่อการดูแลได้อย่างต่อเนื่อง

ขณะเดียวกัน การส่งเสริมสุขภาวะในช่วงเริ่มต้นทำงานจำเป็นต้องครอบคลุมสุขภาพกายควบคู่กับสุขภาพจิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคสำหรับวัยทำงาน การประเมินและจัดการปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพ การส่งเสริมพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม และการเชื่อมโยงสถานประกอบการกับหน่วยบริการสุขภาพในพื้นที่ เพื่อให้การดูแลสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานอย่างต่อเนื่อง

สถานการณ์โดยรวมสะท้อน “ช่องว่างของระบบการเปลี่ยนผ่าน” มากกว่าปัญหาของบุคคล

เมื่อพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์ร่วมกัน จะเห็นได้ว่า ความท้าทายของผู้เข้าสู่โลกการทำงานมิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง หากเกิดจากความเชื่อมโยงของ ช่องว่างด้านทักษะ ความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษากับ

งาน คุณภาพของการจ้างงาน ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส ความเปราะบางทางการเงิน และสุขภาวะ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบและเสริมแรงซึ่งกันและกัน

บุคคลที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำอาจมีโอกาสพัฒนาทักษะน้อยกว่า เข้าถึงข้อมูลและเครือข่ายอาชีพได้น้อยกว่า ต้องรีบเข้าสู่งานที่มีคุณภาพต่ำกว่า 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 ความสำเร็จของการพัฒนาทุนมนุษย์จึงมิอาจพิจารณาเพียงความสามารถในการนำคนเข้าสู่ตลาดแรงงาน 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

มนุษย์ทำงานร่วมกับเทคโนโลยีมากขึ้น ดังนั้น ความสามารถในการใช้ AI และเครื่องมือดิจิทัลอย่างเหมาะสมจะกลายเป็นทักษะพื้นฐานของโลกการทำงานในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีมิได้ลดความสำคัญของทักษะมนุษย์ แต่กลับทำให้ทักษะบางด้านมีคุณค่ามากขึ้น โดยเฉพาะการคิดวิเคราะห์และคิดเชิงวิพากษ์ การแก้ปัญหาที่ซับซ้อน ความคิดสร้างสรรค์ การสื่อสาร การทำงานร่วมกับผู้อื่น ความเข้าใจบริบททางสังคม การจัดการอารมณ์ และความสามารถในการตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน ระบบการศึกษาและระบบพัฒนาทักษะจึงต้องเตรียมคนให้สามารถ “ทำงานร่วมกับเทคโนโลยี” มากกว่ามุ่งเพียงการเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ (OECD, ๒๐๒๔)

๓) การเรียนรู้ตลอดชีวิตจะเปลี่ยนจาก “ทางเลือก” เป็นโครงสร้างพื้นฐานของความมั่นคงทางอาชีพ ความผันผวนของเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และอาชีพ ทำให้ความรู้หรือคุณวุฒิที่ได้รับในช่วงต้นของชีวิตไม่เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพตลอดช่วงวัยทำงาน บุคคลมีแนวโน้มต้องเรียนรู้เพิ่มเติม เปลี่ยนทักษะ เปลี่ยนบทบาทหรือเปลี่ยนอาชีพหลายครั้งตลอดชีวิต

ระบบสนับสนุนในอนาคตจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนจากรูปแบบ “เรียนให้จบก่อนแล้วจึงทำงาน” ไปสู่ระบบที่การเรียนรู้และการทำงานเชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่อง โดยพัฒนากลไก เช่น ระบบคลังหน่วยกิต (Credit Bank) การรับรองผลการเรียนรู้เดิมและประสบการณ์ทำงาน ระบบคุณวุฒิและการรับรองสมรรถนะระยะสั้น ตลอดจนรูปแบบการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและเข้าถึงได้สำหรับคนทำงาน

ระบบดังกล่าวควรทำให้บุคคลสามารถสะสมและนำผลการเรียนรู้จากสถานศึกษา สถานประกอบการ การฝึกอบรม และประสบการณ์จริงมาใช้ต่อยอดได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นใหม่ทุกครั้ง อันจะช่วยเพิ่มความสามารถในการเคลื่อนย้ายทางอาชีพและลดความเสี่ยงจากการถูกทิ้งไว้ข้างหลังเมื่อโครงสร้างงานเปลี่ยนแปลง รูปแบบการจ้างงานจะมีความหลากหลายมากขึ้น และเส้นแบ่งระหว่าง “แรงงานในระบบ” กับ “แรงงานนอกระบบ” จะลดความชัดเจนลง

๔) ตลาดแรงงานในอนาคตมีแนวโน้มประกอบด้วยรูปแบบการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งการจ้างงานประจำ การจ้างงานแบบโครงการ การทำงานอิสระ การทำงานผ่านแพลตฟอร์ม การทำงานหลายอาชีพพร้อมกัน และการประกอบอาชีพที่ผสมผสานระหว่างการเป็นลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ระบบคุ้มครองทางสังคมที่ผูกสิทธิไว้กับสถานะการจ้างงานรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอาจไม่สามารถรองรับเส้นทางชีวิตการทำงานในอนาคตได้อย่างเพียงพอ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบที่ทำให้สิทธิและหลักประกันสามารถติดตามบุคคลได้ แม้มีการเปลี่ยนนายจ้าง รูปแบบการจ้างงาน หรือสถานะการทำงาน เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไม่กลายเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อความมั่นคงและสุขภาวะของประชาชน

๕) ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่านจะเปลี่ยนจากความรับผิดชอบของบุคคลไปสู่ความรับผิดชอบร่วมของระบบ แนวโน้มการบริหารจัดการระบบการศึกษาและตลาดแรงงานในอนาคตจะให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของการพัฒนาคนมากขึ้น มิใช่เพียงผลผลิต เช่น จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จำนวนหลักสูตร หรือจำนวนตำแหน่งงาน แต่รวมถึงคุณภาพของการมีงานทำ การใช้ทักษะ ความก้าวหน้าในอาชีพ และสุขภาวะของคนทำงาน สถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องขยายบทบาทจากผู้จัดการศึกษาไปสู่การเป็น ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Support) ทั้งด้านการแนะแนวอาชีพ การสร้างประสบการณ์ทำงาน 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 มิใช่ออกแบบระบบโดยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าบุคคลจะเรียนครั้งเดียว ทำงานในรูปแบบเดียว 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 สินเชื่อเพื่อการบริโภค และบริการ “ซื้อก่อนจ่ายทีหลัง” สามารถเพิ่มความเสี่ยงต่อการก่อหนี้เกินความสามารถในการชำระ โดยเฉพาะในช่วงที่บุคคลยังไม่มีเงินออมฉุกเฉินและประสบการณ์ในการบริหารจัดการทางการเงินเพียงพอ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ๒๕๖๕) ความมั่นคงทางการเงินในช่วงเริ่มทำงานจึงควรถูกพิจารณาในฐานะองค์ประกอบของสุขภาวะและความสามารถในการพัฒนาทุนมนุษย์ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องวินัยทางการเงินของบุคคล โดยจำเป็นต้องมีทั้งการเสริมทักษะทางการเงิน ระบบให้คำปรึกษา การป้องกันสินเชื่อที่ไม่เป็นธรรม และกลไกช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาหนี้

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

ความท้าทายทั้งหกประการมิได้เกิดขึ้นอย่างแยกส่วน หากแต่ เชื่อมโยงและเสริมแรงซึ่งกันและกันเป็นวงจร ตัวอย่างเช่น ข้อจำกัดด้านทักษะ ข้อมูล และเครือข่าย อาจทำให้บุคคลเข้าถึงงานที่มีคุณค่าและโอกาสก้าวหน้าได้จำกัด ขณะที่งานที่ไม่มั่นคงอาจนำไปสู่รายได้ที่ไม่แน่นอนและเพิ่มความเปราะบางทางการเงิน ซึ่งสามารถส่งผลต่อสุขภาวะ 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 เติมช่องว่างที่จำเป็น 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 เพื่อให้บุคคลสามารถ มองเห็น เข้าถึง และเลือกใช้โอกาสที่เหมาะสมกับศักยภาพและบริบทชีวิตของตน

๓) มิติการเข้าถึงงานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม

ครอบคลุมระบบข้อมูลและบริการด้านการมีงานทำ การจับคู่ระหว่าง “คน–ทักษะ–งาน–โอกาส” การเชื่อมต่อจากการศึกษาและการพัฒนาทักษะเข้าสู่ตลาดแรงงาน การส่งเสริมโอกาสสำหรับผู้เข้าสู่โลกการทำงาน ตลอดจนการพัฒนารูปแบบการฝึกงานและการจ้างงานเริ่มต้นที่เหมาะสมและเป็นธรรม

มิตินี้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึง งานที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งมีค่าตอบแทนและเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสม มีความปลอดภัยและความมั่นคง ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้ศักยภาพ เรียนรู้ พัฒนาทักษะ และเติบโตในสายอาชีพ โดยมุ่งยกระดับผลลัพธ์จากเพียง “การมีงานทำ” ไปสู่ “การมีงานที่มีคุณค่าและเอื้อต่อคุณภาพชีวิต”

๔) มิติสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน

ครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาวะอย่างเป็นองค์รวม ทั้งสุขภาพกาย สุขภาพจิต สุขภาพสังคม และสุขภาวะทางปัญญา รวมถึงการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค การจัดการความเสี่ยงด้านสุขภาพจากการทำงาน และการเชื่อมโยงบริการสุขภาพกับสถานประกอบการและชุมชน. ความปลอดภัยและศักดิ์ศรีในการทำงาน ความหลากหลายและการไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต รวมถึงการสร้าง ความสัมพันธ์และระบบสนับสนุนทางสังคมในสถานที่ทำงาน เช่น ระบบพี่เลี้ยง การให้คำปรึกษา เครือข่ายเพื่อนร่วมงาน และพื้นที่ให้คนทำงานมีส่วนร่วมและสะท้อนเสียง ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ให้คุณค่าและการยอมรับ เพื่อให้บุคคลสามารถ ทำงาน มีความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุน เติบโต และมีคุณภาพชีวิตที่ดีไปพร้อมกัน

๕) มิติความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต

ครอบคลุมความมั่นคงด้านรายได้ ความรู้และทักษะทางการเงิน การบริหารรายรับ–รายจ่าย การออม การจัดการหนี้ และการวางแผนทางการเงิน ตลอดจนการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ หลักประกันทางสังคม และการคุ้มครองเมื่อเผชิญความเสี่ยง เช่น การเจ็บป่วย การว่างงาน หรือการสูญเสียรายได้

รวมถึงการพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมให้ ครอบคลุม เพียงพอ ต่อเนื่อง และรองรับรูปแบบการทำงานที่หลากหลาย โดยให้ความสำคัญกับความสามารถในการพกพาสิทธิ (Portability) เมื่อมีการเปลี่ยนนายจ้าง อาชีพ หรือรูปแบบการทำงาน เพื่อให้บุคคลสามารถ ตั้งหลักทางเศรษฐกิจ รับมือกับความเสี่ยง และสร้างความมั่นคงในระยะยาว

๖) มิติระบบสนับสนุน ข้อมูลร่วม และกลไกขับเคลื่อนระบบนิเวศเชิงพื้นที่

เป็น กลไกหนุนเสริมร่วม (Cross-cutting Enabler) ที่ทำให้มิติที่ ๑–๕ สามารถเชื่อมโยงและทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมการพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัดร่วม การเชื่อมโยงบริการ การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการสร้างกลไก ความรับผิดชอบร่วม (Shared Accountability) ระหว่างภาครัฐ สถานศึกษา สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ชุมชน และกลุ่มเริ่มต้นทำงาน

ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการดำเนินงานระหว่าง ระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ “เส้นทางและจุดสะดุดของการเปลี่ยนผ่าน” กำหนดเป้าหมายร่วม ออกแบบบริการและมาตรการให้

สอดคล้องกับความแตกต่างของบุคคล โครงสร้างเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน และต้นทุนชีวิตในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งนำผลลัพธ์และบทเรียนจากพื้นที่กลับไปใช้ในการพัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมายและประชากร

กลุ่มเป้าหมายหลักของประเด็นนี้ คือ **ประชากรที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน** โดยมิได้จำกัดเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาใหม่หรือผู้มีงานแรก แต่ครอบคลุมตั้งแต่ผู้ที่กำลังเตรียมเข้าสู่โลกการทำงาน ผู้ที่กำลังค้นหาและเข้าสู่งาน ตลอดจนผู้ที่อยู่ในช่วงปรับตัวและตั้งหลักในระยะแรกของชีวิตการทำงาน

กลุ่มเป้าหมายหลัก ประกอบด้วย

๑. **นักเรียน นักศึกษา และผู้เรียนในช่วงปลายของการศึกษา** ที่กำลังเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่โลกการทำงาน

๒. **ผู้สำเร็จการศึกษาใหม่และผู้ที่กำลังเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก** รวมถึงผู้ที่อยู่ระหว่างการค้นหางาน

๓. **ผู้เริ่มต้นทำงาน** ทั้งการจ้างงานในระบบ นอกระบบ การทำงานอิสระ งานแพลตฟอร์ม และรูปแบบการทำงานอื่น

๔. **ผู้ที่ประสบภาวะสะดุดในช่วงเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน** เช่น ว่างงาน ทำงานไม่เต็มเวลา ทำงานต่ำกว่าระดับทักษะหรือการศึกษา หรือยังไม่สามารถเข้าถึงงานที่มีคุณค่า

๕. **ผู้ที่ต้องการการสนับสนุนเพิ่มเติมในการเปลี่ยนผ่านสู่การพึ่งพาตนเองผ่านการทำงาน** โดยเฉพาะผู้ที่มีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและสังคม คนพิการ ผู้ที่อยู่นอกระบบการศึกษา ผู้ที่มีข้อจำกัดด้านสุขภาวะ ที่อยู่อาศัย การเดินทาง หรือการเข้าถึงโอกาส ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสถานะการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงานของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาฐานข้อมูล การกำหนดตัวชี้วัด และการติดตามผล ควรกำหนด **“ช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Window)”** ที่สามารถติดตามได้ เช่น ตั้งแต่ช่วงก่อนสำเร็จการศึกษาหรือก่อนเข้าสู่โลกการทำงาน จนถึงระยะ **๓–๕ ปีแรกของชีวิตการทำงาน** ทั้งนี้ โดยไม่ใช้กรอบเวลาดังกล่าวเป็นเงื่อนไขตายตัวในการจำกัดสิทธิหรือการเข้าถึงบริการ

