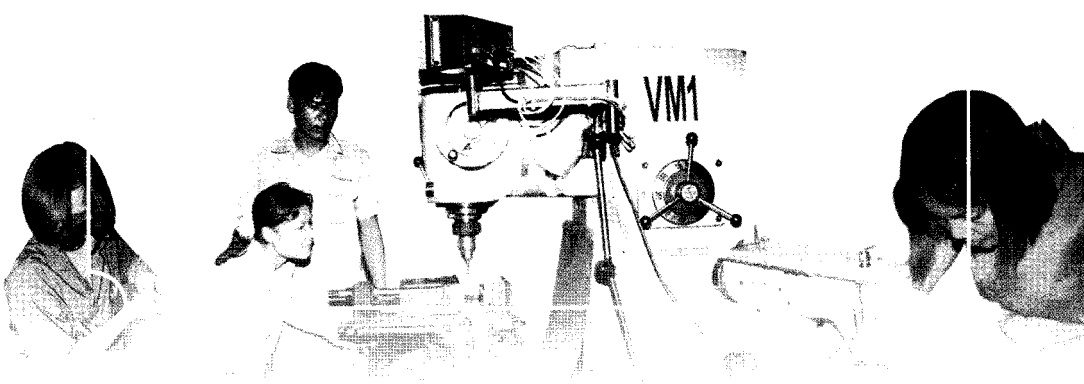
“วัยเด็กควรได้รับการศึกษาพื้นฐานให้ดีที่สุด

การเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กเร็วเกินไป

จะขาดทั้งความรู้ และทักษะฝีมือ”



บทที่ ๑

1. ความจริง เกี่ยวกับกำลังแรงงานไทย

1.1 กำลังแรงงาน หมายถึงบุคคลหญิง ชาย ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ประกอบด้วย **ผู้มีงานทำ คนว่างงาน คนรอฤดูกาล** เพราะฉะนั้นกำลังแรงงานจึงเป็นส่วนหนึ่งของประชากรทั้งประเทศ สำหรับประเทศไทยจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติใน ปี 2551 ประเทศไทยมีประชากร 66.51 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นกำลังแรงงาน 38.37 ล้านคน หรือกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด

1.2 **ในจำนวนกำลังแรงงาน 38.37 ล้านคนนี้ประกอบด้วย ผู้มีงานทำ 37.89 ล้าน คนว่างงาน 4.5 แสนคน คนรอฤดูกาล 3 หมื่นคน** (เป็นที่น่าสังเกตว่าจากจำนวนประชากรอายุ 15 ปี ขึ้นไปนั้น จะมีอยู่ส่วนหนึ่งที่เราเรียกว่า ผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา นักบวช และอื่นๆ ประมาณ 13.87 ล้านคน ผู้อยู่นอกวงกำลังแรงงานเหล่านี้หากนำไปรวมกับประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี อีกประมาณ 14.27 ล้านคน จะเป็นประชากรประมาณ 28 ล้านคน)

1.3 เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะเพิ่มกำลังแรงงานของไทย ซึ่งปัจจุบันมี 38.37 ล้านคนแล้ว ยังสามารถทำได้โดยเฉพาะหากเรานับรวมคนทำงานบ้าน (ซึ่งปกติไม่ถูกนับรวมอยู่ในสถิติผู้มีงานทำ) หรือการที่ประชากรถูกเร่งให้เข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วขึ้น (เช่น เยาวชนไม่เรียนต่อแต่หางานทำเลย) แต่อย่างไรก็ตามปัญหาก็จะเกิดตามมาคือ **ทักษะฝีมือหรือความรู้ของกำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดเร็วเกินไปจะมีน้อยหรือแทบไม่มี**

1.4 จำนวนกำลังแรงงาน 38.37 ล้านคนที่กล่าวข้างต้น จะเป็นคนที่ทำงานหรือมีงานทำ 37.89 ล้านคน ทั้งทำงานภาคในระบบ และภาคนอกระบบเป็นที่น่า

สังเกตว่า แรงงานภาคนอกระบบจะมีปริมาณเพิ่มขึ้น (เหตุผลง่ายๆ ก็คือ หากหางานทำในภาคที่เป็นทางการไม่ได้ ทางออกก็คือหันไปหางานนอกระบบ เนื่องจากสามารถหางานและเข้าออกง่าย ไม่ต้องลงทุนมาก ด้วยเหตุนี้เราจึงเห็นทุกซอกทุกซอย รวมทั้งริมถนนจะประกอบด้วย แม่ค้า พ่อขาย เป็นจำนวนมาก) สถิติตัวเลขของแรงงานนอกระบบของไทยมีปริมาณเพิ่มจาก 22.5 ล้านคน หรือร้อยละ 62% ของกำลังแรงงานในปี 2551 เป็น 23.3 ล้านคน หรือร้อยละ 62.7 ในปี 2550 ส่วนแรงงานในระบบมี 13.8 ล้านคน หรือ ร้อยละ 37.3

1.5 จากการที่เรามีคนทำงานในภาคนอกระบบกว่าร้อยละ 60 จึงพออนุมานได้ว่า คนทำงานของไทยจำนวนมากยังมีฐานะไม่ดีนัก สภาพการจ้างยังขาดมาตรฐาน **หรืออย่างดีก็เข้าถึงแค่มาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น** เพราะโดยทั่วไปสภาพการจ้างของคนทำงานในภาคนอกระบบจะต่ำกว่าคนทำงานภายในระบบ โดยเฉพาะหากเราวิเคราะห์ระดับการศึกษาของแรงงานภาคนอกระบบจะเป็นการยืนยันสภาพการจ้างต่ำได้อย่างดี

จากการศึกษาของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าในจำนวนแรงงานภาคนอกระบบนั้นมีกำลังแรงงาน**ที่ไม่มีการศึกษา หรือต่ำกว่าประถมศึกษา**มากที่สุดถึง 10.74 ล้านคน หรือร้อยละ 46.2 ของแรงงานนอกระบบ และมีการศึกษาระดับประถมศึกษา 3 ล้านคน หรือร้อยละ 25.6

1.6 จากจำนวนแรงงานนอกระบบ 23.3 ล้านคนนี้ พบว่าทำงานในภาคเกษตรและอาชีพพื้นฐานต่างๆ (อาทิ ทอผ้า จักสานหรือทำงานในครัวเรือน) มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ผู้ทำงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานกับเครื่องจักร หรือในโรงงาน จึงอาจอนุโลมได้ว่ากำลังแรงงานของไทยส่วนใหญ่ **ยังใช้แรงกาย ทำงานแลกเงิน หรือใช้แรงงานเป็นหลัก** (Labour intensive)

1.7 องค์ประกอบความยากจนของกำลังแรงงานไทย ส่วนหนึ่งมาจากการวัดรายได้หรือค่าจ้างที่ได้รับ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าภาคเกษตรซึ่งประกอบด้วยแรงงานนอกระบบ**ส่วนใหญ่จะมีรายได้ต่ำสุด** เมื่อเทียบกับแรงงานภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยภาคบริการลูกจ้างมีรายได้สูงสุด 10,656 บาท/เดือน ภาคการผลิตมีรายได้สูงสุด 6,811 บาท/เดือน ส่วนภาคเกษตร 3,524 บาท/เดือน จากการที่ภาคเกษตรมีรายได้ต่ำเราจะพบว่าคนหนุ่มสาวจะไม่ทำงานภาคเกษตร แต่จะอพยพเข้าเมืองหางานทำเพราะมีรายได้สูงกว่า และจะกันรายได้ส่วนหนึ่งส่งกลับบ้าน **อย่างไรก็ตามการมีทักษะต่ำ และมีการศึกษาที่ไม่สูงนัก ทำให้แรงงานไทยส่วนใหญ่ทั้งที่ทำงานในภาคบริการและอุตสาหกรรมการผลิต ต้องทำงานหนักมาก** (ส่วนใหญ่จะทำงานล่วงเวลา เพื่อเพิ่มรายได้) และอีกส่วนหนึ่งจะอพยพหาทางไปทำงานต่างประเทศ

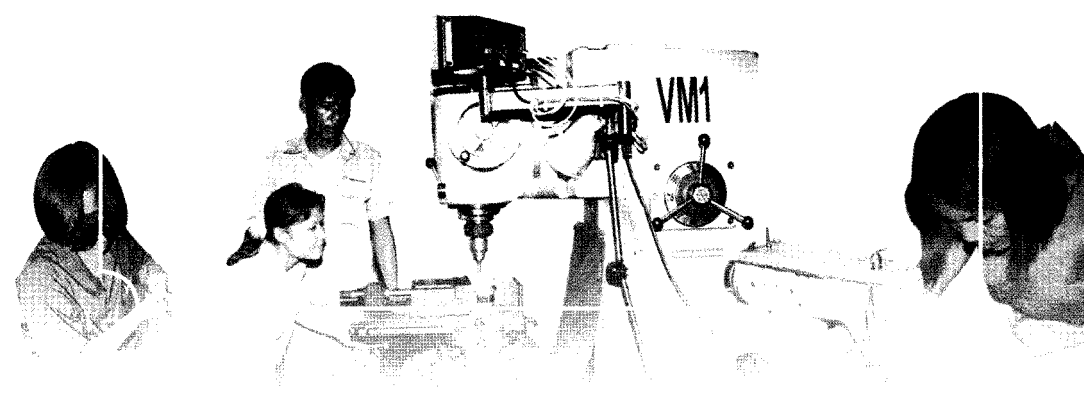
1.8 ผลิตภาพจากแรงงานเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง และเป็นปัจจัยกำหนดรายได้ในปัจจุบันและอนาคตของกำลังแรงงานไทย จากการสำรวจข้อมูลแหล่งเดียวกันพบว่าผลิตภาพแรงงานของไทยยังต่ำ โดยภาคเกษตรต่ำสุดถัดไปเป็นภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรมตามลำดับการที่ภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตมีผลิตภาพสูงกว่าภาคอื่นๆ เพราะส่วนหนึ่งมีการใช้กำลังผลิตได้เต็มที่ โดยมีตลาดต่างประเทศเป็นตัวจูงใจหรือตัวกระตุ้น ในขณะที่ภาคเกษตร ส่วนหนึ่งเป็นการผลิต เพื่อการบริโภคภายในครอบครัวที่เหลือจึงจะนำออกสู่ตลาด ที่ผลิตได้น้อยเพราะวิทยาการและวิธีการผลิตยังพัฒนาไม่ได้เต็มที่

1.9 จากการที่ประเทศไทยมีผลิตภาพทางด้านแรงงานต่ำ และใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ต่ำ ทำให้ฐานะการแข่งขันของไทยถูกจัดอันดับที่ค่อนข้างต่ำ ด้วยสถาบัน IMD (Institute of Management Development) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยโดยเทียบกับประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 50 ประเทศ ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในระดับกลางค่อนไปทางท้ายของกลุ่ม

1.10 การมีผลิตภาพต่ำ การศึกษาต่ำ และกำลังแรงงานประกอบด้วยแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือหรือมีฝีมือแต่ไม่สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ทำให้**กำลังแรงงานของไทยส่วนใหญ่ยากจนดังได้กล่าว**แล้ว แม้ในข้อเท็จจริง ความยากจนในประเทศไทยจะลดลงแต่จำนวนก็ยังสูงอยู่ โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 20.98 ในปี 2543 ลงมาเหลือ ร้อยละ 8.48 ในปี 2550 ซึ่งตกประมาณ 5.4 ล้านคน ภาคะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนยากจนสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 52.20 หรือประมาณ 2.8 ล้านคน คนยากจนเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในชนบท

1.11 ในการพิจารณาสถานการของความยากจน พบว่าผู้ประกอบอาชีพภาคเกษตร (ประมง/ป่าไม้/บริการเกษตรและคนงานเกษตร) และเจ้าของที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ มีสัดส่วนสูง โดยเฉพาะครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกครัวเรือนตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป ครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีผู้สูงอายุกับเด็กอย่างเดียวอยู่ในครัวเรือน และเมื่อเทียบสัดส่วนคนยากจนระหว่างภาคพบว่าครัวเรือนยากจน ในกรุงเทพฯ มีรายได้เฉลี่ยสูงสุด และสูงกว่าคนยากจนในภาคเหนือซึ่งถือเป็นภาคมีรายได้เฉลี่ยต่ำสุดถึง 2 เท่า

“ทางแก้ความยากจนของแรงงานชนบท คือ
เพิ่มปัญญา เพิ่มผลิตผลเพื่อเพิ่มรายได้ และค่าจ้าง
ทางแก้ความยากจนของแรงงานในเมือง คือ
เพิ่มทักษะฝีมือ เพื่อเพิ่มค่าจ้าง”



บทที่ ๒

2. กำลังแรงงานไทย กับโอกาสมีงานทำที่มีคุณค่าหรือสัมมาชีวะ

2.1 "สัมมาชีวะ" หรืองานที่เหมาะสมตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Decent Work มีความหมายถึง "งานที่ทำแล้วสามารถทำให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น" (Job that enables a person to live a good life) คำนี้ทางองค์กรแรงงานระหว่างประเทศประยุกต์มาใช้ ในช่วงปี 1999 โดยองค์กรมีมติผ่านหลักการสำคัญที่เรียกว่า "หลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน" (Fundamental Principles and Rights at Work) หลักการนี้ถูกผลักดันเพราะพิจารณาแล้วเห็นว่าประชากรวัยทำงานของโลกมีสภาพชีวิตที่เลวลง และไม่สามารถขจัดความยากจนให้หลุดพ้นไปจากวงจรชีวิตได้ ข้ออ้างสำคัญนำไปสู่การเรียกร้องให้สมาชิกขององค์กรรณรงค์เพื่อนำไปสู่การมีงานทำที่ดีมีดังต่อไปนี้

(1) กำลังแรงงานครึ่งหนึ่งของโลกที่กำลังทำงานอยู่มีรายได้น้อยกว่าวันละ 2 เหรียญสหรัฐ

(2) มีการพบว่ากำลังแรงงานที่ทำงานเยี่ยงทาส (Slave - Like) ถึง 2.3 ล้านคนทั่วโลก

(3) ยังมีเด็กที่ควรอยู่ในโรงเรียนวัยต่ำกว่า 15 ปี แต่ต้องทำงานแทนที่จะไปโรงเรียน

(4) มีกำลังแรงงานอย่างน้อย 2.2 ล้านคนประสบอันตรายจากการทำงาน เนื่องจากอุบัติเหตุในงานหรือเกิดจากโรคที่เกี่ยวเนื่องกับการทำงานในแต่ละปี

(5) เป็นความจริงที่ชัดเจนว่ากำลังแรงงานทั้งในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทำงานหนักแต่มีรายได้ต่ำและมีจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานสตรีที่ไม่มีทางเลือกแต่จำใจต้องทำงานในภาคนอกระบบซึ่งขาดการคุ้มครองที่ควรได้รับรวมทั้งการขาดสิทธิที่ควรได้รับตามกฎหมาย

2.2 นอกจากปรากฏการณ์ที่กล่าวแล้วยังมีองค์การโลกอย่างเช่นองค์การสหประชาชาติที่ผ่านมติ "เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ" (UN Millennium Development Goals) กำหนดให้ประเทศสมาชิก รณรงค์เพื่อสู่เป้าหมาย 8 ประการภายใน ค.ศ. 2015 ประกอบด้วยการขจัดความยากจน, การศึกษาพื้นฐานโดยถ้วนหน้า, การส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างสตรีและบุรุษ, การลดอัตราการตายของเด็ก, การปรับปรุงสุขภาพมารดา, การขจัดโรคเอดส์, การรักษาสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทรัพยากรเพื่อการพัฒนาโลก **การรณรงค์ให้มีจุดมุ่งหมายข้างต้นเป็นเครื่องชี้ชัดว่าการพัฒนามนุษย์ยังมีช่องว่าง มีปัญหาเข้าไม่ถึง ยังไม่มีการตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่เพียงพอให้แก่คนด้อยโอกาส**

2.3 **สำหรับประเทศไทยการพัฒนาภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ ที่กล่าวในข้อ 2.2 ได้บรรลุเป้าหมายเป็นที่น่าพอใจหลายประการ** อาทิ การลดอัตราการตายของเด็ก การศึกษาพื้นฐานโดยถ้วนหน้า การรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรลุถึงการมีสัมมาชีวะตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Decent Work) นั้น ประเทศไทยยังจำเป็นต้องปรับปรุงอีกหลายด้าน แม้บางด้านในปัจจุบันจะมีการพัฒนาไปบ้างแล้วก็ตาม

2.4 องค์ประกอบของการมีสัมมาชีวะ มี 4 ประการ

- **ประการแรก** เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงาน หรือการมีสัมมาชีวะ เมื่อพิจารณามิตินี้ควบคู่ไปกับภาพรวมหรือโครงสร้างของกำลังแรงงานไทยที่กล่าว

ในบทแรกแล้ว จะพบว่ากำลังแรงงานไทยขาดฝีมือ หรือทำงานกึ่งฝีมือเป็นส่วนใหญ่ การขาดฝีมือและความรู้ทำให้ผลผลิตที่ได้ต่ำคุณภาพและส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์และบริการซึ่งจะต่ำตามไปด้วย ผลกระทบก็คือการมีรายได้ต่ำและความยากจนและนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ไม่ดี เพราะฉะนั้นเราจะพบว่าคนทำงานในประเทศไทยแม้จะทำงานมานานหลายสิบปี แต่ก็ยังยากจนอยู่

- **องค์ประกอบประการที่สอง** คือ การคุ้มครองทางสังคมจากการที่โครงสร้างกำลังแรงงานไทยมีพื้นฐานความรู้และฝีมือต่ำเป็นส่วนใหญ่ โอกาสที่แรงงานไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตร หรือนอกภาคเกษตรจะได้รับประโยชน์ทดแทนในยามขาดรายได้มีค่อนข้างต่ำ จากกำลังแรงงาน 38 ล้านคน เราจะพบว่ามีไม่เกิน 14 ล้านคน ประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างสมาชิกประกันสังคมเท่านั้นที่ได้รับการคุ้มครองการขาดรายได้ (ทั้งถาวรและชั่วคราว) รวมทั้งการมีรายได้หลังจากเลิกทำงาน (เกษียณอายุ) ภาคเกษตรซึ่งมีกำลังแรงงานส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอิสระ และรับจ้างชั่วคราวยังขาดหลักประกันดังกล่าว การมีการศึกษาต่ำ การขาดฝีมือที่สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงจะทำให้แรงงานไม่มีรายได้เพียงพอที่จะหาหลักประกันชีวิตในรูปแบบทางเลือกอื่นๆ (เช่น การประกันชีวิตแบบสมัครใจ)

