รายงานการศึกษาเชิงนโยบาย

Human Capital Superboard

กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

สำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาการเรียนรู้
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
พฤษภาคม 2568

บทสรุปผู้บริหาร

รัฐบาลไทยแถลงนโยบาย “ลงทุนในคน” ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๙ โดยรัฐบาลกำหนดเป้าหมายสร้างตำแหน่งงานทักษะสูงจำนวน ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งภายในระยะเวลา ๕ ปี พร้อมกันนี้ รัฐบาลมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายทุนมนุษย์ (Human Capital Superboard: HCS) เป็นกลไกหลักในการบูรณาการนโยบายข้าม ๔ กระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ สำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาการเรียนรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงศึกษาและจัดทำรายงานการศึกษาเชิงนโยบายฉบับนี้ขึ้น โดยสำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาการเรียนรู้วิเคราะห์และเปรียบเทียบกลไกการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวใน ๖ ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์ และมาเลเซีย เพื่อนำบทเรียนมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

รายงานการศึกษาฉบับนี้นำเสนอประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ ๔ ประการ ประการที่ ๑ ทุกประเทศที่ประสบความสำเร็จล้วนตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเป็นฐานรองรับการทำงาน ประการที่ ๒ รัฐบาลต่างประเทศสร้างกลไกการเงินที่ยั่งยืนผ่านการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ถึง ๑.๐๐ เพื่อลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน ประการที่ ๓ ทิศทางสากลในปัจจุบันมุ่งเน้นการควบรวมภารกิจด้านการศึกษาและแรงงานเข้าด้วยกันภายใต้การกำกับดูแลร่วมกัน ประการที่ ๔ ทุกประเทศประยุกต์ใช้เครื่องมือดิจิทัลและระบบการคาดการณ์ทักษะเป็นโครงสร้างพื้นฐานใหม่ เช่น คลังหน่วยกิต แฟ้มสะสมผลงานอิเล็กทรอนิกส์ และระบบจับคู่งานด้วยปัญญาประดิษฐ์

นอกจากนี้ คณะกรรมการ HCS ของประเทศไทยจำเป็นต้องมีคุณลักษณะ ๖ ประการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กฎหมายมอบอำนาจเด็ดขาดให้ผูกพันการทำงานของทุกกระทรวง องค์กรมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะ รัฐจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ถึง ๑.๐๐ คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทระยะ ๕ ปีพร้อมรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา และรัฐจัดโครงสร้างองค์กรในรูปแบบไตรภาคีที่เชื่อมโยงภาครัฐ นายจ้าง แรงงาน และภาคการศึกษาเข้าด้วยกัน

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาการเรียนรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เสนอแนวทางการดำเนินงาน ๒ รูปแบบ รูปแบบแรกคือโมเดล A รัฐบาลควรตราพระราชบัญญัติ HCS ขึ้นใหม่และบูรณาการเข้ากับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยรัฐบาลจัดตั้งโครงสร้างองค์กรแบบไตรภาคีและมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ พร้อมทั้งรัฐบาลควรขยายกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานให้ครอบคลุมการทำงานทุกมิติ ซึ่งแนวทางนี้ใช้เวลาดำเนินการ ๑๒ ถึง ๒๔ เดือน และสร้างความยั่งยืนในระยะยาว รูปแบบที่สองคือโมเดล D รัฐบาลควรฟื้นฟูคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามมติคณะรัฐมนตรีเดิมเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ทันทีภายใน ๓ ถึง ๖ เดือน ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถเริ่มดำเนินงานตามรูปแบบที่สองในระยะเริ่มต้น ก่อนที่รัฐบาลจะเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้พระราชบัญญัติเต็มรูปแบบตามรูปแบบแรกภายในระยะเวลา ๒ ถึง ๓ ปี

ทั้งนี้ รัฐบาลพึงระมัดระวังการดำเนินงานใน ๓ ประเด็น ได้แก่ รัฐบาลต้องบริหารจัดการความซับซ้อนทางการเมืองระหว่างกระทรวงอย่างรอบคอบ รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีแทนการตราพระราชบัญญัติเพื่อป้องกันความเสี่ยง และรัฐบาลต้องออกแบบโครงสร้างองค์กรใหม่ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบัน

Human Capital Super Board (HCS)

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
| พฤษภาคม 2569

๖ คุณลักษณะของ HCS Board

1 ประธานระดับนายกฯ/รองนายกฯ

กำหนดทิศทางและขับเคลื่อนนโยบาย

แม่แบบ: เกาหลีใต้

2 Legal Supremacy ผูกพันทุกกระทรวง

อำนาจตามกฎหมายเหนือกว่ามติ/คำสั่ง

แม่แบบ: เกาหลีใต้ ม.3

3 Statutory Body ไม่ใช่คำสั่งนายกฯ

จัดตั้งโดยกฎหมาย มีฐานะนิติบุคคล

แม่แบบ: สิงคโปร์ SSG Act

4 Levy จากนายจ้าง 0.25%–1%

มีการลงทุนเฉพาะทางเพื่อความยั่งยืน

แม่แบบ: สิงคโปร์/มาเลเซีย/ไอร์แลนด์

5 แผนแม่บท 5 ปี + รายงานรัฐสภา

วางแผนระยะยาว ตรวจสอบได้

แม่แบบ: เกาหลีใต้ ม.5

6 ไตรภาคี / Tripartism

รัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง และภาคการศึกษา

แม่แบบ: สิงคโปร์ + เกาหลีใต้

★ แนะนำอันดับ 1

Model A: ตรา พ.ร.บ. HCS ขึ้นใหม่

Best in long term — ครอบคลุม 6/6 มิติ

ใช้แม่แบบ Framework Act ของเกาหลีใต้ ผสานกับ Statutory Board ของสิงคโปร์

บูรณาการกับร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

สร้างระบบ HCS ที่ยั่งยืน ครบวงจร และมีอำนาจตามกฎหมาย

ข้อจำกัด

- ใช้เวลา 12–24 เดือน
- แรงต้านการเมือง

Model B: แก้ พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติ 2560

✓ แนวทาง เพิ่มอนุกรรมการด้าน HRD ใน กยช.

✗ เหตุที่ไม่แนะนำ กยช. ผูกกับมติความมั่นคง (ทหาร 41%)

Model C: ควบรวมหน่วยงาน 3 องค์กร

สภาการศึกษา + คกก. พัฒนาฝีมือแรงงาน + ภารกิจ HRD ของ สศช.

✓ แนวทาง รวม สภาการศึกษา + คกก. พัฒนาฝีมือแรงงาน + ภารกิจ HRD ของ สศช. (แม่แบบ SSG+WSG สิงคโปร์)

✗ เหตุที่ไม่แนะนำ

ซับซ้อนทางการเมืองสูง ต้องแก้ พ.ร.บ. หลายฉบับพร้อมกัน

⚖ แนะนำคู่ขนาน

Model D: ฟื้นฟู คกก. นโยบายและพัฒนาการศึกษา 2558

Politically feasible — เริ่มได้ใน 3–6 เดือน

แนวทาง Incremental Institutional Building ต่อยอดจากมติ ครม. 8 ธ.ค. 2558 ปรับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกลไกทำงาน เพื่อผลักดันนโยบาย HCS ทันที

ข้อจำกัด

- ฐานเริ่มต้นเป็นมติ ครม.
- Path dependency
- ไม่มีกองทุนเฉพาะ
- political ownership คลุมเครือ

Model D = ระยะแรกของ Model A — เริ่มทันทีด้วยมติ ครม. แล้วใช้ 2–3 ปีเปลี่ยนเป็น พ.ร.บ.

ข้อพึงระวังในการดำเนินการ

ก

ความซับซ้อนการเมืองระหว่างกระทรวง

ข

หลีกเลี่ยงคำสั่งนายกฯ แทน พ.ร.บ. (บทเรียนซอฟต์พาวเวอร์)

ค

ออกแบบไม่ให้ซ้ำซ้อนกับโครงสร้างเดิม

ที่มา: รายงานการศึกษาเชิงนโยบาย Human Capital Superboard — กรณีศึกษาจากต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (พฤษภาคม 2569)

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร๑
สารบัญ๓
บทที่ ๑ บทนำ ๖
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของรายงาน ๗
๑.๒ คำนิยามและขอบเขตของ Human Capital Superboard ๗
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา ๗
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย ๗
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ๘
บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ๑๐
๒.๑.๑ ทฤษฎีทุนมนุษย์ ๑๐
๒.๑.๒ การเรียนรู้ตลอดชีวิตและระบบนิเวศทักษะ ๑๑
๒.๑.๓ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติและการรับรองผลการเรียนรู้ ๑๑
๒.๑.๔ ธรรมาภิบาลข้ามภาคส่วนและไตรภาคี ๑๒
๒.๑.๕ งานวิจัยและรายงานนานาชาติที่เกี่ยวข้อง ๑๒
๒.๒ กรณีจากต่างประเทศ
๒.๒.๑ สิงคโปร์ - SkillsFuture Singapore ๑๔
๒.๒.๒ สาธารณรัฐเกาหลี - National HRD Committee ๑๖
๒.๒.๓ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ - EHDC Council ๑๘
๒.๒.๔ ไอร์แลนด์ - Human Capital Initiative ๒๐
๒.๒.๕ ฟินแลนด์ - OEF และ SECLE ๒๒
๒.๒.๖ มาเลเซีย - HRD Corp ๒๔
๒.๒.๗ ตารางเปรียบเทียบกรณีจากต่างประเทศ ๒๕
๒.๓ การดำเนินงานของประเทศไทยและนโยบายที่เกี่ยวข้อง
๒.๓.๑ ความเป็นมาและการทำงานของบอร์ดการศึกษาของประเทศไทย ๒๖
๒.๓.๒ แนวคิด “ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา” ของประเทศไทย ๒๘
๒.๓.๓ นโยบายกระทรวงศึกษาและการศึกษาการตั้ง HCS แบบข้ามกระทรวง ๓๐

บทที่ ๓ ระเบียบวิธีวิจัย
๓.๑ กรอบการวิจัย ๓๓
๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ๓๔
๓.๓ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ๓๕
๓.๔ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ๓๖
๓.๕ เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาและข้อจำกัด ๓๗
บทที่ ๔ ผลการวิเคราะห์
๔.๑ รูปแบบการกำกับดูแล (Governance Model) ๓๗
๔.๒ ฐานอำนาจทางกฎหมายและความต่อเนื่อง ๓๙
๔.๓ กลไกการเงิน (Financing Mechanisms) ๔๐
๔.๔ เครื่องมือดิจิทัล Credit Bank, E-Portfolio, AI Matching ๔๑
๔.๕ การมีส่วนร่วมไตรภาคีและข้ามภาคส่วน ๔๒
๔.๖ ผลการเทียบเคียงนโยบายไทยกับกรณีศึกษาต่างประเทศ ๔๒
๔.๗ ข้อสังเคราะห์ บทเรียน ๖ ประการ ๔๓
บทที่ ๕ สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
๕.๑ สรุปผลการวิจัย ๔๕
๕.๒ อภิปรายผล บริบทไทยและพัฒนาการล่าสุด ๔๕
๕.๓ โมเดลทางเลือก ๔ แบบสำหรับการจัดตั้ง HCS ๔๗
๕.๔ เงื่อนไขบังคับและหลักการ ๖ ประการ ๕๐
๕.๖ ข้อจำกัดและประเด็นที่ต้องระมัดระวัง ๕๑
๕.๗ บทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ๕๒
เอกสารอ้างอิง ๕๔
ภาคผนวก ก - ตารางเปรียบเทียบกลไก HCS ของ ๖ ประเทศ ๖๐
ภาคผนวก ข – รายชื่อกฎหมายต้นฉบับของแต่ละประเทศ ๖๖

บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของรายงาน

ในห้วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญความท้าทายเชิงโครงสร้างจากการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัย (Aged Society) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะ Generative AI และระบบอัตโนมัติ ตลอดจนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียวที่ต้องการทักษะใหม่จำนวนมาก รายงาน Future of Jobs Report ของ World Economic Forum ปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ระบุว่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ตำแหน่งงานทั่วโลกร้อยละ ๔๒ จะต้องการชุดทักษะใหม่ที่ยังไม่มีอยู่ในระบบการศึกษาปัจจุบัน ขณะที่ดัชนีทุนมนุษย์ (Human Capital Index) ของธนาคารโลก ปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ระบุว่าเด็กไทยที่เกิดในปัจจุบันจะมีผลิตภาพเพียงร้อยละ ๖๑ ของศักยภาพที่ควรจะเป็นหากได้รับการศึกษาและสุขภาพที่สมบูรณ์

ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบพัฒนากำลังคนของไทยมี ๓ ประการ ประการที่ ๑ ระบบการศึกษา การฝึกอาชีพ และตลาดแรงงาน ดำเนินการแยกส่วน (Silo) อยู่ภายใต้ ๓ กระทรวงหลัก คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.) และกระทรวงแรงงาน ทำให้หลักสูตรไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ประการที่ ๒ ขาดกลไกบูรณาการระดับสูงสุดที่มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวง คณะกรรมการที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีฐานะเพียงให้คำเสนอแนะ (Advisory) ประการที่ ๓ ขาดโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลและการเงินที่จะรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) ในระดับประเทศ เช่น Credit Bank E-Portfolio หรือกองทุนพัฒนาทักษะของนายจ้าง

ในด้านการเมืองและนโยบาย เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๙ นายประเสริฐ จันทรรวงทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แถลงนโยบาย ๕ แนวทาง “ลงทุนในคน” ต่อรัฐสภา โดยจุดเน้นหลักคือการจัดตั้ง Human Capital Superboard ในระดับนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เพื่อบูรณาการการทำงานของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวง อว. และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดยมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมกำหนดทิศทาง เป้าหมายคือผลิตกำลังคนทักษะสูง ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งภายในระยะ ๕ ปี และผลักดันแพลตฟอร์มทักษะแห่งชาติที่ครอบคลุม E-Portfolio การรับรองทักษะ และระบบจับคู่ตำแหน่งงาน

ประเด็นที่ทำให้รายงานฉบับนี้มีความสำคัญเชิงเวลา (Time-Sensitive) คือ การประกาศนโยบายของรัฐบาลเกิดขึ้นพร้อมกับการเดินหน้าร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษามีบทบาทเป็นฝ่ายเลขานุการในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าว การจัดทำกรอบเปรียบเทียบจากต่างประเทศจึงเป็นข้อมูลฐานสำคัญ (Evidence Base) สำหรับการกำหนดสถาปัตยกรรมเชิงสถาบันของ HCS ในประเทศไทยอย่างเป็นวิชาการ

ประเทศไทยมีประสบการณ์เกี่ยวกับ “ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา” มาตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ ที่จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษาในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา การจัดตั้ง HCS ในปัจจุบันจึงต้องเรียนรู้บทเรียนจากการดำเนินงานในอดีต ทั้งจุดแข็งและข้อจำกัด เพื่อออกแบบกลไกที่มีความต่อเนื่องและประสิทธิภาพในระยะยาว