นอกจากกลุ่มเป้าหมายหลักแล้ว ยังให้ความสำคัญกับ **“ผู้มีบทบาทร่วมในการกำหนดคุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน”** ได้แก่ ครอบครัว สถานศึกษาและสถาบันพัฒนาทักษะ นายจ้างและสถานประกอบการ หน่วยงานด้านแรงงานและการจัดหางาน หน่วยบริการสุขภาพ หน่วยงานด้านการคุ้มครองทางสังคม สถาบันการเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคม ซึ่งถือเป็น องค์ประกอบของระบบนิเวศและมีความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่าน

๒.๓ ขอบเขตด้านพื้นที่ ระบบ และกลไก

การพัฒนาระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงานครอบคลุมทั้ง **ระดับชาติและระดับพื้นที่** โดยมุ่งเชื่อมโยงนโยบาย ระบบบริการ ทรัพยากร และกลไกสนับสนุนที่มีอยู่ ให้สามารถทำงานต่อเนื่องตามเส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคล ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งาน การปรับตัวและตั้งหลัก 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 ขณะเดียวกันเปิดพื้นที่ให้กลไกระดับพื้นที่สามารถ **ใช้ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา กำหนดเป้าหมาย และออกแบบมาตรการ** ให้สอดคล้องกับศักยภาพ ทรัพยากร โครงสร้างเศรษฐกิจตลาดแรงงาน 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 ว่างงาน สูญเสียรายได้ หรือเปลี่ยนสถานะการทำงาน

๖. **ระบบสนับสนุนการตั้งหลักและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ** ครอบคลุมการบริหารการเงิน การออมและหนี้สิน ที่อยู่อาศัย การเดินทาง และต้นทุนจำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะผู้ที่ต้องเคลื่อนย้ายเข้าสู่แหล่งงาน

๗. **ระบบข้อมูลและการติดตามผล** เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลด้านการศึกษา ทักษะ โอกาสในการทำงาน คุณภาพงาน รายได้ สุขภาวะ และหลักประกันทางสังคม สำหรับการวางแผน กำหนดนโยบาย ติดตามผล และพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงสิทธิและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ระบบทั้ง ๗ มิใช่ระบบที่แยกขาดจากกัน แต่ต้องสามารถ **เชื่อมต่อและส่งต่อการสนับสนุนตามเส้นทางของบุคคล** 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 รวมถึงมาตรการด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทาง 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 โดยพิจารณาบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประสานความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และศักยภาพของแต่ละพื้นที่ พร้อมกำหนดกลไกประสานงานหลัก แผนปฏิบัติการร่วม แหล่งทรัพยากร และระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อให้การขับเคลื่อนสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและไม่ซ้ำซ้อนกับกลไกที่มีอยู่

หลักการสำคัญ

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

สิทธิ บริการ และการสนับสนุนจึงควร **“ตามคน ไม่ขาดตอนเมื่อสถานะเปลี่ยน”** เพื่อให้คนรุ่นใหม่ไม่หลุดจากระบบในช่วงเปลี่ยนผ่าน ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาส และทำให้การเข้าสู่โลกการทำงานนำไปสู่ **การตั้งหลักชีวิต การมีงานที่มีคุณค่า สุขภาวะ และความมั่นคงในระยะยาว**

๒.๔ นิยามศัพท์สำคัญ

คำศัพท์	นิยามเชิงปฏิบัติการ
ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงาน	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
งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม	งานที่มีค่าตอบแทนเหมาะสมและเป็นธรรม มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย เคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เลือกปฏิบัติ มีกระบวนการสรรหาและจ้างงานที่โปร่งใส เป็นธรรม ยึดหลักความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะของบุคคล โดยไม่อิงระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล มีหลักประกันทางสังคม และเอื้อต่อการเรียนรู้ การพัฒนาศักยภาพ และความก้าวหน้าในอาชีพ

คำศัพท์	นิยามเชิงปฏิบัติการ
การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)	นโยบาย มาตรการ และกลไกที่มุ่งป้องกัน ลด และบรรเทาความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงหลักประกันรายได้ สุขภาพ สิทธิแรงงาน และบริการสนับสนุนที่จำเป็นได้อย่างครอบคลุม เป็นธรรม และต่อเนื่อง
ระบบคุ้มครองทางสังคมที่ตอบสนองต่อช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition-responsive Social Protection)	ระบบคุ้มครองทางสังคมที่รองรับความเสี่ยงและความต้องการในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน โดยเชื่อมโยงสิทธิและบริการที่จำเป็นให้ต่อเนื่องเมื่อบุคคลเปลี่ยนสถานะการศึกษา การจ้างงาน อาชีพ หรือรูปแบบการทำงาน
นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs)	นโยบายและมาตรการที่สนับสนุนให้บุคคลเข้าถึงโอกาสในการมีงานทำและพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ ผ่านการแนะแนว การพัฒนาทักษะ การจัดหางาน การส่งเสริมการจ้างงาน และมาตรการช่วยเหลือกลุ่มที่เผชิญอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน
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 และภาระหนี้ตลอดจนเตรียมความพร้อมและรับมือกับความผันผวนหรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงทางการเงิน โดยสามารถดำรงชีวิตและพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง
ระบบสนับสนุนความมั่นคงทางการเงิน	ระบบและกลไกที่เชื่อมโยงการสร้างความรอบรู้ทางการเงิน การออม การจัดการหนี้ การเข้าถึงบริการทางการเงินที่เป็นธรรม และหลักประกันทางสังคม เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความสามารถในการตั้งหลักชีวิต
ความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ (Shared Accountability for Outcomes)	หลักการที่กำหนดให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันรับผิดชอบต่อคุณภาพของการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกการทำงาน ผ่านการกำหนดเป้าหมาย บทบาท กลไกประสานงาน ตัวชี้วัด และการติดตามประเมินผลร่วมกัน

คำศัพท์	นิยามเชิงปฏิบัติการ
การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development)	กระบวนการพัฒนาความรู้ ทักษะ สมรรถนะ สุขภาวะ และศักยภาพของบุคคลอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่ปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบและนอกระบบ การอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา ตลอดจนการเรียนรู้และพัฒนาทักษะในโลกการทำงาน เพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพ ปรับตัว และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างมีคุณภาพ
สุขภาวะ (Well-being)	ภาวะที่บุคคลมีความสมบูรณ์และสมดุลทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และปัญญา สามารถดำรงชีวิตและทำงานได้อย่างมีคุณภาพ มีความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุน ตระหนักรู้ถึงคุณค่าและความหมายของชีวิต 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 หมุดหมายที่ ๑๒ “ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต” โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนทุกช่วงวัย การ

พัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะสูง การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการสร้างระบบพัฒนาทักษะที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน

ขณะเดียวกัน ทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔ ให้ความสำคัญกับการ ยกระดับทุนมนุษย์ (Upgrade Human Capital) ในฐานะฐานสำคัญของการเพิ่มผลิตภาพ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการสร้างการเติบโตอย่างทั่วถึง โดยครอบคลุมการปรับรูปแบบการจัดการศึกษา การพัฒนาทักษะแรงงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การเตรียมกำลังคนให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจในอนาคต และการวางรากฐานระบบสวัสดิการและหลักประกันที่มั่นคง

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นกลไกสำคัญที่จะเชื่อมเป้าหมายด้าน “ทุนมนุษย์” เข้ากับผลลัพธ์จริงของประชาชน ตั้งแต่การมีทักษะที่เหมาะสม การเข้าสู่งาน การใช้ศักยภาพในการทำงาน การมีความมั่นคง และการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

(๓) กรอบข้อเสนอ OECD Skills Strategy Thailand

OECD Skills Strategy Thailand ให้ความสำคัญกับการยกระดับระบบทักษะของประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นความท้าทายด้านความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะที่ประชาชนมีกับทักษะที่ตลาดแรงงานต้องการ ตลอดจนความจำเป็นในการยกระดับทักษะของเยาวชนและประชากรวัยแรงงาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และพัฒนาธรรมาภิบาลของระบบทักษะให้หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: กรอบดังกล่าวสนับสนุนการเปลี่ยนจากการมอง “การขาดทักษะ” เป็นปัญหาระดับบุคคล ไปสู่การพัฒนาระบบทักษะที่เชื่อมโยงสถานศึกษา ผู้ให้บริการฝึกอบรม นายจ้าง ตลาดแรงงาน และระบบข้อมูล รวมถึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่องตลอดเส้นทางอาชีพ (OECD, ๒๐๒๕)

(๔) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework: NQF)

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงระดับคุณวุฒิทางการศึกษากับระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน โดยมุ่งทำให้ระบบการศึกษา การพัฒนาทักษะ มาตรฐานอาชีพ และความต้องการกำลังคนสามารถเชื่อมโยงและเทียบเคียงกันได้ กรอบดังกล่าวมีความสำคัญมากขึ้นในบริบทที่ตลาดแรงงานให้ความสำคัญกับ “สมรรถนะที่พิสูจน์ได้” (Demonstrable Competencies) มากกว่าการพิจารณาคุณวุฒิทางการศึกษาเพียงอย่างเดียว และสามารถสนับสนุนการรับรองทักษะที่บุคคลได้รับจากการศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์ทำงาน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นกลไกสำคัญในการลดช่องว่างระหว่าง “คุณวุฒิ–ทักษะ–งาน” และช่วยให้บุคคลสามารถนำสมรรถนะที่มีไปใช้ในการเข้าสู่งาน พัฒนาตนเอง และเคลื่อนย้ายทางอาชีพได้

(๕) ระบบธนาคารหน่วยกิตและการสะสมผลการเรียนรู้

การพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิต (Credit Bank) มีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถสะสม เทียบโอน และนำผลการเรียนรู้ที่เกิดจากการศึกษา การฝึกอบรม การเรียนรู้ระยะสั้น และประสบการณ์มาใช้ต่อยอดการศึกษาและการพัฒนาสมรรถนะได้ กลไกดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนระบบการพัฒนาคนจากรูปแบบ “เรียนครั้งเดียวก่อนเข้าสู่การทำงาน” ไปสู่ “การเรียนรู้ควบคู่กับการทำงานตลอดช่วงชีวิต” และ

สนับสนุนการพัฒนาทักษะใหม่ (Reskill) และการยกระดับทักษะ (Upskill) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและตลาดแรงงาน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ช่วยให้การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานไม่เป็นจุดสิ้นสุดของกระบวนการศึกษา แต่เป็นจุดเชื่อมระหว่างการเรียนรู้กับการทำงาน และทำให้บุคคลสามารถกลับเข้าสู่ระบบการเรียนรู้เพื่อปรับตัวหรือเปลี่ยนเส้นทางอาชีพได้อย่างต่อเนื่อง

(๖) นโยบายและกลไกด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานและนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก

ประเทศไทยมีกลไกด้านการจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน การฝึกอบรม และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของ นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs)

ในบริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน กลไกดังกล่าวควรได้รับการเชื่อมโยงตั้งแต่ช่วงก่อนบุคคลเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการให้ข้อมูลและแนะแนวอาชีพ การประเมินทักษะ การพัฒนาทักษะที่ขาด การจับคู่ระหว่างทักษะกับงาน การสนับสนุนผู้หางาน และการสร้างโอกาสให้ผู้ไม่มีประสบการณ์สามารถเข้าสู่งานได้

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนจากการช่วยเหลือเมื่อเกิดการว่างงานไปสู่การป้องกันความเสี่ยงของการว่างงานระยะยาว การทำงานต่ำกว่าศักยภาพ และการหลุดออกจากตลาดแรงงาน

(๗) นโยบายและระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับประชากรวัยแรงงาน

ประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพ ระบบประกันสังคม และกลไกการคุ้มครองทางสังคมหลายรูปแบบสำหรับประชากรวัยแรงงาน ทั้งลูกจ้างในระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงการประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถเข้าถึงหลักประกันทางสังคมได้

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทำงาน เช่น งานอิสระ งานแพลตฟอร์ม การทำงานหลายอาชีพ และการเปลี่ยนสถานะระหว่างการเป็นลูกจ้างกับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทำให้เกิดโจทย์สำคัญเกี่ยวกับความต่อเนื่องและความครอบคลุมของสิทธิและหลักประกัน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจำเป็นต้องทำให้บุคคลสามารถเข้าถึงหลักประกันและการคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปลี่ยนสถานะจากผู้เรียนเป็นผู้ทำงาน การเปลี่ยนงาน หรือการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน

(๘) นโยบายด้านสุขภาพและการสร้างเสริมสุขภาวะในสถานที่ทำงาน

ระบบสุขภาพและการสร้างเสริมสุขภาพมีบทบาทสำคัญต่อคุณภาพทุนมนุษย์ เนื่องจากสุขภาพกายและสุขภาพจิตมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการเรียนรู้ การทำงาน ผลิตภาพ และการคงอยู่ในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นทำงานที่บุคคลต้องเผชิญกับการปรับตัว ความคาดหวังใหม่ ความไม่แน่นอนด้านรายได้ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคม

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การสร้างเสริมสุขภาวะจึงควรถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนทำงาน การฝึกงาน ไปจนถึงสถานประกอบการและระบบบริการสุขภาพ มิใช่ดำเนินการแยกจากนโยบายด้านการศึกษาและแรงงาน

(๙) นโยบายและกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลไกพัฒนาพื้นที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน เนื่องจากโอกาสในการมีงานทำ ค่าครองชีพ ที่อยู่อาศัย ระบบขนส่ง การเข้าถึงบริการสุขภาพ และโครงสร้างเศรษฐกิจมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การดำเนินนโยบายระดับประเทศจึงจำเป็นต้องเชื่อมกับแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Place-based Approach) เพื่อให้พื้นที่สามารถบูรณาการทรัพยากรและออกแบบมาตรการที่ตอบสนองต่อโครงสร้างตลาดแรงงานและต้นทุนการเปลี่ยนผ่านที่แตกต่างกัน

ภาพรวมของบริบทเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณานโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และกลไกที่มีอยู่ พบว่าประเทศไทย มิได้ขาดนโยบายหรือเครื่องมือในการพัฒนาทุนมนุษย์ 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 เพื่อให้การพัฒนาทุนมนุษย์มิได้สิ้นสุดที่การสำเร็จการศึกษา 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 ซึ่งมีความสำคัญโดยตรงต่อผู้เริ่มต้นทำงานใหม่ที่อาจมีประสบการณ์และอำนาจต่อรองในตลาดแรงงานจำกัด

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

(๒) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดระบบหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้ประกันตน โดยครอบคลุมทั้งผู้ประกันตนภาคบังคับและผู้ประกันตนภาคสมัครใจ สำหรับผู้ประกอบ

อาชีพอิสระหรือผู้ที่มิได้อยู่ในระบบการจ้างงานตามเงื่อนไขของผู้ประกันตนภาคบังคับ สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ ตามหลักเกณฑ์และทางเลือกความคุ้มครองที่กำหนด