2.5 องค์ประกอบประการที่สามเป็นเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการหารือ หรือร่วมมือเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงาน องค์ประกอบนี้อาจพบเห็นได้มากในประเทศพัฒนาซึ่งกำลังแรงงานมีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะใช้เป็นอำนาจต่อรองเพื่อรักษาประโยชน์ของสภาพการจ้าง ด้วยเหตุนี้ทักษะฝีมือจึงถือเป็นอำนาจของกลุ่มแรงงานที่สามารถใช้เป็นตัวกดดันให้มีการหารือหรือเจรจากัน ที่ผ่านมากำลังแรงงานไทยยังไม่สามารถใช้กลไกการหารือได้อย่างมีศักดิ์ศรีหรือมากเพียงพอที่จะกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แรงกดดันหรือวิธีการที่ใช้กันเสมอ (แม้จะได้ผล)

อาทิ การปิดถนน การใช้วิธีการประท้วงถือเป็นแนวทางนอกกรอบซึ่งชี้ชัดว่าการนั่งหารือกันอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานไม่อาจใช้ได้ผลสำหรับไทยในขณะนี้

2.6 องค์ประกอบสุดท้ายของการมีสัมมาชีวะก็คือการรับรองในเรื่องสิทธิด้านแรงงาน (Work Rights) สิทธิในเรื่องนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะเป็นตัวกำหนดคุณภาพชีวิตของคนทำงาน ที่ผ่านมาสิทธิและการทำงานแรงงานภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำผูกติดกับคนทำงานของไทยไม่เกิน 14 ล้านคน โดยเฉพาะกลุ่มกำลังแรงงานที่เป็นลูกจ้างหรือทำงานมีรายได้จากค่าจ้างรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน กลุ่มแรงงานอิสระอื่นๆ บางประเภท ไม่จัดเป็นลูกจ้างตามความหมายของ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน ที่น่าเป็นห่วงแม้กลุ่มลูกจ้างด้วยกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองก็มีแตกต่าง ลูกจ้างในสถานประกอบการนอกระบบยังอยู่ห่างไกลจากการคุ้มครองอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจ่ายค่าจ้าง การลาประเภทต่างๆ การจ่ายค่าชดเชย และค่าทดแทนเป็นต้น โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกลุ่มลูกจ้างกึ่งฝีมือ ลูกจ้างทำงานชั่วคราว ลูกจ้างของผู้รับเหมางานไปทำที่บ้าน และแรงงานต่างด้าวเป็นต้น

2.7 จะเห็นว่าคุณภาพชีวิตของคนทำงานขึ้นอยู่กับทักษะฝีมือ (Skill) และความรู้ (Knowledge) รวมทั้งทัศนคติที่แต่ละคนมีอยู่ ทักษะและความรู้จะเป็นตัวตัดสินว่ากำลังแรงงานจะทำงานภายใต้สถานภาพแบบใด ตลาดแรงงานมีคนทำงานประเภทอะไร มีสวัสดิการอย่างไร มีโอกาสปรับเปลี่ยนฐานะหรือไม่ **จากการพิจารณาและศึกษาข้อมูลข้างต้นเรา จะพบว่ากำลังแรงงานไทยส่วนใหญ่ยังไม่อาจบรรลุถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีพอ กล่าวอีกนัยหนึ่งแรงงานไทยจำนวนมากยังเข้าไม่ถึงสัมมาชีวะ** ที่จะช่วยพยุงและนำเขาหลุดพ้นจากความยากจนได้ในเร็ววันและยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาอีกมาก

2.8 เมื่อความจริงเป็นดังนี้ กลุ่มเป้าหมายของการศึกษาครั้งนี้ จึงมุ่งสู่กำลังแรงงานที่ยังเข้าไม่ถึงโอกาสที่จะปรับปรุงตนเองเพื่อการมีศักยภาพในอันที่จะเปลี่ยนแปลงคุณภาพ**ชีวิตกลุ่มแรงงานเหล่านี้สอดแทรกอยู่ในทุกตลาดแรงงาน *โดยเฉพาะตลาดแรงงานระดับล่างจะมีมากกว่า** อย่างไรก็ดีตลาดบนใช่ว่าจะไม่มีปัญหาในเรื่องการมีสภาพการจ้างต่ำเพราะแต่ละองค์กร หน่วยงานจะมีการแบ่งและจัดอัตรากำลังคนที่แตกต่างกัน โดยจะมีลูกจ้างจำนวนไม่น้อยทำงานในลักษณะเป็นลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วงซึ่งมีสวัสดิการและค่าจ้างน้อยกว่าลูกจ้างปกติแม้จะทำงานภายใต้หลังคาเดียวกัน

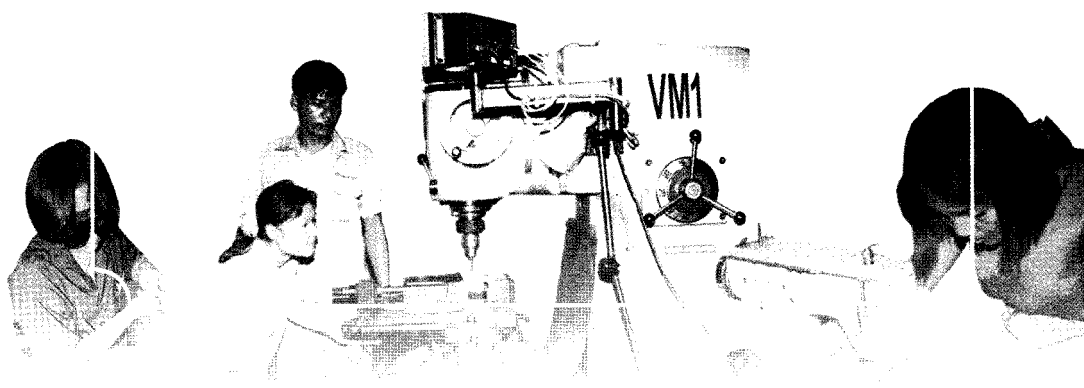
---

* ตลาดแรงงาน แบ่งเป็น 2 ระดับ ระดับแรกเรียกว่า ตลาดบน (Primary Labour Market) ประกอบด้วยแรงงานมีความรู้ ทักษะ แรงงานฝีมือ ปกติคือแรงงานเหล่านี้ผ่านกระบวนการศึกษาและการฝึกอบรมมาแล้ว มีรายได้ และสวัสดิการดี ส่วนระดับที่สองเรียกว่าตลาดล่าง (Secondary Labour Market) ประกอบด้วยแรงงานที่การศึกษาไม่สูงนัก เป็นแรงงานไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือ แรงงานกลุ่มนี้มีมากที่สุด และจำเป็นต้องให้การฝึกอบรมเพื่อผันเปลี่ยนให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพมากกว่าเดิม เพื่อให้มีรายได้มากขึ้น และหลุดพ้นจากความยากจน

“โอกาสการมีงานทำอย่างยั่งยืน

ก็คือพัฒนากำลังคนให้มีทักษะฝีมือใน

ระดับคุณภาพ สามารถทำงานได้จริง”



บทที่ ๓

3. ทางออกอยู่ที่การพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพ สามารถทำงานได้จริง

3.1 กำลังแรงงานจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ที่การมีโอกาสเข้าถึง การรับความรู้ (Knowledge) การฝึกทักษะ (Skill) และการมีทัศนคติ (Attitude) ที่ดี ทั้ง 3 ปัจจัยจะผันให้กำลังแรงงานกลายเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ สามารถทำงานได้ตามที่ตลาดต้องการ ในการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพนั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระยะ ระยะแรกคือ เตรียมกำลังคนขณะที่อยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน โดยเฉพาะการศึกษาเล่าเรียนในระดับพื้นฐาน (Basic Education) ในช่วงดังกล่าวนี้ระบบการศึกษาจะต้องเน้นในเรื่องคุณภาพ โดยเฉพาะการผลิตเยาวชนให้มีความรู้ในด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการใช้ภาษาสื่อความ ตลอดจนการใช้ IT ฐานความรู้ที่ได้จากการศึกษาจะถูกนำไปต่อยอดในระยะที่สอง

3.2 ระยะที่สอง เป็นการต่อยอดจากระยะที่หนึ่ง เมื่อเยาวชนได้รับการศึกษาจากโรงเรียนและสถาบันแล้ว **จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน** หากเยาวชนมีพื้นฐานดีในเรื่องความรู้ เขาจะสามารถเรียนรู้งานได้รวดเร็ว และอาจไม่จำเป็นต้องเรียนรู้เนื้อหาพื้นฐานอีก สามารถปรับตัวและทำงานและเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็วโดยผ่านกระบวนการฝึกอบรม (Training) เป็นระยะๆ เพื่อให้มีทักษะ (Skill) และในไม่ช้าเยาวชนเหล่านี้จะมีความสามารถที่ทำงานได้จริง (Competencies) ในขณะที่อายุยังน้อย แนวทางที่เยาวชนมีการศึกษาพื้นฐานดี ซึ่งจะไปสอดคล้องกับกับความต้องการของตลาดแรงงาน**ดังกล่าวนี้จะเป็นเป้าหมายหรือแนวทางในการปฏิรูปหรือปรับปรุงตลอดจนพัฒนากำลังคนในปัจจุบันและอนาคต**

3.3 ที่ผ่านมาเราจะพบว่า กระบวนการพัฒนาคนในประเทศไทยไม่ได้เห็นความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องข้างต้นมากนัก เราไม่ได้พิจารณาหรือให้ความสำคัญในเรื่องการให้ศึกษาและการฝึกอบรมทักษะ เพื่อการเสริมสร้างคุณภาพคนอย่างเพียงพอ ประสบการณ์ที่เลวร้ายนี้ปัจจุบันได้ส่งผลต่อสถานภาพของกำลังแรงงานไทยส่วนใหญ่ในปัจจุบัน **ซึ่งมีการศึกษาต่ำจนถึงต่ำมาก** และเมื่อกำลังคนเหล่านี้เข้าสู่ตลาดแรงงาน เขาจะกลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือและหากแรงงานในวัยทำงานเหล่านี้ไม่มีการการขวนขวายฝึกอบรมหรือเรียนรู้แล้วชีวิตทำงานทั้งชีวิตก็จะประสบปัญหาในการเพิ่มรายได้ ยิ่งหากนายจ้างเองไม่สนใจจะฝึกอบรมโดยสนใจเฉพาะการใช้แรงงาน (Lalour Intensive) เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญแล้วโอกาสของกำลังแรงงานเหล่านี้จะยากเข้าไปอีก ที่จะหลุดพ้นจากความยากจนและนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี

3.4 ปัจจุบันเทคโนโลยีในการผลิต และการให้บริการเปลี่ยนแปลงเร็วมาก การเรียนรู้โดยเฉพาะการเรียนรู้ระหว่างทำงานหรือการฝึกอบรมในงาน (on the job training) เป็นเรื่องสำคัญและขาดไม่ได้หากสถานประกอบการต้องการยืนหยัดและสามารถแข่งขันกับคู่ค้า (ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ) ได้ อนึ่งการที่เทคโนพัฒนาอย่างรวดเร็วย่อมหมายถึง การปรับเปลี่ยนที่รวดเร็วด้วย เมื่อเปลี่ยนรวดเร็วอายุของผลิตภัณฑ์จะสั้นเพราะฉะนั้นช่างฝีมือที่เคยมีทักษะในด้านเทคโนโลยีแบบเก่าๆ จึงจำเป็นต้องเรียนรู้ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ มิเช่นนั้นจะตกยุคหรืออาจก้าวไม่ทันพัฒนาการของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใหม่

3.5 หน่วยงานของรัฐบาล โดยเฉพาะกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเห็นความสำคัญของการพัฒนาคน โดยเฉพาะกลุ่มกำลังแรงงานที่ขาดโอกาส**เข้าเรียนการศึกษาพื้นฐานหรือมีโอกาสแต่ใช้เวลาอยู่ในโรงเรียนสั้นเกินไป** ทำให้ขาดความรู้พื้นฐานและต้องออกหางานทำตั้งแต่อายุยังน้อย กำลังคนเหล่านี้หากมีโอกาส

เข้ารับการฝึกอบรมระยะหนึ่งจะทำให้มีความรู้พื้นฐานด้านอาชีพบ้าง ซึ่งจะดีกว่าไม่มีอะไรอยู่ในมือเลย อย่างไรก็ตามความรู้อาชีพพื้นฐานเหล่านี้ไม่เพียงพอจำเป็นต้องฝึกเพิ่มเติมภายหลังจากเข้าทำงานแล้ว

3.6 อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐในการขยายและส่งเสริมให้กำลังแรงงานฝึกอบรมเพิ่มเติม หรือฝึกยกระดับในปัจจุบันนั้นเริ่มมีขีดจำกัดขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณสถานประกอบการ และการพัฒนาเทคโนโลยีที่รวดเร็วเกินกว่าที่เราจะคาดการณ์ได้ **ทางออกจึงต้องหันมาให้ความสำคัญต่อสถานประกอบการ**ในการฝึกอบรมลูกจ้างของตนเอง **เพราะสถานประกอบการจะรู้ดีที่สุดว่า ลูกจ้างของตัวเอง ควรฝึกเรื่องอะไร ด้านใดบ้าง และใช้เวลาเท่าใด** มิใช่การฝึกแบบครบหลักสูตรซึ่งภาครัฐเคยดำเนินการซึ่งอาจยาวเกินไป และเนื้อหาที่ฝึกนั้นอาจไม่จำเป็นต้องใช้ในชีวิตการทำงานจริงๆ ก็ได้ ที่สำคัญการฝึกอบรมโดยสถานประกอบการนั้นจะมีความคล่องตัวมาก เพราะลูกจ้างอยู่ในสถานประกอบการตลอดเวลาที่กำลังทำงานอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งชีวิตของกำลังแรงงานจะอยู่ในอาณาเขตของสถานประกอบการมากกว่าที่อื่นๆ นอกเหนือจากที่บ้าน **เพราะฉะนั้นการฝึกอบรมในปัจจุบันจะให้ความสำคัญต่อบทบาทหรือส่งเสริมให้สถานประกอบการเข้ามาดำเนินการเองมากขึ้นเรื่อยๆ**

3.7 อนึ่งควรเข้าใจด้วยว่า การฝึกอบรมหรือการเรียนรู้ในสถานประกอบการนั้น (Workplace learning) มีหลากหลายรูปแบบทั้งลักษณะเป็นทางการ และการเรียนรู้โดยไม่เป็นทางการ (Informal learning) รูปแบบการเรียนรู้ไม่เป็นทางการนั้นมีหลากหลายรูปแบบตั้งแต่การดูเพื่อนร่วมงานทำงาน การทำงานร่วมกับเพื่อนร่วมงานที่มีประสบการณ์มาก่อนการเรียนรู้กับหัวหน้างาน หรือพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง หรือแม้แต่การที่นายจ้างซื้อเครื่องจักรใหม่ และผู้ขายส่งพนักงานมาฝึกให้ลูกจ้างได้รู้วิธีการใช้เป็นต้น เพราะฉะนั้นกระบวนการเรียนรู้ใน

รูปแบบนี้จะมีมากขึ้น หากมีการจัดระบบหรือจัดการให้ดี การเรียนรู้ด้วยวิธีเหล่านี้จะช่วยพัฒนาลูกจ้างเป็นอย่างมาก และถือเป็นวิธีการที่มีค่าใช้จ่ายไม่สูงนัก

3.8 ปัจจุบันความสำคัญของการเรียนรู้และการฝึกอบรม ได้รับการยอมรับและรับรองมากขึ้น โดยเฉพาะการเรียนรู้ภายหลังจากเข้าทำงานแล้ว มีสถานประกอบการจำนวนมาก ให้ความสำคัญเรื่องนี้จนถือเป็นวัฒนธรรมขององค์กร โดยยอมรับว่าหากพนักงานมีความรู้ มีทักษะ คุณภาพของการผลิตและให้บริการจะติดตามมาและโอกาสที่จะแข่งขันจะมีมากขึ้น ท้ายสุดการเพิ่มรายได้และการมีความมั่นคงในการทำงานจะมีมากขึ้นด้วย เพราะหากลูกจ้างมีฝีมือ มีคุณภาพคงเป็นการยากที่สถานประกอบการจะปลดออกแม้ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว เพราะนายจ้างเชื่อว่าหากเศรษฐกิจฟื้นตัว โอกาสที่จะหาคนมีคุณภาพจะยากมาก สภาพการณ์เช่นนี้ได้ วิวัฒนาการเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong learning) ซึ่งปัจจุบันได้รับการส่งเสริมอย่างกว้างขว้างและดำเนินการในหลายรูปแบบ แม้กระทั่งการเรียนรู้สามารถเรียนด้วยตนเองโดยอาศัยพัฒนาการทางคอมพิวเตอร์และผู้เรียนเรียนรู้ด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องอาศัยห้องเรียน (Virtual Skill learning)

3.9 สำหรับคนทำงานหรือกำลังแรงงาน การเรียนรู้และฝึกอบรมตลอดชีวิต **ถือเป็นหนทางเดียวที่จะเป็นหลักประกันว่า คนทำงานจะมีโอกาสมีงานทำอย่างต่อเนื่อง** อย่างน้อยคนที่เรียนรู้เหล่านี้จะอยู่ในลำดับของบัญชีรายชื่อท้ายๆ ที่จะถูกปลดออกหากมีกรณีวิกฤต หรือสถานประกอบการมีความจำเป็นต้องลดขนาดของการผลิต การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร หรือการปรับปรุงกระบวนการผลิต คนที่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องเท่านั้นที่จะมีโอกาสได้เปรียบคนทำงานอื่นๆ

3.10 ในแง่นโยบายของรัฐ ควรส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้เกิดขึ้นกับกำลังแรงงานทุกคน โดยไม่มีข้อยกเว้นและควรถือเป็นนโยบายหรือแนวทางอันดับต้นๆ ที่ทุกรัฐบาลควรทำ มิเช่นนั้นโอกาสที่กำลังแรงงานบางกลุ่ม อาทิ กลุ่มกำลัง