๑.๒ คำนิยามและขอบเขตของ Human Capital Superboard

คำว่า “Superboard” ในบริบทของนโยบายสาธารณะ มีรากฐานมาจากแนวคิด Whole-of-Government Coordination ซึ่งหมายถึงคณะกรรมการระดับชาติที่มีอำนาจตัดสินใจข้ามภาคส่วน (Cross-Sectoral Authority) เพื่อจัดการประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง

Human Capital Superboard หมายถึง คณะกรรมการระดับชาติที่มีฐานอำนาจทางกฎหมาย (Statutory Body) มีประธานในระดับผู้นำประเทศหรือรองผู้นำประเทศ มีองค์ประกอบแบบไตรภาคี (ภาครัฐ–ภาคเอกชน–ภาคแรงงาน) ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ ประสานงาน และกำกับการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ตั้งแต่ปฐมวัยถึงวัยสูงอายุ ครอบคลุมการศึกษา การฝึกอบรม การพัฒนาทักษะ และตลาดแรงงาน โดยมีกลไกการเงินที่ยั่งยืนและเครื่องมือดิจิทัลสนับสนุน

องค์ประกอบสำคัญของ HCS ตามคำนิยามข้างต้น ประกอบด้วย ๕ มิติหลัก ได้แก่

๑) **มิติทางกฎหมาย** มีพระราชบัญญัติเฉพาะรองรับ มิใช่คำสั่งของฝ่ายบริหาร

๒) **มิติทางอำนาจ** มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวงตามกฎหมาย (Binding Authority)

๓) **มิติทางองค์ประกอบ** มีตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคแรงงาน ครบทั้งสามฝ่าย

๔) **มิติทางการเงิน** มีกองทุนหรือกลไกการเงินที่มีฐานรายได้ของตนเอง

๕) **มิติทางเครื่องมือ** มีระบบดิจิทัลรองรับ ได้แก่ Credit Bank, E-Portfolio, Skills Matching

ขอบเขตของ HCS ตามรายงานฉบับนี้ครอบคลุมการพัฒนาทุนมนุษย์ใน ๔ ช่วงวัย ได้แก่ (๑) ปฐมวัย-การศึกษาขั้นพื้นฐาน (๒) อาชีวศึกษา-อุดมศึกษา (๓) วัยทำงาน (Reskilling/Upskilling) และ (๔) วัยสูงอายุ (Active Aging) โดยมีการบูรณาการระหว่างระบบการศึกษากับตลาดแรงงานเป็นแกนกลาง

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ๕ ประการ คือ

(๑) เพื่อทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับชาติ ทั้งทฤษฎีทุนมนุษย์ การเรียนรู้ตลอดชีวิต กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และธรรมาภิบาลข้ามภาคส่วน

(๒) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไก HCS ของ ๖ ประเทศที่มีประสบการณ์การจัดตั้งและดำเนินงานคณะกรรมการประเภทนี้ ได้แก่ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์ และมาเลเซีย

(๓) เพื่อศึกษาบริบทการดำเนินงานของบอร์ดการศึกษาในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแนวคิด “ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา” กับนโยบาย Human Capital Superboard ในปัจจุบัน

(๔) เพื่อสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่ประเทศไทยสามารถปรับใช้ได้ในการออกแบบ HCS

(๕) เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้ง HCS ของไทย พร้อมระบุข้อจำกัดและความเสี่ยงในการดำเนินการ

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

รายงานฉบับนี้มีขอบเขตการวิจัย ๔ ประการ ดังนี้

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ครอบคลุมการศึกษากลไกการกำกับดูแลและประสานนโยบายการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับชาติ ได้แก่ ฐานกฎหมาย โครงสร้างการกำกับดูแล กลไกการเงิน เครื่องมือดิจิทัล การมีส่วนร่วมไตรภาคี

และความต่อเนื่องเชิงสถาบัน ไม่ครอบคลุมการศึกษาเชิงลึกในระดับปฏิบัติ (Implementation Level) ของแต่ละโครงการเฉพาะ

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านประเทศกรณีศึกษา

เลือกศึกษา ๖ ประเทศที่มีลักษณะของ HCS ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ของไทย แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ - สิงคโปร์ เกาหลีใต้ UAE (ที่มี HCS แบบ Statutory และมีอำนาจสั่งการเข้มข้น) และกลุ่มที่ ๒ ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์ มาเลเซีย (ที่ใช้รูปแบบทางเลือก ให้บทเรียนสำคัญทั้งเชิงบวกและเชิงลบ) ไม่ครอบคลุมประเทศอื่น ๆ ที่อาจมีกลไกที่น่าสนใจ เช่น เยอรมนี (Dual System) ออสเตรเลีย (Australian Skills Quality Authority) หรือฝรั่งเศส (Compte Personnel de Formation)

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านเวลา

ครอบคลุมพัฒนาการเชิงสถาบันตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๖๐ จนถึงพฤษภาคม ๒๕๖๙ โดยเน้นพัฒนาการในช่วง ๕ ปีหลัง (๒๕๖๔–๒๕๖๙) ซึ่งเป็นช่วงที่หลายประเทศมีการปฏิรูปกลไก HCS อย่างมีนัยสำคัญ (เช่น Act on SECLE ของฟินแลนด์ปี ๒๐๒๑ Federal Decree - Law No.๔๒/๒๐๒๔ ของ UAE และการควบรวม SSG กับ WSG ของสิงคโปร์ในปี ๒๐๒๖)

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล

ใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากตัวบทกฎหมายและประกาศนโยบายของแต่ละประเทศ ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานขององค์กรระหว่างประเทศ (OECD UNESCO ILO CEDEFOP World Bank) และงานวิชาการ ไม่รวมการสัมภาษณ์เชิงลึกหรือการเก็บข้อมูลภาคสนาม ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ระบุไว้และอาจดำเนินการในงานวิจัยขั้นต่อไป

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานฉบับนี้คาดว่าจะให้ประโยชน์ใน ๔ ระดับ ได้แก่

๑.๕.๑ ระดับนโยบาย

- เป็นข้อมูลฐาน (Evidence Base) ในการออกแบบสถาปัตยกรรมเชิงสถาบันของ Human Capital Superboard ของประเทศไทย โดยเฉพาะการกำหนดเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติเฉพาะ
- สนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการสภาการศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และคณะรัฐมนตรี ในการเลือกแนวทางการจัดตั้ง HCS ที่เหมาะสมกับบริบทไทย
- เสนอแนะการบูรณาการการจัดตั้ง HCS เข้ากับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อหลีกเลี่ยงการสร้างกลไกซ้ำซ้อน

๑.๕.๒ ระดับองค์กร

- สนับสนุนการเตรียมความพร้อมของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่อาจปรับบทบาทเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการด้านการศึกษาภายใต้ HCS หรือเป็นสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่
- ให้แม่แบบในการพัฒนาบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ

๑.๕.๓ ระดับวิชาการ

- เพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาลข้ามภาคส่วนและการกำกับดูแลนโยบายพัฒนาทุนมนุษย์ในประเทศไทย

- เป็นกรณีศึกษาสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบเชิงสถาบัน (Comparative Institutional Analysis) ในระดับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- เปิดประเด็นวิจัยต่อยอด เช่น การประเมินผลของ HCS หลังจัดตั้ง การออกแบบกลไกการเงินที่เหมาะกับเศรษฐกิจไทย และการพัฒนาเครื่องมือ AI Skills Matching ในบริบทไทย

๑.๕.๔ ระดับประชาชนและสังคม

- หาก HCS ได้รับการจัดตั้งและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ระยะกลาง-ยาวที่คาดว่าจะส่งผลถึงประชาชนคือ การเพิ่มโอกาสในการพัฒนาทักษะตลอดชีวิต การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาและตลาดแรงงาน และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงานไทยในระดับนานาชาติ
- ตรงตามเป้าหมายของรัฐบาลในการผลิตกำลังคนทักษะสูง ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งภายใน ๕ ปี และการขับเคลื่อนประเทศพ้นกับดักรายได้ปานกลาง (Middle-Income Trap)

บทที่ ๒
ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เป็นรากฐานของการศึกษานี้ แบ่งเนื้อหาเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๒.๑ ทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ การเรียนรู้ตลอดชีวิต กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ธรรมาภิบาลข้ามภาคส่วน และงานวิจัยนานาชาติที่สำคัญ ส่วนที่ ๒.๒ ทบทวนกรณีศึกษาจากต่างประเทศใน ๖ ประเทศที่มีกลไก HCS เป็นตัวอย่าง และส่วนที่ ๒.๓ ทบทวนการดำเนินงานของบอร์ดการศึกษาของประเทศไทยและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory)

ทฤษฎีทุนมนุษย์ในเชิงเศรษฐศาสตร์มีรากฐานจากงานของ Theodore W. Schultz (๑๙๖๑) ในบทความ “Investment in Human Capital” ที่ตีพิมพ์ใน American Economic Review ซึ่งวางหลักการพื้นฐานว่า “การลงทุนในมนุษย์” โดยเฉพาะการศึกษา การฝึกอบรม และสุขภาพ เป็นแหล่งที่มาของการเพิ่มผลิตภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่น้อยกว่าการลงทุนในเครื่องจักร อาคาร หรือทรัพย์สินทางกายภาพ Schultz เสนอว่า ความสามารถของมนุษย์มีลักษณะ ๒ ประการ คือ “ความสามารถที่ได้มาแต่กำเนิด” (Innate) และ “ความสามารถที่ได้มาภายหลัง” (Acquired) ทุนมนุษย์โดยส่วนใหญ่อยู่ในส่วนหลัง ซึ่งสามารถพัฒนาได้ด้วยนโยบายสาธารณะ

Gary S. Becker (๑๙๖๔) ขยายแนวคิดนี้ในหนังสือ Human Capital A Theoretical and Empirical Analysis โดยจำแนกการฝึกอบรมออกเป็น ๒ ประเภท คือ “การฝึกอบรมทั่วไป” (General Training) ที่นายจ้างมีแรงจูงใจน้อยกว่าในการลงทุน เพราะลูกจ้างสามารถนำทักษะไปใช้กับนายจ้างคนอื่นได้ และ “การฝึกอบรมเฉพาะกิจการ” (Specific Training) ที่นายจ้างมีแรงจูงใจสูงในการลงทุน ทฤษฎีของ Becker จึงเป็นรากฐานของแนวคิด Skills Levy ในยุคต่อมา ที่รัฐต้องเข้ามาเก็บภาษีจากนายจ้างเพื่อแก้ปัญหาการขาดการลงทุนใน General Training (Market Failure in Training)

Jacob Mincer (๑๙๗๔) ในรายงาน Schooling, Experience, and Earnings ได้พัฒนาสมการ Mincerian Earnings Function ซึ่งแสดงว่ารายได้จากการทำงานมีความสัมพันธ์เชิงเส้นกับจำนวนปีของการศึกษาและประสบการณ์ ทฤษฎีนี้กลายเป็นเครื่องมือเชิงประจักษ์ (Empirical Tool) ที่ใช้วัดผลตอบแทนจากการลงทุนในการศึกษาในระดับนานาชาติ และเป็นฐานทางทฤษฎีของดัชนีทุนมนุษย์ของธนาคารโลก

ในบริบทร่วมสมัย Eric Hanushek และ Ludger Woessmann (๒๐๒๐) ในงาน The Economic Impacts of Learning Losses เน้นว่าคุณภาพของทุนมนุษย์ (Cognitive Skills) สำคัญกว่าปริมาณ (Years of Schooling) งานของทั้งคู่แสดงให้เห็นว่าทักษะการคำนวณและการอ่านมีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของ GDP ในระยะยาว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (NQF) ที่วัดสมรรถนะบุคคลมากกว่าระยะเวลาเรียน

๒.๑.๒ การเรียนรู้ตลอดชีวิตและระบบนิเวศทักษะ (Lifelong Learning & Skills Ecosystem)

แนวคิด Lifelong Learning ในเชิงนโยบายสมัยใหม่มีรากฐานจากรายงาน Learning The Treasure Within (Delors Report) ของ UNESCO ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ที่เสนอ “เสาหลักของการเรียนรู้สี่ประการ” คือ Learning to Know, Learning to Do, Learning to Live Together, และ Learning to Be ในเวลาต่อมา UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL) ได้พัฒนาข้อเสนอ Marrakech Framework for Action (๒๐๒๒) ซึ่งเน้นว่าระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตต้องเป็น “สิทธิของพลเมือง” มิใช่เพียงโอกาส และต้องมีโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกฎหมาย การเงิน และดิจิทัลรองรับ

OECD (๒๐๑๙) ในรายงาน OECD Skills Strategy ๒๐๑๙ Skills to Shape a Better Future เสนอแนวคิด “ระบบนิเวศทักษะ” (Skills Ecosystem) ที่ประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (๑) การพัฒนาทักษะให้สอดคล้องตลอดชีวิต (Developing Relevant Skills Over the Life Course) (๒) การใช้ทักษะให้เกิดประสิทธิผล (Using Skills Effectively in Work and Society) และ (๓) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลของระบบทักษะ (Strengthening Skills Systems Governance) จุดสำคัญคือ OECD เน้นว่า “Governance” ไม่ใช่เพียงเรื่องโครงสร้างองค์กร แต่รวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Engagement) การประสานนโยบายระหว่างกระทรวง (Inter-Ministerial Coordination) และการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ (Evidence-Based Policy Making)

> *ระบบนิเวศทักษะที่ทำงานได้ต้องมีองค์ประกอบ ๓ ระดับ คือ (๑) ระดับนโยบาย ต้องมีคณะกรรมการระดับสูงที่ตัดสินใจข้ามกระทรวงได้ (๒) ระดับปฏิบัติการ ต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และ (๓) ระดับบุคคล ต้องมีเครื่องมือทางการเงินและดิจิทัลที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงการเรียนรู้ได้จริง OECD Skills Strategy ๒๐๑๙*

รายงาน OECD (๒๐๒๕) Advancing Adult Skills through Individual Learning Accounts (ILA) ได้สังเคราะห์ประสบการณ์การใช้ Individual Learning Accounts ใน ๒๓ ประเทศ และพบว่ารูปแบบ ILA ที่ประสบความสำเร็จต้องมีคุณลักษณะ ๔ ประการ คือ (๑) การให้ทุนล่วงหน้าก่อนเริ่มเรียน (Upfront Funding) ดังเช่น SkillsFuture Credit ของสิงคโปร์ (๒) การออกแบบให้พกพาได้ (Portable) ระหว่างนายจ้าง (๓) การไม่กำหนดวันหมดอายุ และ (๔) การมีระบบรับรองคุณภาพคอร์สที่เข้มงวด รายงานนี้สนับสนุนหลักการ Credit Bank ที่ไทยกำลังพัฒนา

๒.๑.๓ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติและการรับรองผลการเรียนรู้

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework NQF) เป็นเครื่องมือเชิงระบบที่จัดระเบียบคุณวุฒิทั้งในและนอกระบบการศึกษาเข้าด้วยกันบนฐานของสมรรถนะ (Outcome-Based) แทนที่ระยะเวลาเรียน (Input-Based) European Qualifications Framework (EQF) ที่จัดทำโดยคณะกรรมาธิการยุโรปในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นต้นแบบที่ใช้กันแพร่หลายในระดับ ๘ ระดับ (Level ๑-๘) โดยแต่ละระดับกำหนดด้วยตัวบ่งชี้ Knowledge, Skills, และ Competence/Responsibility

แนวคิดสำคัญที่ต่อยอดจาก NQF คือ “Recognition of Prior Learning” (RPL) หรือการรับรองผลการเรียนรู้ก่อนหน้า ซึ่งหมายถึงการประเมินและให้คุณวุฒิแก่ผู้ที่มีทักษะและประสบการณ์จากการทำงานหรือการเรียนรู้นอกระบบ (Non-formal และ Informal Learning) UNESCO (๒๐๑๒) ได้ออกแนวทาง UNESCO

Guidelines for the Recognition, Validation and Accreditation of the Outcomes of Non-formal and Informal Learning ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่หลายประเทศใช้เป็นแม่แบบ

Micro-credentials เป็นแนวคิดล่าสุดที่พัฒนาในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เป็นต้นมา โดย European Council (๒๐๒๒) ได้ออก Recommendation on Micro-credentials for Lifelong Learning and Employability ซึ่งกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของ Micro-credentials ๑๐ ประการ เช่น คุณภาพ (Quality) ความโปร่งใส (Transparency) ความเกี่ยวข้องกับตลาดแรงงาน (Relevance) และความสามารถในการสะสมและเชื่อมโยง (Stackable and Portable) ไอร์แลนด์เป็นประเทศแรก ๆ ที่นำแนวคิดนี้มาใช้ในระดับชาติผ่าน Pillar ๓ ของ Human Capital Initiative

๒.๑.๔ ธรรมาภิบาลข้ามภาคส่วนและไตรภาคี (Cross-Sectoral & Tripartite Governance)

แนวคิด “ธรรมาภิบาลข้ามภาคส่วน” (Cross-Sectoral Governance) มาจากทฤษฎี New Public Governance ของ Stephen Osborne (๒๐๑๐) ซึ่งเน้นว่ารัฐสมัยใหม่ไม่สามารถแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง (Wicked Problems) เช่น การพัฒนาทุนมนุษย์ ได้ด้วยการดำเนินงานแบบกระทรวงเดี่ยว (Silo) แต่ต้องอาศัยเครือข่ายของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ

แนวคิด “ไตรภาคี” (Tripartism) มีรากฐานจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๔ (ค.ศ. ๑๙๗๖) ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี โดยกำหนดให้นโยบายแรงงานต้องมีการปรึกษาหารือระหว่าง ๓ ฝ่าย คือ รัฐบาล ตัวแทนนายจ้าง และตัวแทนลูกจ้าง ในกรณีของสิงคโปร์ คณะกรรมการบอร์ดของ SSG มีโครงสร้างไตรภาคีตามหลักการนี้ ส่วนเกาหลีใต้ใช้กลไก Economic, Social and Labor Council เป็นเวทีปรึกษาหารือ

ในมิติของการประสานนโยบายข้ามกระทรวง รายงาน OECD (๒๐๑๘) Toward an OECD Strategic Framework on the Governance of Adult Learning ได้สังเคราะห์รูปแบบการประสานงาน ๓ แบบ ได้แก่

๑) **Hierarchical Coordination** การประสานผ่านสายการบังคับบัญชา เช่น คณะกรรมการที่มีนายกฯ เป็นประธาน (เกาหลีใต้)

๒) **Network Coordination** การประสานผ่านเครือข่ายความร่วมมือสมัครใจ (ฟินแลนด์)

๓) **Market-based Coordination** การประสานผ่านกลไกตลาดและสิ่งจูงใจ (เครื่องมือ Skills Voucher ของประเทศยุโรป)

รายงาน OECD ระบุว่ารูปแบบ Hierarchical Coordination มีข้อดีที่ความรวดเร็วและความผูกพันสูง แต่อาจมีข้อจำกัดเรื่องความยืดหยุ่นและการมีส่วนร่วม ขณะที่ Network Coordination มีข้อดีในมิติของความเป็นเจ้าของ (Ownership) ของผู้มีส่วนได้เสีย แต่อาจช้าและขาดผลผูกพัน ประเทศที่ประสบความสำเร็จมักผสมผสานทั้งสองรูปแบบ

๒.๑.๕ งานวิจัยและรายงานนานาชาติที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๕.๑ Mario Draghi Report (๒๐๒๔) The Future of European Competitiveness

รายงานของ Mario Draghi อดีตประธานธนาคารกลางยุโรป ที่นำเสนอต่อคณะกรรมาธิการยุโรปในเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๒๔ มีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับโลก รายงานนี้ระบุว่า “Skills Gap” เป็นปัญหาที่ฉุดรั้งการเติบโตของผลิตภาพในยุโรปและกล่าวถึง Service Centre for Continuous Learning and Employment (SECLE) ของฟินแลนด์ ในฐานะตัวอย่างของ Best Practice ในการเชื่อมต่อข้อมูลตลาดแรงงานกับการจัดสรรทรัพยากรการฝึกอบรม

๒.๑.๕.๒ World Economic Forum (2025) Future of Jobs Report 2025

รายงาน Future of Jobs Report ๒๐๒๕ ของ WEF ระบุว่า ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ จะมีตำแหน่งงานใหม่เกิดขึ้น ๑๗๐ ล้านตำแหน่ง และตำแหน่งงานเดิม ๙๒ ล้านตำแหน่งจะหายไป สุทธิเป็นการเพิ่มขึ้น ๗๘ ล้านตำแหน่งทั่วโลก ทักษะที่จะมีความต้องการเพิ่มสูงสุดคือ Analytical Thinking, AI and Big Data, Networks and Cybersecurity, และ Technological Literacy รายงานระบุว่า ๘๕% ของนายจ้างจัดให้ Reskilling และ Upskilling เป็นยุทธศาสตร์หลัก

๒.๑.๕.๓ World Bank (๒๐๒๐) Human Capital Index

ดัชนีทุนมนุษย์ของธนาคารโลก (Human Capital Index) เป็นเครื่องมือวัดผลของการลงทุนในเด็กที่เกิดในปัจจุบัน ว่าจะมีผลิตภาพ (Productivity) ในระดับใดเมื่อโตขึ้น ค่า HCI ของไทยในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ อยู่ที่ ๐.๖๑ หมายความว่า เด็กไทยจะมีผลิตภาพเพียงร้อยละ ๖๑ ของศักยภาพสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับสิงคโปร์ที่ ๐.๘๘ เกาหลีใต้ ๐.๘๐ และฟินแลนด์ ๐.๘๐ ค่านี้สะท้อนช่องว่างของการพัฒนาทุนมนุษย์ของไทยที่ต้องการการแก้ไขเชิงระบบ

๒.๑.๕.๔ UNESCO (๒๐๒๒) Marrakech Framework for Action

Marrakech Framework for Action เป็นกรอบนโยบายการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่ที่ประเทศสมาชิก UNESCO รับรองในการประชุม CONFINTEA VII ระบุข้อตกลงสำคัญว่า การเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นสิทธิของพลเมือง ประเทศต่าง ๆ ต้องลงทุนอย่างน้อยร้อยละ ๔–๖ ของ GDP ในการศึกษา และต้องมีกลไกธรรมาภิบาลที่ครอบคลุมและมีส่วนร่วม

๒.๑.๕.๕ CEDEFOP (๒๐๒๓) Skills Anticipation in Finland

CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training) เป็นหน่วยงานของสหภาพยุโรปที่ทำการศึกษาเรื่อง Skills Anticipation ในแต่ละประเทศ รายงานปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ในกรณีฟินแลนด์ระบุว่า ระบบ Osaamistarvekompassi (AI Skills Matching) เป็นนวัตกรรมที่ใช้ Machine Learning ในการคาดการณ์ความต้องการทักษะของตลาดแรงงานในระดับภูมิภาคย่อย (Sub-regional) เป็นเครื่องมือที่ประเทศ EU อื่น ๆ กำลังพิจารณาประยุกต์ใช้

๒.๑.๕.๖ ILO (๒๐๒๑) Shaping Skills and Lifelong Learning

ILO Report Shaping Skills and Lifelong Learning for the Future of Work เน้นว่าการปฏิรูประบบทักษะระดับชาติต้องอยู่บนฐานของไตรภาคี (Tripartite) และต้องเชื่อมโยงนโยบายระดับมหภาคกับการดำเนินงานในระดับสถานประกอบการ รายงานนี้ยกตัวอย่างกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของฝรั่งเศส (Compte Personnel de Formation) และเสนอแนวทางการบริหารกองทุนแบบไตรภาคี

๒.๒ กรณีจากต่างประเทศ

ส่วนนี้นำเสนอกรณีศึกษาของกลไก HCS ใน ๖ ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์ และมาเลเซีย โดยเลือก ๓ ประเทศแรก (สิงคโปร์ เกาหลี UAE) เป็นกลุ่มที่มีโครงสร้าง HCS แบบ Statutory และมีอำนาจสั่งการที่เข้มข้น ขณะที่ ๓ ประเทศหลัง (ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์ มาเลเซีย) เป็นกลุ่มที่ใช้รูปแบบอื่นซึ่งให้บทเรียนสำคัญแก่ประเทศไทย แต่ละกรณีศึกษาจะวิเคราะห์ตามกรอบ ๖ มิติเปรียบเทียบที่จะนำไปใช้ในบทที่ ๔

๒.๒.๑ สิงคโปร์ SkillsFuture Singapore (SSG) สู่ Workforce and Skills Singapore (WSS)

๒.๒.๑.๑ บริบทและประวัติพัฒนาการ

สิงคโปร์เป็นประเทศที่จัดวางระบบพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับสากลที่เข้มข้นที่สุดประเทศหนึ่ง การเดินทางของระบบนี้เริ่มต้นจากการก่อตั้ง Singapore Workforce Development Agency (SWDA) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์โรค SARS และการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจ ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ รัฐบาลภายใต้ผู้นำของอดีตนายกฯ ลีเซียนหลุง ได้ประกาศ SkillsFuture Movement ในการแถลงนโยบายงบประมาณ (Budget Speech) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการ “พัฒนาแรงงาน” (Workforce Development) ไปสู่การ “พัฒนาทักษะตลอดชีวิต” (Lifelong Skills Development)

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติ SkillsFuture Singapore Agency Act ๒๐๑๖ จัดตั้งหน่วยงาน SSG ขึ้นเป็น Statutory Board ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ (MOE) โดยมีการโอนภารกิจมาจาก SWDA (เดิมอยู่ใต้กระทรวงแรงงาน) และ Council for Private Education (CPE) เข้ามารวมเป็นองค์กรเดียว พ.ร.บ. ฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากประธานาธิบดี เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๖ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายนปีเดียวกัน

> *ในการแถลง Budget ๒๐๒๖ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๖ นายกรัฐมนตรี Lawrence Wong ประกาศควบรวม SkillsFuture Singapore (SSG) และ Workforce Singapore (WSG) เป็นองค์กรเดียวภายใต้ชื่อ Workforce and Skills Singapore (WSS) ซึ่งจะอยู่ภายใต้การกำกับร่วมของกระทรวงแรงงาน (MOM) และกระทรวงศึกษาธิการ (MOE) คาดว่าจะแล้วเสร็จในครึ่งหลังของปี ค.ศ. ๒๐๒๖ การควบรวมนี้สะท้อนหลักการสำคัญว่า “นโยบายทักษะ” และ “นโยบายตลาดแรงงาน” ต้องอยู่ภายใต้ร่มเดียวกัน เพื่อให้ระบบ Jobs-Skills Ecosystem ทำงานได้อย่างไร้รอยต่อ*

๒.๒.๑.๒ ฐานกฎหมายและสถานะ

SSG Act ๒๐๑๖ ให้สถานะ SSG เป็น “นิติบุคคล” (Body Corporate) ที่มีการดำเนินงานต่อเนื่อง (Perpetual Succession) สามารถถือครองทรัพย์สิน ฟ้องร้อง และจัดทำสัญญาในนามของตนเองได้ มาตรา ๖ ของ พ.ร.บ. ให้อำนาจกว้างขวางครอบคลุมทั้งการดำเนินงานเชิงปฏิบัติ (Operational Powers) เช่น การจัดทำสัญญา การจัดหลักสูตรฝึกอบรม การให้ทุนสนับสนุน (Grants) และการให้คำปรึกษาทางวิชาชีพ และอำนาจเชิงพาณิชย์ (Commercial Powers) ซึ่งครอบคลุมการถือครองทรัพย์สินทางปัญญา การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และอำนาจในการร่วมทุนหรือจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๖(๒)(f)

ขณะเดียวกัน Skills Development Levy Act ๑๙๗๙ (แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ผ่าน Skills Development Levy (Amendment) Act ๒๐๒๓) ได้สร้างกองทุน Skills Development Fund (SDF) ขึ้นเป็นแหล่งทุนเฉพาะที่ทำให้ระบบมีความยั่งยืน นายจ้างทุกรายในสิงคโปร์ที่จ้างลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตรา ๐.๒๕% ของเงินเดือนของลูกจ้างแต่ละราย (เพดานสูงสุด SGD ๔,๕๐๐ ต่อเดือนต่อคน) กลไกนี้สร้างความยั่งยืนทางการเงินโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินทั้งหมด

๒.๒.๑.๓ โครงสร้างการกำกับดูแล

โครงสร้างคณะกรรมการ (Board) ของ SSG ตามมาตรา ๙-๑๒ ของ พ.ร.บ. มีจำนวนสมาชิก ๙–๑๕ ท่าน โดยมาตรา ๑๑(๑) กำหนดเงื่อนไขสำคัญให้รัฐมนตรีต้องพิจารณาถึง “ความรู้และทักษะแบบองค์รวม” (Collective Knowledge and Skills) ของคณะกรรมการ คณะกรรมการชุดปัจจุบันประกอบด้วยตัวแทนจาก

๓ ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ (ปลัดกระทรวงและผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ภาคนายจ้าง (ตัวแทนจาก Singapore National Employers Federation) และภาคแรงงาน (ตัวแทนจาก National Trades Union Congress NTUC)

มาตรา ๒๑-๒๕ ของ พ.ร.บ. กำหนดกลไกธรรมาภิบาลผ่านการเปิดเผยส่วนได้เสีย (Disclosure of Interests) อย่างเข้มงวด หากกรรมการไม่แจ้งส่วนได้เสีย องค์กรต้องรายงานต่อรัฐมนตรี และกรรมการอาจถูกปลดจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๐(๑)(f) มาตรา ๓๘ กำหนดให้การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีต้องปรึกษากับ Public Service Commission ก่อน นาย Tan Kok Yam ซึ่งเดิมเป็น CE ของ WSG ได้รับการแต่งตั้งเป็น CE ของ WSS ตามประกาศของ MOM เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๖