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นกลไกสำคัญในการสร้างหลักประกันแก่ผู้เข้าสู่โลกการทำงานในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะผู้ประกอบอาชีพอิสระและแรงงานบางกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การประกันสังคมภาคบังคับ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างงานทำให้ต้องให้ความสำคัญกับความครอบคลุม ความเพียงพอ และความต่อเนื่องของสิทธิเมื่อบุคคลเปลี่ยนสถานะการทำงาน

(๓) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่งเสริมและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ผ่านกลไกการฝึกอบรม การยกระดับฝีมือแรงงาน และการส่งเสริมให้สถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนากำลังคน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านจากระบบการศึกษาสู่โลกการทำงาน โดยช่วยให้กลุ่มเริ่มต้นทำงานสามารถพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมการทำงาน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนส่งเสริมโอกาสในการมีงานทำที่มีคุณค่าและความมั่นคงทางอาชีพในระยะยาว

(๔) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เป็นฐานของการพัฒนามาตรฐานอาชีพและระบบรับรองสมรรถนะบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ โดยมุ่งให้ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ของบุคคลสามารถได้รับการประเมินและรับรองในรูปของคุณวุฒิวิชาชีพหรือหนังสือรับรองสมรรถนะ ระบบดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงกับสถานศึกษา สถาบันฝึกอบรม และสถานประกอบการ และใช้สนับสนุนความก้าวหน้าในสายอาชีพได้

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นฐานสำคัญของการเปลี่ยนจากระบบที่ให้ความสำคัญกับวุฒิการศึกษาเพียงอย่างเดียว ไปสู่การให้คุณค่ากับ “สมรรถนะที่พิสูจน์ได้” และสามารถใช้เป็นกลไกเชื่อมการเรียนรู้ การฝึกอบรม ประสบการณ์ทำงาน และความต้องการของตลาดแรงงาน

(๕) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้อง กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการศึกษา การพัฒนาผู้เรียน และการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมถึงเป็นฐานของการพัฒนาระบบการศึกษาที่เชื่อมโยงการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สนับสนุนการเปลี่ยนจากระบบ “เรียนก่อน–ทำงานภายหลัง” ไปสู่ระบบที่การเรียนรู้และการทำงานสามารถเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และเป็นฐานในการเชื่อมการศึกษา การพัฒนาทักษะ และการเตรียมความพร้อมเข้าสู่โลกการทำงาน

(๖) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดกรอบที่มองสุขภาพในความหมายกว้าง ครอบคลุมมิติทางกาย จิต ปัญญา และสังคม และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นฐานสำคัญในการกำหนดให้การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานมิใช่เพียงประเด็นเศรษฐกิจหรือแรงงาน แต่เป็น “ประเด็นสุขภาวะ” เนื่องจากคุณภาพงาน รายได้ ความมั่นคง สุขภาพจิต สภาพแวดล้อมในการทำงาน และหลักประกันทางสังคมล้วนเป็นปัจจัยกำหนดสุขภาพ

(๗) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลและหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูล

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: การพัฒนาระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงการศึกษา ทักษะ การมีงานทำ รายได้ หลักประกันทางสังคม และสุขภาวะ จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ฐานกฎหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัย และมีกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยเฉพาะเมื่อข้อมูลถูกนำมาใช้เพื่อระบุกลุ่มที่ต้องการการสนับสนุนหรือออกแบบมาตรการเฉพาะกลุ่ม

โดยภาพรวม กฎหมายที่มีอยู่ได้วางฐานสำหรับการศึกษา การพัฒนาทักษะ การทำงาน การคุ้มครองแรงงาน หลักประกันทางสังคม สุขภาวะ และการบริหารจัดการข้อมูลไว้แล้ว แต่กฎหมายและระบบเหล่านี้ยังอยู่ภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน ดังนั้น ประเด็นสำคัญของการพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงมิใช่เพียงการมีกฎหมายเพิ่มเติม แต่รวมถึงการทำให้ สิทธิ บริการ และกลไกภายใต้กฎหมายที่มีอยู่สามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างต่อเนื่องในช่วงที่บุคคลเปลี่ยนสถานะจากผู้เรียนสู่ผู้ทำงาน

(๘) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มุ่งส่งเสริมสิทธิและโอกาสของคนพิการในการเข้าถึงการจ้างงานและการประกอบอาชีพอย่างเท่าเทียม โดยกำหนดกลไกการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐและสถานประกอบการ ตลอดจนมาตรการสนับสนุนการประกอบอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการลดอุปสรรคและความเหลื่อมล้ำในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะคนพิการที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นทำงาน เพื่อให้สามารถเข้าถึงโอกาสทางอาชีพ พัฒนาศักยภาพ และสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี

(๙) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่งเสริมการออมระยะยาวและสร้างหลักประกันทางการเงินในวัยสูงอายุ โดยเฉพาะประชาชนที่ไม่มีหลักประกันบำนาญจากระบบอื่นตามเงื่อนไขที่กำหนด ผ่านกลไกการออมสะสมและเงินสมทบจากภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญต่อการสร้างวินัยทางการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชากรวัยเริ่มต้นทำงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และแรงงานแพลตฟอร์มที่เข้าเกณฑ์การเป็นสมาชิก เพื่อส่งเสริมการวางแผนทางการเงินและการเตรียมความพร้อมสำหรับความมั่นคงในระยะยาวตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นชีวิตการทำงาน

(๑๐) พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักการและแนวทางการจัดการอุดมศึกษาเพื่อพัฒนากำลังคนให้มีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาทักษะทางวิชาชีพ และความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเตรียมความพร้อมของผู้เรียนก่อนเข้าสู่โลกการทำงาน ลดช่องว่างระหว่างระบบการศึกษากับความต้องการของตลาดแรงงาน และสนับสนุนการพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชากรวัยเริ่มต้นทำงานสามารถปรับตัวและเติบโตในเส้นทางอาชีพได้อย่างมีคุณภาพ

๓.๓ กลไกหรือมาตรการที่มีอยู่

ประเทศไทยมีกลไกและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์และการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอยู่ในหลายระบบ อย่างไรก็ตาม กลไกส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน จึงมีความท้าทายในการเชื่อมโยงให้เกิดผลลัพธ์ร่วมตลอดเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน โดยกลไกสำคัญ ได้แก่

(๑) กลไกบูรณาการการพัฒนาทุนมนุษย์ระดับประเทศ มีความพยายามในการพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อบูรณาการการพัฒนาทุนมนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเชื่อมโยงการศึกษา การพัฒนาทักษะ กำลังแรงงาน และความต้องการของภาคเศรษฐกิจ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนากำลังคนของประเทศ

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถเป็นกลไกระดับนโยบายสำหรับกำหนดเป้าหมายร่วมด้านคุณภาพของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน และสร้างความรับผิดชอบร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แทนการดำเนินงานแยกตามภารกิจของแต่ละกระทรวง

(๒) ระบบแนะแนวอาชีพ จัดหางาน และจับคู่งาน กรมการจัดหางานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีบริการด้านข้อมูลตำแหน่งงาน การจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ และการจับคู่ระหว่างผู้หางานกับนายจ้าง ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการเชื่อมบุคคลเข้าสู่ตลาดแรงงาน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ควรพัฒนาจาก “ระบบหางาน” ไปสู่ “ระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน” ที่สามารถเชื่อมการประเมินทักษะ การแนะแนว การพัฒนาทักษะ การจับคู่งาน และการติดตามผลหลังเข้าสู่งานเข้าด้วยกัน

(๓) ระบบพัฒนาฝีมือแรงงานและการเรียนรู้จากการทำงาน มีกลไกการฝึกอบรม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน การพัฒนาทักษะใหม่ และการยกระดับทักษะ รวมถึงการสนับสนุนให้สถานประกอบการมีบทบาทในการพัฒนากำลังคน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: เป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนา Active Labour Market Policies โดยเฉพาะการเตรียมทักษะก่อนเข้าสู่งานและการพัฒนาทักษะต่อเนื่องหลังเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(๔) ระบบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) มีระบบมาตรฐานอาชีพ การประเมินและรับรองสมรรถนะ รวมถึงการเชื่อมโยงกับสถานศึกษา สถาบันฝึกอบรม และสถานประกอบการ โดยระบบคุณวุฒิวิชาชีพมีวัตถุประสงค์ในการรับรองความรู้ ทักษะ และความสามารถของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ และสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนความก้าวหน้าในสายอาชีพได้. นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาการรับรองหลักสูตรของสถานศึกษาที่สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพ ทำให้การเรียนรู้สามารถเชื่อมไปสู่การรับรองสมรรถนะหรือคุณวุฒิวิชาชีพได้โดยตรงมากขึ้น

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถใช้เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อม “การเรียนรู้–สมรรถนะ–งาน” และลดข้อจำกัดของการใช้วุฒิการศึกษาเป็นตัวแทนความสามารถเพียงอย่างเดียว

(๕) ระบบธนาคารหน่วยกิตและกลไกการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีการพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตเพื่อรองรับการสะสมและเทียบโอนผลการเรียนรู้จากการศึกษา การฝึกอบรม และการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถสนับสนุนให้ผู้เข้าสู่โลกการทำงานพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง และสามารถนำผลการเรียนรู้และสมรรถนะที่ได้รับจากหลายแหล่งมาใช้ต่อยอดการศึกษาและความก้าวหน้าในอาชีพ

(๖) ระบบประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงานหลากหลายสถานะ ระบบประกันสังคมเป็นกลไกหลักในการสร้างหลักประกันแก่ประชากรวัยแรงงาน ขณะที่มาตรา ๔๐ เป็นช่องทางหนึ่งสำหรับบุคคลที่ประกอบอาชีพอิสระในการเข้าสู่ระบบหลักประกันทางสังคม

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ความท้าทายสำคัญมิใช่เพียงการเพิ่มจำนวนผู้เข้าสู่ระบบ แต่รวมถึงการทำให้การคุ้มครองมีความต่อเนื่องและเหมาะสมกับเส้นทางการทำงานที่บุคคลอาจเปลี่ยนสถานะระหว่างลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ งานแพลตฟอร์ม หรือการว่างงานในช่วงต่าง ๆ

(๗) กลไกส่งเสริมความรู้ทางการเงิน การให้คำปรึกษา และการแก้ไขปัญหาหนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการด้านความรู้ทางการเงิน การให้คำปรึกษา การช่วยเหลือลูกหนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อช่วยประชาชนรับมือกับความเสี่ยงทางการเงิน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: สามารถพัฒนาให้เชื่อมกับช่วงเริ่มต้นทำงานมากขึ้น โดยเฉพาะการป้องกันปัญหาหนี้ก่อนเกิดภาวะวิกฤต การสร้างเงินออมฉุกเฉิน การบริหารรายได้ที่ไม่แน่นอน และการเข้าถึงคำปรึกษาตั้งแต่ระยะแรก

(๘) ระบบบริการสุขภาพและสุขภาพจิต ประเทศไทยมีระบบบริการสุขภาพและกลไกด้านการส่งเสริมสุขภาพและสุขภาพจิตในระดับต่าง ๆ ทั้งบริการในระบบสุขภาพ สถานศึกษา สถานประกอบการ และชุมชน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ควรเชื่อมบริการสุขภาพจิตกับระบบแนะแนว การฝึกงาน การเริ่มต้นทำงาน และสถานประกอบการ เพื่อให้สามารถส่งเสริม ป้องกัน คัดกรอง และส่งต่อการช่วยเหลือได้อย่างต่อเนื่อง โดยลดการตีตราและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ

(๙) กลไกการดำเนินงานระดับพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา หน่วยงานด้านแรงงาน หน่วยบริการสุขภาพ สถานประกอบการ และภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่มีทรัพยากรและบริการที่สามารถนำมาเชื่อมโยงเพื่อสนับสนุนผู้เข้าสู่โลกการทำงาน

ความเชื่อมโยงกับประเด็น: ควรพัฒนาแนวทาง Place-based Transition Support ที่ทำให้แต่ละพื้นที่สามารถวิเคราะห์ความต้องการกำลังคน ต้นทุนการตั้งหลัก ปัญหาสุขภาวะ และช่องว่างของบริการ แล้วออกแบบมาตรการให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

เมื่อพิจารณากลไกและมาตรการข้างต้น พบว่า ประเทศไทยมี “ชิ้นส่วน” สำคัญของระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอยู่แล้ว ตั้งแต่การพัฒนาทักษะ การรับรองสมรรถนะ การจัดหางาน การเรียนรู้ตลอดชีวิต การคุ้มครองทางสังคม การดูแลสุขภาพ และการสนับสนุนทางการเงิน อย่างไรก็ตาม กลไกเหล่านี้ยังมีลักษณะ “มีบริการ แต่ยังไม่เป็นระบบการเปลี่ยนผ่าน” กล่าวคือ บุคคลยังต้องเป็นผู้ค้นหาและเชื่อมต่อบริการจากหลายหน่วยงานด้วยตนเอง ขณะที่หน่วยงานต่าง ๆ มีเป้าหมาย ฐานข้อมูล เกณฑ์การเข้าถึง และตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แตกต่างกัน ดังนั้น ประเด็นเชิงนโยบายสำคัญจึงมิใช่การสร้างกลไกใหม่ทั้งหมด แต่เป็นการ “จัดระบบชิ้นส่วนที่มีอยู่ให้ทำงานร่วมกัน”โดยเปลี่ยนจากระบบที่ยึดหน่วยงานและภารกิจเป็นศูนย์กลาง (Institution-centred) ไปสู่ระบบที่ยึด “เส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคล” (Person-centred Transition Pathway) เป็นศูนย์กลาง เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงการสนับสนุนตั้งแต่การ “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ ⟶ เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต ⟶ เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม ⟶ มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน ⟶ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต” ตลอดช่วงเปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน

๓.๔ ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาทักษะ การมีงานทำ การรับรองสมรรถนะ การคุ้มครองทางสังคม และการส่งเสริมสุขภาวะของประชากรวัยทำงานในหลายด้าน แม้การดำเนินงานส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แต่ถือเป็นฐานสำคัญที่สามารถนำมาเชื่อมโยงเพื่อพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้ ดังนี้

(๑) การพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิตและกลไกการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นมีความก้าวหน้ามากขึ้น

ประเทศไทยได้มีการพัฒนากรอบและแนวทางการดำเนินงานระบบธนาคารหน่วยกิต เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถสะสม เทียบโอน และนำผลการเรียนรู้จากการศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ มาใช้ต่อยอดได้ โดยมีการจัดทำคู่มือการดำเนินงาน ระบบฐานข้อมูล และการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ รวมถึงมีการนำร่องเชื่อมโยงระบบธนาคารหน่วยกิตกับสถานศึกษาและกรอบคุณวุฒิแห่งชาติในบางพื้นที่