แรงงานที่มีการศึกษาน้อย หรือกลุ่มแรงงานที่อพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง รวมกระทั่งกลุ่มกำลังแรงงานประเภทลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง จะประสบปัญหาการเข้าถึง และหากแก้ไขไม่ได้แล้วปัญหาเดิมๆ ที่จะขจัดความยากจนในหมู่คนทำงานจะดูห่างไกลออกไปอีก

3.11 นักวิชาการมักจะเปรียบเทียบการ**เรียนรู้ตลอดชีวิตกับการเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาส (Inclusive Education) ว่าเป็น 2 สิ่งที่เดินไปด้วยกัน** เป็นการเปิดโอกาสให้กำลังแรงงานที่ด้อยการศึกษา ได้ฟื้นชีวิตอีกครั้งโดยรณรงค์ให้เขาเข้าถึงการฝึกอบรม หรือการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งถือเป็นหนทางเดียวที่พวกเขาจะขึ้นจากหุบเหวแห่งความยากจนได้

3.12 อนึ่ง การเรียนรู้และการฝึกอบรมนั้น ควรตระหนักและคำนึงถึงคุณภาพด้วย เพราะหากฝึกจบไปแต่ผลงานหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำออกมาภายหลังการฝึกไม่ได้ดีขึ้น ความเสียเปล่าของเวลาการฝึกอบรมทั้งการใช้ทรัพยากรอื่นๆ ที่จะเสียไป แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ ความเชื่อถือของลูกค้าหรือผู้บริโภคจะเสียหายและสามารถส่งผลกระทบในทางลบต่อการดำเนินงานของธุรกิจได้

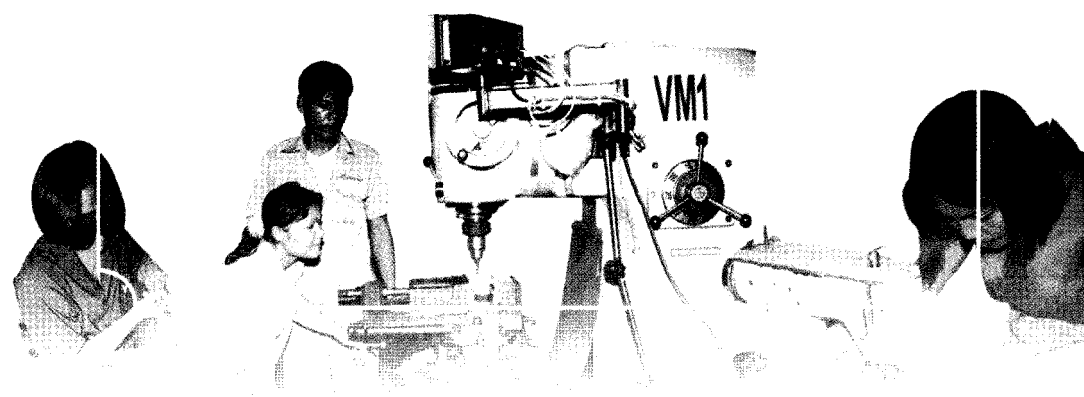
3.13 การฝึกอบรม โดยเฉพาะการฝึกทักษะฝีมือในปัจจุบันได้พยายามปรับปรุงเพื่อให้ได้ผลตามที่คาดหวังไว้ การฝึกแบบนี้เราเรียกว่า (Competency Based Training : CBT) CBT หมายถึงอะไร ความหมายอย่างแคบ ก็คือการฝึก หรือการเรียนรู้ที่เราสามารถคาดหวังว่า **ผู้เรียนจะได้อะไร** หรือทำอะไรได้มากกว่าการฝึกอบรมเพื่อให้รู้อย่างเดียว การฝึกที่หวังผลจะทำให้เรารู้ว่า หากผู้เรียนได้เรียนรู้ขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นลำดับและถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผลที่ได้ก็คือ “คุณภาพ” ซึ่งคุณภาพนั้นจะคลุมถึงเรื่อง การใช้เวลา การใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างเหมาะสมด้วย

อนึ่งการเรียนรู้แบบ CBT นั้น จะต้องมีการเตรียมการและวางแผนพอสมควร อย่างน้อยต้องทำตามหลักเกณฑ์หลักๆ ที่สามารถตอบคำถามดังต่อไปนี้ได้

- ความต้องการให้ผู้เรียนแต่ละคนทำงานอะไรได้บ้าง
- ผู้เรียนสามารถจัดการกับงานย่อยที่ประกอบเป็นงานหลักที่ตนเองต้องรับผิดชอบได้แค่ไหน
- ความสามารถที่จัดการกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติได้อย่างไร
- ผู้เรียนตอบสนองต่อความคาดหวังหรือความรับผิดชอบที่คาดว่าจะต้องมีเมื่อต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมในการทำงานได้เพียงไร (เช่น การทำงานร่วมกับผู้อื่น)

3.14 หากการฝึกอบรมทำให้กำลังแรงงานได้เรียนรู้อย่างมีคุณภาพภายใต้ระบบที่มีการจัดการอย่างดีแล้ว เชื่อแน่ว่ากำลังแรงงานของไทยจะไม่น้อยหน้ากำลังแรงงานชาติอื่นๆ โดยเฉพาะหากการฝึกอบรมในรูปแบบนี้สามารถจัดให้กับกำลังแรงงานที่ด้อยโอกาส หรือกำลังแรงงานที่มีการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สูงมากนักจะเป็นประโยชน์อย่างมาก และการฝึกอบรมดังกล่าวจะได้รับการรับรองและสนับสนุนว่าเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างแท้จริง

"CBT (Competency Based Training)
หมายถึงอะไร ความหมายอย่างแคบ ก็คือการฝึก
หรือการเรียนรู้ที่เราสามารถคาดหวังว่า ผู้เรียนจะได้อะไร
หรือทำอะไรได้มากกว่าการฝึกอบรมเพื่อให้รู้อย่างเดียว
การฝึกที่หวังผลจะทำให้เรารู้ว่า หากผู้เรียนได้เรียนรู้ขั้นตอน
การดำเนินงานอย่างเป็นลำดับและถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพ
แล้วผลที่ได้คือ "คุณภาพ" ซึ่งคุณภาพนั้นจะคลุมถึงเรื่อง
การใช้เวลา การใช้วัสดุ อุปกรณ์อย่างเหมาะสมด้วย"



บทที่ ๔

4. มาตรฐานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามกรอบของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 142

4.1 ในบทที่หนึ่ง เราได้เรียนรู้โครงสร้างของคนทำงานในประเทศไทยแล้ว ตามด้วยบทที่สองว่าด้วยข้อเท็จจริงว่า คนทำงานดังกล่าวมีงานทำที่ได้มาตรฐานเพียงไร มีรายได้พอไหม และหากทำงานมานานสามารถขจัดความยากจนได้เพียงไร ส่วนบทที่สามได้ชี้ทางออกว่า สุดท้ายแล้วชีวิตคนทำงานจะดีขึ้นได้ต้องมีงานทำต่อเนื่อง (เพราะหากมีงานทำต่อเนื่องก็ไม่เกิดปัญหาการขาดรายได้) ส่วนจะต่อเนื่องได้นานแค่ไหนขึ้นกับทักษะ ความรู้ที่ขวนขวายฝึกอบรมซึ่งจะต้องทำตลอดเวลาในขณะที่ทำงานอยู่

สำหรับบทที่ 4 นั้นเราจะได้รู้จักมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาคน ว่ามีขอบเขตเพียงไร พูดถึงเรื่องอะไรบ้าง และหากนำมาเทียบกับสถานการณ์ในประเทศไทยจะเป็นอย่างไร

4.2 มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาคนนั้น มีหลายฉบับและล้วนมีส่วนเกี่ยวพันกันตลอด อาทิการพัฒนามนุษย์นั้นจะต้องคลุมถึง การมีนโยบายการจ้างงานที่ดี จะต้องมีกฎเกณฑ์คุ้มครองชีวิตการทำงานของเขา จะต้องมีกลไกดูแลในช่วงที่เขาขาดรายได้ไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม รวมทั้งจะต้องมีกลไกแนะแนวอาชีพ การฝึกทักษะฝีมือรวมทั้งการจัดหางานให้เขาทำด้วย อย่างไรก็ตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่เราจะศึกษาในเอกสารฉบับนี้ จะเน้นอนุสัญญาขององค์แรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 142 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพียงฉบับเดียว เนื่องจากเห็นว่าเป็นอนุสัญญาที่มีขอบเขต ครอบคลุมเรื่องที่หลากหลายเรื่องทางด้านพัฒนาคน

4.3 สาระสำคัญของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 142 เริ่มต้นจากชื่อที่เรียกว่า "การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์" (Human Resources Development) ได้ผ่านการรับรองของที่ประชุม ILO ในปี ค.ศ.1975 ตัวอนุสัญญามีทั้งหมด 13 มาตรา สาระสำคัญของเนื้อหาจะมีปรากฏใน 5 มาตราแรก ส่วนมาตราที่เหลือจะเป็นสาระที่เกี่ยวกับการบริหาร การรับรอง การมีผลบังคับใช้และแนวทางการกำกับดูแลโดยทั่วไป (ในการวิเคราะห์จะกล่าวถึง 5 มาตราแรก เท่านั้น)

มาตรา 1 ของอนุสัญญาระบุไว้ชัดเจนว่าประเทศสมาชิกมีพันธะจะต้องพัฒนาและรับรองนโยบายที่ครบวงจร และสามารถเป็นตัวประสานในด้าน**การแนะแนวอาชีพ (Vocational Guidance) และการฝึกทักษะฝีมืออาชีพ (Vocational Training) ซึ่งสอดคล้องกับโอกาสการมีงานทำ (Employment) โดยเฉพาะการได้งานทำจากการบริหารหรือจัดหางานให้ทำโดยรัฐ** (Public Employment Services) **ซึ่งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย**

4.4 จากตัวบทของอนุสัญญาเราจะพบว่าการพัฒนาคนที่ยั่งยืน อันดับแรกจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนก่อน ชัดเจนอย่างเดียวไม่พอต้องมีบูรณาการเพื่อมิให้การฝึกทักษะนั้นเสียเปล่า นัยของมาตราหนึ่งต้องการเห็นบูรณาการของภารกิจที่ครบวงจรนับตั้งแต่การเลือกอาชีพ เพราะคนทำงานมีความชอบ ความถนัดไม่เหมือนกัน ที่สำคัญเป็นการยากที่จะให้เยาวชนเข้าใจถึงโลกแห่งอาชีพ และทิศทางของตลาดด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นมาตราหนึ่งจึงระบุถึงการแนะแนวอาชีพให้ก่อนและตามด้วยการฝึกอาชีพ ฝึกอะไรก็ต้องดูว่ารับหรือสอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือไม่ และที่สำคัญฝึกจบแล้วจะต้องมีกลไกหรือหน่วยงานจัดหางานให้ทำ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายด้วย

4.5 มาตราหนึ่งยังมีข้อย่อยอีกหลายข้อ อาทิอนุมาตราสอง ระบุว่าการดำเนินนโยบายฝึกทักษะฝีมือ จะต้องคำนึงถึงความต้องการของตลาดลักษณะแนวทางเช่นนี้เราเรียกว่า Demand-driven **หรือดำเนินการตามที่ตลาดชักนำ**

ที่สำคัญอนุมาตรานี้ยังระบุนโยบายที่จะต้องคำนึงถึงระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งการฝึกอบรมหรือเรียนรู้ควรมีเป้าหมายรับใช้สังคม และการพัฒนาประเทศควบคู่กันไป

4.6 การฝึกโดยมีตลาดชักนำนี้ มีความสำคัญและน่าจะเป็นตัวอย่างสำหรับประเทศไทย ที่การเรียนรู้ยังคงคำนึงถึงความต้องการของผู้เรียน (Supply Driven) มากกว่าความต้องการของตลาด (Demand driven) ซึ่งส่งผลให้บางสาขามีคนจบออกมามากกว่าตลาดต้องการ ทำให้หางานทำได้ยาก ทำให้เสียเวลาในเรื่องเวลาและการใช้ทรัพยากร สำหรับกรณีของไทยนั้นเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า เรายังขาดสาขาช่างอาชีพอีกเป็นจำนวนมาก หลายสาขานายจ้างต้องใช้เวลาเป็นปีในการหาช่างที่มีคุณภาพ จนบ่อยครั้งต้องนำเข้าหรือว่าจ้างต่างชาติ ทิศทางของตลาดจึงเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะ เมื่อประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาการส่งออกถึงร้อยละ 70 ของ GDP ความต้องการคนในสาขาอุตสาหกรรมการผลิตและภาคบริการจึงมีความต้องการอีกมาก

4.8 อนุมาตราสาม ได้กล่าวถึงนโยบายการฝึกทักษะอาชีพที่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ (National Conditions) ในกรณีของประเทศไทยเราเห็นชัดเจนว่าภาคเกษตรมีสัดส่วนของ GDP ร้อยละ 9 ซึ่งไม่สูงนัก แต่ภาคนี้มีการใช้กำลังแรงงานถึงร้อยละ 40 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ตัวเลขนี้จะทำให้เราฉุกคิดว่าการใช้กำลังแรงงานในภาคการเกษตรมีมากเกินจำเป็นหรือไม่ หรือสภาพการทำเกษตรของไทยยังล้าหลัง หรือเป็นเพราะการเกษตรเพื่อการบริโภคในครัวเรือนมีมากกว่าการผลิตเพื่อส่งตลาด แต่สิ่งที่เราจะต้องยอมรับก็คือ ภาคการเกษตรของไทยยังต้องการ การพัฒนาและส่งเสริมที่ถูกทางมากกว่านี้ ที่ผ่านมาเกษตรกรยังพึ่งตนเองไม่ได้และส่งผลให้กำลังแรงงานในภาคเกษตรทำงานต่ำระดับในช่วงนอกฤดูกาล และต้องอพยพไปหางานทำในเมือง สถานการณ์เช่นนี้อาจจำเป็นต้องมีนโยบายในการพัฒนาแรงงานชนบทที่เหมาะสม โดยเฉพาะการ

พัฒนาแรงงานชนบทเพื่อเพิ่มผลผลิต หากทำได้จะทำให้มีรายได้เพิ่มโดยไม่จำเป็นต้องอพยพหางานอื่นทำในหน้าแล้ง การพัฒนากำลังแรงงานในชนบทในแง่การเพิ่มผลผลิตเป็นเรื่องสำคัญ วิธีหนึ่งที่กรมพัฒนาฯ พยายามผลักดันก็คือ การส่งเสริมให้เกษตรกรรับรู้ข่าวสารราคาพืชผลการเกษตร โดยส่งเสริมให้เรียนรู้การใช้คอมพิวเตอร์เพื่อศึกษาการจัดการด้วยตนเอง โครงการนี้มียุวชนได้รับการช่วยเหลือจาก Microsoft ผ่านสถาบันคีนัน ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีการทดลองใช้อยู่ในบางจังหวัด

4.9 อนุมาตราสี่ จะเป็นอนุมาตราที่ก้าวหน้าและมีความสำคัญในแง่การพัฒนาคนมาก อนุมาตรานี้ระบุว่านโยบายหรือการดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องมีมาตรการที่นำไปสู่การปรับปรุงความสามารถของบุคคลที่จะเข้าใจหรือมากกว่านั้น ก็คือความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือสภาพการจ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่งการเรียนรู้ควรเสริมภูมิปัญญาที่จะทำให้ผู้เรียนเข้าใจ และสามารถเสริมสร้างอำนาจ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มของตนในทางที่ถูกต้อง

อนุมาตราข้อสี่นี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศที่รณรงค์ให้สมาชิกประเทศมุ่งสู่สังคมที่กำลังแรงงานมีงานทำที่เหมาะสมหรืองาน "สัมมาชีวะ" (Decent Work) เพราะแนวทางที่องค์การระหว่างประเทศส่งเสริมจะเป็นกรอบที่บูรณาการหลายเรื่อง ตั้งแต่การส่งเสริมสิทธิด้านแรงงาน (work right) การส่งเสริมการหารือร่วมเพื่อเปิดโอกาสมีช่องทางที่จะรับฟัง หรือหารือในเรื่องที่ทุกฝ่ายมีประโยชน์ร่วมกัน

4.10 ที่ถือเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของอนุสัญญาฉบับนี้ก็คือ นโยบายหรือการดำเนินการตามอนุสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการฝึกทักษะฝีมืออาชีพนั้นจะต้องส่งเสริมและสร้างสมรรถภาพ ความสามารถของกำลังคนทุกคน (Enables all persons) โดย**คำนึงถึงพื้นฐานความเพียบพร้อม และโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้บุคคลสามารถที่จะทำงานได้โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด และความต้องการสูงสุดของเขา** ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงความพร้อมของสังคมในภาพรวมด้วย

4.11 ข้อความนี้ปรากฏอยู่ในอนุมาตราห้าของมาตราหนึ่ง และที่ถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะมุ่งเน้นพัฒนาทุกคนโดยไม่มีการละเว้น (แม้แต่แรงงานต่างด้าว) โดยเฉพาะแรงงานด้อยโอกาสซึ่งจะคลุมถึงแรงงานทุกคนไม่ว่าทำงานในภาคทางการหรือภาคนอกระบบ โดยรวมถึงคนพิการด้วย แนวทางนี้ก่อเกิดขึ้นเพื่อต้องการป้องกันการแบ่งแยก และส่งเสริมความมีเอกภาพให้ทุกคนสามารถเข้าถึง (Social Inclusion) การพัฒนาอย่างทั่วถึง

4.12 สำหรับมาตราสอง ได้เสริมแนวทางของมาตราหนึ่งโดยระบุว่าประเทศสมาชิกจะต้องจัดตั้งหรือจัดให้มี รวมทั้งพัฒนาระบบการศึกษา การฝึกอาชีพ การแนะแนวอาชีพ **และการฝึกทักษะฝีมืออาชีพในลักษณะเปิด (Open) มีความคล่องตัว และจัดทำในลักษณะเสริม โดยไม่คำนึงว่าการให้ความรู้นั้นจัดในลักษณะที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ** กล่าวอีกนัยหนึ่งรูปแบบการจัดระบบการให้ความรู้ รัฐจะจัดทำในลักษณะใดก็ได้ จะเป็นระบบการศึกษาหรือการฝึกอบรมนอกโรงเรียน ในโรงเรียน ในโรงงาน ในห้องประชุม หรือแม้แต่การปฏิบัติงานจริง รวมทั้งอาจเป็นระบบที่รวมอยู่ในหลักสูตรปกติ หรือเสริมหลักสูตร