๒.๒.๑.๔ เครื่องมือและกลไกหลัก

SSG บริหารจัดการเครื่องมือทางนโยบายที่ครอบคลุมและบูรณาการ ดังนี้

- SkillsFuture Credit ทุนเครดิตให้แก่ประชาชนอายุ ๒๕ ปีขึ้นไปจำนวน SGD ๕๐๐ (เครดิตพื้นฐาน) และเพิ่ม SGD ๔,๐๐๐ สำหรับ Mid-Career (อายุ ๔๐ ปีขึ้นไป) ใช้ชำระค่าคอร์สที่ได้รับการรับรอง ไม่มีวันหมดอายุ เป็นการนำหลักการ Individual Learning Account มาประยุกต์ใช้

- SkillsFuture Mid-Career Training Allowance (๒๐๒๕) เปิดตัวในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ให้ค่าใช้จ่ายเทียบเท่า ๕๐% ของเงินเดือน (สูงสุด SGD ๓,๐๐๐ ต่อเดือน) สำหรับผู้อายุ ๔๐ ปีขึ้นไปที่เข้ารับการฝึกอบรมระยะยาวเต็มเวลา ขยายให้รวม Part-time จากเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๖ ในปีแรก มีผู้ได้รับเบี้ยเลี้ยงนี้ ๕,๓๐๐ ราย

- Careers & Skills Passport ระบบ E-Portfolio ออนไลน์ที่บรรจุข้อมูลทักษะ การฝึกอบรม คุณวุฒิ และประสบการณ์ทำงาน ผูกกับเลขประจำตัวประชาชน (NRIC) นายจ้างสามารถตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลได้

- MySkillsFuture Portal แพลตฟอร์มกลางสำหรับประชาชนในการค้นหาคอร์ส ตรวจสอบยอดเครดิต วางแผนเส้นทางอาชีพ และเข้าถึงการประเมินสมรรถนะ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ มีผู้ใช้งานมากกว่า ๑.๒ ล้านคน หรือประมาณ ๒๕% ของประชากร

- WSQ (Workforce Skills Qualifications) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของสิงคโปร์ ๖ ระดับ รับรองทักษะทั้งในและนอกระบบการศึกษา และเป็นมาตรฐานในการประเมินคอร์ส

- Skills Framework กรอบสมรรถนะของ ๒๔ ภาคอุตสาหกรรม (Sectors) ที่จัดทำร่วมกันโดย SSG, EDB, และ Industry Associations กำหนดเส้นทางอาชีพและทักษะที่ต้องการในแต่ละตำแหน่งงาน

- SkillsFuture Queen Bee โครงการให้บริษัทขนาดใหญ่ในแต่ละอุตสาหกรรม (Lead Firms) ทำหน้าที่เป็น “แม่ผึ้ง” พัฒนาทักษะให้กับ SMEs ในห่วงโซ่อุปทาน เป็นการแก้ปัญหา Capacity Gap ของ SMEs ในการลงทุนพัฒนาทักษะ

- SkillsFuture Level-Up Programme (๒๐๒๔) โครงการเรือธงล่าสุดที่เปิดตัวในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ มีเป้าหมายช่วยให้คนวัยกลางคน (Mid-Career) สามารถ Upskill/Reskill เพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจ

๒.๒.๑.๕ บทวิเคราะห์เชิงนโยบาย

ความสำเร็จของระบบ SSG มาจาก ๔ ปัจจัย คือ ประการที่ ๑ การวางฐานทางกฎหมายเป็น Statutory Board ที่มี Perpetual Succession ทำให้องค์กรไม่ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ประการที่ ๒ กลไก Skills Development Levy ที่นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนทำให้มีฐานทุนที่ยั่งยืน และทำให้นายจ้างมีส่วนได้เสียกับระบบ ประการที่ ๓ การออกแบบ Credit Bank ที่ไม่มีวันหมดอายุสร้างแรงจูงใจ

ให้ประชาชนเรียนรู้ตลอดชีวิต ประการที่ ๔ การประสานงานไตรภาคี (รัฐ-นายจ้าง-NTUC) ทำให้นโยบายตอบโจทย์ตลาดแรงงานจริง

การควบรวม SSG กับ WSG ในปี ค.ศ. ๒๐๒๖ สะท้อนการเรียนรู้จากประสบการณ์ ๑๐ ปี ว่าการแยก “นโยบายทักษะ” กับ “นโยบายตลาดแรงงาน” แม้จะมีการประสานงานก็ยังไม่เพียงพอ การรวมเป็นองค์กรเดียวจะทำให้ทรัพยากร ข้อมูล และการบริการเป็น One-Stop Shop ที่ผู้ใช้บริการ (ประชาชนและนายจ้าง) เข้าถึงได้สะดวกกว่า นี่เป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยว่าการออกแบบ HCS ควรพิจารณาควบรวมหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้น มิใช่เริ่มต้นด้วยโครงสร้างที่กระจัดกระจาย

๒.๒.๒ สาธารณรัฐเกาหลี National HRD Committee และ HRD Korea

๒.๒.๒.๑ บริบทและประวัติพัฒนาการ

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการใช้กลไก HCS เป็นยุทธศาสตร์ในการเปลี่ยนผ่านจากประเทศกำลังพัฒนาเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ในยุคของประธานาธิบดี Park Chung-hee (ค.ศ. ๑๙๖๓ - ๑๙๗๙) รัฐบาลได้ก่อตั้ง Korea Vocational Training and Management Agency ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งภายหลังได้พัฒนาเป็น Human Resources Development Service of Korea (HRD Korea) ในปัจจุบัน หน่วยงานนี้อยู่ภายใต้ Ministry of Employment and Labor

ในระดับนโยบาย เกาหลีใต้มีการตรา Framework Act on Human Resources Development ครั้งแรกในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ และมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๓ - ๒๐๑๖ เพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) กฎหมายนี้กำหนดให้มีการจัดตั้ง National Human Resources Development Committee ในระดับสูงสุด

๒.๒.๒.๒ ฐานกฎหมายและสถานะ

Framework Act on HRD เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดสถาปัตยกรรมของระบบพัฒนาทุนมนุษย์ของเกาหลี มาตรา ๓ บัญญัติ Legal Supremacy ของกฎหมายฉบับนี้ ให้มีอำนาจเหนือกฎหมายของแต่ละกระทรวงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ มาตรา ๕ และ ๕-๒ กำหนดให้รัฐบาลจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระยะ ๕ ปี (Basic Plan for Human Resources Development) และต้องรายงานผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐสภาเป็นประจำ

จุดเด่นของระบบเกาหลี มาตรา ๗(๕) ของ Framework Act on HRD กำหนดให้นายกรัฐมนตรี (หรือรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายสังคม) เป็นประธานของ National HRD Committee ซึ่งให้อำนาจสั่งการที่เด็ดขาดและผูกพันทุกกระทรวง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้นโยบายข้ามกระทรวงเดินหน้าได้จริง

๒.๒.๒.๓ โครงสร้างและองค์ประกอบ

National HRD Committee ประกอบด้วยรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ ได้แก่ Ministry of Education, Ministry of Employment and Labor, Ministry of Trade, Industry and Energy, Ministry of Science and ICT รวมทั้งตัวแทนจากภาคเอกชนและสหภาพแรงงาน คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ ๔ ประการหลัก คือ (๑) กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนมนุษย์ระดับชาติ (๒) อนุมัติแผนแม่บท ๕ ปี (๓) ประสานนโยบายระหว่างกระทรวง และ (๔) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

HRD Korea ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ (Implementing Agency) ภายใต้ Ministry of Employment and Labor มีบทบาทใน ๖ ภารกิจหลัก ได้แก่ (๑) การพัฒนาสมรรถนะตลอดชีวิต (๒) การจัดการ

ระบบคุณวุฒิแห่งชาติ (๓) การสนับสนุนการจ้างงานแรงงานต่างชาติ (๔) การสนับสนุนการทำงานในต่างประเทศ (โครงการ K-Move) (๕) ความร่วมมือระหว่างประเทศ และ (๖) การส่งเสริมและจัด World Skills Competition

๒.๒.๒.๔ เครื่องมือและกลไกหลัก

- NCS (National Competency Standards) มาตรฐานสมรรถนะของ ๒๔ ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเชื่อมโยงหลักสูตรการศึกษา (Education) เข้ากับความต้องการของอุตสาหกรรม (Industry) อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมประมาณ ๑,๐๐๐ สาขาอาชีพ มีการปรับปรุงทุก ๓ ปี

- Korean Qualifications Framework (KQF) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของเกาหลี ๘ ระดับ ที่สามารถเทียบเคียงกับ European Qualifications Framework (EQF) ได้

- HRD.net แพลตฟอร์มกลางของ Ministry of Employment and Labor ที่รวมข้อมูลคอร์สฝึกอบรม โอกาสในการทำงาน และการชำระเงินสำหรับการฝึกอบรม

- K-Credential ระบบ E-Portfolio แบบดิจิทัลที่บรรจุคุณวุฒิและทักษะที่ผู้เรียนได้รับการรับรอง

- Employment Insurance Fund กลไกการเงินที่ใหญ่ที่สุดของระบบ ครอบคลุมการฝึกอบรมและการประกันการว่างงาน เก็บเงินสมทบจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

๒.๒.๒.๕ บทวิเคราะห์เชิงนโยบาย

โมเดลของเกาหลีใต้มีจุดเด่น ๓ ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกแบบ HCS ของไทย ประการที่ ๑ การมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานของ National HRD Committee ตามบัญญัติของกฎหมาย ทำให้กลไกนี้มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวงได้จริง ไม่ใช่เพียงคำเสนอแนะ ประการที่ ๒ การพัฒนา National Competency Standards (NCS) เป็นการเชื่อมโยงหลักสูตรการศึกษาเข้ากับความต้องการของอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ เป็นแม่แบบที่ไทยควรพิจารณานำมาประยุกต์ใช้ ประการที่ ๓ ระบบการรับรองทักษะระดับนานาชาติของเกาหลี (ผ่าน World Skills Competition และความร่วมมือ ODA) สอดคล้องกับเป้าหมายของไทยในการสร้าง “พลเมืองโลก” (Global Citizen)

ข้อจำกัดของโมเดลเกาหลีคือ การมีอำนาจสั่งการที่เข้มข้น (Hierarchical Coordination) อาจทำให้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจำกัด โดยเฉพาะตัวแทนภาคแรงงานและ SMEs นอกจากนี้ ระบบที่พึ่งพา Employment Insurance Fund อาจประสบปัญหาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่อัตราการจ้างงานลดลง เป็นบทเรียนว่าการออกแบบกลไกการเงินควรมีความหลากหลายของแหล่งทุน

๒.๒.๓ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ Education, Human Development and Community Development Council (EHDC)

๒.๒.๓.๑ บริบทและประวัติพัฒนาการ

สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (UAE) เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการใช้สถาปัตยกรรมเชิงสถาบันเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ภายในเวลาอันสั้น UAE Vision ๒๐๒๑ และ UAE Centennial ๒๐๗๑ เป็นเอกสารยุทธศาสตร์ที่กำหนดเป้าหมายให้ UAE เป็น “ประเทศที่ดีที่สุดในโลก” ภายในปี ค.ศ. ๒๐๗๑ การพัฒนาทุนมนุษย์เป็นหนึ่งในเสาหลักของยุทธศาสตร์นี้

ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๒๔–๒๐๒๕ UAE ได้ดำเนินการปฏิรูปสถาบันด้านการศึกษาและทุนมนุษย์อย่างมีนัยสำคัญ ผ่านการตรา Federal Decree-Law No. ๔๒ of ๒๐๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดตั้ง Education, Human Development and Community Development Council (EHDC Council) และต่อมาได้ตรา Federal Decree-Law No. ๓๐ of ๒๐๒๕ ว่าด้วยธรรมาภิบาลของหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ (Governance of National Educational Curriculum) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๕

๒.๒.๓.๒ โครงสร้างการกำกับดูแล

EHDC Council มีโครงสร้างการกำกับดูแลแบบ ๔ ระดับที่แยกหน้าที่อย่างชัดเจน ดังนี้

หน่วยงาน	บทบาทหน้าที่เชิงยุทธศาสตร์
Federal Cabinet (คณะรัฐมนตรีสหพันธ์)	หน่วยงานผู้มีอำนาจสูงสุด (Supreme Authority) อนุมัติ National Education Charter และการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเชิงโครงสร้าง
EHDC Council (สภา)	ผู้กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ (Strategic Direction) ทบทวนนโยบาย และอนุมัติหลักสูตรก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องระหว่างทุกภาคส่วน
Ministry of Education (กระทรวงศึกษาธิการ)	ฝ่ายเทคนิคและปฏิบัติการ (Executive & Technical Authority) รับผิดชอบการร่างหลักสูตร การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา และการบริหารจัดการทรัพยากรการเรียนรู้
National Center for Education Quality (ศูนย์รับประกันคุณภาพ)	หน่วยงานอิสระภายใต้สภาฯ ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติ และรายงานผลสัมฤทธิ์อย่างตรงไปตรงมาต่อสภาและกระทรวง

โครงสร้างนี้สะท้อนหลักการ Separation of Powers ในการบริหารนโยบาย โดยแยกบทบาท “ผู้กำหนดนโยบาย” (สภาฯ) จาก “ผู้ปฏิบัติ” (กระทรวง) และจาก “ผู้ประเมินผล” (ศูนย์รับประกันคุณภาพฯ) อย่างชัดเจน การที่หน่วยงานประเมินผลขึ้นตรงกับสภาฯ ไม่ใช่กระทรวง ทำให้รัฐบาลสามารถเข้าถึงข้อมูลการดำเนินงานจริง (Evidence-based Data) ได้โดยปราศจากการแทรกแซง

๒.๒.๓.๓ ขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย

Federal Decree-Law No. ๓๐ of ๒๐๒๕ ให้อำนาจ EHDC Council ในการจำแนกการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรแห่งชาติออกเป็น ๔ ระดับ ตามขอบเขตและผลกระทบ ดังนี้

- Fundamental (เชิงปรัชญา) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างพื้นฐานของระบบ ต้องได้รับการอนุมัติจากสภาฯ และให้สัตยาบันโดยคณะรัฐมนตรี พร้อมต้องมี Pilot Programs และการประเมินอย่างครบถ้วนก่อนนำไปใช้ทั่วประเทศ

- Partial (บางส่วน) การปรับเพิ่ม/ลดหัวข้อวิชาหรือหน่วยการเรียนรู้ภายใต้โครงสร้างเดิม ซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากสภาฯ

- Technical (เชิงเทคนิค) การปรับปรุงถ้อยคำ การนำเสนอ หรือการแก้ไขข้อผิดพลาด อนุมัติโดยกระทรวงศึกษาธิการได้โดยตรง

- Exceptional (เร่งด่วน) การเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองภาวะฉุกเฉินระดับชาติหรือระดับโลก เช่น โรคระบาด หรือกำเนิดของเทคโนโลยี AI พลิกโลก อนุมัติโดยสภาฯ พร้อมรายงานต่อคณะรัฐมนตรีหากเป็นการเปลี่ยนแปลงในวงกว้าง