ความก้าวหน้าดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนจากระบบการศึกษาที่เน้นคุณวุฒิแบบครั้งเดียว ไปสู่ระบบการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและต่อเนื่องมากขึ้น และสามารถเป็นฐานสำคัญในการสนับสนุนการ Reskill และ Upskill ของประชาชนหลังเข้าสู่โลกการทำงาน

(๒) ระบบกรอบคุณวุฒิแห่งชาติและระบบคุณวุฒิวิชาชีพมีบทบาทในการเชื่อม “การเรียนรู้–สมรรถนะ–งาน” มากขึ้น กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework: NQF) ได้รับการพัฒนาให้เป็นกลไกเชื่อมโยงระบบคุณวุฒิของประเทศในทุกระดับและประเภท โดยยึดโยงคุณวุฒิกับ ระดับความสามารถของบุคคลที่เป็นผลลัพธ์จากการเรียนรู้ การศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์ เพื่อให้การรับรองความรู้ ทักษะ และสมรรถนะมิได้จำกัดอยู่เฉพาะคุณวุฒิที่ได้รับจากระบบการศึกษาเท่านั้น แต่สามารถสะท้อนความสามารถที่บุคคลพัฒนาขึ้นจากเส้นทางการเรียนรู้และประสบการณ์ที่หลากหลาย

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติกำหนดระดับคุณวุฒิไว้ ๘ ระดับ เพื่อเป็นกรอบอ้างอิงในการเชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้กับระดับสมรรถนะและความต้องการกำลังคนของประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับอุตสาหกรรมและสาขาอาชีพที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกัน การเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน (ASEAN Qualifications Reference Framework: AQRF) ยังช่วยสนับสนุนการเทียบเคียงระดับคุณวุฒิ และเพิ่มความคล่องตัวในการรับรองและเคลื่อนย้ายการเรียนรู้ ทักษะ และกำลังแรงงานไทยในบริบทภูมิภาค

ในส่วนของระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ได้มีการพัฒนามาตรฐานอาชีพ ระบบบริการข้อมูล การประเมิน และการรับรองสมรรถนะในหลากหลายสาขา รวมถึงทักษะด้านดิจิทัล ตลอดจนมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้ประกาศนียบัตรคุณวุฒิวิชาชีพและหนังสือรับรองสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง ทำให้บุคคลสามารถนำความรู้ ทักษะ และประสบการณ์จากการทำงานมาเข้าสู่กระบวนการประเมินและรับรองสมรรถนะได้มากขึ้น

ความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นฐานสำคัญของการเปลี่ยนจากระบบที่ใช้ “วุฒิการศึกษา” เป็นตัวแทนความสามารถ ไปสู่ระบบที่ให้ความสำคัญกับ “สมรรถนะที่สามารถพิสูจน์ เทียบเคียง และรับรองได้” และช่วยสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง “การเรียนรู้–สมรรถนะ–คุณวุฒิ–งาน” ให้มีความต่อเนื่องมากขึ้น

(๓) ระบบบริการจัดหางานและจับคู่งานได้พัฒนาเข้าสู่รูปแบบดิจิทัลมากขึ้น

กรมการจัดหางานได้พัฒนาแพลตฟอร์ม “ไทยมีงานทำ” เพื่อสนับสนุนการค้นหางาน การจับคู่ระหว่างผู้หางานกับตำแหน่งงาน และการเชื่อมโยงข้อมูลด้านทักษะ รวมถึงมีช่องทางสำหรับงานอิสระและการจ้างงานในรูปแบบที่หลากหลาย

กลไกดังกล่าวสะท้อนความก้าวหน้าจากบริการจัดหางานแบบดั้งเดิมไปสู่ระบบข้อมูลและบริการดิจิทัลมากขึ้น และมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไปเป็นระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่เชื่อมการประเมินทักษะ การพัฒนาทักษะ และการติดตามผลหลังเข้าสู่งานได้

(๔) ระบบการคุ้มครองทางสังคมมีช่องทางรองรับคนทำงานในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น

ระบบประกันสังคมได้เปิดช่องทางให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถสมัครเข้าสู่ระบบตามมาตรา ๔๐ ขณะที่ระบบหลักประกันสุขภาพและการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เป็นฐานสำคัญในการรองรับความเสี่ยงของประชาชนวัยทำงาน

ความก้าวหน้าดังกล่าวทำให้ผู้ทำงานนอกระบบบางส่วนสามารถเข้าถึงหลักประกันได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการทำงานหลายสถานะ การทำงานอิสระ และงานแพลตฟอร์มทำให้โจทย์ในระยะต่อไปมิใช่เพียง “การเข้าสู่ระบบ” แต่รวมถึงความเพียงพอ ความต่อเนื่อง และความสามารถในการพกพาสิทธิเมื่อบุคคลเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน

(๕) มีกลไกด้านการส่งเสริมความรู้ทางการเงินและการแก้ไขปัญหาหนี้ที่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พัฒนาช่องทางให้คำปรึกษาและช่วยเหลือลูกหนี้ เช่น ทางด่วนแก้หนี้และโครงการคลินิกแก้หนี้ โดยในปี ๒๕๖๘ มีการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ผ่านกลไกดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง กลไกเหล่านี้เป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบสนับสนุนความมั่นคงทางการเงิน อย่างไรก็ตาม การเชื่อมมาตรการดังกล่าวเข้ากับช่วงเริ่มต้นทำงานในเชิงป้องกัน เช่น การสร้างเงินออมฉุกเฉิน การวางแผนรายได้ และการป้องกันหนี้ก่อนเกิดปัญหา ยังสามารถพัฒนาได้เพิ่มเติม

(๖) การส่งเสริมสุขภาพจิตวัยทำงานและสุขภาวะในสถานประกอบการมีการขับเคลื่อนมากขึ้น

กรมสุขภาพจิตและหน่วยงานในพื้นที่มีการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในวัยทำงาน รวมถึงการส่งเสริมสถานประกอบการที่เอื้อต่อสุขภาวะทั้งด้านร่างกายและจิตใจ และมีระบบติดตามผลการดำเนินงานสุขภาพจิตวัยทำงานในระดับพื้นที่

ความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นฐานสำคัญในการบูรณาการสุขภาพจิตเข้ากับการพัฒนาคุณภาพงานและสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม การออกแบบบริการที่เจาะจงต่อความต้องการในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การทำงานยังควรได้รับการพัฒนาต่อไป

โดยภาพรวม ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นสะท้อนว่า ประเทศไทยมี องค์ประกอบพื้นฐานของระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอยู่แล้วหลายส่วน ทั้งระบบทักษะ ระบบรับรองสมรรถนะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดหางาน การคุ้มครองทางสังคม ระบบช่วยเหลือทางการเงิน และระบบส่งเสริมสุขภาวะ

อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าส่วนใหญ่ยังเกิดขึ้นในลักษณะ “พัฒนาระบบเฉพาะด้าน” มากกว่าการพัฒนา “เส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคลแบบครบวงจร” จึงยังมีช่องว่างสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้ระบบต่าง ๆ สามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างไร้รอยต่อ

๓.๕ ช่องว่างของนโยบายและการดำเนินงาน

แม้ประเทศไทยจะมีนโยบาย กฎหมาย และกลไกจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์และการเข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่เมื่อพิจารณาจากมุมมองของ “การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” ยังพบช่องว่างเชิงระบบที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ช่องว่างด้านธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบร่วมของระบบ (Governance and Accountability Gap) การพัฒนาทักษะ การศึกษา การจัดหางาน การคุ้มครองทางสังคม สุขภาพ และการช่วยเหลือทางการเงินอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมาย ตัวชี้วัด ฐานข้อมูล และกลไกงบประมาณของตนเอง จึงยังขาดกลไกที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อ “ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่าน” โดยรวม เช่น บุคคลเข้าสู่งานได้เร็วเพียงใด ได้งานที่ตรงกับทักษะหรือไม่ มีรายได้และหลักประกันเพียงพอหรือไม่ มีสุขภาวะอย่างไร และสามารถเติบโตในอาชีพได้หรือไม่ ช่องว่างนี้ทำให้เมื่อเกิดปัญหา บุคคลต้องเป็นผู้ค้นหาและเชื่อมโยงบริการจากหลายระบบด้วยตนเอง

(๒) ช่องว่างด้านข้อมูลและการติดตามเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน (Transition Data Gap) ประเทศไทยยังไม่มีฐานข้อมูลระดับประเทศที่สามารถติดตามเส้นทางตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานไปจนถึงช่วงเริ่มต้นทำงานได้อย่างครบถ้วน โดยเชื่อมข้อมูลด้านการศึกษา ทักษะ การมีงานทำ คุณภาพงาน รายได้ รูปแบบการจ้างงาน หลักประกันทางสังคม สุขภาวะ และความมั่นคงทางการเงินเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะยังขาดข้อมูลปฐมภูมิระดับประเทศเกี่ยวกับภาระหนี้สินของผู้ที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นทำงาน ซึ่งมีนิยามกลุ่มตัวอย่าง ประเภทหนี้ ช่วงเวลาหลังเข้าสู่งาน และวิธีการสำรวจที่ชัดเจน ทำให้ไม่ควรนำตัวเลขหนี้เฉลี่ยจากกลุ่มประชากรอื่นมาใช้เป็นข้อสรุปเฉพาะสำหรับ First Jobber

นอกจากนี้ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อระบุกลุ่มที่ต้องการการสนับสนุนยังต้องดำเนินการภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น และระบบกำกับดูแลที่ชัดเจน

(๓) ช่องว่างของบริการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Support Gap) ระบบแนะแนว การพัฒนาทักษะ การฝึกงาน บริการจัดหางาน การให้คำปรึกษาด้านสุขภาพจิต การเงิน และหลักประกันทางสังคมมีอยู่ในหลายหน่วยงาน แต่ยังขาดการออกแบบให้เป็นบริการต่อเนื่องตามเส้นทางของบุคคลตั้งแต่ก่อนสำเร็จการศึกษาไปจนถึงช่วงตั้งหลักหลังเข้าสู่งาน โดยเฉพาะยังขาดระบบที่สามารถประเมินความต้องการรายบุคคลและเชื่อมบุคคลไปยังบริการที่เหมาะสม เช่น ผู้ที่ขาดทักษะควรได้รับการพัฒนาทักษะ ผู้ที่มีปัญหาทางการเงินควรเข้าถึงคำปรึกษา และผู้ที่มีความเสี่ยงด้านสุขภาพจิตควรสามารถเข้าสู่ระบบดูแลได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นค้นหาบริการใหม่ด้วยตนเอง

(๔) ช่องว่างด้านคุณภาพการฝึกงานและประสบการณ์ทำงานครั้งแรก (Work-based Learning Gap) การฝึกงานและการฝึกประสบการณ์วิชาชีพเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมการศึกษากับโลกการทำงาน แต่รูปแบบและคุณภาพยังมีความแตกต่างกันระหว่างสาขา สถานศึกษา และสถานประกอบการ

ประเทศไทยยังขาดมาตรฐานร่วมระดับประเทศที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น คุณภาพการเรียนรู้ การกำกับดูแลและพี่เลี้ยง ความปลอดภัย ชั่วโมงการฝึก ค่าตอบแทนหรือการสนับสนุนค่าใช้จ่าย และกลไกร้องเรียนที่เหมาะสมส่งผลให้โอกาสในการเข้าถึงการฝึกงานที่มีคุณภาพอาจแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจและเครือข่ายของผู้เรียน และอาจกลายเป็นอีกหนึ่งกลไกที่ผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำ

(๕) ช่องว่างด้านการรับรองสมรรถนะและการพกพาหลักฐานการเรียนรู้ (Credential and Portability Gap) แม้ประเทศไทยมีกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ระบบธนาคารหน่วยกิต และระบบรับรองสมรรถนะหลายรูปแบบ แต่ระบบเหล่านี้ยังต้องพัฒนาให้สามารถเชื่อมโยงและใช้งานร่วมกันได้มากขึ้น ระบบธนาคารหน่วยกิตยังอยู่ระหว่างการขยายผลและพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและพื้นที่ จึงยังมีความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างสำหรับ Digital Credential หรือ Digital Skills/Competency Portfolio ที่บุคคลสามารถสะสมและแสดงหลักฐานทักษะ คุณวุฒิ ประสบการณ์ และสมรรถนะจากหลายแหล่งได้ และสามารถได้รับการยอมรับจากสถานศึกษา สถานประกอบการ และหน่วยงานรับรองมาตรฐานอย่างกว้างขวาง

(๖) ช่องว่างด้านคุณภาพงานและการคุ้มครองในรูปแบบการทำงานใหม่ (Decent Work and Social Protection Gap) ระบบคุ้มครองแรงงานและระบบประกันสังคมของไทยมีโครงสร้างรองรับแรงงานหลายสถานะอยู่แล้ว แต่รูปแบบการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น เช่น งานอิสระ งานแพลตฟอร์ม งานแบบโครงการ และการทำงานหลายอาชีพพร้อมกัน ทำให้เกิดความท้าทายด้านความต่อเนื่องและความเพียงพอของการคุ้มครอง

ประเด็นสำคัญจึงไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การจัดตั้ง “กองทุน First Jobber” ใหม่โดยเฉพาะ แต่ควรพิจารณาว่าจะทำอย่างไรให้ หลักประกันและสิทธิที่มีอยู่สามารถครอบคลุมและติดตามบุคคลได้ตลอดการเปลี่ยนสถานะการทำงาน และลดช่วงเวลาที่บุคคลไม่มีหลักประกัน

(๗) ช่องว่างด้านความสามารถในการตั้งหลักและต้นทุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Cost Gap) นโยบายด้านแรงงานโดยทั่วไปมักให้ความสำคัญกับการหางานและค่าจ้าง แต่ผู้เข้าสู่โลกการทำงานยังต้องรับภาระต้นทุนอื่นพร้อมกัน เช่น ค่าเช่าที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่น อุปกรณ์ในการทำงาน การพัฒนาทักษะ ตลอดจนภาระหนี้ โดยเฉพาะผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้น้อยอาจไม่มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการ “รอ” งานที่เหมาะสม หรือย้ายไปยังพื้นที่ที่มีโอกาสทางอาชีพ ส่งผลให้ต้องเลือกงานที่มีคุณภาพต่ำกว่าเร็วกว่ากลุ่มที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า ปัจจุบันยังขาดกรอบนโยบายที่มอง “ต้นทุนการตั้งหลัก” เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานอย่างเป็นระบบ