แนวทางนี้มีความหมายมาก โดยเฉพาะเมื่อพูดถึงกรณีของประเทศไทยที่ระบบการศึกษาและการ**ฝึกอบรมขาดความยืดหยุ่นและไม่คล่องตัว ยึดแนวระเบียบมากกว่าสภาพความเป็นจริง** ทั้งๆ ที่ในสถานการปัจจุบันการเรียนรู้สามารถเกิดได้ทุกที่ ทุกสถานการณ์ แต่ประเทศไทยก็ยังติดแนวคิดเก่าๆ อีกหลายประการ อาทิ การเรียนรู้ที่เน้นชั้นเรียนเป็นใหญ่ ยึดหลักครูผู้สอนเป็นใหญ่ในการเรียนรู้และการขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เรียน เป็นต้น

4.13 มาตราสามของอนุสัญญา มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพของการฝึกทักษะฝีมืออาชีพ โดยเน้นการแนะแนวอาชีพ ซึ่งควรมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องค่อยเป็นค่อยไป **รวมทั้งการมีข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานที่ต่อเนื่องเป็นปัจจุบัน** โดยจะต้องสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นในตลาดแรงงานว่าได้มีการจัดระบบการแนะแนวและมี

ข้อมูลที่ครบวงจรได้กว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ที่สำคัญจะต้องมีระบบที่ทำให้ข้อมูลหรือการให้บริการดังกล่าวสามารถเข้าถึงทุกคนรวมทั้งผู้ด้อยโอกาส และคนพิการด้วย

ภารกิจที่กล่าวข้างต้นมีกรมการจัดหางานเป็นองค์การหลักดำเนินงานทั้งในส่วนการแนะแนวอาชีพ การรวบรวมข้อมูลตลาดแรงงานและประสานความต้องการแรงงานกับผู้ประสงค์จะทำงาน อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพและความมั่นใจของสถานประกอบการต่อหน่วยงานรัฐยังมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความต่อเนื่องและความเป็นปัจจุบันของข้อมูล หรือการเข้าถึงกำลังแรงงานทุกคนซึ่งปัจจุบันมีปัญหาอุปสรรคอยู่ ตลอดจนปัญหาการบูรณาการการทำงานภายในกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในเรื่องฐานข้อมูลการแนะแนวอาชีพและการฝึกอบรม

4.14 มาตราสามประกอบด้วยอนุมาตราอีกหลายข้อ อนุมาตราข้อที่หนึ่งมุ่งเน้นภารกิจของกรมการจัดหางานให้จัดทำข้อมูลที่สมบูรณ์ครบวงจรรวมทั้งการเข้าถึงทุกคน โดยเฉพาะคนด้อยโอกาส และคนพิการ

อนุมาตราสอง ได้ขยายรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องจัดทำซึ่งนอกจากคลุมถึงเรื่องการแนะแนวอาชีพ การเลือกอาชีพ การฝึกทักษะฝีมือแล้วยังกล่าวถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อาทิ ในสาขาอาชีพนั้นๆ มีสภาพการจ้างเป็นอย่างไร การจ้างงานเป็นอย่างไร แนวโน้มความก้าวหน้าในเรื่องอาชีพ รวมทั้งความปลอดภัยและอาชีวอนามัยจากการประกอบอาชีพเหล่านั้น เป็นต้น **ที่สำคัญอนุมาตรา 3 ในมาตรา 3 ได้กล่าวถึงสัญญาข้อตกลงร่วม (Collective Bargaining Agreement : CBA)** ในสาขาอุตสาหกรรมนั้นมีหรือไม่ อย่างไร สิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างหรือคู่กรณีสอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน หรือมีมาตรฐานหรือไม่ เป็นต้น

อนุมาตราสองและสามค่อนข้างก้าวหน้า เป็นการส่งเสริมข้อมูลการเลือกอาชีพ เลือกงานที่จะทำ อันเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้าง และช่วยให้ลูกจ้างได้ตัดสินโดยรู้ข้อมูลสาขาอาชีพเหล่านั้นเป็นการล่วงหน้า

4.15 มาตราสี่ของอนุสัญญา กำหนดให้สมาชิกอนุสัญญาดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปในการที่จะขยาย ปรับ และดำเนินการให้เกิดเอกภาพของระบบการฝึกทักษะฝีมืออาชีพ **เพื่อตอบสนองความต้องการการฝึกทักษะฝีมือตลอดชีวิต ของเยาวชนและผู้ใหญ่ในทุกสาขาเศรษฐกิจ และในทุกระดับของทักษะฝีมือ**

มาตรานี้มีความสำคัญและทันสมัย**เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่รวดเร็ว เพราะเน้นการฝึกอบรมเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกสาขาฝีมือให้กำลังแรงงาน** โดยเชื่อว่าการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นทางเลือกสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะทำให้กำลังแรงงานมีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถมีงานทำต่อเนื่อง และสามารถเป็นเครื่องมือและอำนาจติดตัวที่คอยปกป้องในยามเศรษฐกิจชะลอตัว หรือคับขันได้ ข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คืออนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการรับรองมาแล้วกว่า 30 ปี แต่เนื้อหายังคงทันสมัยและยังคงใช้ได้อยู่ในปัจจุบัน โดยที่ประเทศต่างๆ จำนวนมาก รวมทั้งประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญาได้ทุกข้อ

4.16 มาตราห้าของอนุสัญญา กำหนดให้**นโยบายหรือการดำเนินงานทางด้านการแนะแนวอาชีพและการฝึกทักษะฝีมือ ถูกกำหนดหรือนำไปปฏิบัติภายใต้ความร่วมมือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง** ภายใต้กฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ รวมทั้งการร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ด้วย

การหารือกับหุ้นส่วนข้างต้น ถือเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะการฝึกอบรมที่จำเป็นต้องตอบสนองภายในระยะเวลาที่กำหนด และในรายละเอียดของเนื้อหาที่ต้องการ ส่วนการหารือกับองค์การลูกจ้างนั้นถือเป็นแนวปฏิบัติภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ที่สำคัญลูกจ้างเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงการหารือในเรื่องการฝึกอาชีพมีแต่จะนำผลดีมาให้ นอกจากนั้นความร่วมมือร่วมใจและการเข้าใจตลอดจนการตระหนักถึงความสำคัญของการฝึกการเรียนรู้ล้วนเป็นสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นทั้งจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง นอกจากนั้นการฝึกอบรม

ปัจจุบันนายจ้างจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะการฝึกอบรมหรือการเรียนรู้ในสถานประกอบการ (Workplace Learning)

4.17 อนุสัญญาที่ช่วยเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 142

4.17.1 นอกจากอนุสัญญา ฉบับที่ 142 จะได้บัญญัติหลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยตรงแล้วยังมีอนุสัญญาอื่นๆ ของ ILO ที่ช่วยเสริมหรือหนุนแนวทางของหลักการอนุสัญญาฉบับดังกล่าว อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน (Employment Policy ปี 1964) และอนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดหางาน (Employment Service) ทั้ง 2 อนุสัญญามีการระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 142 ซึ่งพูดถึงความสำคัญของการจัดหางานของรัฐให้กับประชาชน และการมีนโยบายการสร้างงานของรัฐที่จะส่งเสริมการมีงานทำเต็มที่และกำลังแรงงานมีเสรีที่จะเลือกงานทำ (Promote full, productive and freely chosen employment)

4.17.2 ในมาตราหนึ่งของอนุสัญญาฉบับที่ 122 ระบุไว้ว่า **"เพื่อเป็นการกระตุ้นการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจ การยกระดับความเป็นอยู่ (ของประชาชน) การตอบสนองความต้องการของกำลังแรงงาน รวมทั้งเพื่อการชนะการว่างงานหรือการทำงานต่ำระดับ สมาชิกประเทศจะประกาศและดำเนินการโดยถือเป็นเป้าหมายหลักซึ่งนโยบายเชิงรุกที่ออกแบบ เพื่อการส่งเสริมการมีงานทำเต็มที่และการทำงานอย่างมีผลิตภาพ รวมทั้งการมีอิสระที่จะเลือกงานอย่างเสรี"**

มาตราเดียวกันในอนุมาตราสอง (รัฐ) พึ่งออกนโยบายโดยมีเป้าหมายที่จะเป็นหลักประกันว่า

ก. มีงานสำหรับทุกคน ซึ่งต้องการทำงานและกำลังหางานทำ (There is work for all who are available for and seeking work)

ข. งานดังกล่าวจะต้องก่อผลิตผลหรือประโยชน์เท่าที่จะทำได้ (Work is as productive as possible)

ค. การมีเสรีภาพในการเลือกงานที่ทำ และมีโอกาสอย่างเต็มที่เท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับแต่ละคนที่จะมีคุณสมบัติเพียงพอ รวมทั้งการใช้ทักษะสำหรับงานที่เหมาะสมกับตัวเขาเอง โดยปราศจากการคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ความเชื่อทางศาสนา ความเชื่อทางการเมือง รวมทั้งสถานภาพทางสังคม

ความสอดคล้องระหว่างอนุสัญญาฉบับนี้ กับอนุสัญญาฉบับที่ 142 อยู่ที่การเตรียมความพร้อมในเรื่องการแนะแนวอาชีพและการฝึกทักษะฝีมืออาชีพ (ที่ระบุในอนุสัญญา 142) ซึ่งหากทำได้เต็มที่ โอกาสการเข้าถึงหลักประกันในมาตราหนึ่งอนุมาตราที่สองของอนุสัญญา 122 ก็ใกล้ความจริงมากยิ่งขึ้น เพราะโอกาสการมีงานที่ดีทำนั้นอยู่ที่การเรียนรู้ตลอดชีวิต การเข้าถึงข้อมูล การประสานและบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ สำหรับงานที่ทำจะต้องก่อประโยชน์และมีผลิตภาพนั้นจะต้องเป็นงานที่มาจากภาคการผลิตหรือให้บริการที่แท้จริงซึ่งตามนัยนี้มีเป้าหมายเพื่อการส่งผลหรือเพิ่มมูลค่าในลักษณะลูกโซ่เพื่อให้ต่อเนื่องไปเรื่อยๆ อันเป็นการต่อยอดการสร้างและการจ้างงานเพิ่มขึ้น

ส่วนเสรีภาพในการเลือกงานนั้น หากฟังเผินๆ เป็นเรื่องที่อาจขัดกับความเป็นจริงเพราะการมีงานทำทุกคนนั้นจะเป็นไปได้มากที่สุดก็เฉพาะในสังคมคอมมิวนิสต์หรือประเทศสังคมนิยม ที่มองว่าการว่างงานหรือการปฏิเสธการทำงานหรือไม่ยอมทำงานเป็นกาฝากทางสังคม และเฉพาะประเทศสังคมนิยมที่มีการวางแผนจากส่วนกลางและกำหนดกรอบการมีงานทำ ส่วนสังคมแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ไม่ประสงค์จะส่งเสริมการมีงานทำในลักษณะการบังคับแต่ควรเป็นเรื่องการสมัครใจ เพราะฉะนั้นการที่อนุสัญญาระบุว่าการส่งเสริมให้มีงานทำเต็มที่นั้น แม้ยึดแนวทางการมีงานทำสำหรับทุกคน แต่ทุกคน**ดังกล่าวนั้นจะต้องพร้อมที่จะทำงาน หรือ**

กำลังหางานทำด้วย ซึ่งแนวทางนี้จะไปสอดคล้องกับหลักการในมาตราหนึ่งที่ระบุถึงทักษะฝีมือที่เหมาะสมกับงานหรือคุณสมบัติที่มีอยู่ โดยไม่นำเรื่องการเลือกปฏิบัติมาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ/สีผิว/ความเห็นทางการเมือง เป็นต้น

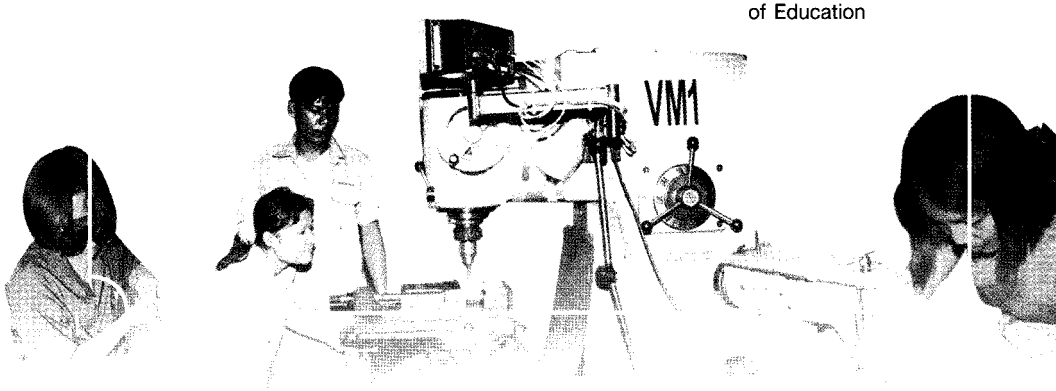
4.17.3 ข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 195 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นเครื่องมืออีกประการหนึ่ง และจัดเป็นกฎเกณฑ์คู่ขนานกับอนุสัญญาฉบับที่ 142 ข้อแนะจะเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกเฉกเช่นอนุสัญญา แต่ข้อแนะจะเป็นประโยชน์ให้ประเทศสมาชิกพิจารณานำไปเลือกใช้

ข้อแนะฉบับที่ 195 มีหลักการคล้ายกับอนุสัญญาฉบับที่ 142 คือส่งเสริมให้รัฐสมาชิกพัฒนา หลักการสำคัญ 3 เรื่อง คือการให้การศึกษาแก่ประชาชน (Education) การฝึกอบรมทักษะฝีมือ (Training) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning)

ข้อแนะเสนอให้รัฐสมาชิกมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานเพื่อเสริมหลักการข้างต้น อาทิ การผลักดันการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมประชาชนให้มีงานทำยั่งยืน เพื่อเป็นฐานไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ส่งเสริมแรงงานนอกระบบให้เข้าถึงการฝึกอบมทักษะฝีมือ ส่งเสริมภาครัฐและเอกชนให้เข้ามาลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ด้าน IT รวมทั้งการจัดช่องว่างในเรื่องโอกาสเข้าสู่การศึกษาและอบรม เป็นต้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวกข้อแนะฉบับที่ 195)

"การเรียนรู้ตลอดชีวิต และโอกาสการศึกษา
เพื่อทุกคนทำงานเสมือน 2 ขาของมนุษย์ ขาแรก
(เรียนรู้ตลอดชีวิต) ผลักแต่ละคนให้ขยายการเรียนรู้ (อย่างไม่รู้จบ)
ส่วนขาที่สอง (ให้โอกาสทุกคน) ดึง คนด้อยโอกาสเข้าสู่กิจกรรม
การเรียนรู้ ทั้งแรงผลักและแรงดันนำเราไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้"
(Lifelong learning and inclusive education act as two legs
of a human being. The former pusher individnals to take
part in extended education programs, while the
latter pulls disadvantaged groups into
learning activities)

Zang Xinsheng. Vice
Minister. PRC Ministry
of Education



บทที่ ๕

5. พันธกิจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกับอนุสัญญา142 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

5.1 การปฏิบัติงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบัน มีรูปแบบและกรอบที่ไม่ขัดแย้งกับแนวทางขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ เพียงแต่การดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่สอดรับกับมาตรฐานทุกข้อที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 142

5.2 ต้องทำความเข้าใจว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้จึงไม่มีข้อผูกพันเฉกเช่นประเทศสมาชิกอื่นที่ได้รับรองอนุสัญญาฉบับนี้ไปแล้ว แต่ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศสามารถขอรายงานให้ชี้แจงถึงสาเหตุหรือเหตุผลในการที่ไม่รับรองหรือไม่ปฏิบัติตามตลอดจนปัญหาอุปสรรคและหนทางแก้ไขซึ่งทาง ILO สามารถเข้ามาช่วยเหลือได้ เป็นต้น

5.3 อย่างไรก็ตามเนื่องจากอนุสัญญาฉบับที่ 142 เป็นอนุสัญญาสำคัญที่พูดถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นมาตรฐานเอื้อประโยชน์หากสมาชิกประเทศสามารถปฏิบัติตามได้ การศึกษาในบทนี้จึงต้องการเปรียบเทียบการดำเนินงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานว่าสอดรับหรือมีประเด็นใดบ้างที่ยังต้องปรับปรุงโดยนำไปเปรียบเทียบกับสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 142 ดังได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 4

5.4 มาตรการแรกของอนุสัญญาได้พูดถึงนโยบายและแนวปฏิบัติที่ควรมีการบูรณาการระหว่างการแนะแนวอาชีพ การฝึกอบรมทักษะกับการจัดหางานให้คนทำโดยไม่มีค่าใช้จ่าย การให้บริการเหล่านี้จัดให้โดยและรัฐไม่ต้องเสียค่าบริการ ภารกิจทั้ง 3 ข้างต้นมีอยู่ครบในกระทรวงแรงงานแต่แยกกันดำเนินการแต่ละกรม โดยงานแนะแนวอาชีพกับการจัดหางานสังกัดกรมการจัดหางานส่วนงานฝึกอบรมทักษะสังกัดกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในทางปฏิบัติทั้งสามภารกิจจะประสานงาน

กันได้เต็มที่เพียงไร ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป แต่ที่พบเห็นกันเสมอก็คือการฝึกอบรมทักษะยังขาดการแนะแนวอาชีพและการติดตามผลในเรื่องการหางานทำ ส่วนใหญ่ผู้รับการฝึกอบรมทักษะจะแจ้งความจำนงหรือเลือกสาขาการฝึกอบรมด้วยตนเองอาจเข้าใจตลาดหรือสาขาอาชีพหรือไม่เข้าใจหรือเข้าใจแค่บางส่วนเท่านั้น