> *กลไก “Exceptional” เป็นจุดแข็งเชิงกลยุทธ์ ทำให้ UAE สามารถปรับทิศทางการศึกษาได้ภายใน ๒๔–๔๘ ชั่วโมงเมื่อเกิดวิกฤต ในกรณีของการระบาดของ COVID-๑๙ UAE สามารถปรับหลักสูตรและการประเมินผลได้รวดเร็วกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค เป็นปัจจัยที่สำคัญในด้านความสามารถในการแข่งขันระดับโลก*

๒.๒.๓.๔ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ QFEmirates

QFEmirates เป็นกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของ UAE ที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีที่ ๑๐๖/๒๐๒๔ มี ๘ ระดับ (Level ๑-๘) ครอบคลุมเส้นทางการศึกษา ๓ สาย ได้แก่ การศึกษาทั่วไป (General Education) การศึกษาระดับอุดมศึกษา (Higher Education) และเทคนิคและวิชาชีพ (TVET) มีจุดเด่นที่บรรจุระดับ ๐ (Early Education) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรอบ สะท้อนการตระหนักว่ารากฐานทุนมนุษย์ต้องเริ่มตั้งแต่ปฐมวัย

มาตรฐานหน่วยกิตของ QFEmirates กำหนดความเข้มข้นของการเรียนรู้ดังนี้ ภาคทฤษฎี ๑ หน่วยกิต = ๑๕ ชั่วโมง ภาคปฏิบัติ ๑ หน่วยกิต = ๓๐ ชั่วโมง การฝึกปฏิบัติทางคลินิก ๑ หน่วยกิต = ๓๖–๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ การจำแนก Primary Qualification (วุฒิหลัก) กับ Partial Qualification (วุฒิย่อย/Short Learning Units) เป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเฉพาะการรองรับ Micro-credentials และ Recognition of Prior Learning (RPL)

๒.๒.๓.๕ บทวิเคราะห์เชิงนโยบาย

โมเดล UAE มีจุดเด่นและบทเรียน ๔ ประการสำหรับประเทศไทย ประการที่ ๑ การมีรากฐานทางกฎหมายจาก Federal Decree-Law ทำให้นโยบายมีความมั่นคงเชิงสถาบัน และมีอำนาจในการกำกับดูแลข้ามภาคส่วน รวมทั้งเขตการค้าเสรี (Free Zones) ซึ่งโดยปกติมีเอกสิทธิ์ในการบริหารกฎหมาย

ประการที่ ๒ การออกแบบโครงสร้าง ๔ ระดับที่แยกผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ และผู้ประเมินผลออกจากกัน เป็นแม่แบบที่ดีในการสร้าง Check and Balance ในระบบ และทำให้การประเมินผลมีความเป็นอิสระ ประการที่ ๓ ระบบการจำแนกการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร ๔ ระดับเป็นนวัตกรรมเชิงสถาบันที่ทำให้ระบบมีความยืดหยุ่น

และความเสถียรในเวลาเดียวกัน ประเทศไทยควรพิจารณานำกลไกนี้มาประยุกต์ใช้ในการออกแบบกระบวนการปรับปรุงหลักสูตร

ประการสุดท้าย การบูรณาการ “การศึกษา + ทุนมนุษย์ + ชุมชน” เป็นองค์กรเดียวสะท้อนวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางว่า การพัฒนาคนต้องเชื่อมโยงกับความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับ “การลงทุนในคน” ของไทย แต่ขอบเขตที่กว้างเช่นนี้ก็อาจนำมาซึ่งความท้าทายในการบริหารจัดการที่ต้องระวังการขยายภารกิจเกินความสามารถขององค์กร (Mission Creep)

๒.๒.๔ ไอร์แลนด์ Human Capital Initiative (HCI) และ National Skills Council (NSC)

๒.๒.๔.๑ บริบทและประวัติพัฒนาการ

ไอร์แลนด์เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการใช้กลไกการเงินจาก National Training Fund (NTF) เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านระบบอุดมศึกษา รัฐบาลไอร์แลนด์ได้ประกาศ Human Capital Initiative (HCI) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ พร้อมงบประมาณ EUR ๓๐๐ ล้าน เพื่อดำเนินการในช่วง ค.ศ. ๒๐๒๐–๒๐๒๔ (เริ่มจัดสรรจริงในปี ค.ศ. ๒๐๒๐) โดยมีเป้าหมายเพิ่มขีดความสามารถของระบบอุดมศึกษาในการผลิตบุคลากรที่มีทักษะตอบโจทย์อุตสาหกรรมเป้าหมาย

เมื่อ HCI ดั้งเดิมสิ้นสุดในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ รัฐบาลไอร์แลนด์ภายใต้รัฐมนตรี James Lawless ได้ประกาศกลไกใหม่ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๒๕ คือ Targeted Enhancement Fund (TEF) มูลค่า ๖๕.๘ ล้านยูโร สำหรับช่วง ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๖ ถึง ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๘ มุ่งสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษากลุ่ม Technological Universities (TUs) และ Specialist Colleges TEF ยังออกแบบให้สามารถขยายขอบเขตสู่การ “Mainstream” (รับช่วงต่อ) โครงการที่เคยได้รับทุนจาก HCI ขณะที่ Pillar ๓ Micro-credentials Learner Fee Subsidy ยังดำเนินการต่อเนื่องเป็นกลไกแยกต่างหาก

๒.๒.๔.๒ ฐานกฎหมายและสถานะ

Higher Education Authority Act ๒๐๒๒ เป็นฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจ Higher Education Authority (HEA) ในการบริหารและกระจายงบประมาณการอุดมศึกษา รวมทั้งงบประมาณจาก National Training Fund (NTF) ซึ่งจัดเก็บผ่านการสมทบของนายจ้างในอัตรา ๑% ของฐานเงินเดือนของลูกจ้าง (Class A และ Class H PRSI contributors) NTF เป็นกองทุนเฉพาะกาลที่ให้ความยั่งยืนทางการเงินแก่กลไก HCI และโครงการที่ตามมา

ในระดับการตัดสินใจ National Skills Council (NSC) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ภายใต้ National Skills Strategy ๒๐๒๕ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการระดับชาติที่ประกอบด้วยรัฐมนตรี (Department of Further and Higher Education, Research, Innovation and Science DFHERIS เป็นแกนหลัก) ตัวแทนกลุ่มอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน และสถาบันการศึกษา NSC ไม่มีฐานะเป็น Statutory Body แต่ทำงานในรูปแบบ Advisory Body ที่ให้คำแนะนำเชิงนโยบายต่อรัฐบาล

๒.๒.๔.๓ โครงสร้าง ๓ Pillars ของ HCI

HCI ดำเนินงานผ่าน ๓ เสาหลัก (Pillars) ที่ตอบโจทย์การพัฒนาทุนมนุษย์ในมิติที่แตกต่าง ดังนี้

Pillar	เป้าหมาย	ลักษณะการดำเนินงาน
Pillar ๑ **Graduate Conversion**	เปลี่ยนสายงานสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาที่ต้องการปรับทิศทางอาชีพ	หลักสูตร ๑ ปีเต็มเวลาในสาขาขาดแคลน (ICT, วิศวกรรม, สาธารณสุข) ฟรีสำหรับผู้ว่างงาน คอร์สที่ดำเนินการผ่าน Springboard+
Pillar ๒ **Additional UG Places**	เพิ่มจำนวนที่นั่งในระดับปริญญาตรีสาขาขาดแคลน	ขยายโควต้านักศึกษาในสาขา ICT วิศวกรรม Data Analytics โดยรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายดำเนินการแก่สถาบัน
Pillar ๓ **Innovation & Agility**	พัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต	Micro-credentials (๑–๓๐ ECTS), Recognition of Prior Learning (RPL) มีโครงการ ๒๔ โครงการที่ทำร่วมกับ Industry Partners มากกว่า ๔๕๐ ราย

๒.๒.๔.๔ บทบาท National Skills Council และเครือข่ายภูมิภาค

NSC ประเมินความต้องการทักษะในระดับชาติผ่านระบบที่บูรณาการข้อมูลจาก ๓ ส่วน ได้แก่

- Skills and Labour Market Research Unit (SLMRU) ซึ่งเป็นหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลตลาดแรงงาน

- Expert Group on Future Skills Needs (EGFSN) ที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภาคอุตสาหกรรมและวิชาการ

- ๙ Regional Skills Fora (RSF) ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่เชื่อมโยงนายจ้างในท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา

ผลของการวิเคราะห์นี้ถูกใช้เพื่อกำหนด “Priority Skills Areas” ที่ HCI และ TEF ให้ความสำคัญในปัจจุบัน Priority Skills ครอบคลุม AI, Data Analytics, Cybersecurity, Engineering, Sustainability, Biopharma, และ Green Economy

ระบบ Regional Skills Fora ของไอร์แลนด์เป็นนวัตกรรมที่น่าศึกษาเพราะใช้กลไก “ผู้ประสาน” (Skills Forum Manager) ในแต่ละภูมิภาคทำหน้าที่ ๓ ประการ คือ (๑) จัดประชุมระหว่างนายจ้าง สถาบันการศึกษา และหน่วยงานรัฐในระดับภูมิภาค (๒) รวบรวมและวิเคราะห์ความต้องการทักษะของท้องถิ่น และ (๓) ส่งต่อข้อมูลไปยังระดับชาติเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย โครงสร้างนี้ทำให้ระบบ Bottom-Up มีน้ำหนักเทียบเท่ากับ Top-Down

๒.๒.๔.๕ บทวิเคราะห์เชิงนโยบาย

ไอร์แลนด์เป็นประเทศแรก ๆ ของยุโรปที่นำกรอบ Micro-credentials มาใช้ในระดับชาติอย่างเป็นทางการ ผ่านโครงการ “MicroCreds” ที่ดำเนินการร่วมระหว่าง ๗ มหาวิทยาลัยภายใต้ Irish Universities

Association (IUA) ระบบนี้สร้างกรอบในการประเมินคุณภาพ การให้คะแนนเป็น ECTS Credits และการเชื่อมโยงข้ามสถาบัน เป็นแม่แบบที่ตรงกับแนวคิด Credit Bank ของไทย

จุดเด่นอีกประการของไอร์แลนด์คือการใช้กลไก “Challenge-based Competitive Call” ในการจัดสรรงบประมาณ Pillar ๓ แทนที่จะแบ่งงบให้สถาบันตามขนาดอย่างกลไกทั่วไป HEA ได้กำหนดอุปสรรคท้าทาย (Challenges) ให้สถาบันการศึกษาแข่งขันกันเสนอแนวคิดที่ตอบโจทย์ คณะกรรมการอิสระประเมินและจัดสรรงบให้กับโครงการที่ดีที่สุด กลไกนี้สร้างนวัตกรรมและการแข่งขันเชิงสร้างสรรค์ในระบบอุดมศึกษา

อย่างไรก็ตาม ไอร์แลนด์มีจุดอ่อนที่ HCS ระดับชาติ (NSC) ไม่มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวง เป็นเพียง Advisory Body ที่ให้คำเสนอแนะต่อ DFHERIS เท่านั้น และไม่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำให้ระบบขับเคลื่อนได้น้อยกว่าโมเดลของสิงคโปร์หรือเกาหลีใต้ บทเรียนสำหรับไทยคือ Advisory Body ไม่เพียงพอ ต้องการกลไกที่มีอำนาจตัดสินใจจริง

๒.๒.๕ ฟินแลนด์ National Forum for Skills Anticipation (OEF) และ Service Centre for Continuous Learning and Employment (SECLE)

๒.๒.๕.๑ บริบทและประวัติพัฒนาการ

ฟินแลนด์เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการขับเคลื่อนระบบพัฒนาทุนมนุษย์โดยใช้ “ข้อมูลและการคาดการณ์” (Data and Foresight) แทนที่อำนาจการสั่งการแบบบนลงล่าง (Hierarchical Authority) ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๙–๒๐๒๓ รัฐสภาฟินแลนด์ได้ดำเนินการ “Parliamentary Reform of Continuous Learning” ครั้งใหญ่ ผลของการปฏิรูปคือการตรา Act on the Service Centre for Continuous Learning and Employment ในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ จัดตั้ง SECLE ขึ้นเป็นหน่วยงานเฉพาะที่ขับเคลื่อนการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชากรวัยทำงาน

ในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ฟินแลนด์ได้ปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรมอีกครั้งผ่าน Act ๕๐๗/๒๐๒๕ และ Act on the Finnish National Agency for Education (๕๐๘/๒๐๒๕) ผลคือการรวม Institute for the Languages of Finland เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ Finnish National Agency for Education (EDUFI) ตั้งแต่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๖ ทั้งนี้ SECLE ยังคงสถานะเป็น “Independent Unit” ภายใน EDUFI ที่มีอิสระในการดำเนินงาน

> *ข้อสังเกต ในรายงาน The Future of European Competitiveness ของ Mario Draghi ที่นำเสนอต่อคณะกรรมาธิการยุโรปในเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๒๔ ได้ระบุ SECLE ของฟินแลนด์เป็นตัวอย่างของ Best Practice ในการเชื่อมต่อข้อมูลตลาดแรงงานเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรการฝึกอบรมเป็นการยกระดับสถานะของโมเดลฟินแลนด์ในเชิงสากลอย่างมีนัยสำคัญ*

๒.๒.๕.๒ ฐานกฎหมายและสถานะ

Act on the Service Centre for Continuous Learning and Employment (๒๐๒๑) เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะที่จัดตั้ง SECLE ขึ้นและกำหนดภารกิจ ๔ ประการ คือ (๑) จัดทำข้อมูลและการวิเคราะห์ความต้องการทักษะของตลาดแรงงาน (Anticipatory Information) (๒) จัดหาทุนสนับสนุนการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบัน (๓) ดำเนินงานเชื่อมต่อข้อมูลและบริการกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และ (๔) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาสในการเรียนรู้

ในด้านงบประมาณ SECLE ได้รับการจัดสรร EUR ๑๑๕.๕ ล้าน สำหรับช่วง ค.ศ. ๒๐๒๑–๒๐๒๖ จากงบประมาณรัฐและจาก European Union's Recovery and Resilience Facility (RRF) นอกจากนี้ SECLE ยังบริหาร Procurement และ Discretionary Government Grants ในการจัดซื้อบริการการศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่า สถาบันการศึกษาเอกชนที่จะรับทุนจาก SECLE ต้องเป็น Licensed Education Providers เท่านั้น

๒.๒.๕.๓ โครงสร้างการกำกับดูแล

ความเฉพาะของโมเดลฟินแลนด์คือการที่ SECLE และ National Forum for Skills Anticipation (OEF) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลร่วมระหว่าง Ministry of Education and Culture และ Ministry of Economic Affairs and Employment เป็นการบูรณาการ "การศึกษา + แรงงาน" ที่ระดับกระทรวง โดยไม่จำเป็นต้องยกระดับให้ถึงนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้เรียกว่า "Joint Ministerial Governance" และเป็นทางเลือกที่น่าสนใจสำหรับประเทศที่ระบบการเมืองมีลักษณะ Consensus-driven