(๘) ช่องว่างด้านสุขภาวะในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Well-being Gap) แม้ประเทศไทยมีระบบบริการสุขภาพจิตและการส่งเสริมสุขภาวะวัยทำงาน แต่ระบบดังกล่าวยังมิได้ถูกเชื่อมโยงกับการแนะแนวอาชีพ การฝึกงาน การเข้าสู่งาน และการตั้งหลักในฐานะกระบวนการเดียวกันอย่างชัดเจน สุขภาพจิตจึงยังมีแนวโน้มถูกจัดการเมื่อเกิดปัญหาแล้ว มากกว่าการสร้างระบบป้องกันและส่งเสริมตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนผ่าน ทั้งที่ช่วงดังกล่าวมีความเครียดและความไม่แน่นอนสูงจากการหางาน การปรับตัวในองค์กร รายได้ หนี้ และความคาดหวังของครอบครัว

(๙) ช่องว่างด้านการดำเนินงานเชิงพื้นที่ (Place-based Implementation Gap) โอกาสทางการศึกษา ตลาดแรงงาน ค่าครองชีพ ที่อยู่อาศัย ระบบขนส่ง และบริการสนับสนุนแตกต่างกันอย่างมากระหว่างพื้นที่

แต่หลายมาตรการยังถูกออกแบบในระดับส่วนกลางและใช้รูปแบบเดียวกัน จึงยังขาดกลไกระดับพื้นที่ที่สามารถนำข้อมูลด้านกำลังคน การศึกษา นายจ้าง ต้นทุนการดำรงชีวิต สุขภาวะ และบริการสังคมมาวิเคราะห์ร่วมกัน และออกแบบมาตรการให้เหมาะกับบริบท เช่น พื้นที่มหานคร เขตอุตสาหกรรม เมืองรอง หรือพื้นที่ชนบท

ช่องว่างหลักของระบบ: “มีองค์ประกอบ แต่ยังขาดการเชื่อมต่อเป็นระบบ”

จากการสังเคราะห์ช่องว่างที่กล่าวมา พบว่า ปัญหาสำคัญของประเทศไทยมิใช่การขาดนโยบาย มาตรการหรือกลไกสนับสนุน หากแต่อยู่ที่ **“ความไม่ต่อเนื่องและการขาดการเชื่อมโยงระหว่างระบบ”** กล่าวคือ ประเทศไทยมีระบบการศึกษา แต่การเชื่อมโยงจากการเรียนรู้สู่โลกการทำงานยังไม่สมบูรณ์ มีระบบพัฒนาทักษะ แต่ยังไม่เชื่อมโยงกับเส้นทางอาชีพอย่างต่อเนื่อง มีบริการจัดหางาน แต่ยังขาดการเชื่อมโยงกับการดูแลสุขภาวะและการสร้างความมั่นคงทางการเงิน มีระบบคุ้มครองทางสังคม แต่การเข้าถึงสิทธิและหลักประกันยังแตกต่างกันตามสถานะการทำงาน และมีฐานข้อมูลจากหลายหน่วยงาน แต่ยังขาดการเชื่อมโยงที่สามารถสะท้อนเส้นทางและคุณภาพของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานของบุคคลได้อย่างครบถ้วน

ช่องว่างเชิงระบบที่สำคัญจึงอยู่ที่การขาด “กลไกเชื่อมประสานที่ยึดเส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคลเป็นศูนย์กลาง” เพื่อทำให้การสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ เชื่อมต่อกันอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ ⟶ เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต ⟶ เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม ⟶ มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน ⟶ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต” ตลอดช่วงเปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน

ดังนั้น การพัฒนา “ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” จึงควรมุ่ง “เชื่อมสิ่งที่มี เติมเต็มช่องว่าง และปรับระบบให้ทำงานร่วมกันภายใต้บริบทโลกการทำงานที่เปลี่ยนแปลง” มากกว่าการสร้างโครงการหรือกลไกใหม่ที่แยกส่วน เพื่อให้บุคคลสามารถเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้อย่างมีคุณภาพ มีสุขภาวะและความมั่นคง และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

๔. ประเด็นสำคัญและเหตุผลเชิงนโยบาย

๔.๑ ประเด็นสำคัญที่ค้นพบ

(๑) ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์ของชีวิต มิใช่เพียงปัญหาความพร้อมของบุคคล การเปลี่ยนผ่านจากการศึกษา การฝึกอบรม หรือภาวะไม่มีงานทำ ไปสู่การมีงานและการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ เป็นช่วงสำคัญที่สามารถกำหนดเส้นทางรายได้ คุณภาพงาน สุขภาวะ ความมั่นคงทางการเงิน การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม และโอกาสในการเติบโตทางอาชีพในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ระบบสนับสนุนที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยยังมีลักษณะแยกส่วนระหว่างระบบการศึกษา การพัฒนาทักษะ การจัดหางาน ตลาดแรงงาน ระบบสุขภาพ และระบบคุ้มครองทางสังคม ส่งผลให้บุคคลและครัวเรือนต้องรับภาระในการเชื่อมต่อระหว่างระบบด้วยตนเอง โดยเฉพาะในช่วงก่อนสำเร็จการศึกษา การหางาน การเริ่มต้นทำงาน และการตั้งหลักในระยะต้น

ดังนั้น ประเด็นสำคัญมิใช่เพียงการทำให้บุคคล “พร้อมทำงาน” แต่คือการทำให้ “ระบบพร้อมรองรับการเปลี่ยนผ่านของบุคคล” อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ

(๒) ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานสามารถถูกส่งต่อและขยายตัวในช่วงเริ่มต้นชีวิตการทำงาน. เยาวชนและประชาชนมิได้เข้าสู่โลกการทำงานจากจุดเริ่มต้นเดียวกัน ความแตกต่างด้านฐานะทาง

เศรษฐกิจ คุณภาพการศึกษา การเข้าถึงเทคโนโลยี การพัฒนาทักษะ ประสบการณ์จากการฝึกงาน เครือข่ายทางสังคม และพื้นที่อยู่อาศัย ล้วนส่งผลต่อโอกาสในการเข้าถึงงานที่มีคุณภาพ

ข้อมูลกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๕ สะท้อนว่า เยาวชนจากครัวเรือนรายได้ต่ำที่สุดมีโอกาสศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาประมาณร้อยละ ๕ ขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๓๐ ความแตกต่างดังกล่าวมิได้สิ้นสุดเมื่อออกจากระบบการศึกษา แต่สามารถส่งผลต่อความสามารถในการเข้าถึงการฝึกงาน การพัฒนาทักษะ การย้ายถิ่นเพื่อทำงาน การรอคอยงานที่เหมาะสม และการสร้างเครือข่ายทางอาชีพ การออกแบบนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับ “ความเสมอภาคของการเปลี่ยนผ่าน” (Equity in Transition) โดยสนับสนุนมากขึ้นแก่ผู้ที่มีต้นทุนการเปลี่ยนผ่านสูง เพื่อป้องกันมิให้ความเหลื่อมล้ำในวัยเรียนพัฒนาเป็นความเหลื่อมล้ำด้านงาน รายได้ สุขภาวะ และคุณภาพชีวิตตลอดช่วงวัยทำงาน

(๓) ช่องว่างด้านทักษะเป็นทั้งปัญหาของบุคคลและปัญหาของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์ ข้อมูลการสำรวจ ASAT พ.ศ. ๒๕๖๕ สะท้อนข้อจำกัดด้านทักษะพื้นฐานของประชากรวัยแรงงานไทย ทั้งด้านการรู้หนังสือ ทักษะดิจิทัล และทักษะทางสังคมและอารมณ์ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการเรียนรู้ การใช้เทคโนโลยี การทำงานร่วมกับผู้อื่น และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของงาน ในบริบทที่เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์กำลังเปลี่ยนแปลงลักษณะของงาน ความต้องการของตลาดแรงงานจะเปลี่ยนจากการพิจารณาคุณวุฒิเพียงอย่างเดียวไปสู่ความสามารถและสมรรถนะที่สามารถนำไปใช้ได้จริงมากขึ้น ขณะเดียวกัน ทักษะมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงเร็วและมีอายุการใช้งานสั้นลง

ดังนั้น การแก้ปัญหาทักษะจึงไม่ควรจำกัดอยู่ที่การปรับหลักสูตรก่อนสำเร็จการศึกษา แต่ต้องพัฒนาเป็น ระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ที่เชื่อมการศึกษา การฝึกอบรม การทำงาน การรับรองสมรรถนะ การ Reskill และ Upskill เข้าด้วยกัน และทำให้บุคคลสามารถกลับเข้าสู่การเรียนรู้ได้ตลอดเส้นทางอาชีพ

(๔) การมีงานทำเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากงานไม่สามารถเปลี่ยนศักยภาพของบุคคลให้เป็นผลิตภาพและความมั่นคงได้ ตัวชี้วัดการมีงานทำหรืออัตราการว่างงานเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสะท้อนความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากบุคคลอาจมีงานทำแต่ทำงานต่ำกว่าระดับทักษะหรือการศึกษา ทำงานไม่สอดคล้องกับสมรรถนะที่มี มีรายได้ไม่เพียงพอ อยู่ในรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มั่นคง หรือไม่มีโอกาสในการเรียนรู้และเติบโต ความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน (Skill Mismatch) จึงมิได้ส่งผลเฉพาะต่อบุคคล แต่ยังทำให้ประเทศไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะได้อย่างเต็มที่และกระทบต่อผลิตภาพของกำลังแรงงานในระยะยาว

นโยบายจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนจากการวัดเพียง “ได้งานหรือไม่” ไปสู่การวัด “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน” (Quality of Transition) ซึ่งควรครอบคลุมความสอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน คุณภาพและความมั่นคงของงาน รายได้ การเข้าถึงสิทธิและหลักประกัน สุขภาวะ ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาทักษะและความก้าวหน้าในอาชีพ

(๕) รูปแบบการทำงานใหม่ทำให้ระบบคุ้มครองที่ผูกกับสถานะการจ้างงานเพียงรูปแบบเดียวไม่เพียงพอ เส้นทางการทำงานของประชาชนมีแนวโน้มหลากหลายและไม่เป็นเส้นตรงมากขึ้น บุคคลอาจสลับระหว่างการเป็นลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานแพลตฟอร์ม ผู้ประกอบการ หรือผู้ว่างงาน รวมถึงอาจทำงานหลายรูปแบบพร้อมกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้การคุ้มครองทางสังคมที่ขึ้นอยู่กับสถานะการจ้างงานมีความเสี่ยงที่จะเกิด

ช่องว่างในช่วงเปลี่ยนสถานะ นโยบายจึงควรมุ่งสร้าง ความต่อเนื่องและความสามารถในการพกพาสิทธิและหลักประกัน (Portability and Continuity of Protection) เพื่อให้บุคคลยังสามารถเข้าถึงการคุ้มครองที่จำเป็นเมื่อเปลี่ยนงาน นายจ้าง หรือรูปแบบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองทางสังคมจึงไม่ควรถูกมองเพียงเป็นมาตรการเยียวยาหลังเกิดปัญหา แต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยให้บุคคลสามารถรับความเสี่ยง ลงทุนในการพัฒนาตนเอง และเปลี่ยนผ่านในตลาดแรงงานได้อย่างมั่นคง

(๖) สุขภาวะและความมั่นคงทางการเงินเป็นเงื่อนไขของการใช้ศักยภาพ มิใช่ผลลัพธ์ที่แยกจากนโยบายแรงงานช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นช่วงที่บุคคลต้องเผชิญแรงกดดันหลายด้านพร้อมกัน ทั้งการหางาน ความไม่แน่นอนของรายได้ การปรับตัวในองค์กร ภาระค่าครองชีพ ที่อยู่อาศัย การเดินทาง หนี้สิน การย้ายถิ่น และความคาดหวังจากครอบครัว ปัจจัยดังกล่าวสามารถส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพจิต ความสามารถในการทำงาน การรักษางาน และการพัฒนาทักษะ ความมั่นคงทางการเงินและสุขภาวะจึงมิใช่ประเด็นปลายทางหลังจากบุคคลมีงานทำแล้ว แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้บุคคลสามารถตั้งหลักและใช้ศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ นโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงต้องเชื่อมเรื่องงาน รายได้ ต้นทุนการดำรงชีวิต หนี้ สุขภาพกาย สุขภาพจิต และการคุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน โดยมุ่งสร้างความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงมากกว่าการรอให้เกิดปัญหาแล้วจึงเยียวยา

(๗) ปัญหาสำคัญของประเทศไทยมิใช่การขาดนโยบาย แต่คือการขาด “ระบบเชื่อมต่อ” ระหว่างนโยบาย ประเทศไทยมีนโยบายและกลไกด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะ การรับรองสมรรถนะ การจัดหางาน การประกันสังคม สุขภาพ การช่วยเหลือทางการเงิน และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอยู่แล้วหลายส่วน แต่ระบบเหล่านี้ยังดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก ผลที่เกิดขึ้นคือประชาชนอาจพบว่า “มีบริการ แต่เข้าถึงเป็นชิ้นส่วน” และต้องเป็นผู้เชื่อมต่อระบบด้วยตนเอง ขณะที่รัฐยังขาดตัวชี้วัดและเจ้าภาพที่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่านโดยรวม ดังนั้น โจทย์เชิงนโยบายสำคัญจึงมิใช่การสร้างโครงการใหม่สำหรับ First Jobber เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งโครงการ แต่เป็นการเปลี่ยนจาก “ระบบที่ยึดหน่วยงานเป็นศูนย์กลาง” ไปสู่ “ระบบที่ยึดเส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคลเป็นศูนย์กลาง” และสร้างความรับผิดชอบร่วมของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อผลลัพธ์เดียวกัน

ข้อสังเคราะห์สำคัญ

จากข้อค้นพบทั้งหมด สามารถสังเคราะห์ได้ว่า การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานเป็นจุดเชื่อมสำคัญระหว่างการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาคน กับผลลัพธ์ด้านเศรษฐกิจ สุขภาวะ และคุณภาพชีวิตของประชาชน หากกระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวขาดคุณภาพ การลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะอาจไม่สามารถนำไปสู่การมีงานที่มีคุณค่า การเพิ่มผลิตภาพ รายได้ และความมั่นคงในชีวิตได้อย่างเต็มศักยภาพ อีกทั้งความเสียเปรียบที่เกิดขึ้นในระยะเริ่มต้นอาจสะสมและส่งผลต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต

ในทางกลับกัน หากประเทศไทยสามารถพัฒนา “ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่ไร้รอยต่อ” ที่เชื่อมโยงการพัฒนาทักษะ โอกาสในการทำงาน งานที่มีคุณค่า สุขภาวะ ความมั่นคงทางการเงิน และการคุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน จะช่วยให้ประชาชนได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องตลอดเส้นทาง ตั้งแต่ “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ ⟶ เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต ⟶ เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็น