สำหรับการหางานทำผู้จบการฝึกอบรมทักษะบางส่วนประสานติดต่อกรมการจัดหางาน แต่โดยภาพรวมผู้จบการฝึกอบรมทักษะจะหางานทำเอง อนึ่งประเด็นการติดตามผลถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะตอบคำถามที่เกี่ยวข้องหลายข้อ อาทิ หากหางานทำได้ทันที หรือนายจ้างขอจองตัวขณะรับการฝึกอบรมทักษะ แสดงว่าการฝึกอบรมทักษะหรือสาขาอาชีพที่เรียนรู้นั้นสอดคล้องกับตลาดหรือตลาดต้องการ ประการที่สองจะเกี่ยวพันในเรื่องคุณภาพ หากเรามีระบบติดตามผลที่ดี จะทำให้รู้ว่า การปฏิบัติงานจริงของผู้จบการฝึกอบรมทักษะไปแล้วมีคุณภาพเพียงไรจำเป็นต้องรู้หรือฝึกอบรมทักษะก่อนทำงานจริงอีกนานแค่ไหน หากเป็นแค่ระยะสั้นให้รู้งานถือว่าประสบความสำเร็จเป็นต้น

5.5 มาตราหนึ่งยังมีอนุมาตราอีกหลายข้อ อนุมาตราหนึ่งได้พูดถึงการฝึกอบรมทักษะที่ตอบสนองต่อการจ้างงาน (Employment Needs) เจตนารมณ์ของอนุมาตรานี้ต้องการขจัดความสูญเปล่าในเรื่องเวลาและทรัพยากรหากการฝึกอบรมทักษะดำเนินการโดยไม่สำรวจความต้องการของตลาด กรณีนี้เกี่ยวพันกับการวางแผนการฝึกอบรมทักษะที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องตลาดหรือมีตลาดเป็นตัวชักนำ (Demand Driven) ซึ่งตรงกันข้ามกับการฝึกอบรมทักษะตามความประสงค์ของผู้เรียน หรือคนเรียนเป็นตัวกำหนดทิศทางหรือเนื้อหาการฝึกอบรมทักษะที่เราเรียกว่า Supply Driven

สำหรับในส่วนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานการฝึกอบรมทักษะมีหลายหลักสูตรนับตั้งแต่ฝึกเตรียมเข้าทำงาน ฝึกยกระดับ การฝึกพิเศษเฉพาะสาขาช่าง

กรณีข้างต้นนายจ้างหรือสถานประกอบการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเราจะพบว่าการฝึกของเรามีรูปแบบตายตัวไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควร การกำหนดหรือวางแผนการฝึกยังคงยึดติดกับครูฝึกหรือผู้อำนวยการฝึก ผู้เรียนยังมีบทบาทในการมีส่วนร่วมน้อยมาก ส่วนนายจ้างหรือสถานประกอบการไม่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมมากนัก ยกเว้นการฝึกเฉพาะด้านหรือการฝึกที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายจัดเจนไว้ตั้งแต่แรก อาทิการฝึกอบรม ผู้ปฏิบัติงานรักษาความปลอดภัย หรือพนักงานนวดแผนไทย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่ควรนำไปศึกษา คือ การฝึกอบรมทักษะที่จะตอบสนองต่อตลาด ต้องมีการศึกษาวิจัยตลาด ต้องมีการสำรวจอุตสาหกรรมภายในท้องถิ่น หรือชุมชนเพื่อสอบถามความต้องการของนายจ้างหรือสถานประกอบการประเด็น**เหล่านี้ทางหน่วยงานฝึกของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเต็มที่และจำเป็นต้องปรับปรุง**

5.6 อนุมาตราสามของมาตราหนึ่งได้พูดถึงการดำเนินการฝึกอบรมทักษะฝีมือให้คำนึงถึง สถานการณ์ของประเทศ (National Conditions) นัยนี้ก็คือ การฝึกอบรมทักษะที่สอดรับกับความเป็นจริงของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยผ่านกระบวนการพัฒนามาหลายระดับเริ่มตั้งแต่การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitute) และพัฒนาไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (Export Oriented) แนวทางประเด็นหลังได้รับการปฏิบัติและยึดถือมาจนถึงปัจจุบันโดยดูจาก GDP ของไทยกว่าร้อยละ 70 มาจากการส่งออก เพราะฉะนั้นกำลังแรงงานไทยเกือบ 14 ล้านคน จึงถูกหลอมหรือกำกับโดยสถานการณ์ส่งเสริมการส่งออก ซึ่งแนวทางนี้ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ 1997 และในปัจจุบันซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2008 และลุกลามมาจนถึงขณะนี้ได้ส่งผลต่อการตกงานและว่างงานของกำลังแรงงานจำนวนมาก และเริ่มมีการตั้งคำถามของทิศทางนโยบายการส่งออกว่ามิใช่ทางแก้ปัญหาทุกด้าน แต่ควรหันไปพึ่งพาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนา

การเกษตรอย่างจริงจังควบคู่ไปด้วย อย่างไรก็ดีไม่ว่าเศรษฐกิจพอเพียงหรือการเกษตรก้าวหน้าหรือการเกษตรผสมผสานก็ต้องการ การฝึกอบรมทักษะที่ต่อเนื่องอยู่ดี ซึ่งปัจจุบันกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเริ่มให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมทักษะกำลังแรงงานเพื่อให้สมดุลย์ เพื่อให้รับใช้ชุมชนและภาคเกษตรกรบ้างแล้ว อาทิการร่วมมือกับ Microsoft ฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์ให้กับเกษตรกร เป็นต้น **อย่างไรก็ตามในแนวทางปฏิบัติ การฝึกฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในภาพรวมยังไม่อาจถือว่าได้ดำเนินการอย่างเต็มที่หรือมีความคล่องตัว** เพื่อรับสถานการณ์การอบรมส่วนใหญ่ ยังมุ่งเสริมหรือรับใช้กระแสหลัก ซึ่งก็คือการฝึกเพื่อป้อนอุตสาหกรรมและบริการ โดยไม่ได้เตรียมการรองรับหรือมีแผนสองรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงหรือตามสภาพการณ์แท้จริงของประเทศอย่างพอเพียง

5.7 ในอนุมาตราสี่ ซึ่งเป็นอนุมาตราที่ก้าวหน้าได้ย้ำถึงการฝึกอบรมที่ควรเพิ่มเติมหลักสูตรที่จะไปเสริมความเข้าใจและเสริมสร้างศักยภาพของผู้เรียนโดยเฉพาะความสามารถรู้เท่าทันตลาดและสามารถปกป้องตนเองหรือธุรกิจของตนเองได้ การฝึกอบรมเรียนรู้ที่ทำให้ผู้เรียนสามารถมีอิทธิพลต่อสภาพการจ้างงานของเขาตามนัยหรือเจตนารมณ์ของอนุมาตรานี้ ก็คือการให้ความรู้เสริมเพื่อให้ผู้เรียนรู้จักสิทธิของตนเอง ทั้งในเรื่องการเจรจาต่อรอง การรวมกลุ่มหรือการส่งเสริมอาชีพเฉพาะด้านของตนเอง และการสนองกลไกต่อรองทางตลาด เป็นต้น

สำหรับภารกิจเหล่านี้ **กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน**ยังมิได้ดำเนินการ แต่ก็ไม่ขัดข้องที่จะแนะนำ ให้ผู้เข้าเรียนสามารถขอความรู้หรือเข้าอบรมกับหน่วยงานอื่นของกรม อย่างไรก็ตามแม้จะไม่มีการฝึกอบรมของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายที่ระบุบทบาทของนายจ้างหรือสถานประกอบการณ์ที่ต้องดำเนินการ อาทิเช่น การดูแลเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงานของลูกจ้างเป็นต้น อย่างไรก็ตามการแนะนำให้ไปฝึกหรือเรียนรู้จากกรมอื่น หรือมีกฎหมายอื่นดูแล ไม่อาจถือว่าหลักสูตรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้คลุมถึงเรื่องดังกล่าวเอาไว้

5.8 อนุมาตราห้า เป็นอนุมาตราที่สำคัญและก้าวหน้าอีกประการหนึ่งเพราะได้พูดถึงการการฝึกทักษะอาชีพ **ที่จะเสริมและพัฒนาความสามารถของคนทุกคน** โดยพิจารณาถึงความพร้อม**โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ** สำหรับในเรื่องนี้เป็นกระบวนการบูรณาการทางสังคม (Social Inclusion) เพื่อลดการแบ่งแยกและแก้ไขปัญหาการเข้าไม่ถึงของกำลังแรงงานบางกลุ่ม อาทิ กำลังแรงงานด้อยโอกาสหรือคนพิการ เป็นต้น ที่ผ่านมากระทรวงแรงงานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงานดำเนินงานในเรื่องนี้ได้ดีในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูทักษะฝีมือและการจ้างงานคนพิการ **เพื่อพัฒนาคนพิการให้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานเปิด** โดยสนับสนุนให้คนพิการเข้ารับการฝึกอบรมเช่นคนปกติทั่วไป พร้อมทั้งจัดการแข่งขันฝีมือแรงงานคนพิการแห่งชาติ ซึ่งจัดให้มีทุกๆ 2 ปี และปีนี้ได้จัดมาแล้ว 4 ครั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยยังจำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มเติมที่จะอำนวยความสะดวกให้คนพิการ อาทิการจัดรถเมล์พิเศษที่มีทางขึ้นลงสำหรับคนพิการ การมีลิฟท์ขึ้นลง การมีห้องน้ำสำหรับคนพิการ สิ่งเหล่านี้จะไปเสริมโอกาสที่มีอยู่แล้วอันจะทำให้การแข่งขันมีความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนั้นควรพิจารณาให้โอกาสบางกลุ่มอาทิแรงงานนอกระบบโดยดูแลให้ทั่วถึง อย่างไรก็ตามแม้ในปัจจุบันกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะเปิดโอกาสให้ทุกคนแต่ในทางปฏิบัติ**จะมีอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้คนด้อยโอกาสเข้าไม่ถึง ไม่ว่าจะเป็นเพราะอยู่ห่างไกลจากตัวเมือง หรือมีการศึกษาต่ำ มีรายได้น้อยทำให้ไม่สามารถหาเวลาเข้ารับการฝึกอบรม เรียนรู้ได้**

5.9 มาตราสองของอนุสัญญากำหนดให้จัดระบบการฝึกทักษะฝีมือมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นเข้ากับสถานการณ์ และจัดทำในสิ่งที่มีอยู่แล้วหรือเสริมสิ่งที่มีอยู่ โดยไม่คำนึงว่า**รูปแบบที่จัดให้กำลังแรงงานนั้นจะเป็นลักษณะที่เป็นทางการหรือในรูปแบบนอกระบบ**เจตนารมณ์ของอนุมาตรานี้ต้องการสื่อความหมายให้หน่วยงานต่างๆ ที่ทำการฝึกอบรม หรือให้การฝึกอบรมตระหนักว่าการให้ความรู้กับลูกจ้าง

หรือกำลังคน **สามารถทำได้ในหลายรูปแบบและไม่จำเป็นต้องจัดในห้องเรียนเสมอไป** แนวทางเหล่านี้เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับภารกิจหรือแนวปฏิบัติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว ยังมีประเด็นที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจต้องแก้ไขปรับปรุงอีกมาก ประการแรก การฝึกอบรมของกรมยังเน้นรูปแบบเก่า (ชั้นเรียน) มีครูเป็นศูนย์กลางของการฝึกอบรม เน้นรูปแบบระเบียบการเรียนการสอนมากกว่าความคล่องตัวหรือการปรับให้เข้ากับเปลี่ยนแปลงของตลาด ประการที่สองในเรื่องบริหารจัดการฝึกอบรมก็ยึดติด ผลลัพธ์ที่เน้นเรียนจบหลักสูตร**มากกว่าความคาดหวังว่าผู้รับการฝึกจะได้อะไร หรือควรจะทำอะไรได้บ้าง** กล่าวอีกนัยหนึ่งการคาดหวังของการจัดการฝึกอบรมไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร**ว่าผู้รับการฝึกจะสามารถทำงานได้จริงหรือไม่ จบไปแล้วมีคุณภาพมาตรฐานหรือตลาดต้องการหรือพึงพอใจเพียงไร** ประการที่สาม การฝึกอบรมของเรายังมิได้มุ่งไปสู่เป้าหมายสำคัญ **คือ การได้งานทำ** หรือเพื่อปูพื้นฐานการเข้าสู่ตลาดแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้จบหลักสูตร**เกิดความไม่มั่นใจเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานจริง**

5.11 มาตราสามของอนุสัญญา พูดถึงการมีศูนย์ข้อมูลที่พร้อมจะให้คำตอบหรือข้อสงสัยแก่กำลังคนในเรื่องการแนะแนวอาชีพและการเลือกฝึกสาขาอาชีพตลอดจนสภาพของอาชีพเหล่านั้น มาตรานี้ค่อนข้างก้าวหน้าเพราะทำให้ผู้ประสงค์จะเรียนมี**ข้อมูลประกอบการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะเรียนอะไร เรียนไปทำไม มีโอกาสก้าวหน้าหรือไม่เป็นต้น** สำหรับมิติเหล่านี้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจำเป็นต้องนำมาใช้หรือประยุกต์ใช้ **เพราะมีผลประโยชน์ต่อทุกฝ่าย** ประเด็นเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีความสำคัญมากเพราะรู้ว่าลูกจ้างจะมีรายได้อย่างไร ทำงานแล้วมีความปลอดภัยหรือไม่ มีโอกาสก้าวหน้าเพียงใด สิ่งเหล่านี้หากคิดว่าสำคัญจะเป็นประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์และจะเป็นทางเลือกสำคัญที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรปรับปรุงและให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ผู้รับการฝึกและส่งเสริมให้เป็นข้อมูลเปิดที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้

นอกจากข้อมูลสภาพการจ้างแล้ว มาตรานี้ได้พูดถึงข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงร่วมที่เกิดจากการเจรจาหาข้อยุติร่วมกันระหว่างองค์กรนายจ้างกับองค์กรลูกจ้างที่เราเรียกว่าข้อตกลงร่วม (Collective Bargaining Agreement = CBA) ข้อตกลงนี้จะพูดถึงพันธหน้าที่/สิทธิของลูกจ้างซึ่งปกติจะเกี่ยวกับผลประโยชน์ร่วมกันโดยรวมถึงสภาพการจ้างด้วยการได้รู้ข้อตกลง (ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง) จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลภายนอกซึ่งกำลังฝึกอบรมหรือเรียนรู้ในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่มีข้อตกลงนั้นซึ่งจะช่วยทำให้มีข้อมูลตัดสินใจเลือกอาชีพได้ถูกต้อง **สำหรับเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกัน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังไม่ได้ดำเนินการ ซึ่งมีเหตุผลจำกัด** หลายอย่าง อาทิข้อตกลงสภาพการจ้างของสองฝ่ายในเมืองไทยจะผูกพันเฉพาะคู่กรณีมิได้ผูกพันสุดสาหารรมด้วยเพราะฉะนั้นหากจะตรวจสอบข้อมูลจะเป็นข้อตกลงเฉพาะรายของสถานประกอบการเท่านั้น

5.12 มาตราสี่ของอนุสัญญา กำหนดให้สมาชิกประเทศส่งเสริมบูรณาการการฝึกทักษะฝีมือของประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการ**ฝึกทักษะฝีมือตลอดชีวิต** โดยให้คลุมถึงกำลังแรงงานในทุกสาขาเศรษฐกิจและในทุกระดับฝีมือ มาตรานี้มีความสำคัญต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝึกอบรมทักษะเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการยกระดับฝีมือคนทำงานให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงซึ่งจะมีตลอดอายุการทำงานของคนทำงานคนหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดมาตรการนี้ก็เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนทำงาน **สำหรับเรื่องนี้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังทำได้น้อย** โดยเฉพาะในเรื่องการบูรณการระหว่างหน่วยงานที่จัดหรือให้บริการการฝึกอบรม เพราะในสถานการณ์จริงแม้หน่วยงานจะมีภารกิจคล้ายคลึงกันแต่การดำเนินงานยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเองได้เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการจัดตั้งคณะกรรมการ ก.พ.ร.ปช. โดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ทำหน้าที่ประสานแผนงานฝึกอบรมทักษะฝีมือ **แต่ในทางรูปธรรมยังได้ผลไม่เต็มที่และยังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน**ตาม

ที่ควรจะเป็น ประเด็นนี้บ่งชี้ให้เห็นความไม่สอดคล้องระหว่างหน่วยงานที่ดูแลกำกับรับผิดชอบด้านการศึกษา (Education) กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้การฝึกอบรม (Training) ที่ยังมีภารกิจเลื่อมล้ำและยังขาดการบูรณาการทำให้เกิดความไม่สอดคล้องในเรื่องการเตรียมคน กับการใช้ชีวิตทำงานที่แท้จริงเมื่อจำเป็นต้องผ่านกระบวนการฝึกอบรมตลอดชีวิตการทำงาน

15.3 มาตราสุดท้ายที่เอกสารฉบับนี้ทำการวิเคราะห์ก็คือมาตรา 5 ซึ่งระบุว่า การกำหนดนโยบาย หรือดำเนินการฝึกอบรมทักษะฝีมือให้มีการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างด้วย การกำหนดแนวทางเช่นนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้หุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมใกล้ชิดที่สุดมีโอกาสหารือคุยกันโดยเฉพาะนายจ้าง ซึ่งปัจจุบันมีบทบาทในการฝึกอบรมลูกจ้างของตนในสถานประกอบการมากขึ้น

ภายใต้เจตนารมณ์ข้างต้น กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่งเมื่อมีการออก พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้นายจ้างฝึกอบรมลูกจ้างของตนเอง เพราะเห็นว่านายจ้างเป็นผู้ใกล้ชิดรู้ความต้องการการฝึกที่เหมาะสมกับลูกจ้างของตนเองมากที่สุด ไม่ว่าจะฝึกเรื่องอะไร ส่งบุคคลใดเข้าฝึก และต้องใช้เวลาตลอดจนเนื้อหาการฝึกควรจะประกอบด้วยเรื่องอะไร การริเริ่มส่งเสริมภารกิจดังกล่าวถือเป็นความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างหุ้นส่วนที่ควรมีการพัฒนาส่งเสริมกันต่อไป อย่างไรก็ตามความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรลูกจ้างหรือระหว่างองค์กรนายจ้างกับองค์กรลูกจ้างยังถือว่ามี**ขีดจำกัด และจำเป็นต้องหาแนวทางพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน** ในทางด้านลูกจ้างเองมีความจำเป็นต้องเรียนรู้และสร้างความเข้าใจถึงความสำคัญในเรื่องการฝึกอบรมโดยเฉพาะการส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในทุกระดับเพราะลูกจ้างเองจะเป็นกลุ่มที่ต้องยอมรับการเปลี่ยนทัศนคติและเตรียมตัว เตรียมใจเพื่อการเข้าฝึกอบรมเสริมทักษะที่ต่อเนื่องตลอดชีวิตการทำงาน