OEF ประกอบด้วย ๙ คณะทำงานเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรม (Sectoral Working Groups) ที่รวมตัวแทนจากสถาบันการศึกษา สมาคมอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน และหน่วยงานราชการ คณะทำงานเหล่านี้ทำหน้าที่พยากรณ์ความต้องการทักษะในอนาคต ๕–๑๕ ปี ผลของการพยากรณ์ใช้เป็นฐานในการกำหนดทิศทางหลักสูตรของระบบอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา

๒.๒.๕.๔ เครื่องมือดิจิทัล Competency Path และ Osaamistarvekompassi

ฟินแลนด์พัฒนาเครื่องมือดิจิทัล ๒ ประการ ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๒๑–๒๐๒๕ ผ่านโครงการ Digital Service Package for Continuous Learning (JOD) ซึ่งได้รับทุนจาก EU RRF ดังนี้

- Competency Path แพลตฟอร์ม E-Portfolio ดิจิทัลที่บูรณาการข้อมูลการศึกษา การฝึกอบรม ทักษะ และโอกาสในการทำงานเข้าด้วยกัน ผู้ใช้สามารถสร้างโปรไฟล์สมรรถนะ วางแผนเส้นทางการเรียน และสำรวจโอกาสอาชีพได้ในที่เดียว ระบบนี้ได้รับการบริหารร่วมระหว่าง Ministry of Education and Culture และ Ministry of Economic Affairs and Employment

- Osaamistarvekompassi (AI Skills Matching Compass) ระบบ AI ที่ใช้ Machine Learning ในการจับคู่ความต้องการทักษะของตลาดกับหลักสูตรที่มีอยู่ในระบบการศึกษา เริ่มทดลองใช้ในรูปแบบ Beta ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ และขยายผลในระดับชาติในปี ค.ศ. ๒๐๒๖ ระบบนี้ได้รับการกล่าวถึงในรายงาน CEDEFOP (๒๐๒๓) ว่าเป็นนวัตกรรมที่น่าสนใจ

- FiNQF (Finnish National Qualifications Framework) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของฟินแลนด์ ๘ ระดับ ที่สอดคล้องกับ European Qualifications Framework (EQF)

๒.๒.๕.๕ บทวิเคราะห์เชิงนโยบาย

โมเดลฟินแลนด์เป็น "Alternative Model" ที่แตกต่างจาก HCS แบบดั้งเดิม จุดเด่นคือไม่ได้พยายามรวมศูนย์อำนาจ แต่ใช้ "ข้อมูล" และ "การคาดการณ์" ขับเคลื่อนระบบ จุดเด่น ๓ ประการที่ไทยสามารถเรียนรู้ได้คือ

ประการที่ ๑ การสร้างกลไก Skills Anticipation ที่ใช้ AI ในการจับคู่ความต้องการตลาดแรงงานกับหลักสูตรการศึกษา เป็นนวัตกรรมที่สามารถพัฒนาในประเทศไทยได้โดยใช้ฐานข้อมูลของกระทรวงแรงงานและกระทรวงศึกษาธิการที่มีอยู่ ประการที่ ๒ การจัดทำ Competency Path แบบบูรณาการระหว่างกระทรวงเป็นแม่แบบของ E-Portfolio ของไทย ที่ควรอยู่ในเอกภาพเดียวกัน มิใช่มีหลายแพลตฟอร์มแยกตามแต่ละหน่วยงาน

ประการที่ ๓ การที่ฟินแลนด์ใช้การกำกับดูแลร่วมระหว่างกระทรวง (Joint Ministerial Governance) แทนการมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นทางเลือกที่ “Light-touch” มากกว่า แต่ก็มีข้อจำกัดที่ต้องอาศัยวัฒนธรรมการประนีประนอม (Consensus Culture) ซึ่งอาจไม่เหมาะสำหรับบริบทการเมืองของไทย

ข้อสังเกต ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๒๔–๒๐๒๕ ฟินแลนด์ได้ยกเลิก Adult Education Allowance ซึ่งเป็นโครงการสวัสดิการเดิม แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านจากระบบ “สวัสดิการ” ไปสู่ระบบ “การลงทุน” ที่ผูกกับผลลัพธ์ (Outcome-based) มีอุปสรรคทางการเมือง บทเรียนคือไทยควรออกแบบกลไกที่มีความยั่งยืนทางการเมืองตั้งแต่แรก

๒.๒.๖ มาเลเซีย Human Resource Development Corporation (HRD Corp)

๒.๒.๖.๑ บริบทและประวัติพัฒนาการ

มาเลเซียเป็นกรณีศึกษาที่ให้ “บทเรียนเชิงลบ” มากเท่ากับ “บทเรียนเชิงบวก” การพัฒนาทุนมนุษย์ของมาเลเซียมีรากฐานจาก Human Resources Development Act ๑๙๙๒ ซึ่งจัดตั้ง Human Resources Development Fund (HRDF) ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ได้ตรา Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act (PSMB Act) เพื่อเปลี่ยนสถานะของหน่วยงานเป็นบริษัทมหาชนรัฐวิสาหกิจ (PSMB) และในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ ได้รีแบรนด์เป็น Human Resource Development Corporation (HRD Corp)

๒.๒.๖.๒ กลไกการเงิน HRD Levy

จุดเด่นของระบบมาเลเซียคือกลไกการเงินที่ยั่งยืนผ่าน HRD Levy ในอัตรา ๑% ของฐานเงินเดือนของลูกจ้าง ที่นายจ้างต้องจ่ายเข้ากองทุน ครอบคลุม ๖๓ ภาคอุตสาหกรรม นายจ้างสามารถเบิกคืนเพื่อชำระค่าฝึกอบรมพนักงานในคอร์สที่ได้รับการรับรอง กลไกนี้สร้างแรงจูงใจให้นายจ้างลงทุนในการพัฒนาทักษะของพนักงาน และยังเป็นการแก้ปัญหา Market Failure ในการลงทุนฝึกอบรมทั่วไป (General Training) ตามทฤษฎีของ Becker

ในแง่ขนาดของระบบ HRD Corp มีนายจ้างที่ลงทะเบียนมากกว่า ๓๒๐,๐๐๐ ราย ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ และจัดสรรเงินทุนการฝึกอบรมมากกว่า MYR ๓ พันล้านต่อปี โครงการ SkillsMalaysia เป็นแพลตฟอร์มดิจิทัลกลางที่รวบรวมคอร์ส ผู้ฝึกอบรม และผู้เรียน รวมทั้งระบบ Recognition of Prior Learning (RPL)

๒.๒.๖.๓ โครงสร้างการกำกับดูแลและจุดอ่อน

HRD Corp อยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Human Resources MOHR) เท่านั้น ไม่มีกลไกประสานในระดับสูงระหว่าง MOHR กับกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) หรือกระทรวงอุดมศึกษา (Ministry of Higher Education) แม้จะมี National Advisory Council on Education and Training (MTEN) ที่กระทรวงเศรษฐกิจ (Human Capital Division) เป็นเลขานุการ แต่ก็เป็นเพียง Advisory Body ที่ขาดอำนาจสั่งการ

UNESCO Institute for Lifelong Learning ในรายงาน Malaysia Blueprint on Lifelong Learning ๒๐๑๑-๒๐๒๐ ได้ระบุข้อจำกัดสำคัญของระบบมาเลเซียคือ “ขาดหน่วยงานกลางที่ประสานและประเมินผลการเรียนรู้ตลอดชีวิตในระดับชาติ” ซึ่งส่งผลให้นโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ดำเนินการแยกส่วน ทักษะที่ HRD Corp สนับสนุนไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับหลักสูตรของระบบการศึกษา

๒.๒.๖.๔ บทวิเคราะห์เชิงนโยบาย

กรณีของมาเลเซียให้บทเรียน ๒ ประการสำหรับประเทศไทย ประการที่ ๑ ในเชิงบวกคือ HRD Levy เป็นกลไกการเงินที่ยั่งยืน นายจ้างจ่ายเงินสมทบและสามารถเบิกคืนได้ ซึ่งเป็นต้นแบบที่ดีในการพิจารณาขยาย

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเดิมของไทย (จัดตั้งภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕) ให้มีศักยภาพในการรองรับ HCS

ประการที่ ๒ ในเชิงลบคือ การมีเฉพาะกองทุนแต่ขาดกลไกบูรณาการระดับสูงทำให้ระบบไม่สามารถเดินหน้าได้เต็มศักยภาพ บทเรียนสำคัญที่ไทยต้องหลีกเลี่ยงคือการสร้าง HCS ที่มีเฉพาะมิติทางการเงินแต่ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลข้ามภาคส่วน นโยบายของไทยควรออกแบบให้ครบทั้ง ๖ มิติตามกรอบวิเคราะห์

นอกจากนี้ มาเลเซียได้เริ่มพัฒนา Recognition of Prior Learning (RPL) เพื่อรับรองทักษะนอกระบบ ตรงกับแนวคิด Credit Bank แต่ระบบนี้ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น เนื่องจากขาดการประสานข้ามกระทรวงในการกำหนดมาตรฐานคุณวุฒิ

๒.๒.๗ ตารางเปรียบเทียบกรณีจากต่างประเทศ

ประเทศ / กลไก	ผู้กำกับดูแล	เครื่องมือหลัก	กลไกการเงิน	ฐานกฎหมาย	ใกล้เคียง*
สิงคโปร์ (SSG ⟶ WSS)	MOE + MOM (Statutory Board ร่วม)	Credit Bank Skills Passport MySkillsFuture	SDL ๐.๒๕% ของค่าจ้าง + งบประมาณรัฐ	SSG Act ๒๐๑๖ (แก้ไข ๒๐๒๓)	**๕/๕**
เกาหลีใต้ (NHRC)	นายกรัฐมนตรี + HRD Korea	NCS NQF K-Credential HRD.net	Employment Insurance Fund + Skills Fund	Framework Act on HRD	**๔/๕**
UAE (EHDC)	คณะรัฐมนตรีสหพันธ์	QFEmirates NPAS E-Portfolio NESI ๒๐๓๐	งบประมาณสหพันธ์	Federal Decree ๔๒/๒๐๒๔, ๓๐/๒๐๒๕	**๔/๕**
ไอร์แลนด์ (HCI + NSC)	กระทรวงอุดมศึกษา (HEA)	๓ Pillars Micro-credentials TEF	National Training Fund (๑%)	Higher Ed. Authority Act ๒๐๒๒	**๓/๕**
ฟินแลนด์ (OEF + SECLE)	ศึกษา + แรงงาน (ร่วม)	Competency Path AI Matching FiNQF	งบประมาณรัฐ + EU RRF	Act on SECLE ๒๐๒๑; Act ๕๐๘/๒๐๒๕	**๓/๕**

ประเทศ / กลไก	ผู้กำกับดูแล	เครื่องมือหลัก	กลไกการเงิน	ฐานกฎหมาย	ใกล้เคียง*
มาเลเซีย (HRD Corp)	กระทรวงทรัพยากรมนุษย์	HRD Levy SkillsMalaysia RPL	HRD Levy ๑% ของค่าจ้าง	PSMB Act ๒๐๐๑	**๓/๕**

*หมายเหตุ * ใกล้เคียง หมายถึง กลไกของแต่ละประเทศมีความใกล้เคียงกับนิยาม "Human Capital Superboard ในอุดมคติ" โดยใช้นิยามที่กำหนดไว้ในบทที่ ๑ เป็นเกณฑ์อ้างอิง*

๒.๓ การดำเนินงานของประเทศไทยและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ส่วนนี้ทบทวนการดำเนินงานของกลไกการกำกับดูแลและพัฒนาทุนมนุษย์ในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลเชิงสถาบันในการเปรียบเทียบกับกรณีต่างประเทศที่ได้ทบทวนไว้ใน ๒.๒ ทั้งนี้จะอภิปรายประวัติของบอร์ดการศึกษาไทย แนวคิดของซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษาที่ดำเนินการในประวัติศาสตร์และนโยบายปัจจุบันของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดตั้ง Human Capital Superboard

๒.๓.๑ ความเป็นมาและการทำงานของบอร์ดการศึกษาของประเทศไทย

๒.๓.๑.๑ วิวัฒนาการเชิงสถาบันของระบบบอร์ดการศึกษา

ระบบ “บอร์ด” หรือ “คณะกรรมการ” ระดับชาติด้านการศึกษาในประเทศไทยมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน รากฐานทางสถาบันสามารถสืบไปได้ถึงพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจัดตั้ง “คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สกศ.) เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำกับนโยบายการศึกษาในภาพรวม

ต่อมา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทด้านการศึกษาของไทย ได้กำหนดให้มี “สภาการศึกษา” แทนคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเดิม โดยมาตรา ๓๔ บัญญัติให้สภาการศึกษาประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน ๔๑ คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน องค์ประกอบครอบคลุมตัวแทนจากหน่วยงานราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนองค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครู ผู้ปกครอง และนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภานี้

๒.๓.๑.๒ บทบาทและหน้าที่ของสภาการศึกษาในปัจจุบัน

ตามมาตรา ๓๕ ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สภาการศึกษามีอำนาจหน้าที่ ๔ ประการ

๑) พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬากับการศึกษาทุกระดับ
๒) พิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผน
๓) พิจารณาเสนอนโยบายและแผนสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา
๔) ดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษาตามนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาการศึกษามีลักษณะเป็น “Advisory Body” โดยเสนอนโยบายและแผนต่อคณะรัฐมนตรี มิได้มีอำนาจสั่งการโดยตรงต่อหน่วยงานราชการอื่น และอำนาจของสภาการศึกษาจำกัดอยู่ที่ภายในกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก ไม่ครอบคลุมการประสานงานข้ามกระทรวงในระดับการศึกษาทั้งระบบ

๒.๓.๑.๓ ข้อจำกัดของระบบบอร์ดในปัจจุบัน

จากการทบทวนตำแหน่งและบทบาทของบอร์ดการศึกษาในไทย พบว่ามีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ๔ ประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับชาติ

ประการที่ ๑ ข้อจำกัดด้านอำนาจสั่งการข้ามภาคส่วน สภาการศึกษามีฐานะเป็น Advisory Body ไม่มีอำนาจสั่งการที่ผูกพันต่อกระทรวงอื่น ๆ การประสานงานกับกระทรวงแรงงาน กระทรวง อว. หรือกระทรวง พม. ทำได้เพียงผ่านมติคณะรัฐมนตรีหรือการประชุมไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่มีผลผูกพันถาวร

ประการที่ ๒ ข้อจำกัดด้านองค์ประกอบ แม้องค์ประกอบของสภาการศึกษาจะเปิดให้มีผู้แทนภาคเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่กรรมการส่วนใหญ่ยังคงเป็นข้าราชการ และไม่มีโครงสร้างไตรภาคี (รัฐ-นายจ้าง-แรงงาน) อย่างเป็นทางการ ทำให้นโยบายไม่สามารถสะท้อนความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างเต็มที่

ประการที่ ๓ ข้อจำกัดด้านขอบเขต สภาการศึกษาเน้นเฉพาะการศึกษาในระบบ (Formal Education) โดยเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ครอบคลุมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การฝึกอบรมในระดับองค์กร และทักษะที่ตอบโจทย์ตลาดแรงงานในวงกว้าง ขาดการเชื่อมต่อกับระบบ TVET ของกระทรวงแรงงาน และกรอบคุณวุฒิวิชาชีพของ สคช.