ธรรม ⟶ มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน ⟶ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต” ตลอดช่วงเปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน

ดังนั้น การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงมิใช่เพียงนโยบายสำหรับผู้เริ่มต้นทำงานใหม่ หากแต่เป็น ยุทธศาสตร์สำคัญในการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศ ที่เชื่อมโยงการพัฒนาคน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการสร้างสังคมสุขภาวะเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การลงทุนในการพัฒนาคนสามารถนำไปสู่คุณภาพชีวิต ผลิตภาพ

๔.๒ เหตุผลเชิงนโยบาย

การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานมีความจำเป็นในเชิงนโยบาย เนื่องจากผลลัพธ์ของการเข้าสู่โลกการทำงานมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความพร้อมของบุคคลเพียงฝ่ายเดียว หากเป็นผลร่วมจากคุณภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษา ระบบพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน นายจ้าง ระบบสุขภาพ ระบบคุ้มครองทางสังคม ตลอดจนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่บุคคลสามารถเข้าถึงได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับกระบวนทัศน์จากการมองผู้เข้าสู่โลกการทำงานในฐานะผู้รับผิดชอบต่อการเพิ่มขีดความสามารถของตนเองเป็นหลัก (Individual Capability) ไปสู่การพิจารณา ประสิทธิผลและความเป็นธรรมของระบบ (System Effectiveness and Equity) โดยให้ทุกภาคส่วนมีความรับผิดชอบร่วมต่อคุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน

กรอบการพัฒนาตลอดช่วงชีวิต (Life-course Approach) ชี้ให้เห็นว่า สุขภาวะ ศักยภาพ และโอกาสในชีวิตเป็นผลสะสมจากทั้งปัจจัยเสี่ยงและปัจจัยคุ้มครองในแต่ละช่วงชีวิต โดยช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญสามารถส่งผลต่อเส้นทางชีวิตในระยะยาวได้ การเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงเป็นช่วงที่ควรได้รับการลงทุนและการสนับสนุนเชิงป้องกัน เพื่อไม่ให้ความเสียเปรียบที่มีอยู่เดิมถูกส่งต่อหรือขยายตัวเมื่อบุคคลเข้าสู่ตลาดแรงงาน (WHO, ๒๐๒๕)

ในเชิงนโยบาย บทบาทของรัฐจึงควรขยับจากการให้ความช่วยเหลือภายหลังเกิดการว่างงาน ปัญหาหนี้ หรือปัญหาสุขภาวะ ไปสู่ การป้องกันความเสี่ยงและสร้างโอกาสตั้งแต่ต้นทาง ผ่านนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs) เช่น การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาทักษะ การจับคู่งาน การฝึกงานและการเรียนรู้จากการทำงาน การให้คำปรึกษาเฉพาะราย และการสนับสนุนการประกอบอาชีพ ควบคู่กับระบบคุ้มครองทางสังคมที่เข้าถึงได้และสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานที่หลากหลาย (ILO, ๒๐๒๕) การคุ้มครองทางสังคมจึงมิใช่เพียงกลไกสำหรับการเยียวยาเมื่อเกิดปัญหา แต่เป็น โครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาทุมนุษย์ เพราะหลักประกันด้านสุขภาพ รายได้ สิทธิแรงงาน และการดำรงชีวิตช่วยให้บุคคลสามารถรับมือกับความเสี่ยง ลงทุนในการพัฒนาทักษะ แสวงหางานที่เหมาะสม และตัดสินใจทางอาชีพโดยไม่ถูกบีบให้ยอมรับงานที่ไม่มีคุณภาพเพียงเพราะข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ The Geneva Charter for Well-being ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจที่รับใช้ความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ การมีงานที่มีคุณค่า การลดการเลือกปฏิบัติและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง ตลอดจนการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุม โดยเฉพาะสำหรับประชากรที่มีความเสี่ยงต่อการถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ในบริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน การมีงานทำเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ หากงานนั้นมีรายได้ไม่เหมาะสม ขาดความมั่นคง ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ ไม่มีโอกาสพัฒนาทักษะ หรือส่งผลเสียต่อสุขภาวะ การกำหนดนโยบายจึงควรให้ความสำคัญกับ “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน” และ “คุณภาพของงาน” ควบคู่ไปกับการเพิ่มโอกาสการมีงานทำ

นอกจากนี้ โลกการทำงานที่มีรูปแบบการจ้างงานหลากหลายมากขึ้นทำให้ระบบคุ้มครองทางสังคมจำเป็นต้องปรับจากระบบที่ผูกสิทธิไว้กับสถานะการจ้างงานเพียงรูปแบบเดียว ไปสู่ระบบที่มี ความต่อเนื่องและสามารถพกพาสิทธิได้ (Portability and Continuity) เมื่อบุคคลเปลี่ยนนายจ้าง เปลี่ยนอาชีพ หรือเปลี่ยนสถานะระหว่างการเป็นลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และแรงงานแพลตฟอร์ม

ในอีกด้านหนึ่ง การลงทุนในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานสามารถสร้างผลตอบแทนในหลายมิติพร้อมกัน ทั้งการลดระยะเวลาว่างงาน ลดความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน เพิ่มผลิตภาพ ลดความเปราะบางทางการเงิน ส่งเสริมสุขภาพจิต และเพิ่มความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองในระยะยาว จึงเป็นการลงทุนเชิงป้องกันที่เชื่อมโยงทั้งนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และการพัฒนาทุนมนุษย์เข้าด้วยกัน

ด้วยเหตุนี้ **การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงมีเหตุผลเชิงนโยบายสำคัญ ๔ ประการ** ได้แก่

ประการแรก เพื่อเพิ่มประสิทธิผลของการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะ โดยทำให้ความรู้และสมรรถนะสามารถเชื่อมต่อไปสู่การใช้ประโยชน์ในการทำงานจริง

ประการที่สอง เพื่อสร้างความเสมอภาคของโอกาส โดยลดผลกระทบจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม พื้นที่ และเครือข่ายที่มีต่อคุณภาพของการเข้าสู่โลกการทำงาน

ประการที่สาม เพื่อสร้างความมั่นคงและสุขภาวะของประชาชน ด้วยการเชื่อมงานที่มีคุณค่า ความมั่นคงทางการเงิน สุขภาพกายและสุขภาพจิต และการคุ้มครองทางสังคมเข้าด้วยกัน

และ ประการที่สี่ เพื่อเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการปรับตัวของกำลังคนในระยะยาว ภายใต้สังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานที่มีความผันผวนมากขึ้น

ดังนั้น การผลักดันประเด็นนี้เป็นนโยบายสาธารณะจึงมิใช่การสร้างมาตรการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม First Jobber แต่เป็นการ ปรับโครงสร้างการเชื่อมต่อระหว่างการพัฒนาคนกับโลกการทำงาน เพื่อให้การลงทุนในทุนมนุษย์ของประเทศสามารถนำไปสู่การมีงานที่มีคุณค่า ผลิตภาพ ความมั่นคง และสุขภาวะได้อย่างเป็นรูปธรรม

การยกระดับระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงควรมุ่งพัฒนามาตรการเชิงรุกที่เชื่อมโยงการเตรียมความพร้อม การเข้าถึงโอกาส การมีงานที่มีคุณค่า การส่งเสริมสุขภาวะ และการสร้างหลักประกันชีวิตเข้าด้วยกัน โดยให้ความสำคัญกับการลงทุนเชิงป้องกัน การลดความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนากลไกความรับผิดชอบร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ พร้อมใช้ข้อมูล การวิจัย และการติดตามประเมินผลเป็นฐานในการปรับปรุงมาตรการอย่างต่อเนื่อง

๔.๓ ผลกระทบหากไม่ดำเนินการ

หากประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาระบบรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่เชื่อมโยงและมีประสิทธิผล ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นชีวิตการทำงานอาจสะสมและส่งผลกระทบต่อบุคคล ครัวเรือน ระบบเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว โดยมีผลกระทบสำคัญ ดังนี้

(๑) การสูญเสียศักยภาพของทุนมนุษย์และผลิตภาพของประเทศ หากผู้เข้าสู่โลกการทำงานมีข้อจำกัดด้านทักษะ หรือไม่สามารถเข้าถึงงานที่สอดคล้องกับความรู้และสมรรถนะ การลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลิตภาพได้อย่างเต็มที่ การทำงานต่ำกว่าศักยภาพ การทำงานไม่ตรงกับทักษะ และการขาดโอกาสพัฒนาความสามารถอย่างต่อเนื่อง อาจนำไปสู่การสูญเสียศักยภาพทั้ง

ในระดับบุคคลและระดับประเทศ โดยเฉพาะในบริบทที่เทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์กำลังทำให้ทักษะที่ตลาดแรงงานต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผลกระทบดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่ที่รายได้ของบุคคล แต่ยังส่งผลต่อผลิตภาพแรงงาน ความสามารถในการแข่งขัน และผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาคนของประเทศ

(๒) ความเสียเปรียบในระยะเริ่มต้นอาจสะสมและส่งผลต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต (Scarring Effect) การว่างงานเป็นระยะเวลานาน การเข้าสู่งานที่ไม่มีคุณภาพ การได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าศักยภาพ หรือการขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะในช่วงต้นของชีวิตการทำงาน อาจส่งผลต่อเส้นทางรายได้ ความก้าวหน้าในอาชีพ และโอกาสในการเข้าสู่งานที่มีคุณภาพในอนาคต ความเสียเปรียบดังกล่าวอาจเกิดขึ้นพร้อมกับภาระหนี้ ความไม่มั่นคงทางการเงิน และปัญหาสุขภาพจิต ทำให้บุคคลมีทรัพยากรน้อยลงสำหรับการลงทุนในทักษะหรือการเปลี่ยนงานเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า หากไม่มีมาตรการสนับสนุนที่เหมาะสม ความเสี่ยงในช่วงเปลี่ยนผ่านจึงอาจกลายเป็น ความเสียเปรียบสะสมตลอดเส้นทางชีวิต แทนที่จะเป็นปัญหาชั่วคราวในช่วงเริ่มต้นทำงาน

(๓) ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอาจถูกส่งต่อเป็นความเหลื่อมล้ำด้านงาน รายได้ และสุขภาวะ บุคคลที่มาจากครัวเรือนซึ่งมีทรัพยากรจำกัดมีโอกาสน้อยกว่าในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ การฝึกงาน เครือข่ายอาชีพ การพัฒนาทักษะ และทรัพยากรสำหรับการรอคอยงานที่เหมาะสมหากไม่มีมาตรการที่คำนึงถึงความแตกต่างของต้นทุนและโอกาสในการเปลี่ยนผ่าน คนที่เริ่มต้นจากความเสียเปรียบอาจต้องเข้าสู่งานที่มีคุณภาพต่ำกว่า มีรายได้น้อยกว่า และได้รับหลักประกันน้อยกว่า ซึ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำจากระบบการศึกษาถูกส่งผ่านต่อไปยังตลาดแรงงานและคุณภาพชีวิต ในระยะยาว อาจนำไปสู่การลดความสามารถในการเคลื่อนย้ายทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างรุ่น และทำให้ความเหลื่อมล้ำมีลักษณะฝังรากลึกมากขึ้น

(๔) ความเปราะบางทางการเงินและปัญหาสุขภาพจิตอาจเพิ่มขึ้น หากรายได้เริ่มต้นไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพ ขณะที่บุคคลต้องรับภาระด้านที่อยู่อาศัย การเดินทาง หนี้ และค่าใช้จ่ายจำเป็น การเริ่มต้นทำงานอาจกลายเป็นช่วงของความเปราะบางทางการเงินแทนที่จะเป็นช่วงของการสร้างความมั่นคง ความเครียดจากรายได้ หนี้ ความไม่แน่นอนของการทำงาน และการปรับตัวในสถานที่ทำงานสามารถส่งผลต่อสุขภาพจิต ประสิทธิภาพในการทำงาน การขาดงาน และการตัดสินใจลาออกหรือออกจากตลาดแรงงาน หากระบบยังเน้นการแก้ไขหลังเกิดปัญหา มากกว่าการป้องกันตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนผ่าน ต้นทุนดังกล่าวอาจถูกส่งต่อไปยังครอบครัว นายจ้าง ระบบสุขภาพ และระบบสวัสดิการสังคมในระยะยาว

(๕) ระบบคุ้มครองทางสังคมอาจไม่สามารถรองรับรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเพียงพอ หากระบบสิทธิและหลักประกันยังยึดติดกับสถานะการจ้างงานแบบเดิม ขณะที่ประชาชนทำงานในรูปแบบอิสระ งานแพลตฟอร์ม งานตามโครงการ หรือสลับสถานะการทำงานบ่อยขึ้น อาจเกิดช่วงเวลาที่บุคคลไม่มีความคุ้มครองหรือได้รับความคุ้มครองไม่เพียงพอ ช่องว่างดังกล่าวสามารถเพิ่มความเสี่ยงเมื่อเกิดการเจ็บป่วย การว่างงาน การสูญเสียรายได้ หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด และอาจทำให้ผู้ที่อยู่ในรูปแบบการทำงานใหม่ต้องพึ่งพาครอบครัวหรือการช่วยเหลือภายหลังมากขึ้น หากไม่ปรับระบบให้มีความต่อเนื่องและรองรับการเคลื่อนย้ายระหว่างสถานะการทำงาน ความหลากหลายของตลาดแรงงานในอนาคตอาจกลายเป็นแหล่งผลิตความเปราะบางใหม่

(๖) ประเทศอาจสูญเสียโอกาสในการใช้กำลังคนอย่างเต็มศักยภาพภายใต้โครงสร้างประชากรสูงวัย ในบริบทที่จำนวนประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง คุณภาพและผลิตภาพของกำลังคนแต่ละคนจะมี

ความสำคัญมากขึ้นต่อศักยภาพในการพัฒนาประเทศ หากคนรุ่นใหม่ใช้เวลานานในการเข้าสู่งาน ทำงานต่ำกว่าศักยภาพ หรือไม่สามารถพัฒนาทักษะให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ประเทศจะสูญเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในทางกลับกัน การสร้างระบบที่ช่วยให้บุคคลเข้าสู่งานได้เร็วขึ้น ได้งานที่เหมาะสม และสามารถพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง จะช่วยเพิ่มความสามารถของกำลังแรงงานในการรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