"สังคมปัจจุบันได้เปลี่ยนจาก

"การศึกษาตลอดชีวิต" ซึ่งเกิดจากแรงจูงใจของแต่ละคน

ไปสู่ "การเรียนรู้ตลอดชีวิต" ซึ่งมาจากแรงจูงใจของตลาด"

(Today's society has changed from "lifelong education

which is a supply - driven approach to lifelong learning

which is mainly a demand - driven approach)

"ปริญญาและวุฒิบัตร จะไม่มีทางเป็นหลักประกันการมีงานทำ

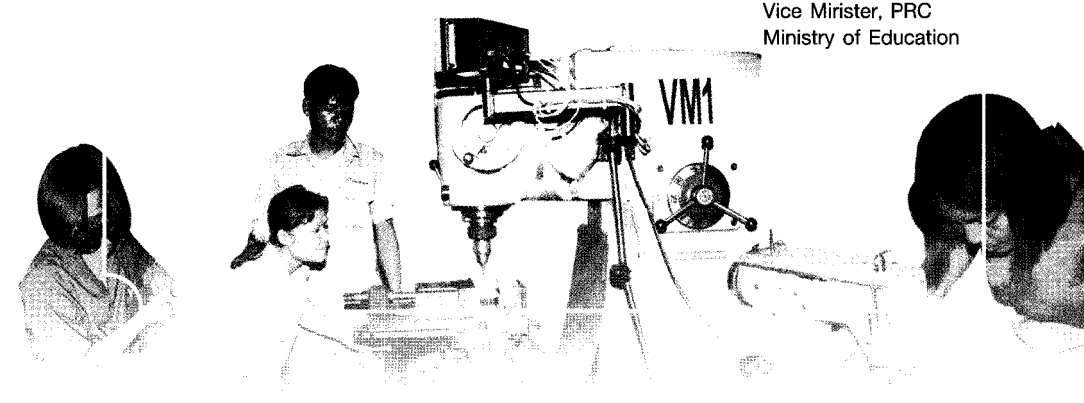
ตลอดชีวิต และการมีรายได้ที่ถาวรอีกต่อไป"

(A degree or diploma is no longer a guarantee

for lifelong employment and

a stable income)

Zang xincheng
Vice Mirister, PRC
Ministry of Education



บทที่ 6

6. ปัญหา – อุปสรรคในการบรรลุมาตรฐานอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 142

6.1 เราได้ทราบข้อมูลพื้นฐานของโครงสร้างกำลังแรงงานไทย ในบทที่หนึ่งไปแล้ว ซึ่งสรุปได้ว่ากำลังแรงงานของไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ทำงานในตลาดล่างมากกว่าตลาดบน และยังจำเป็นต้องปรับปรุงตัวเอง โดยการฝึกทักษะฝีมือเพื่อให้มีโอกาสเข้าสู่ชีวิตการทำงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ดังที่ได้พูดถึงในบทที่ 2 ส่วนในบทที่ 3 ได้พูดถึงทางออกของกำลังแรงงานไทย ซึ่งสรุปได้ว่าจะต้องเร่งรัดปรับปรุงทักษะฝีมือให้มีคุณภาพเพื่อโอกาสในการทำงานที่ยั่งยืนเพราะการมีงานทำที่ต่อเนื่องเท่านั้นจะทำให้รายได้ไม่หยุดชะงัก สำหรับบทที่ 4 และ 5 ได้สรุปถึงสาระสำคัญของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 142 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยนำการดำเนินงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าว

6.2 สำหรับในบทที่ 6 จะพูดถึงปัญหา-อุปสรรคที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานประสบอยู่ในปัจจุบัน หากจะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่เราศึกษามา โดยจะวิเคราะห์หลักการสำคัญของอนุสัญญา และชี้ถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้น

หลักการของอนุสัญญาที่จะวิเคราะห์ประกอบด้วย การบูรณาการภารกิจที่เกี่ยวข้อง (ภารกิจการแนะแนวอาชีพ, การฝึกทักษะฝีมือ และการจัดหางานให้ทำ) การเพิ่มโอกาสมีงานทำ, การพัฒนาศักยภาพของบุคคลเพื่อให้เข้าใจ และสามารถสร้างความกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง **การส่งเสริมโอกาสของทุกคน** การพัฒนาความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อการเรียนรู้ การฝึกทักษะฝีมือและการแนะแนวอาชีพ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสภาพการจ้างเพื่อให้กำลังแรงงานได้รับรู้ก่อนตัดสินใจเลือกเรียนหรือฝึกอาชีพ การเรียนรู้และฝึกอบรมตลอดชีวิต

และการมีส่วนร่วมขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง

สำหรับหลักการที่เน้นบูรณาการในการฝึกทักษะฝีมือหรือให้ความรู้นั้น กรอบของอนุสัญญาเสนอให้มีการแนะแนวอาชีพให้กำลังคนได้ทราบเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการเลือกเรียนอาชีพ และหลังจากฝึกแล้วจะต้องมีหน่วยงานจัดหางานของรัฐดำเนินการจัดหางานให้ทำด้วย ปัญหาของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ก็คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแม้จะมีอยู่ครบในกระทรวง แต่สังกัดคนละกรมและยังขาดการประสานงานที่ดีพอ **ในแง่นโยบายยังไม่มีการพูดชัดเจนถึงการบูรณาการภารกิจการแนะแนวอาชีพให้สอดรับกับการฝึกทักษะฝีมือ รวมถึงการจัดหางานให้ทำ** อุปสรรคที่พบเห็นกันอยู่เสมอก็คือ แต่ละหน่วยงานนอกจากจะสังกัดคนละกรมแล้วในการทำงานยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ นอกจากนั้นกระทรวงเอง ปัจจุบันยังไม่มีนโยบายที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 142 เพราะฉะนั้นการเรียนรู้และนำหลักการในอนุสัญญามาปรับใช้จึงขาดแรงกดดัน และแรงจูงใจที่จะทำให้กระทรวงหรือกรมให้ความสนใจ หรือทำความเข้าใจ ในการบูรณาการอย่างจริงจัง

อุปสรรคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก็คือพฤติกรรมของกำลังคนและคนหางานที่ยังไม่เห็น**ความสำคัญของการแนะแนวอาชีพ** ยังไม่สามารถวิเคราะห์ถึงแนวโน้มของสภาพตลาดแรงงาน และความต้องการของตลาดในแต่ละสาขาอาชีพ เพราะฉะนั้นในการเลือกฝึกทักษะจึงมักเดินตามเพื่อน หรือเลือกเพราะได้ยินได้ฟังคนอื่นๆ พูดโดยปราศจากการไตร่ตรอง สำหรับในด้านการหางานทำก็เช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่ของผู้จบการฝึกจะใช้บริการของรัฐ (จัดหางานโดยรัฐ) ค่อนข้างน้อย แต่จะเลือกสมัครงานโดยการรับรู้ข้อมูลจากเพื่อน จากแหล่งหนังสือพิมพ์ หรือจากบริษัทจัดหางานเอกชนมากกว่า

6.4 อนุสัญญาฉบับที่ 142 ได้พูดถึงหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือการฝึกอบรมเพื่อนำไปสู่การมีงานทำและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ

หลักการนี้สำคัญและถูกออกแบบขึ้นมาเพราะไม่ต้องการให้เกิดความสูญเสียทั้งในแง่เวลาและทรัพยากร โดยเฉพาะฝึกคนจบมาแล้วไม่มีงานทำ หรือผู้จบการฝึกไม่อยากทำงานด้วยเหตุผล ไม่ได้งานที่เรียนมา หรือไม่ชอบงานด้วยลักษณะหรือสภาพของงานที่ไม่เข้ากับนิสัยของตัวเอง อย่างไรก็ตามการฝึกอบรมเพื่อการมีงานทำนั้นจะต้องมีเป้าหมายชัดเจนดังที่อนุสัญญาได้ระบุไว้ กล่าวคือ เมื่อมีการแนะแนวอาชีพแล้ว ฝึกอบรมและเรียนรู้แล้ว **เป้าหมายสุดท้ายก็ควรอยู่ที่การมีงานทำ** หลักการเหล่านี้เมื่อนำมาวิเคราะห์กับแนวทางของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานแล้วจะพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการ

ประการแรก การฝึกอบรมทักษะฝีมือและการเรียนรู้ของไทย มิได้มีเป้าหมายสุดท้ายชัดเจน **หรือการคาดหวังว่าผู้จบไปแล้วจะทำอะไรได้บ้าง** เมื่อขาดซึ่งเป้าหมายชัดเจน กระบวนการฝึกและอบรมจึงมิได้ถูกออกแบบเพื่อเป้าหมายที่ควรจะมีอยู่ เพราะฉะนั้นจึงมักมีการกล่าวกันว่าระบบการฝึกของไทยยังเน้นรูปแบบการเข้าเรียน การเข้าอบรมให้ครบหลักสูตรเมื่อจบแล้วก็ได้ประกาศนียบัตรไป ส่วนจะได้งานทำหรือได้งานตามที่เรียนมาหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวโดยสรุประหว่างฝึกอบรมนั้น หลักสูตรไม่ได้เตรียมผู้เรียนให้รับรู้ **หรือเรียนรู้องค์ประกอบต่างๆ ที่จะไปเสริมหรือช่วยวิชาชีพ เพื่อทำให้การหางานทำง่ายขึ้น**

ประการที่สอง ระบบการฝึกทักษะของไทยมีความเชื่อว่า เมื่อจบการฝึกอบรมไปแล้วโอกาสได้งานทำมีแน่นอน ซึ่งเป็นการสรุปง่ายเกินไป นอกจากนั้นยังเท่ากับเป็นการฉวยโอกาสจากสถานการณ์ที่เศรษฐกิจไทยขยายตัว และมีการขาดแคลนแรงงาน (จนต้องอาศัยแรงงานต่างชาติ) เพราะฉะนั้นอัตราคนว่างงานของไทยที่ผ่านจึงค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตามสุดท้ายแล้วความจริงก็คือความจริงเพราะเมื่อถึงบทพิสูจน์ที่อุตสาหกรรม หรือภาคบริการไทยจำเป็นต้องเพิ่มผลิตภาพปรากฏว่าแรงงานไทยเรามีพื้นฐานการศึกษาต่ำและฝีมือต่ำนอกจากนั้นยังขาดความเชื่อมั่น

และจำเป็นต้องเข้ารับการฝึกอบรมอีกมาก

6.5 โอกาสมีงานทำของผู้จบการฝึกของไทย ยังสามารถนำไปวิเคราะห์กับหลักการสำคัญของอนุสัญญาอีกประการหนึ่ง คือ การพัฒนาศักยภาพของแต่ละคนเพื่อให้เข้าใจ และสามารถสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง หลักการนี้ค่อนข้างก้าวหน้าเพราะมีลักษณะเป็นการเตรียมคนให้พร้อมในทุกรูปแบบ เป็นการเตรียมคนไม่เพียงแต่ให้มีฝีมือ แต่เตรียมคนเพื่อการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตัวเองด้วย ซึ่งมิตินี้ต้องการเรียนรู้มากกว่าวิชาชีพหรือวิชาช่างแต่อย่างเดียว แต่จะต้องฝึกอบรมให้ผู้เข้าเรียนได้รับทราบถึงสิทธิของผู้ใช้แรงงาน (Worker Rights) แนวทางนี้จะสอดรับสิ่งที่เราได้เรียนรู้ในบทที่สองว่าด้วยการเข้าถึงโอกาสมีงานทำที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งกรอบงานที่มีคุณค่านั้น จะรวมถึงสิทธิแรงงานซึ่งลูกจ้างควรได้รับและการมีโอกาสหารือหรือเจรจากับนายจ้างในเรื่องสภาพการจ้างงานด้วย อย่างไรก็ตาม **ปัญหาอุปสรรคก็คือ** ความรู้นอกเหนือจากอาชีพช่างหรืออาชีพใดอาชีพหนึ่งเป็นสิ่งที่คนทำงานมักจะรับรู้หรือได้รับหลังจากเข้าทำงานแล้ว ระบบการฝึกอบรมของไทย ไม่ได้สอนเรื่องสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ที่สำคัญความรู้ดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่ต้องขวนขวายหาด้วย นัยดังกล่าวก็คือเฉพาะผู้สนใจที่มีโอกาสได้รับรู้ อย่างไรก็ตามปัจจุบันกระทรวงแรงงานพยายามให้ความรู้โดยผ่านการอบรมต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนทางด้านการเงินของกรมบางกรมในกระทรวงแรงงาน อาทิสำนักงานประกันสังคมมอบทุนการอบรม ให้แก่สภาองค์การนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อนำไปใช้อบรม เรื่องสิทธิภายใต้กฎหมายประกันสังคม **แต่สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นภายหลังจากเข้าทำงานแล้วมิใช่ระหว่างฝึกอบรมก่อนเข้าทำงาน**

6.6 หลักการสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 142 อีกประการหนึ่งคือการส่งเสริมและดำเนินการ **การฝึกอาชีพทักษะฝีมือให้กับทุกคน** โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ทั้งนี้ให้รวมถึงกลุ่มคนด้อยโอกาสและคนพิการด้วย หลักการนี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการพยายามผลักดันให้ทุกคนในสังคมเข้าถึงบริการหรือสิ่งที่รัฐจัดให้ สำหรับแนวทางปฏิบัติของกรมพัฒนาฯ นั้นมิได้ปิดกั้น กล่าวคือ ทุกคนมีสิทธิ์สมัครเข้ารับการฝึกอบรมทักษะฝีมือได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย (หลักสูตรส่วนใหญ่) รวมถึงคนพิการ และคนด้อยโอกาสด้วย แต่แนวทางดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เพราะหากจะพูดถึงการเข้าถึงและโอกาสสำหรับคนบางกลุ่ม เช่น คนพิการ **ปัญหาอุปสรรคที่พบเห็นเสมอก็คือคนพิการไม่ได้รับความสะดวกเพียงพอ** เช่น ขาดบันไดทางขึ้น (พิเศษ) หรือลิฟท์เป็นการเฉพาะ ที่สำคัญบริการบางอย่าง อาทิ การแนะแนวอาชีพและการจัดหางานให้ทำ เรายังขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะให้คำแนะนำเสนอแนะอาชีพให้คนพิการอย่างเหมาะสม นอกจากนั้นยังขาดหน่วยงานพิเศษที่ได้รับการฝึกอบรมหรือออกแบบเพื่อให้บริการจัดหางานให้กับคนพิการ

ปัญหากแรงงานต่างด้าวเป็นอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งปกติกฎหมายระหว่างประเทศให้การคุ้มครอง ซึ่งรวมการเข้าถึงบริการต่างๆ ที่รัฐจัดให้คนท้องถิ่นโดยรวมถึงการฝึกทักษะด้วย สิ่งที่เราต้องทำความเข้าใจก็คือแรงงานนั้นจำเป็นต้องฝึกอบรม เพื่อให้ทำงานมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นในการฝึกอบรมจึงเป็นเรื่องจำเป็นไม่ว่าจะทำให้กับคนงานสัญชาติไหนก็ตาม อย่างไรก็ตามปัญหาอุปสรรคก็คือมีแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ประเทศไทยเป็นแรงงานไร้ฝีมือ นัยนี้มีความหมายว่า แรงงานไม่จำเป็นต้องฝึกอบรมเพราะสามารถเรียนรู้งานได้เอง หรือดูจากเพื่อนร่วมงานโดยไม่จำเป็นต้องมีการฝึกทักษะเพิ่มเติม ซึ่งหากมองในแง่นี้คงได้คำตอบไม่สมบูรณ์เพราะแรงงานไม่ว่าระดับไหน จะมีประเด็นที่สามารถให้การฝึกอบรมได้ทั้งสิ้น ในเรื่องการฝึกอบรมนี้มีตัวอย่างที่หลายประเทศจัดทำให้กับแรงงานต่างด้าวที่จะเข้าไปทำงานในประเทศ อาทิ มาเลเซียจัดฝึกอบรมที่เรียกว่า “Induction Course” ให้การฝึกอบรมพื้นฐานด้านภาษา วัฒนธรรมและกฎหมายสำหรับแรงงานในประเทศ

ที่มีเป้าหมายจะเข้าไปทำงานในมาเลเซีย นอกจากนั้นก็มี เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ซึ่งจัดให้มีการฝึกอบรมด้านภาษาพื้นฐานให้กับแรงงานไทยก่อนเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ และญี่ปุ่น เป็นต้น

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประเทศไทยยังไม่ใช้กลไกที่สามารถควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากกว่าถูกกฎหมาย ซึ่งสถานการดังกล่าวมีการตีความว่าประเทศไทยอาจไม่จำเป็นต้องดูแลเรื่องการฝึกอบรม โดยเฉพาะหากต้องจัดสรรงบประมาณซึ่งมาจากภาษีอากรจำนวนมาก ทางออกจึงควรเป็นภาระหน้าที่ของนายจ้างจะต้องเข้ามารับผิดชอบแทน

6.7 การจัดการบริหารการฝึกทักษะฝีมือให้มีความคล่องตัวเป็นหลักการสำคัญที่อนุสัญญาระบุเอาไว้ หลักการนี้ต้องการจัดการฝึกให้เข้ากับสถานการณ์จริงโดยไม่คำนึงว่า**รูปแบบการฝึกนั้นจะจัดอย่างเป็นทางการหรือนอกระบบ** หลักการเรื่องนี้ต้องการขยายความคิดว่า การฝึกอบรมหรือเรียนรู้นั้นสามารถทำได้หลายรูปแบบไม่จำเป็นต้องจัดในชั้นเรียน หรือจัดการเรียนที่เป็นทางการ และที่สำคัญการฝึกอบรมนั้น จะต้องจัดทำทั้งในเชิงแนวราบหรือเชิงขยาย (ปริมาณ) และแนวตั้ง (คุณภาพ) โดยเฉพาะการส่งเสริมสนับสนุนให้สถานประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญ เพราะสถานประกอบการจะเป็นหน่วยงานสำคัญที่สุดหน่วยหนึ่งที่สามารถสนับสนุน และดำเนินการฝึกอบรมได้ตรงกับความต้องการและคัดเลือกคนเข้าอบรมได้เหมาะสม ตลอดจนสามารถกำหนดเนื้อหาและระยะเวลาได้แน่นอนที่สุดที่สำคัญการฝึกที่จัดหรือสนับสนุนโดยสถานประกอบการนั้น สามารถจัดได้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือมีความยืดหยุ่น คล่องตัวได้มากกว่าองค์กรของรัฐ อย่างไรก็ตามสำหรับบทบาทของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่จะทำหน้าที่ให้สอดรับกับหลักการข้างต้นนั้นยังประสบปัญหาหลายประการ