(๗) ประเทศอาจสูญเสียโอกาสในการถ่ายทอดความรู้และทักษะระหว่างรุ่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรทำให้แรงงานสูงวัยและแรงงานรุ่นใหม่จะต้องทำงานร่วมกันมากขึ้น หากขาดกลไกการเรียนรู้จากการทำงาน ระบบพี่เลี้ยง และการถ่ายทอดความรู้ระหว่างรุ่น องค์ความรู้และประสบการณ์ที่สะสมอยู่ในแรงงานรุ่นก่อนอาจสูญหายเมื่อออกจากตลาดแรงงาน ขณะเดียวกัน คนรุ่นใหม่อาจต้องเริ่มต้นเรียนรู้จากศูนย์ในหลายสาขา ทั้งที่สามารถใช้กลไกการถ่ายทอดความรู้เพื่อเพิ่มความเร็วในการพัฒนาสมรรถนะได้ การพัฒนาระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านจึงสามารถทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างรุ่น ผ่าน Work-based Learning ระบบพี่เลี้ยง การถ่ายทอดทักษะ และการทำงานร่วมกันระหว่างคนต่างวัย

ข้อสรุปเชิงนโยบาย

หากไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจะมิได้จำกัดอยู่เพียงการที่ “คนรุ่นใหม่หางานยาก” หรือการว่างงานในระยะสั้น หากแต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสะสมและต่อเนื่องตลอดเส้นทางชีวิต ตั้งแต่ ทักษะและสมรรถนะไม่สอดคล้องกับความต้องการของโลกการทำงาน ⟶ การเข้าถึงงานที่มีคุณค่าและโอกาสก้าวหน้าอย่างจำกัด ⟶ รายได้และหลักประกันที่ไม่มั่นคง ⟶ ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ การเงิน และสุขภาวะ ⟶ โอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพลดลง ⟶ ผลิตภาพ รายได้ และความมั่นคงในระยะยาวลดลง ผลกระทบดังกล่าวมิได้หยุดอยู่เพียงระดับบุคคล แต่สามารถสะสมและส่งต่อไปยังครัวเรือน สังคม ตลาดแรงงาน และระบบเศรษฐกิจ ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสเพิ่มขึ้น ศักยภาพของกำลังคนไม่ได้รับการพัฒนาหรือใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และลดทอนความสามารถของประเทศในการพัฒนาทุนมนุษย์และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ดังนั้น ต้นทุนของการไม่ดำเนินการ (Cost of Inaction) จึงมิใช่เพียงต้นทุนจากการว่างงานหรือการเข้าสู่งานล่าช้าในปัจจุบัน แต่รวมถึงต้นทุนจากศักยภาพที่สูญเสีย ความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางที่สะสม ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์ที่สูญเสียไปตลอดช่วงชีวิต

ด้วยเหตุนี้ ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานจึงควรได้รับการยกระดับให้เป็น “จุดเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Transition Point)” ของการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ โดยมุ่งพัฒนา ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน (Transition-to-Work Ecosystem) ที่เชื่อมโยงการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะ การตั้งหลักทางเศรษฐกิจและสังคม การเข้าสู่งานที่มีคุณค่า สุขภาวะ ความเป็นธรรมในการทำงาน และหลักประกันทางสังคมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง พร้อมเชื่อมโยงการขับเคลื่อนระหว่างระดับชาติและระดับพื้นที่บนฐานข้อมูลและความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ การขับเคลื่อนมิได้มุ่งสร้าง “โครงการ First Jobber” หรือระบบใหม่ขึ้นมาแยกต่างหาก หากแต่เป็นการ “เชื่อมสิ่งที่มี เติมช่องว่างที่จำเป็น และปรับระบบให้ทำงานร่วมกัน” ตามเส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคล โดยระดับชาติกำหนดทิศทางและกลไกสนับสนุน ขณะที่ระดับพื้นที่สามารถออกแบบและประยุกต์การดำเนินงานให้เหมาะสมกับความแตกต่างของบุคคล โครงสร้างเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน และต้นทุนชีวิตในแต่ละบริบท พร้อมนำข้อมูลและบทเรียนจากพื้นที่กลับไปใช้พัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่อง

๔.๔ โอกาสในการขับเคลื่อน

การพัฒนาระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานมีโอกาสขับเคลื่อนให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากประเทศไทยมีทั้งทิศทางนโยบายระดับชาติ กลไกและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ฐานนโยบายจากมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมา ตลอดจนแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งสามารถนำมาเชื่อมโยงและต่อยอดได้โดยไม่จำเป็นต้องสร้างระบบใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้ สามารถสรุปโอกาสสำคัญในการขับเคลื่อนได้ ๗ ประการดังนี้

(๑) การยกระดับทุนมนุษย์เป็นวาระสำคัญของการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนสมรรถนะสูงและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ขณะที่ทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔ ให้ความสำคัญกับการยกระดับทุนมนุษย์ (Upgrade Human Capital) ในฐานะฐานสำคัญของการเพิ่มผลิตภาพและการเติบโตอย่างทั่วถึง จึงเป็นโอกาสสำคัญในการผลักดัน “คุณภาพของการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน” ให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ โดยเชื่อมเป้าหมายด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะกับผลลัพธ์ด้านการมีงานที่มีคุณค่า สุขภาวะ ความมั่นคง และผลิตภาพของกำลังคน

(๒) ประเทศไทยมีกลไกบูรณาการด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานการประสานนโยบาย ในช่วงที่ผ่านมา มีความพยายามพัฒนากลไกระดับนโยบายเพื่อเชื่อมโยงหน่วยงานด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะ แรงงาน และการพัฒนาเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถนำมาต่อยอดในการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วมด้านการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน โอกาสสำคัญจึงมิได้อยู่ที่การจัดตั้งคณะกรรมการหรือโครงสร้างใหม่เพิ่มเติม แต่คือการทำให้กลไกบูรณาการที่มีอยู่สามารถ รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนผ่าน (Accountability for Transition Outcomes) โดยเชื่อมโยงหน่วยงานด้านการศึกษา แรงงาน สุขภาพ การคุ้มครองทางสังคม และการพัฒนาพื้นที่เข้าด้วยกัน

(๓) โครงสร้างพื้นฐานด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการรับรองสมรรถนะมีความพร้อมมากขึ้น ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิต กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ และมาตรฐานอาชีพ ซึ่งเป็นฐานสำคัญสำหรับการเชื่อมโยงการศึกษา การฝึกอบรม การเรียนรู้จากการทำงาน และประสบการณ์จริง โครงสร้างดังกล่าวเปิดโอกาสให้พัฒนาระบบที่บุคคลสามารถ สะสม–รับรอง–แสดง–และนำสมรรถนะไปใช้ต่อยอด ทั้งเพื่อเข้าสู่งาน การ Reskill/Upskill การศึกษาต่อ และการเคลื่อนย้ายทางอาชีพ โดยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับคุณวุฒิที่ได้รับจากการศึกษาในช่วงต้นของชีวิตเพียงอย่างเดียว หากสามารถเชื่อมระบบธนาคารหน่วยกิต ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ มาตรฐานอาชีพ และการยอมรับของนายจ้างได้มากขึ้น จะเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของระบบนิเวศการเรียนรู้และการทำงานตลอดชีวิต

(๔) กลไกตลาดแรงงานและระบบคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่สามารถปรับให้ตอบสนองต่อช่วงเปลี่ยนผ่านได้มากขึ้น ประเทศไทยมีบริการจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน ระบบประกันสังคม ตลอดจนช่องทางสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น การประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นกลไกที่สามารถนำมาต่อยอดเพื่อรองรับรูปแบบการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น โอกาสเชิงนโยบายจึงอยู่ที่การปรับจากการดำเนินงานแบบแยกส่วนไปสู่การเชื่อมบริการเหล่านี้เป็น เส้นทางการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน (Transition Support Pathway) ตั้งแต่การแนะแนว การพัฒนาทักษะ การเข้าสู่งาน ไปจนถึงการเข้าถึงสิทธิและหลักประกันหลังเริ่ม

ทำงาน ในด้านการคุ้มครองทางสังคม ควรใช้โอกาสจากระบบที่มีอยู่ในการพัฒนาความต่อเนื่องและความสามารถในการพกพาสิทธิเมื่อบุคคลเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน แทนการสร้างระบบคุ้มครองเฉพาะกลุ่มขึ้นใหม่โดยไม่จำเป็น

(๕) ข้อเสนอเชิงนโยบายและองค์ความรู้ระหว่างประเทศสนับสนุนทิศทางการปฏิรูประบบทักษะและตลาดแรงงาน กรอบ OECD Skills Strategy และข้อเสนอขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า การรับมือกับความไม่สมดุลของทักษะและความเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานจำเป็นต้องเชื่อมการศึกษา การพัฒนาทักษะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต นายจ้าง และระบบตลาดแรงงานให้ทำงานร่วมกันมากขึ้น องค์ความรู้ดังกล่าวสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการออกแบบนโยบายของประเทศไทย โดยเฉพาะการพัฒนาระบบทักษะที่ยืดหยุ่น การเรียนรู้จากการทำงาน การรับรองสมรรถนะ การพัฒนานโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก และการสร้างธรรมาภิบาลที่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์

(๖) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและเทคโนโลยีสร้างแรงผลักดันร่วมให้ทุกภาคส่วนต้องลงทุนกับคุณภาพของกำลังคน การเข้าสู่สังคมสูงวัย การลดลงของประชากรวัยแรงงาน และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพึ่งพาการเพิ่มจำนวนแรงงานเพื่อสร้างการเติบโตได้เช่นในอดีต แต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ คุณภาพ ผลิตภาพ และความสามารถในการปรับตัวของกำลังคนแต่ละคนมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวสร้างแรงจูงใจร่วมให้ภาครัฐ สถานศึกษา นายจ้าง และภาคส่วนอื่น ๆ เห็นความสำคัญของการลดระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านที่สูญเปล่า ลด Skill Mismatch ทำให้คนเข้าสู่งานที่เหมาะสมเร็วขึ้น และสร้างระบบที่ช่วยให้คนสามารถพัฒนาศักยภาพได้ต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต

(๗) มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมาเป็นฐานเชิงนโยบายที่สามารถเชื่อมต่อและยกระดับสู่การพัฒนาทุนมนุษย์ตลอดช่วงชีวิต จากการทบทวนมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมา ครั้งที่ ๑–๑๘ รวม ๑๐๓ มติ พบว่า มีมติอย่างน้อย ๕ มติ ที่มีสาระเชื่อมโยงโดยตรงหรือสามารถนำมาต่อยอดกับประเด็นการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์และระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน ได้แก่ มติ ๑๕.๑ การขจัดความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจ BCG: การยกระดับเศรษฐกิจครัวเรือน มติ ๑๕.๓ หลักประกันรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ มติ ๑๖.๑ ระบบสุขภาวะทางจิตเพื่อสังคมไทยไร้ความรุนแรง มติ ๑๖.๓ การส่งเสริมการพัฒนาประชากรให้เกิดและเติบโตอย่างมีคุณภาพ และมติ ๑๘.๑ การสร้างโอกาสในเศรษฐกิจสูงวัย ซึ่งสะท้อนว่าสมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้วางฐานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนไว้แล้วในหลายช่วงวัยและหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจครัวเรือน ความมั่นคงทางรายได้ สุขภาวะทางจิต การพัฒนาประชากร และการรองรับสังคมสูงวัย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามติทั้ง ๕ ในมุมของ เส้นทางชีวิต (Life-course Approach) จะเห็นโอกาสสำคัญในการเชื่อมโยงวาระเหล่านี้ให้ครอบคลุม “ช่วงเปลี่ยนผ่านจากการเรียนรู้สู่โลกการทำงาน” ซึ่งเป็นช่วงสำคัญต่อการกำหนดเส้นทางรายได้ สุขภาวะ ความมั่นคง การพัฒนาทักษะ และการเข้าถึงหลักประกันในระยะต่อไปของชีวิต การผลักดันประเด็น ระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน (Transition-to-Work Ecosystem) ในสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๙ จึงมิใช่การสร้างวาระที่แยกขาดจากมติเดิม แต่เป็นโอกาสในการ เชื่อมต่อและต่อยอดฐานนโยบายที่สมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้พัฒนาไว้แล้ว ให้เห็นความต่อเนื่องของการพัฒนาคนตั้งแต่การเติบโตอย่างมีคุณภาพ การเข้าสู่โลกการทำงาน การสร้างความมั่นคงและสุขภาวะระหว่างวัยทำงาน ไปจนถึงการมีหลักประกันและคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

ในเชิงยุทธศาสตร์ มติทั้ง ๕ จึงสามารถทำหน้าที่เป็น “ฐานนโยบายเดิม” สำหรับการขับเคลื่อนประเด็นใหม่ โดยมติ ๑๖.๓ เชื่อมโยงกับการพัฒนาศักยภาพคนก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน มติ ๑๕.๑ เชื่อมโยงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการตั้งหลักชีวิต มติ ๑๖.๑ เชื่อมโยงกับสุขภาวะและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตและการทำงาน ขณะที่มติ ๑๕.๓ และ ๑๘.๑ ช่วยเชื่อมมิติของการทำงานและความมั่นคงไปสู่ช่วงปลายของชีวิตการทำงานและสังคมสูงวัย ดังนั้น ประเด็นสำหรับสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๙ จึงมีโอกาสทำหน้าที่เป็น “สะพานเชื่อมช่วงชีวิต” ที่ทำให้มติด้านการพัฒนาคน สุขภาวะ เศรษฐกิจ และหลักประกันทางสังคมที่ผ่านมาสามารถเชื่อมโยงเข้าสู่กรอบการพัฒนาทุนมนุษย์ตลอดช่วงชีวิตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

โอกาสเชิงยุทธศาสตร์: จาก “นโยบายหลายส่วน” สู่ “ระบบการเปลี่ยนผ่านหนึ่งเดียว”

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบโดยรวม พบว่า ประเทศไทยกำลังมี **“หน้าต่างแห่งโอกาสเชิงนโยบาย” (Policy Window)** ที่สำคัญ จากการบรรจบกันของ **แรงผลักดันเชิงโครงสร้าง** ทั้งการเข้าสู่สังคมสูงวัย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน กับ **ทิศทางนโยบายระดับชาติ** ที่ให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ ตลอดจน **กลไกและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่** ทั้งด้านการพัฒนาทักษะ การรับรองสมรรถนะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดหางาน การคุ้มครองทางสังคม และการส่งเสริมสุขภาวะ ซึ่งสามารถนำมาเชื่อมโยงและต่อยอดให้ทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ

ดังนั้น โอกาสสำคัญในระยะต่อไปจึงมิใช่การสร้าง “โครงการ First Jobber” หรือกลไกใหม่ที่แยกออกจากระบบเดิม หากแต่เป็นการ เชื่อมโยงและจัดวางระบบที่มีอยู่ให้ทำงานตามเส้นทางการเปลี่ยนผ่านของบุคคลให้สามารถ “เตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพ ⟶ เข้าถึงโอกาสและกำหนดเส้นทางชีวิต ⟶ เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม ⟶ มีสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน ⟶ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิต” ตลอดช่วงเปลี่ยนผ่านและระยะเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน โดยกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และความรับผิดชอบร่วมระหว่างภาคส่วนอย่างชัดเจน