ประการแรก การฝึกอบรมทักษะฝีมือโดยหน่วยงานของรัฐ มีระเบียบ กฎเกณฑ์ควบคุม กำกับค่อนข้างเข้มงวด ทำให้โอกาสในการปรับสถานการณ์ทำได้ยากกว่า ตัวอย่างของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่เห็นชัดเจนก็คือ การฝึกอบรมภายใต้กรอบ พ.ร.บ. ส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานที่กำหนดให้สถานประกอบการฝึกอบรมให้ลูกจ้างของตนเองต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฝึกที่เข้มงวด อาทิต้องจัดในห้องเรียนเป็นหลัก เป็นต้น

ประการที่สอง การฝึกทักษะฝีมือของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีทั้งการเรียนภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติรวมทั้งการจัดชั้นเรียนที่เน้นครูสอนเป็นศูนย์กลาง ระบบการเรียนจึงคล้ายกับโรงเรียนหรือวิทยาลัย อย่างไรก็ตามรูปแบบดังกล่าว กรมพัฒนาฝีมือแรงงานของเราไม่มีการปรับหรือปฏิรูปอย่างจริงจังในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมาทำให้เริ่มมีการตั้งคำถามว่าระบบเก่าอาจไม่มีประสิทธิภาพพอ หากไม่มีการปรับระบบการเรียน การสอน โดยเฉพาะในปัจจุบันที่มีการพัฒนารูปแบบการเรียนที่หวังผลหรือสามารถคาดหวังว่าผู้เรียนจะทำอะไรได้บ้างเมื่อจบไปแล้ว หรือผู้เรียนจะแก้ไขปัญหาอะไรบ้าง และอย่างไร ซึ่งแนวทางนี้เราเรียกว่าการฝึกแบบ “Competency Based Training” หรือ CBT ซึ่งการเรียนการสอบแนวนี้จำเป็นต้องปฏิรูปหลักสูตรและพัฒนาครูฝึกให้มีความพร้อม เพราะต้องมีการวางแผนงานและตระเตรียมงานล่วงหน้าค่อนข้างมาก

6.8 อนุสัญญาฉบับที่ 142 กำหนดให้รัฐจัดข้อมูลการจ้างงานให้มากและกว้างขวางเท่าที่จะทำได้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับกำลังคนทุกระดับ ตั้งแต่วัยเด็ก วัยหนุ่มสาว และผู้ใหญ่ รวมทั้งกลุ่มคนพิการด้วย ข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีประเด็นสำคัญๆ อาทิ ลักษณะอาชีพ ลักษณะการฝึกอบรม โอกาสที่จะเข้ารับการฝึก สถานการณ์การจ้างงาน และแนวโน้มความก้าวหน้าของอาชีพ รวมทั้งสภาพการทำงานในสาขาอาชีพดังกล่าว นอกจากนั้นยังให้คลุมถึงเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของงานอาชีพดังกล่าวด้วย

ประเด็นสำคัญในมาตรานี้ก็คือ การเสริมข้อมูลในเรื่องข้อตกลงสภาพการจ้างที่เกิดจากการทำข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ข้อตกลงนี้ปกติจะมีการจดทะเบียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน คือเป็นเอกสารที่รับรองสิทธิ หน้าที่ของนายจ้าง ลูกจ้างในเรื่องสภาพการจ้าง ข้อมูลดังกล่าวนี้ จะมีรายละเอียดสภาพการจ้าง สามารถเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กำลังคนศึกษาและทำความเข้าใจถึงลักษณะประเภทอุตสาหกรรมที่ตนเองสนใจหรือเลือกที่จะเรียนรู้ โดยเฉพาะสภาพการทำงานในสาขาอาชีพอันจะช่วยในการตัดสินใจเลือกฝึกหรือเรียนรู้อาชีพนั้นๆ

ปัญหาอุปสรรคของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานก็คือ ไม่มีการตระเตรียมหรือคิดถึงการนำประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานมาขมวดอยู่ในหลักสูตรการเรียน การสอนฝีมือทักษะด้วยเหตุผลง่ายๆ คือ มีหน่วยงานอื่น (กรมสวัสดิการฯ) ของกระทรวงทำหน้าที่หรือมีภารกิจที่ต้องให้ความรู้ด้านนี้อยู่แล้ว อุปสรรคนี้ฟังดูแล้วไม่น่าจะแก้ไขได้ยากเพราะหากมีหน่วยงานอื่นในกระทรวงทำอยู่แล้ว **สิ่งที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถทำได้ก็คือการบูรณาการวิชาหรือนำประเด็นดังกล่าวมาเป็นหลักสูตรของการฝึกอาชีพได้** อย่างไรก็ตามมีปัญหาอื่นๆ ที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไป อาทิปัจจุบันนโยบายการฝึกอบรมเรื่องสิทธิแรงงานเริ่มผ่อนคลาย หรือทำน้อยลง เนื่องจากมีเอกสารหรือหนังสือ รวมทั้งมีการเปิดสอนเนื้อหาวิชากฎหมายแรงงานกันอยู่ทั่วไปในมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยเพราะฉะนั้นการสอนทักษะฝีมือ จึงมีนโยบายอุทิศเวลาส่วนใหญ่ให้กับการฝึกทักษะฝีมือมากกว่า ซึ่งทัศนะดังกล่าวนี้อาจไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะการเรียนรู้หรือฝึกอบรมจำเป็นต้องทำต่อเนื่องและตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ที่สำคัญเป็นการเรียนรู้จากข้อเท็จจริง หรือสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นมิใช่จากตำรา ผลที่จะได้รับจึงแตกต่างกันค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามในส่วนของการมีข้อมูลข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น ในทางปฏิบัติข้อตกลงร่วมไม่ได้ครอบคลุมงานอุตสาหกรรมหรือบังคับใช้ทั้งอุตสาหกรรม แต่มีผลเฉพาะคู่กรณี

หรือคู่สัญญาเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อตกลงร่วมครอบคลุมเฉพาะสถานประกอบการใดประกอบการหนึ่งเท่านั้น และที่สำคัญสถานประกอบการที่มีข้อตกลงร่วมจดทะเบียนกับหน่วยราชการมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนสถานประกอบการที่มีกว่า 3 แสนรายในประเทศไทย .

6.9 อนุสัญญาฉบับที่ 142 ระบุให้รัฐขยายและปรับปรุงงานฝึกทักษะฝีมือรวมทั้งค่อยๆ ปรับระบบการฝึกและการแนะแนวอาชีพให้มีเอกภาพสามารทำงานสอดคล้องกันได้ โดยเฉพาะเพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิตในช่วงการทำงานของกำลังแรงงาน หลักการนี้สอดรับกับแนวทางปัจจุบันซึ่งเชื่อว่าการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและจริงจังเท่านั้น จะเป็นหลักประกันการมีงานทำได้แน่นอนกว่าสิ่งอื่นๆ เพราะอย่างน้อยการฝึกอบรมที่สม่ำเสมอจะนำมาซึ่งความมั่นใจในการทำงานรวมทั้งมีทักษะที่ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง

สำหรับปัญหาอุปสรรคของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน **แนวความคิดในกรอบนี้ยังมีนโยบายไม่ชัดเจนหรือแจ้งชัด** ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการขยายการฝึกสาขาอาชีพและประเภทช่างฝีมือออกไป แต่ไทยไม่มีนโยบายชัดเจนถึงการบูรณาการหน่วยงานฝึกทั้งหลายให้มาร่วมกันทำแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายแนวเดียวกัน ลักษณะการจัดทำหรือให้บริการจึงอยู่ที่ต่างคนต่างทำ ส่วนนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) นั้น มีการริเริ่มแนวคิดและผลักดันการฝึกอบรมต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อไทยมีการใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานปี 2545 ที่สนับสนุนให้สถานประกอบการฝึกอบรมลูกจ้างของคนอย่างต่อเนื่อง และการผลักดัน E-learning ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ไทยยังไม่ได้รับรองรูปแบบการเรียนรู้ซึ่งมีหลายมิติหรือมีความหลากหลายของรูปแบบแต่ยังคงยึดติดรูปแบบชั้นเรียน มีครูสอนเป็นศูนย์กลางขาดการมีส่วนร่วมของผู้เรียน แนวทางนี้ถูกนำไปใช้กำกับการฝึกอบรมที่

จัดทำโดยนายจ้างโดยระบุเงื่อนไข การเรียน การสอน ที่ต้องจัดทำอย่างเป็นทางการ ในขณะที่โลกแห่งความเป็นจริง การเรียนรู้ หรือการฝึกอบรมมีการจัดทำในรูแบบต่างๆ จำนวนมาก อาทิ การที่ลูกจ้างเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน หรือนายจ้างจัดให้คนงานเก่าดูแลหรือกำกับสอนงานคนงานใหม่ หรือการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง เป็นต้น อุปสรรคเหล่านี้หากได้รับการแก้ไขเชื่อว่าระบบการฝึกอบรมของไทยจะมีหลากหลาย และสามารถจัดให้บริการแก่ลูกจ้างได้ทั่วถึงและบ่อยครั้งยิ่งขึ้น

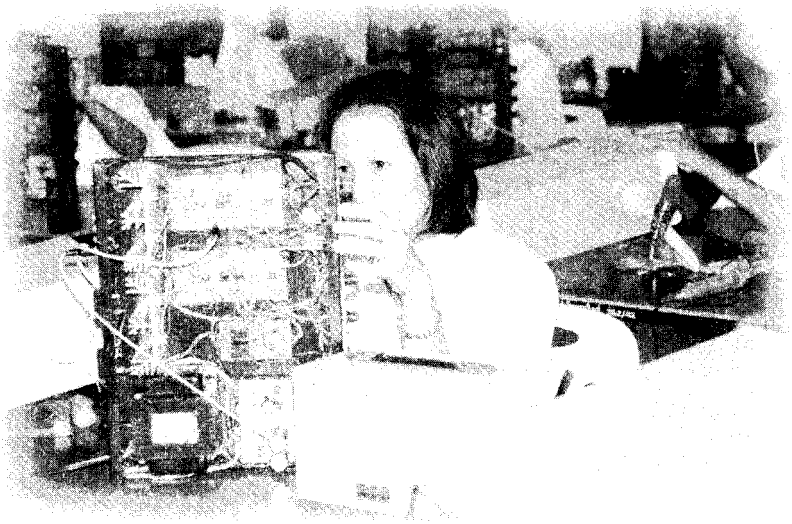
6.10 สำหรับการดึงภาคเอกชนโดยเฉพาะองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมทักษะฝีมือ แนวทางนี้ยึดหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ทำงานภายใต้กรอบไตรภาคี คือมีหุ้นส่วน 3 ฝ่าย (นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล) ทั้งนี้ได้พิจารณาเห็นว่าการทำงานให้ลุล่วงมีประสิทธิภาพจะขาดการร่วมมือ รับรู้และสนับสนุนจากแต่ละฝ่ายไม่ได้โดยเฉพาะเรื่องการฝึกทักษะฝีมือ ซึ่งปัจจุบันมีสถานประกอบการเข้ามามีบทบาทสำคัญเพราะนายจ้างเป็นผู้รับผลจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และต้องจัดการบริหารเพื่อให้แข่งขันกับคู่ค้าได้ เพราะฉะนั้นการฝึกอบรมลูกจ้างของตนจึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่สุดประการหนึ่ง

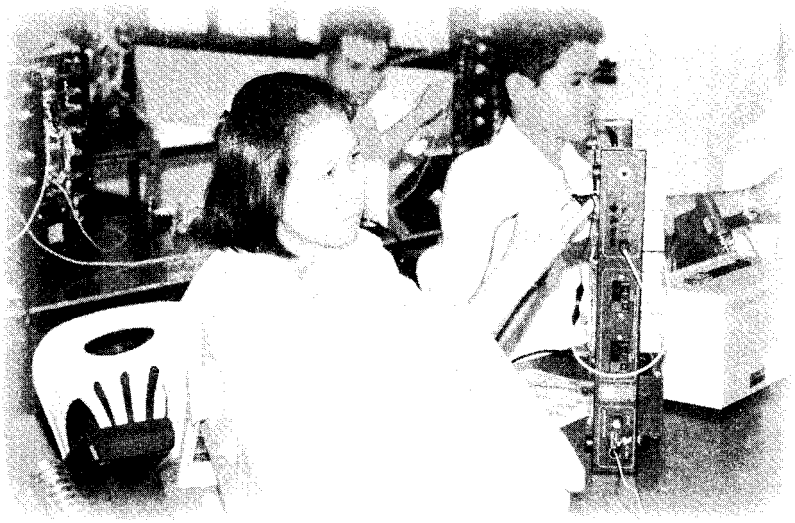
สำหรับในส่วนของลูกจ้างเองจำเป็นต้องเรียนรู้และอบรมตลอดชีวิต หากต้องการมีความมั่นคงในการทำงานและสามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการทำงาน สำหรับภาครัฐหากนายจ้าง ลูกจ้าง สนับสนุนแนวทางรัฐบาลโอกาสที่ประเทศจะพัฒนาได้อย่างรวดเร็วในภาพรวมจะเด่นชัดยิ่งขึ้น ความสำคัญดังกล่าวทุกฝ่ายเข้าใจแต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคมากมาย ประการแรกกรอบการทำงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แม้จะร่วมมือกับสถานประกอบการมากขึ้นแต่ยังไม่เพียงพอ นโยบายของกรมยังไม่ชัดเจนที่จะดึงหุ้นส่วน (นายจ้าง - ลูกจ้าง) เข้ามาร่วมงานอย่างเต็มที่ ที่สำคัญระบบยังไม่ได้รับความร่วมมือจากสถาน

ประกอบการเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมา**จากการไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของอุตสาหกรรมได้ทันท่วงที**

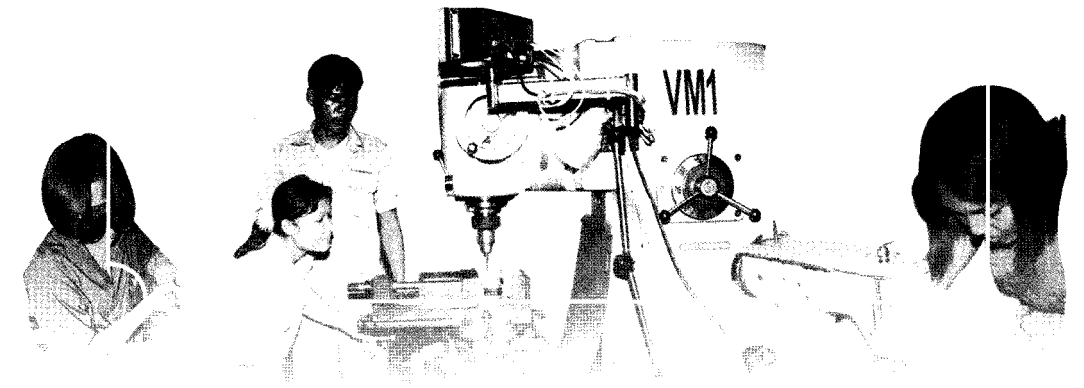
ประการที่สอง ในระหว่างภาครัฐด้วยกันเองยังไม่มีการทำงานอย่างมีเอกภาพในเรื่องกระบวนการพัฒนาคน ยังมีความซ้ำซ้อนระหว่างการทำงานในเชิง "การศึกษา" (Education) และเชิง "ฝึกอบรม" (Training) ทำให้ภาคเอกชนหรือ**สถานประกอบการเกิดความสับสน และเกิดความไม่เชื่อมั่นในด้านความต่อเนื่องและการยืนหยัดในเรื่องหลักการหรือนโยบาย**

ประการที่สาม กรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังไม่ได้ประชาสัมพันธ์มากพอในเรื่อง **พัฒนาการปัจจุบันที่เน้นความสำคัญในเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) การฝึกอบรมในสถานประกอบการ (Workplace Training) และการฝึกแบบหวังผลให้สามารถทำงานได้จริง (Competency Based Training)** ทั้ง 3 ประเด็นนี้ สอดรับกับความต้องการพื้นฐานของสถานประกอบการ และเป็นสิ่งที่ลูกจ้างควรรับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมตลอดจนการเปลี่ยนทัศนคติเพื่อรองรับสิ่งเหล่านี้ เชื่อกันว่าหากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถจัดระบบและทำงานอย่างต่อเนื่องในเรื่องดังกล่าว ความร่วมมือและการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากทุกฝ่ายจะมีมากขึ้น อย่างไรก็ดีการดำเนินงานและให้ความสำคัญต่อเรื่องข้างต้นมีความจำเป็นที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องเร่งรัด ปรับปรุง และปฏิรูปโครงสร้าง และพัฒนาบุคลากรครูฝึก และการส่งเสริมสนับสนุนร่วมมือกับภาคนายจ้าง และลูกจ้างให้มากกว่าปัจจุบัน





“ส่วนมาตรการเข้มข้นคือการให้สัตยาบัน
อนุสัญญา ฉบับที่ 142 ซึ่งจะนำไปสู่การมีพันธะ
ที่กระทรวงแรงงานต้องปฏิบัติ รวมทั้งกดดัน
ให้กระทรวงอื่นๆ เข้ามามีบทบาทได้มากกว่า
ปัจจุบัน”



บทที่ 7

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ได้ทราบหลักการ แนวทางปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค์ที่จะบรรลุถึงมาตรฐานตามอนุสัญญาฉบับที่ 142 ไปแล้วในบทสุดท้ายจะประมวลข้อเสนอแนะเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้พิจารณา **ว่ามีจุดอ่อนด้านใดที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุ อนุสัญญาฉบับที่ 142**