การผลักดัน **“ระบบนิเวศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การทำงาน”** จึงมีฐานและความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อน มิใช่การเริ่มต้นสร้างระบบขึ้นใหม่ทั้งหมด แต่เป็นการ **“เชื่อมสิ่งที่มี เติมเต็มช่องว่าง และปรับระบบให้ทำงานร่วมกัน”** เพื่อเปลี่ยนจากชุดนโยบายและกลไกที่กระจัดกระจาย ไปสู่ระบบสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่ต่อเนื่อง ยึดเส้นทางของบุคคลเป็นศูนย์กลาง และสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ด้านงาน สุขภาวะ ผลิตภาพ ความมั่นคง และคุณภาพชีวิตได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

๕. ประเด็นเพื่อการพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

จากสถานการณ์ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงาน และช่องว่างของระบบสนับสนุน พบว่า **การเข้าสู่โลกการทำงานมิใช่เหตุการณ์ ณ จุดใดจุดหนึ่ง และมิได้สิ้นสุดเมื่อบุคคล “มีงานทำ”** แต่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งาน การปรับตัวและตั้งหลัก ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพและการเปลี่ยนผ่านระหว่างงานหรือรูปแบบการทำงานตลอดช่วงชีวิต

คุณภาพของการเปลี่ยนผ่านจึงมิได้ขึ้นอยู่กับความพร้อมหรือความสามารถของบุคคลเพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่าง **บุคคลกับระบบและสภาพแวดล้อม** ทั้งการศึกษา ตลาดแรงงาน เศรษฐกิจ สุขภาพ การคุ้มครองทางสังคม สถานประกอบการ ครอบครัว ชุมชน และบริบทพื้นที่ การขับเคลื่อนจึงต้องเปลี่ยนจากการ

มุ่ง **“ทำให้คนพร้อมเข้าสู่ระบบ”** ไปสู่การ **“ทำให้คนพร้อมและระบบพร้อมรองรับการเปลี่ยนผ่าน”** ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมของทุกภาคส่วน

ด้วยเหตุนี้ จึงเสนอ **๖ ประเด็นสำคัญเพื่อการขับเคลื่อน** ดังต่อไปนี้

๕.๑ การสร้างความพร้อมและพัฒนาศักยภาพเพื่อเข้าสู่โลกการทำงาน

มุ่งสร้างความพร้อมทั้งด้านความรู้ ทักษะ สมรรถนะ และความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้ความสำคัญกับทักษะพื้นฐาน ทักษะวิชาชีพ ดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ ภาษา ทักษะทางสังคมและอารมณ์ ความรู้ทางการเงิน ตลอดจนความสามารถในการคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหา และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง

ควรเชื่อมโยง **การศึกษา–การพัฒนาทักษะ–ประสบการณ์จากโลกการทำงาน–การรับรองสมรรถนะ** ให้เป็นระบบเดียวกัน ผ่านการฝึกประสบการณ์ที่มีคุณภาพ การเรียนรู้จากการทำงานจริง (Work-based Learning) ระบบพี่เลี้ยง และการเรียนรู้จากโจทย์จริง พร้อมทั้งเชื่อมโยงระบบคลังหน่วยกิต กรอบคุณวุฒิ ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ และการรับรองสมรรถนะ เพื่อให้ผลการเรียนรู้สามารถ **สะสม เทียบโอน รับรอง และต่อยอดได้ตลอดช่วงชีวิต**

๕.๒ การสร้างโอกาสและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการกำหนดเส้นทางชีวิตและอาชีพ

มุ่งให้บุคคลสามารถ **มองเห็น เข้าถึง และใช้โอกาส** ในการเรียนรู้ พัฒนาทักษะ และทำงานได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพ ความสนใจ และบริบทชีวิตของตน โดยพัฒนาระบบข้อมูล การแนะแนวและให้คำปรึกษา การประเมินทักษะและความพร้อม ข้อมูลตลาดแรงงาน และการวางแผนเส้นทางชีวิตและอาชีพให้เชื่อมโยงและเข้าถึงได้

ควบคู่กับการลด **อุปสรรคและต้นทุนของการเข้าถึงโอกาส** ทั้งค่าใช้จ่ายในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะ ที่อยู่อาศัย การเดินทาง การย้ายถิ่น ค่าครองชีพ และค่าใช้จ่ายในช่วงฝึกงานหรือเริ่มต้นทำงาน โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมหรืออยู่ในพื้นที่ที่มีโอกาสจำกัด เพื่อไม่ให้ **“ต้นทุนของการเปลี่ยนผ่าน”** กลายเป็นตัวกำหนดโอกาสชีวิต

๕.๓ การส่งเสริมการเข้าถึงงานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม

มุ่งพัฒนาระบบที่เชื่อมโยง **“คน–ทักษะ–งาน–โอกาส”** ตั้งแต่บริการจัดหางาน การจับคู่ทักษะกับงาน การพัฒนาทักษะ การฝึกประสบการณ์ ไปจนถึงนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs) เพื่อช่วยให้บุคคลสามารถเข้าสู่หรือกลับเข้าสู่การทำงานได้อย่างเหมาะสม และลดความเสี่ยงของการว่างงานระยะยาวหรือการหลุดออกจากตลาดแรงงาน ควรสร้างเงื่อนไขของ **“งานแรกที่มีคุณค่า”** รวมถึงการฝึกงานและการจ้างงานเริ่มต้นที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงค่าตอบแทน ความปลอดภัย สิทธิในการทำงาน การเรียนรู้ระบบพี่เลี้ยง และโอกาสเติบโตในอาชีพ พร้อมยกระดับการติดตามผลจากคำถามว่า **“มีงานทำหรือไม่”** ไปสู่ **“เปลี่ยนผ่านเข้าสู่งานที่มีคุณภาพเพียงใด”** โดยพิจารณาทั้งความสอดคล้องระหว่างทักษะกับงาน รายได้ ความมั่นคง คุณภาพงาน สิทธิ สุขภาวะ และโอกาสก้าวหน้า

๕.๔ การเสริมสร้างสุขภาวะ ความสัมพันธ์ และสมดุลชีวิตในการทำงาน

มุ่งสร้างเงื่อนไขให้บุคคลสามารถ **“ทำงานได้ดีและมีชีวิตที่ดีไปพร้อมกัน”** โดยครอบคลุมสุขภาพกาย สุขภาพจิต และสุขภาพสังคม ความปลอดภัย ศักดิ์ศรี ความหลากหลายและการไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนสมดุลระหว่างงานกับชีวิต

สถานประกอบการควรได้รับการส่งเสริมให้เป็น **พื้นที่พัฒนาคนและสร้างสุขภาวะ** ผ่านระบบพี่เลี้ยง การบริหารงานที่เป็นธรรม การป้องกันการคุกคามและเลือกปฏิบัติ ระบบดูแลและส่งต่อด้านสุขภาพ ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายสนับสนุนระหว่างคนทำงาน ขณะเดียวกันควรเปิดพื้นที่ให้คนทำงานมีเสียงและมีส่วนร่วมในการกำหนดสภาพแวดล้อมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

๕.๕ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักประกันชีวิตที่ต่อเนื่อง

มุ่งให้บุคคลสามารถ **ตั้งหลักทางเศรษฐกิจ รับมือกับความเสี่ยง และมีหลักประกันที่ต่อเนื่องตลอดเส้นทางการทำงาน** โดยครอบคลุมความมั่นคงด้านรายได้ การวางแผนทางการเงิน การออม การจัดการหนี้ ตลอดจนการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ หลักประกันทางสังคม และการคุ้มครองเมื่อเจ็บป่วย ว่างงาน หรือสูญเสียรายได้ ระบบคุ้มครองควรรองรับความหลากหลายของรูปแบบการทำงาน ทั้งลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานนอกระบบ แรงงานแพลตฟอร์ม และผู้ทำงานหลายอาชีพ โดยยึดหลัก **ความครอบคลุม ความเพียงพอ ความต่อเนื่อง ความเป็นธรรม และการพกพาสิทธิ (Portability)** เพื่อให้สิทธิและหลักประกันสามารถติดตามบุคคลได้เมื่อเปลี่ยนนายจ้าง อาชีพ หรือสถานะการทำงาน และเชื่อมโยงกับการพัฒนาทักษะ การจัดหางาน สุขภาพ และบริการทางสังคม เพื่อช่วยให้บุคคลสามารถรับมือ ฟื้นตัว และกลับเข้าสู่การเรียนรู้หรือการทำงานได้

๕.๖ การพัฒนาระบบข้อมูลร่วมและกลไกขับเคลื่อนระบบนิเวศเชิงพื้นที่

มิตินี้ทำหน้าที่เป็น **กลไกหนุนเสริมร่วม (Cross-cutting Enabler)** ของประเด็น ๕.๑–๕.๕ โดยมุ่งพัฒนากรอบข้อมูลและตัวชี้วัดร่วมที่สามารถติดตาม **“เส้นทางและคุณภาพของการเปลี่ยนผ่าน”** ตั้งแต่ความพร้อมและทักษะ การเข้าถึงโอกาส การเข้าสู่งาน คุณภาพและความมั่นคงของงาน รายได้ สุขภาวะ การเข้าถึงสิทธิและหลักประกัน ไปจนถึงการเรียนรู้และความก้าวหน้าในอาชีพ

ควบคู่กับการพัฒนา **กลไกขับเคลื่อนเชิงพื้นที่ (Place-based Approach)** ที่เปิดให้ท้องถิ่น หน่วยงานด้านแรงงาน สถานศึกษา สถานประกอบการ หน่วยบริการสุขภาพ ภาคประชาสังคม ชุมชน และกลุ่มเริ่มต้นทำงาน ร่วมกันใช้ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหาและ **“จุดสะดุดของการเปลี่ยนผ่าน”** กำหนดเป้าหมาย ออกแบบมาตรการ และติดตามผลร่วมกัน พร้อมสร้างระบบสังเคราะห์บทเรียนจากพื้นที่กลับไปสู่การปรับปรุงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรระดับประเทศ

โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดกลไกประสานงานหลักในระดับพื้นที่ การจัดทำแผนปฏิบัติการร่วม การบูรณาการทรัพยากรและงบประมาณ การพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์ และการวิจัยติดตามประเมินผล เพื่อค้นหาช่องว่างในการดำเนินงาน ศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จและการขยายผล และนำผลการเรียนรู้กลับไปใช้ปรับปรุงนโยบายและบริการอย่างต่อเนื่อง

กรอบหลักการร่วมสำหรับการขับเคลื่อนทั้ง ๖ ประเด็น

การขับเคลื่อนระบบนิเวศช่วงเปลี่ยนผ่านชีวิตของกลุ่มเริ่มต้นทำงานทั้ง ๖ ประเด็น ควรยึด บุคคลและเส้นทางชีวิตเป็นศูนย์กลาง (Person- and Life-course-centered) บนหลักความเป็นธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำ (Equity) งานที่มีคุณค่า (Decent Work) สุขภาวะ (Well-being) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) และความรับผิดชอบร่วม (Shared Responsibility) เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาส สิทธิ บริการ และการสนับสนุนที่จำเป็นต่อการ

เปลี่ยนผ่านอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกจำกัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม พื้นที่ รูปแบบการทำงาน หรือเงื่อนไขชีวิตที่แตกต่างกัน

การดำเนินงานต้อง มองการเปลี่ยนผ่านจากมุมมองของชีวิตคน มากกว่าจากขอบเขตของหน่วยงาน เชื่อมโยงนโยบาย ข้อมูล บริการ และทรัพยากรระหว่างภาคส่วนให้ทำงานต่อเนื่องตามเส้นทางของบุคคล และสร้าง ความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ (Shared Accountability) ระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น สถานศึกษา สถานประกอบการ ภาคประชาสังคม ชุมชน ครอบครัว และกลุ่มเริ่มต้นทำงาน

โดยเฉพาะกลุ่มเริ่มต้นทำงาน ต้องได้รับการยอมรับในฐานะ “ผู้ร่วมออกแบบและร่วมขับเคลื่อนระบบ” (Co-creator) มิใช่เพียงผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายของมาตรการ โดยเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมตั้งแต่ การกำหนดปัญหา ออกแบบมาตรการ ดำเนินงาน ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้ระบบนิเวศสะท้อนประสบการณ์จริง ตอบสนองต่อความหลากหลายของเส้นทางชีวิต และสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

๖. เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2565, 6 มีนาคม). *ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ปิดโอกาสเด็กเรียนต่อมหาวิทยาลัย.* https://www.eef.or.th/article-unequal-access-to-higher-education-070322/

กรมการจัดหางาน. (2563, 27 กันยายน). *โครงการจ้างงานเด็กจบใหม่ (Co-payment): รัฐช่วยเสริม เอกชนช่วยสร้าง.* กระทรวงแรงงาน. https://www.doe.go.th/prd/chiangmai/news/param/site/111/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/39283

กรมการจัดหางาน. (2566). *นโยบายกรมการจัดหางาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.* 2567. กระทรวงแรงงาน. https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/111359

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2565, 8 กันยายน). *หลุมพรางสู่การเป็นหนี้ที่คน Gen Z ควรระวัง.* https://www.set.or.th/th/education-research/education/happymoney/knowledge/article/104-tsi-beware-of-debt-trap-for-gen-z

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *สถิติความช่วยเหลือลูกหนี้.* สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2569, จาก https://www.bot.or.th/th/statistics/debt-statistic.html

สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2564). *โครงการจัดทำแพลตฟอร์มการพัฒนาระบบคลังหน่วยกิตกลางระดับชาติ.* https://ops.go.th/images/2564/TOR_National_Credit_Bank.pdf

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (ม.ป.ป.). *คู่มือการดำเนินงานระบบธนาคารหน่วยกิตแห่งชาติ.* Thailand National Qualifications Framework. 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

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-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/456901600111156873/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

World Health Organization. (2021). *Investing in our future: A comprehensive agenda for the health and well-being of children and adolescents*. https://www.who.int/publications/i/item/9789240037793

World Health Organization. (2025). *Framework to implement a life course approach in practice*. https://www.who.int/publications/i/item/9789240112575

World Health Organization. (2025, July 14). *Mental health and social connection in Thailand*. https://www.who.int/thailand/news/feature-stories/detail/mental-health-and-social-connection-in-thailand

World Health Organization. (2021). *The Geneva Charter for Well-being*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/publications/m/item/the-geneva-charter-for-well-being