7.2 ในด้านบูรณาการภารกิจ การแนะแนวอาชีพ ฝึกทักษะฝีมือ และการจัดหางานให้คนทำเนื่องจากมีหลายกรมเกี่ยวข้องจึงต้องมองภาพรวมโดยเฉพาะในระดับกระทรวงแรงงานจำเป็นต้องประชาสัมพันธ์ ให้รับทราบและเข้าใจตลอดจนหารือถึงประเด็นที่มีการยอมรับร่วมกัน ให้เกิดการยอมรับและบูรณาการภารกิจข้างต้น มาตรการที่จะทำเริ่มต้นตั้งแต่เบาไปหาหนัก แนวทางที่ผ่อนคลายในขั้นต้นก็**คือ การประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวง** ให้เห็นความสำคัญและทำความเข้าใจกับอนุสัญญาฉบับที่ 142 อันดับต่อไปอาจเพิ่มความเข้มข้นในด้าน**การประสานงานหรือทำงานร่วมกันระหว่างกรม และหากไม่ได้ผลอาจต้องบูรณาการงานที่เกี่ยวข้อง แต่อยู่ต่างกรมได้เข้ามาอยู่รวมกัน**

ส่วนมาตรการเข้มข้นคือการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 142 **ซึ่งจะนำไปสู่การมีพันธะที่กระทรวงแรงงานต้องปฏิบัติ รวมทั้งกดดันให้กระทรวงอื่นๆ เข้ามามีบทบาทได้มากกว่าปัจจุบัน** เพราะเป็นเงื่อนไขพันธะในนามรัฐบาลมิใช่พันธะของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

7.3 ในด้านการพัฒนาฝีมือทักษะแรงงานและอาชีพเห็นควรให้แต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ ในกรอบของการศึกษาจะต้องเข้มข้นในด้านคุณภาพ เพื่อให้เยาวชนเมื่อพ้นช่วงหรือผ่านการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic

อยู่แล้ว เพียงแต่หน่วยงานเหล่านั้นยังไม่นำกลไกเหล่านั้นไปประยุกต์ใช้อย่างเต็มที่ ยกตัวอย่างเช่นการสนับสนุนคนพิการฝึกทักษะฝีมือ เพื่อโอกาสการมีงานทำในตลาดเปิด ปัจจุบันรัฐบาลไทยโดยกระทรวงแรงงานได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วย การฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) อนุสัญญาฉบับนี้ก่อพันธะแก่รัฐบาลไทย ที่จะต้องสนับสนุนส่งเสริมการฝึกอาชีพและการมีงานทำของคนพิการในตลาดเปิด เพราะฉะนั้นทุกหน่วยงานของกระทรวงแรงงาน (และกระทรวงอื่นๆ) สามารถนำไปประยุกต์ใช้นับตั้งแต่ การเสนอ พ.ร.บ. การปฏิรูปโครงสร้างการฝึกและการส่งเสริมสถานประกอบการให้จ้างคนพิการ เป็นต้น สำหรับบทบาทของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรย้ำความสำคัญของแรงงานคนพิการ นอกเหนือจากการจัดแข่งขันฝีมือคนพิการ โดยเพิ่มแนวทางเลือกและการเข้าถึงเพื่อเพิ่มโอกาสและลดการเลือกปฏิบัติด้วยการกำหนดระเบียบแนวทางการส่งเสริมทักษะแรงงานคนพิการควบคู่กันไป

สำหรับกลุ่มอื่นๆ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้พยายามดำเนินการ โดยจัดบริการให้แรงงานนอกระบบมากขึ้น ประเด็นที่ต้องติดตามก็คือ จะทำอย่างไรในเรื่องการเข้าถึง (Accessibility) เพราะระยะทางที่ใกล้ไกล ค่าใช้จ่าย และความรู้พื้นฐาน หากไม่จัดการให้ดี สามารถเป็นตัวอุปสรรคในการเข้าถึงได้

7.10 ในการเข้าถึงแรงงานทุกคนด้านพัฒนาทักษะฝีมือนั้น สำหรับบางกลุ่มจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์และภารกิจที่พิจารณาเป็นกรณีพิเศษ อย่างเช่น กรณีแรงงานต่างด้าว จำเป็นจะต้องพิจารณากลุ่มที่ถูกกฎหมายและเข้ามาทำงานในลักษณะชั่วคราว และนายจ้างต้องเข้ามารับผิดชอบค่าใช้จ่าย นอกจากนั้น หลายกรณีอาจกำหนดให้มีการฝึกอบรมก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทยเหมือนเช่นหลายประเทศดำเนินการอยู่ อาทิ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ซึ่งแนวปฏิบัติของประเทศดังกล่าวควรมีการสรุป ศึกษาและประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

7.11 ส่วนแรงงานไทยไปต่างประเทศ การฝึกทักษะเริ่มมีการใช้แพร่หลายมากขึ้นแต่ก็ควรพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะจะมีค่าใช้จ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง และแรงงานจำนวนมากต้องเสียค่าหัวให้บริษัทจัดหางาน เพราะฉะนั้นหากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานฝึกให้ก็ควรมี**การลดค่าหัวให้กับคนหางาน** ขณะเดียวกันต้องระมัดระวังการจัดลำดับก่อนหลัง และสาขาอาชีพที่ฝึกเพราะบางสาขาจะมีคนสนใจฝึกเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นหากดูแลคนงานไทยไปต่างประเทศกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกลุ่มเดียว อาจเข้าข่ายเลือกปฏิบัติได้

7.12 อนึ่งการฝึกทักษะให้ทุกคนอย่างทั่วถึงนั้น บางมิติต้องทำความเข้าใจให้ชัดแจ้งในทางปฏิบัติ สำหรับหลักการเรื่องนี้ก็คือ **การสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน** ซึ่งประโยคนี้มีความหมายมากกว่า การเปิดฝึกโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ หรือเปิดกว้างให้ทุกคนอย่างที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานดำเนินการอยู่ในขณะนี้เพราะหากจะเน้นหลักการเข้าถึงจริง กรมพัฒนาฝีมือแรงงานต้องทำมากกว่านี้ กล่าวคือจะต้องมีหน่วยงานพิเศษ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลกลุ่มบางกลุ่มเป็นพิเศษ (เช่นคนพิการ) การจัดหน่วยพิเศษเพื่อแนะแนวและดำเนินงานที่จะประกันว่าคนพิการมีโอกาสเท่าคนอื่นๆ และพึงหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการบางอย่าง อาทิไม่จัดห้องสอบบนชั้น 10 ซึ่งไม่มีลิฟท์นำคนพิการขึ้นไป ไม่จัดห้องสอบที่ไกลเกินความจำเป็น เพราะคนพิการประสบปัญหาในการเดินทางไปสอบ หรือไปได้แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเป็นต้น **ทางออกในปัญหานี้ก็คือ พึงตระหนักและวางแผนเตรียมการทุกครั้งที่มีกรณีคนพิการเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะฝึกทักษะ การส่งเสริมการฝึกต่อเนื่อง และโอกาสในการทดสอบฝีมือ เป็นต้น**

7.13 การจัดการฝึกทักษะฝีมือโดยเน้นความคล่องตัว สอดรับกับสถานการณ์ หลักการนี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะการฝึกบางประเภทเสียค่าใช้จ่าย และเสียเวลาเป็นอันมาก เพราะฉะนั้นการส่งเสริมให้สถานประกอบการหรือนายจ้างจัดฝึกใน

สถานประกอบการจะเป็นทางเลือกที่ดีมากเพราะปัจจุบันมีการจัดทำกันอย่างกว้างขวางและเป็นการง่ายต่อนายจ้างในการดำเนินงาน เพราะลูกจ้างมาทำงานทุกวันและสามารถทำงานไปฝึกไป เพราะฉะนั้นกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจำเป็นต้องทบทวนว่าระบบการฝึก การสอนปัจจุบัน มีความเคร่งครัดเกินไปหรือไม่ ใช้เวลาสำหรับการสอนบางประเด็นที่ปัจจุบันอาจไม่สำคัญมากเกินไปหรือเปล่า ที่สำคัญการฝึกอบรมดังกล่าวจะต้องมั่นใจว่านายจ้างต้องการจริงๆ และเมื่อจบการฝึกแล้วนายจ้างสามารถใช้ประโยชน์จากผู้รับการฝึกได้

7.14 ในปัจจุบัน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานดูแลกำกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้นายจ้างฝึกอบรมลูกจ้างของตนเอง เพราะฉะนั้นหากปรับปรุงระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยจะช่วยทำให้การฝึกอบรมทำได้แพร่หลายมากกว่าในปัจจุบัน เพราะระเบียบปัจจุบันยังขาดความคล่องตัว อาทิ ต้องจัดในชั้นเรียนซึ่งข้อเท็จจริงขัดกับการฝึกอบรมซึ่งสามารถจัดทำได้ทุกที่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงควรพิจารณาหาช่องทางกำกับดูแล และเน้นความคล่องตัวให้มากกว่าปัจจุบัน ทางหนึ่งซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว ก็คือคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานเห็นชอบรูปแบบการฝึกนอกชั้นเรียน จึงถือเป็นโอกาสที่ดีในการต่อยอดและหาทางส่งเสริม เพื่อให้การฝึกอบรมได้แพร่หลายและจัดทำได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

7.15 อนุสัญญาฉบับที่ 142 กำหนดให้มีข้อมูลสภาพการทำงาน ตลาดแรงงาน ให้คนจะเข้ารับการฝึกได้รับรู้ก่อนและหลังฝึกอบรม ประเด็นนี้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถดำเนินการได้ โดยประสานกับกรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจให้ข้อมูลพร้อมๆ กับการแนะแนวอาชีพก่อนการเข้าฝึกอบรม ในขั้นต้นข้อมูลอาจเป็นการทั่วไป และหากเป็นไปได้ควรเพิ่มข้อมูลรายละเอียดข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยในขั้นต้นข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นกรณีศึกษา หรือกรณีตัวอย่างเพื่อการศึกษา เป็นต้น

7.16 ในส่วนของการส่งเสริม การเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นหลักการสำคัญที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการโดยเร็ว เพราะชีวิตคนทำงานยืนยาวนาน คือต้องใช้เวลากว่าสองในสามของชีวิตทำงานเลี้ยงชีพ ในขณะที่เทคโนโลยีเปลี่ยนเร็ว ทักษะฝีมือจำต้องเปลี่ยนตาม ความชำนาญที่มีมาก่อนจำเป็นต้องฝึกอบรมต่อ เพื่อรองรับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนใหม่ การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นแนวทางใหม่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่จะต้องจัดทำให้เป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะส่งเสริมให้สถานประกอบการเป็นผู้ดำเนินการฝึกหรือสนับสนุนการฝึกโดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานสนับสนุนอย่างใกล้ชิดทั้งภายใต้กรอบ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และภายใต้มาตรการอื่นๆ รวมทั้งการฝึกอบรมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการด้วย

7.17 นอกจากนั้นกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องส่งเสริมรูปแบบการเรียนรู้ การสอนและพัฒนาการสอนที่หลากหลาย รวมทั้งระบบการเรียนรู้ทางไกล และ E-Learning โดยเน้นการเรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งผู้ใช้แรงงานไม่จำเป็นต้องเข้าชั้นเรียนและเป็นการเปิดโอกาสให้คนที่อยู่ห่างไกลมีโอกาสเรียนรู้ได้ทั่วถึงทั้งนี้โดยการสนับสนุน การเรียนรู้เสมือนของจริง (Virtual Skill Learning) ให้เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ตลอดชีวิต **ข้อเสนอแนะที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถดำเนินงานได้ทันทีในขณะนี้ก็คือ การประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักให้เห็นความสำคัญของการเรียนรู้ตลอดชีวิตรวมทั้งบูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ ที่ทำงานด้านนี้อยู่แล้ว**

7.18 ที่สำคัญกรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรปฏิรูปและพัฒนาหลักสูตร อุปกรณ์การเรียน การสอน ให้สอดคล้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต หลักสูตรเก่าจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุง เพราะเทคโนโลยีก้าวหน้าและไม่หยุด เพราะฉะนั้นหากไม่ปรับปรุงหลักสูตรอาจล้าหลังได้

7.19 การมีส่วนรวมขององค์กรนายจ้าง และลูกจ้าง เป็นสิ่งที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องถือเป็นวาระสำคัญและเป็นนโยบายของกรมที่ต้องเร่งรัดดำเนินการ ที่ผ่านมากรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้ความสำคัญต่อหุ้นส่วนการพัฒนาฝีมือไม่ชัดเจนแม้จะมีกิจกรรมต่อเนื่องแต่ยังขาดความชัดเจนในเรื่องนโยบายและเป้าหมาย ในอนาคตอันใกล้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรประกาศปีเพิ่มผลผลิต และปีแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งทั้งสองสิ่งต้องการความร่วมมือ จากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเมื่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีนโยบายต้องการฝึกเพื่อการมีงานทำ

7.20 ความร่วมมือจากองค์กรลูกจ้างหรือลูกจ้างเป็นสิ่งต้องทบทวนและถือเป็นความจำเป็นเพราะเป้าหมายของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ พัฒนาทักษะของลูกจ้างเป็นหลัก และถือเป็นเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Objective) เพราะการแข่งขันของประเทศมาจากคุณภาพของคนทำงานควบคู่กับความสามารถในการบริหารจัดการของนายจ้างสถานประกอบการ

7.21 โดยสรุปในเรื่องนี้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องมีแนวทางการบริหารจัดการที่ชัดแจ้งว่าต่อไปนี้เป้าหมายหลักการทำงานของกรม ก็คือความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหุ้นส่วน 2 ฝ่าย คือ องค์กรนายจ้าง หรือสถานประกอบการและองค์กรลูกจ้าง กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องปฏิรูปกระบวนการบริหารโดยลดความสำคัญของการบริหารแบบรวมศูนย์กลับไปเน้นความต้องการของนายจ้างและสถานประกอบการควบคู่ไปกับการพัฒนาลูกจ้างให้มีศักยภาพสามารถทำงานได้จริงและต่อเนื่องด้วยความมั่นใจและมีโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิต **โดยเน้นว่านับแต่นี้ต่อไปผลลัพธ์ของการฝึกก็คือโอกาสการมีงานทำที่ยั่งยืน ในส่วนของลูกจ้างควรรณรงค์ส่งเสริมให้การฝึกทักษะฝีมือ เป็น “สิทธิ” พื้นฐานของลูกจ้าง** เพื่อให้เกิดการยอมรับและรับรอง ทั้งนี้เชื่อว่าหากนายจ้างเข้าใจก็จะให้ความเห็นชอบเพราะนายจ้างทุกคนล้วนต้องการลูกจ้างที่มีคุณภาพ

อนึ่งตามที่แนะนำให้นำระบบ CBT มาปรับใช้กับระบบการฝึกทักษะฝีมือไทย ตามข้อ 7.4 จึงขอให้ความหมายของคำว่า Competency ดังนี้

1. Miranda Martin ได้ให้ความหมาย Competency ดังนี้

"เป็นที่เข้าใจกันว่า Labour Competency จะรวมถึง ทัศนคติ ความรู้ และทักษะ ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินงานและพัฒนาภารกิจ หน้าที่ และงานที่หลากหลายได้อย่างสมบูรณ์และประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับ กฎเกณฑ์วิธีทำงานและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมด้านแรงงานโดยจะต้องเป็นสถานการณ์ในการทำงานจริงและภายใต้การจัดกลุ่มงานย่อยที่จะสอดรับกับความสามารถของแต่ละหน่วย ซึ่งแต่ละหน่วยงานย่อยจะมีการกำหนดเกณฑ์ที่สามารถประเมินหรือวัดความสามารถได้"

Miranda : "In a general way ,it is understood that labour competency gathers the attitudes, knowledge and skills that allow developing a comprehensive number of functions and tasks successfully in accordance with the performance criteria that are deemed appropriate in the labour environment. They can be identified in real work situations and they are described by grouping productive tasks according to areas of competency (more or less permanent function), specifying in each of the tasks the criteria through which the performance can be assessed as competent."

---

*Miranda, Martin "Transformacio'n de la Edncatio'n Media Te'enieo Protesional" อ้างในหนังสือ ILO, 40 questions on labour Policy. Montevideo 2004 น.11

2. Leonard Mertens ได้อธิบายความหมายของ Competency ไว้ดังนี้

"Mertens ได้อธิบายข้อแตกต่างระหว่าง Qualification และ Competency โดยระบุว่า Qualification เป็นกลุ่มที่รวมถึง ความรู้ (knowledge) และความสามารถ (Capacity) ซึ่งแต่ละคนจะได้รับในช่วงการศึกษาเล่าเรียนหรืออบรม แต่ Competency เกี่ยวพันเฉพาะบางประเด็นของกลุ่มความรู้หรือความสามารถเฉพาะบางตัวที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุถึง "ผล" ที่มีการระบุหรือกำหนดความต้องการเอาไว้ ภายใต้สถานการณ์ที่ระบุ โดยสรุป (competency) เป็นความสามารถจริงที่ต้องการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือได้ผลลัพธ์ภายใต้กรอบที่กำหนด"

Mertens : "He makes an interesting contribution that helps to distinguish between qualification and competency. While we understand that qualification is a group of knowledge and capacities that individuals acquire during socialisation and training processes, competency refers only to certain aspects of the store of knowledge and abilities: the ones necessary to achieve certain results demanded by a specific circumstance; the actual capacity to achieve an objective or result in a given context."

---

* "Mertens, Leonard, Labour Competence, emergence, analytical trameworks and institutional models," อ้างในหนังสือ ILO, 40 Questions on Labour Competency Montevidio, 2004.

บรรณานุกรม

1. - พ.ร.บ. ส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545
2. - กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แผนยุทธศาสตร์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 2552-2554 โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2552-2554 โดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. - Percy J Wornsnop . Competency Based Training : How to do it for Trainers. 1993
4. - John Foyster : Getting to grips with Competency-Based Training and Assessment. Tafe Nation Centre For Research and Development. 1990
5. - ILO C.142 Human Resources Develpment Convention. 1975 ที่มา www.ilo.org
6. - ILO Recommendation 195. Recommendation Concerning Human Resources Development : (Education, Training and Lifelong Learning) 2005.
7. - Zang Xisheng, The Urgent Needs to discuss Lifelong Learning. Lifelong Learning, Education Alliance Quartery, 2009
8. - Soong Hee Han, Lifelong Learning on the Market Shelf. Lifelong Learning, Education Alliance Quartery, 2009
9. - ILO, The Role of the Tripartite in Employment Generation Through Skill Development (author N.A.)
10. - ILO, A Guide to improving Workplace Learning in Asia and Pacific. (Skill-AP)
11. - ILO. Issues in Workplace Learning in Asia and the Pacific, A Report of ILO / Skill / AP / Japan / OVTA - 2008