ประการที่ ๔ ข้อจำกัดด้านกลไกการเงิน สภาการศึกษาไม่มีกองทุนเฉพาะของตนเอง ขาดเครื่องมือทางการเงินที่จะกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและการลงทุนในการพัฒนาทักษะ ต่างจากระบบของสิงคโปร์ที่ SSG มี Skills Development Fund หรือมาเลเซียที่ HRD Corp มี HRD Levy

๒.๓.๑.๔ กลไกประสานงานในระดับชาติที่มีอยู่

นอกจากสภาการศึกษา ประเทศไทยมีกลไกประสานงานในระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์อีกหลายกลไก ดังนี้

กลไก	ฐานทางกฎหมาย	ลักษณะและข้อจำกัด
สภาการศึกษา	พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒	๔๑ คน รมว.ศธ. เป็นประธาน เป็น Advisory Body จำกัดอยู่ภายใน ศธ.
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพฐ.)	พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ๒๕๔๖	เฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ข้ามกระทรวง
คณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กอศ.)	พ.ร.บ. การอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑	เฉพาะอาชีวศึกษา ขาดการเชื่อมโยงกับมหาวิทยาลัยและตลาดแรงงาน

กลไก	ฐานทางกฎหมาย	ลักษณะและข้อจำกัด
คณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ	พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕	เฉพาะการฝึกอบรมแรงงานนอกระบบการศึกษา รมว.แรงงานเป็นประธาน
สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (สคช.)	พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔	กรอบมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพและการรับรองสมรรถนะ ๘ ระดับ แต่ไม่มีอำนาจกำกับการศึกษาในระบบ
คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา (๒๕๕๘)	มติ ครม. ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘	“ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา” ชุดแรก นายกฯ เป็นประธาน สิ้นสุดเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล (ดู ๒.๓.๒)

จะเห็นได้ว่าระบบ “บอร์ด” ที่มีอยู่ในไทยมีลักษณะ Sectoral หรือ Sub-sectoral ขาดกลไกบูรณาการในระดับชาติที่มีอำนาจสั่งการครบทั้งระบบการศึกษา ฝึกอาชีพ และตลาดแรงงาน ข้อนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้นโยบายของแต่ละกระทรวงเดินคู่ขนานกัน แต่ไม่บูรณาการ

๒.๓.๒ แนวคิด “ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา” ของประเทศไทย

๒.๓.๒.๑ ที่มาของแนวคิดและการดำเนินการในอดีต

แนวคิด “ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา” ในประเทศไทยมีรากฐานจากความพยายามที่จะแก้ปัญหาการดำเนินนโยบายการศึกษาแบบแยกส่วน (Silo) ในยุครัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ จัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา” ซึ่งสื่อมวลชนและนักวิชาการเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา” คณะกรรมการชุดนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

- พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
- พลอากาศเอกประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานคนที่ ๑ (กำกับดูแลกระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี)
- นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานคนที่ ๒ (กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ)
- รัฐมนตรีและผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างทุนมนุษย์ที่ตอบโจทย์ Thailand ๔.๐ และการแก้ปัญหา

คุณภาพการศึกษา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดนี้สิ้นสุดบทบาทเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล สะท้อนข้อจำกัดสำคัญของกลไกที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ไม่มีความต่อเนื่องข้ามรัฐบาล

๒.๓.๒.๒ บทเรียนจากการดำเนินงานในอดีต

บทเรียนสำคัญจากการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา ๒๕๕๘ มี ๓ ประการ

ประการที่ ๑ เรื่องอำนาจ การมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจสั่งการที่ผูกพันต่อทุกกระทรวง ซึ่งเป็นจุดแข็งที่ระบบบอร์ดของไทยที่มีอยู่ทั่วไปไม่มี การที่ พล.อ.อ. ประจิน จั่นตอง (กำกับดูแล ศธ.) และนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (กำกับดูแลเศรษฐกิจ) เข้าร่วมในฐานะรองประธาน ทำให้กลไกนี้สามารถบูรณาการนโยบายการศึกษากับนโยบายเศรษฐกิจได้ในระดับสูงสุดของรัฐบาล

ประการที่ ๒ เรื่องความต่อเนื่อง การจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียวมีข้อจำกัดสำคัญคือไม่มีฐานทางกฎหมายแม่บท เมื่อรัฐบาลเปลี่ยน คณะกรรมการก็สิ้นสุดบทบาท เปรียบเทียบกับสิงคโปร์ที่ SSG มี SSG Act ๒๐๑๖ รองรับ ทำให้องค์กรดำรงอยู่ได้แม้รัฐบาลจะเปลี่ยน หรือเกาหลีใต้ที่ Framework Act on HRD รองรับให้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานตามกฎหมาย

ประการที่ ๓ เรื่ององค์ประกอบ คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีโครงสร้างไตรภาคี (รัฐ-นายจ้าง-แรงงาน) อย่างเป็นทางการ ภาคนายจ้างเข้าร่วมเพียงในฐานะ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง มิใช่ตัวแทนที่มีฐานเลือกตั้งจากสมาคมนายจ้าง ส่งผลให้นโยบายอาจไม่สะท้อนความต้องการของอุตสาหกรรมที่หลากหลาย

๒.๓.๒.๓ พัฒนาการล่าสุด ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

ในปัจจุบัน ประเทศไทยอยู่ในช่วงสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายแม่บทด้านการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ได้เสนอให้แปรสภาพ “สภาการศึกษา” ๔๑ คน เป็น “คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ” ที่มีโครงสร้างกระชับขึ้นและมีอำนาจในระดับสูงกว่า ดังนี้

- จำนวนกรรมการลดลงจาก ๔๑ คน เป็น ๒๑ คน เพื่อให้การประชุมและการตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากขึ้น

- นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นการยกระดับฐานอำนาจของคณะกรรมการให้สามารถสั่งการข้ามกระทรวงได้

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเดิม อาจปรับบทบาทเป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ”

- เพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลและประเมินผลการศึกษาในระดับชาติ

๒.๓.๒.๔ ประเด็นความกังวลเรื่อง Monopolization of Power

การยกระดับอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติเป็นพัฒนาการที่จำเป็น แต่ก็มีประเด็นที่นักวิชาการและภาคประชาสังคมแสดงความกังวลเกี่ยวกับการรวมศูนย์อำนาจ (Monopolization of Power) ในมือของฝ่ายบริหาร ๒ ประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ ความกังวลเรื่องการเมือง การที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานอาจทำให้นโยบายการศึกษาถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง หรือเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนรัฐบาล ข้อเสนอแนะคือควรกำหนดให้แผนการศึกษาแห่งชาติมีระยะเวลา ๕–๑๐ ปี เพื่อความต่อเนื่อง

ประการที่ ๒ ความกังวลเรื่องการมีส่วนร่วม การลดจำนวนกรรมการจาก ๔๑ คน เป็น ๒๑ คน อาจทำให้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) จำกัดลง โดยเฉพาะผู้แทนครู ผู้ปกครอง และนักเรียน

ข้อเสนอแนะคือควรจัดให้มีคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมในวงกว้าง หรือกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอย่างเป็นระบบ

ข้อสรุปจากการวิเคราะห์ ประสบการณ์ของไทยทั้งในอดีต (คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา ๒๕๕๘) และร่างกฎหมายปัจจุบัน (คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ) สะท้อนแนวคิด "ซุปเปอร์บอร์ดด้านการศึกษา" ที่อยู่ในบริบทของไทยอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองรูปแบบยังครอบคลุมเฉพาะการศึกษาเป็นหลัก ไม่ครอบคลุมการพัฒนาทุนมนุษย์ในมิติของแรงงานและตลาดงานอย่างเต็มที่ การพิจารณาจัดตั้ง Human Capital Superboard ซึ่งครอบคลุมกว้างกว่า จึงเป็นก้าวต่อไปที่จำเป็น

๒.๓.๓ นโยบายกระทรวงศึกษาปัจจุบันและการศึกษาการตั้ง Human Capital Superboard แบบข้ามกระทรวง

๒.๓.๓.๑ นโยบายของนายประเสริฐ จันทรรวงทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๙ นายประเสริฐ จันทรรวงทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในการอภิปรายนโยบายของรัฐบาล โดยประกาศ "๕ แนวทางสำคัญ" ของการปฏิรูปการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิด "ลงทุนในคน" ซึ่งครอบคลุมประเด็นตั้งแต่การวางรากฐานทางกฎหมาย การเชื่อมการศึกษากับตลาดแรงงาน การลดภาระครู การสร้างโอกาสการเรียนรู้ ไปจนถึงการลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับความปลอดภัยในโรงเรียน

ลำดับ	แนวทาง	สาระสำคัญและเครื่องมือดำเนินการ
๑	**วางรากฐานทางกฎหมาย**	ผลักดันร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ลดความล่าช้าทางนโยบาย และปรับโครงสร้างที่ล้าสมัย
๒	**เชื่อมการศึกษากับตลาดแรงงาน**	จัดตั้ง Productivity Superboard บูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวง ๔ กระทรวง (ศธ./อว./พม./แรงงาน) เป็น Human Capital Superboard เป้าหมายผลิตกำลังคนทักษะสูง ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งใน ๕ ปี
๓	**ลดภาระครู ใช้ AI ช่วยงาน**	นำ AI มาช่วยลดภาระงานเอกสารและงานบริหารของครู เพื่อให้ครูมีเวลาสอนนักเรียนเต็มที่
๔	**สร้างโอกาสการเรียนรู้**	พัฒนา E-Portfolio ระดับชาติ ระบบรับรองทักษะ และ Credit Bank รองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ลำดับ	แนวทาง	สาระสำคัญและเครื่องมือดำเนินการ
๕	**ลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับความปลอดภัย**	ปรับสูตรเงินอุดหนุนรายหัวร่วมกับ กสศ. กระจายงบสู่โรงเรียนที่ต้องการมากที่สุด ยกระดับความปลอดภัยในโรงเรียน

๒.๓.๓.๒ โครงสร้าง Human Capital Superboard ที่นำเสนอ

โครงสร้าง HCS ที่นำเสนอตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ ประธานในระดับสูง นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวง รายงานข่าวจาก The Active (เม.ย. ๒๕๖๙) ระบุชัดว่า “กลไกสำคัญที่สุด คือ Human Capital Superboard ที่ดำเนินงานในระดับรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้การประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนตั้งแต่เกิดจนถึงวัยทำงาน ... ให้เกิดขึ้นได้จริงในระดับนโยบาย ไม่ใช่แค่การประชุมหารือที่ไม่มีผลลัพธ์”

ประการที่ ๒ องค์ประกอบ ๔ กระทรวง ครอบคลุมการพัฒนาคนตั้งแต่เกิดจนถึงวัยทำงาน ได้แก่ (๑) กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) ดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา (๒) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ดูแลการอุดมศึกษาและการวิจัย (๓) กระทรวงแรงงาน ดูแลการพัฒนาฝีมือแรงงานและการจ้างงาน และ (๔) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ดูแลการพัฒนาประชากรในกลุ่มเปราะบางและการพัฒนาเด็กปฐมวัย

ประการที่ ๓ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ตามนโยบายของรัฐบาล ภาคเอกชนจะเข้ามาร่วมกำหนดทิศทางหลักสูตร เพื่อให้ตอบโจทย์ตลาดแรงงานจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานทักษะสูง ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งใน ๕ ปี

ประการที่ ๔ เครื่องมือ ๓ ประการ ที่จะใช้ขับเคลื่อนนโยบาย ได้แก่ (๑) หลักสูตรฐานสมรรถนะปรับหลักสูตรการศึกษาให้เน้น Outcome-based และตอบโจทย์อุตสาหกรรม (๒) Credit Bank กลไกการรับรองและสะสมหน่วยกิตจากการเรียนรู้ในและนอกระบบ และ (๓) E-Portfolio ระบบบันทึกประวัติทักษะและการเรียนรู้ของประชาชน

๒.๓.๓.๓ ความเชื่อมโยงกับนโยบายและกลไกอื่นของรัฐบาล

การจัดตั้ง HCS ของไทยจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับนโยบายและกลไกอื่นของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการ ดังนี้

- AI for All Thais (ปัญญาประดิษฐ์เพื่อคนไทยทุกคน) นโยบายของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดศ.) เป้าหมายสร้างกำลังคนด้าน AI จำนวน ๒๐ ล้านคนภายใน ๔ ปี ซึ่ง HCS ต้องประสานงานเพื่อให้นโยบายไม่ซ้ำซ้อน

- PISA ๒๐๒๙ กรอบสมรรถนะ MAIL ประเทศไทยกำหนดเป้าหมายให้ผลคะแนน PISA ๒๐๒๙ ดีขึ้น โดยใช้กรอบสมรรถนะ MAIL (Media literacy, AI literacy, Inquiry, Logic) เป็นแนวทางการพัฒนาหลักสูตร HCS ควรเป็นกลไกที่บูรณาการนโยบายนี้เข้ากับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

- TNCB Credit Bank (Thai National Credit Bank) ระบบหน่วยกิตแห่งชาติที่ สคช. และกระทรวง อว. กำลังพัฒนา HCS ควรเป็นเจ้าภาพในการยกระดับให้เป็นกลไกระดับชาติแบบ MySkillsFuture

- Demand-side Financing นโยบายการจัดสรรงบประมาณการศึกษาตามความต้องการของผู้เรียน (Voucher-based) เป็นทิศทางที่ HCS ควรพิจารณานำมาประยุกต์ใช้สำหรับการพัฒนาทักษะวัยทำงาน

- ๗ มาตรการลดค่าใช้จ่ายผู้ปกครอง ๒๕๖๙ นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในปี ๒๕๖๙ ที่ลดภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษาของผู้ปกครอง ซึ่ง HCS ควรพิจารณาขยายให้ครอบคลุมการศึกษาในระดับวัยทำงานด้วย

๒.๓.๓.๔ ความท้าทายและข้อพิจารณาในการจัดตั้ง HCS แบบข้ามกระทรวง

การจัดตั้ง Human Capital Superboard แบบข้ามกระทรวงในประเทศไทยมีความท้าทาย ๔ ประการที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

ประการที่ ๑ ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างราชการ ระบบราชการไทยมีลักษณะ Silo อย่างชัดเจน แต่ละกระทรวงมีกฎหมายและงบประมาณของตนเอง การจัดตั้งกลไกที่มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวง จำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายที่แข็งแกร่ง ไม่ใช่เพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร บทเรียนจากคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา ๒๕๕๘ ที่สิ้นสุดเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล

ประการที่ ๒ การหลีกเลี่ยงการสร้างกลไกซ้ำซ้อน ปัจจุบันมีคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์อยู่หลายชุด ทั้งสภาการศึกษา คณะกรรมการการอาชีวศึกษา คณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ และอีกหลายชุด การจัดตั้ง HCS ต้องคำนึงถึงการบูรณาการกับกลไกที่มีอยู่ และอาจต้องพิจารณายุบรวมบางคณะกรรมการที่มีหน้าที่ทับซ้อนกัน

ประการที่ ๓ การสอดคล้องกับร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ เนื่องจากร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ” อยู่แล้ว ควรพิจารณาการบูรณาการให้ HCS เป็นกลไกที่กว้างกว่า มีคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติเป็นคณะอนุกรรมการด้านการศึกษา หรืออาจรวมหน้าที่ของทั้งสองไว้ในกฎหมายฉบับเดียว

ประการที่ ๔ กลไกการเงินที่ยั่งยืน HCS ต้องมีกลไกการเงินของตนเองที่ไม่พึ่งพางบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ประเทศไทยมีฐานเดิมจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (จัดตั้งภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕) ซึ่งเก็บค่าธรรมเนียมจากนายจ้างที่จ้างแรงงานเกิน ๑๐๐ คน ในอัตรา ๑% ทั้งนี้ กองทุนนี้สามารถขยายฐานและบทบาทให้รองรับ HCS ได้ตามแบบ HRD Levy ของมาเลเซีย

ในมิติเชิงสถาบัน บทเรียนจาก ๖ ประเทศที่ทบทวนในส่วน ๒.๒ ชี้ให้เห็นว่า HCS ที่ประสบความสำเร็จมีองค์ประกอบร่วมกัน ๔ ประการ ได้แก่ (๑) มีฐานทางกฎหมายแม่บท (๒) มีประธานในระดับผู้นำประเทศหรือรองผู้นำประเทศ (๓) มีองค์ประกอบไตรภาคีหรือกลไกการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง และ (๔) มีกลไกการเงินที่ยั่งยืน บทเรียนเหล่านี้จะถูกนำมาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในบทที่ ๕

ข้อเสนอแนะเชิงสถาบันที่ควรพิจารณาในเบื้องต้นคือ การออกแบบ HCS ของไทยควรเป็น “Statutory Body” ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายสังคมเป็นประธาน มีองค์ประกอบไตรภาคีและภาคประชาสังคม มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวงที่ผูกพัน และมีกองทุนเฉพาะที่ขยายฐานจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเดิม รายละเอียดของข้อเสนอนี้จะปรากฏในบทที่ ๕ ของรายงานฉบับนี้

บทที่ ๓
ระเบียบวิธีวิจัย

๓.๑ กรอบการวิจัย

รายงานฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงสถาบัน (Comparative Institutional Analysis CIA) เป็นวิธีการหลัก โดยตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีและกรอบวิเคราะห์จากองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนานโยบายทุนมนุษย์ ดังนี้

๓.๑.๑ OECD Skills Strategy Framework

OECD Skills Strategy ๒๐๑๙ Skills to Shape a Better Future ของ Organisation for Economic Co-operation and Development เป็นกรอบทางทฤษฎีหลักที่ใช้ในการศึกษา กรอบนี้กำหนดเสาหลัก ๓ ประการของระบบทักษะระดับชาติ ได้แก่

(๑) การพัฒนาทักษะที่เกี่ยวข้องตลอดช่วงชีวิต (Developing Relevant Skills Over the Life Course)

(๒) การใช้ทักษะอย่างมีประสิทธิภาพในที่ทำงานและสังคม (Using Skills Effectively in Work and Society)

(๓) การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการกำกับดูแลระบบทักษะ (Strengthening Skills Systems Governance)

สำหรับการศึกษานี้ มิติที่ ๓ Strengthening Skills Systems Governance เป็นแกนกลางที่ใช้วิเคราะห์ HCS ของแต่ละประเทศ

๓.๑.๒ ILO Tripartite Governance Framework

กรอบของ International Labour Organization (ILO) ที่ปรากฏใน ILO Convention No. ๑๔๔ (๑๙๗๖) เกี่ยวกับการปรึกษาหารือไตรภาคี และ ILO Centenary Declaration (๒๐๑๙) ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์โครงสร้างการมีส่วนร่วมของแต่ละประเทศ โดยพิจารณาความสมดุลระหว่างผู้แทนภาครัฐ ภาคนายจ้าง และภาคแรงงาน รวมทั้งกลไกการตัดสินใจร่วม

๓.๑.๓ มิติเปรียบเทียบ ๖ มิติ

จากการสังเคราะห์กรอบของ OECD และ ILO ร่วมกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รายงานฉบับนี้กำหนดมิติเปรียบเทียบ ๖ มิติ เป็นกรอบวิเคราะห์เชิงสถาบันที่ใช้ตลอดทั้งรายงาน ดังนี้

มิติ	คำถามวิจัย	ตัวชี้วัด	ฐานทฤษฎีและที่มา
๑. ฐานกฎหมาย	HCS ตั้งบนฐานกฎหมายระดับใด?	ระดับกฎหมาย (พ.ร.บ. / คำสั่ง / มติ ครม.)	Statutory Body Theory; Weber Bureaucratic Authority (Weber, ๑๙๔๗)

มิติ	คำถามวิจัย	ตัวชี้วัด	ฐานทฤษฎีและที่มา
๒. โครงสร้าง	ใครเป็นประธาน? องค์ประกอบเป็นอย่างไร?	ระดับประธาน / องค์ประกอบสมาชิก / สัดส่วนไตรภาคี	Tripartite Governance (ILO Convention ๑๔๔); Whole-of-Government (Osborne, ๒๐๑๐)
๓. อำนาจ	HCS มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวงหรือไม่?	อำนาจสั่งการข้ามกระทรวง / ผูกพันหน่วยอื่น	Legal Supremacy Doctrine; Coercive Coordination (Bouckaert et al., ๒๐๑๐)
๔. การเงิน	กลไกการเงินมีความยั่งยืนหรือไม่?	แหล่งงบประมาณ / กลไก Levy / กองทุน	Skills Levy Models (SDL Act ๑๙๗๙; NTF Ireland); Becker Human Capital (๑๙๖๔)
๕. เครื่องมือ	มีเครื่องมือดิจิทัลรองรับครบหรือไม่?	Credit Bank / E-Portfolio / AI Skills Matching / NQF	Individual Learning Accounts (OECD, ๒๐๒๕); Lifelong Learning (UNESCO, ๒๐๒๒)
๖. ความต่อเนื่อง	กลไกอยู่ได้กี่ปี? ข้ามรัฐบาลได้หรือไม่?	อายุของกลไก / การข้ามรัฐบาล / Perpetual Succession	Path Dependency Theory (Pierson, ๒๐๐๐); Policy Continuity (Howlett, ๒๐๐๙)

มิติทั้ง ๖ นี้ทำหน้าที่เป็น “เลนส์เปรียบเทียบ” (Comparative Lens) ที่ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ๖ ประเทศในบทที่ ๒.๒ และการสังเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ ๔ มิติเหล่านี้ยังเป็นฐานในการประเมินสถานะของกลไกที่มีอยู่ในประเทศไทย และเป็นเกณฑ์ในการออกแบบ HCS ในข้อเสนอเชิงนโยบาย

๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมี ๓ ประเภทหลัก ได้แก่ Comparative Matrix, Content Analysis Framework, และ Case Study Template โดยมีรายละเอียดดังนี้

๓.๒.๑ Comparative Matrix

Comparative Matrix เป็นเครื่องมือที่ใช้จัดข้อมูลกรณีศึกษาแต่ละประเทศตามมิติทั้ง ๖ ที่กำหนดไว้ในกรอบการวิจัย ผลที่ได้คือตารางเปรียบเทียบที่ทำให้เห็นความแตกต่างและความเหมือนระหว่างประเทศได้อย่างเป็นระบบ (เห็นตัวอย่างใน ๒.๒.๗ และในบทที่ ๔) Comparative Matrix นี้สามารถปรับใช้ได้ทั้งการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและการสร้างคะแนนเปรียบเทียบในระดับ Ordinal

๓.๒.๒ Content Analysis Framework

Content Analysis Framework เป็นเครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์เนื้อหาของเอกสารปฐมภูมิโดยเฉพาะตัวบทกฎหมาย กรอบนี้พัฒนาขึ้นโดยอิงกับแนวทางของ Krippendorff (๒๐๑๘) Content Analysis An Introduction to Its Methodology ซึ่งครอบคลุม ๔ ขั้นตอน คือ (๑) Unitizing กำหนดหน่วยวิเคราะห์ เช่น มาตรา (Section) หรือย่อหน้า (๒) Sampling เลือกตัวอย่างที่เป็นตัวแทน (๓) Coding ระบุ Theme หรือ Category และ (๔) Inferring สังเคราะห์ข้อสรุป

ในการศึกษานี้ Themes ที่ใช้ในการ Coding ครอบคลุม ๖ ธีมที่สอดคล้องกับมิติเปรียบเทียบ และมีธีมย่อย เช่น ในธีม “อำนาจ” มี Sub-themes ของ Binding Authority, Advisory Authority และ Coordination Authority ทำให้สามารถวิเคราะห์ในเชิงลึกได้

๓.๒.๓ Case Study Template

Case Study Template เป็นรูปแบบมาตรฐานสำหรับนำเสนอกรณีศึกษาแต่ละประเทศ ครอบคลุม ๕ ส่วน คือ (๑) บริบทและประวัติพัฒนาการ (๒) ฐานกฎหมายและสถานะ (๓) โครงสร้างการกำกับดูแล (๔) เครื่องมือและกลไกหลัก และ (๕) บทวิเคราะห์เชิงนโยบาย รูปแบบนี้ใช้กับทุก ๖ ประเทศที่ทบทวน (ดูบทที่ ๒.๒) ทำให้การนำเสนอมีความสม่ำเสมอและง่ายต่อการเปรียบเทียบ

๓.๓ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษานี้แบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ

๓.๓.๑ แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources)

ข้อมูลปฐมภูมิประกอบด้วยเอกสารที่ออกโดยรัฐบาลของแต่ละประเทศโดยตรง ครอบคลุม ๓ ประเภทหลัก ดังนี้

๑) ตัวบทกฎหมาย SSG Act ๒๐๑๖ และ Skills Development Levy Act ๑๙๗๙ ของสิงคโปร์ Framework Act on HRD ของเกาหลีใต้ Federal Decree-Law No. ๓๐/๒๐๒๕ และ ๔๒/๒๐๒๔ ของ UAE Higher Education Authority Act ๒๐๒๒ ของไอร์แลนด์ Act on the Service Centre for Continuous Learning and Employment ๒๐๒๑ ของฟินแลนด์ และ Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act ๒๐๐๑ ของมาเลเซีย ทั้งหมดเข้าถึงผ่านราชกิจจานุเบกษาออนไลน์ของแต่ละประเทศ

๒) ประกาศและคำแถลงนโยบายของรัฐบาล Budget Statement ๒๐๒๖ ของสิงคโปร์ (กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙) ที่ประกาศการควบรวม SSG กับ WSG, National Skills Strategy ๒๐๒๕ ของไอร์แลนด์, แถลงนโยบาย ๕ แนวทาง “ลงทุนในคน” ของนายประเสริฐ จันทรรวงทอง (๑๐ เมษายน ๒๕๖๙), มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ ของไทย

๓) รายงานประจำปีของหน่วยงาน SSG Annual Report FY๒๐๒๓/๒๐๒๔, HRD Korea Annual Report ๒๐๒๔, HEA Annual Reports ๒๐๒๐-๒๐๒๔, SECLE Annual Report ๒๐๒๓/๒๐๒๔, HRD Corp Annual Report ๒๐๒๓ และเอกสารงบประมาณของหน่วยงาน

๓.๓.๒ แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources)

ข้อมูลทุติยภูมิประกอบด้วยรายงานและงานวิชาการของบุคคลที่สามที่วิเคราะห์ระบบของแต่ละประเทศ ครอบคลุม ๔ ประเภทหลัก ดังนี้

- **รายงานขององค์กรระหว่างประเทศ** OECD (Skills Strategy ๒๐๑๙, ILA ๒๐๒๕, Future of Work), UNESCO (Marrakech Framework ๒๐๒๒, Education ๒๐๓๐), World Bank (Human Capital Index ๒๐๒๐), CEDEFOP (Skills Anticipation in Finland ๒๐๒๓), ILO (Shaping Skills ๒๐๒๑), Asian Development Bank (Skills for Better Jobs ๒๐๒๓)

- **รายงานเชิงกลยุทธ์ระดับสูง** Mario Draghi Report on EU Competitiveness (กันยายน ๒๐๒๔), Future of Jobs Report ของ WEF ๒๐๒๕, รายงานของ McKinsey Global Institute

- **งานวิชาการในวารสารระดับนานาชาติ** Journal of Vocational Education and Training, International Journal of Lifelong Education, Higher Education Policy, Comparative Education

- **ข่าวสารจากสื่อมวลชนที่น่าเชื่อถือและเว็บไซต์ทางการ** The Straits Times, Khaleej Times, Bangkok Post, ไทยพีบีเอส, The Standard, The Active สำหรับข้อมูลข่าวสารล่าสุด และเว็บไซต์ทางการของหน่วยงาน (skillsfuture.gov.sg, hrdkorea.or.kr, u.ae, hea.ie, jotpa.fi, hrdcorp.gov.my)

๓.๔ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษานี้ใช้วิธีการ ๒ แบบควบคู่กัน ได้แก่ Thematic Analysis และ Cross-Case Analysis

๓.๔.๑ Thematic Analysis

Thematic Analysis เป็นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ระบุ Theme และ Pattern จากข้อมูล (Braun & Clarke, ๒๐๐๖) ในการศึกษานี้ Thematic Analysis ดำเนินการในระดับของแต่ละประเทศโดยใช้กรอบ ๖ มิติเป็นโครงสร้างของ Theme ขั้นตอนการวิเคราะห์มี ๕ ขั้นตอน คือ (๑) ทำความคุ้นเคยกับข้อมูล (Familiarisation) (๒) ระบุ Initial Codes (๓) ค้นหา Themes (๔) ทบทวน Themes และ (๕) นำเสนอผล

ในการ Coding ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายและรายงาน ผู้วิจัยได้ระบุ ๒๔ Sub-themes ภายใต้ ๖ มิติเปรียบเทียบหลัก ผลของการวิเคราะห์ทำให้ได้บทวิเคราะห์เชิงนโยบายของแต่ละประเทศ (ดูในส่วน ๒.๒.๑.๕, ๒.๒.๒.๕ ฯลฯ)

๓.๔.๒ Cross-Case Analysis

Cross-Case Analysis เป็นวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ๖ ประเทศข้ามกัน โดยใช้กรอบของ Yin (๒๐๑๘) Case Study Research and Applications Design and Methods วิธีการนี้ทำให้สามารถระบุ Pattern ที่ปรากฏซ้ำในหลายประเทศ (Cross-Case Pattern) และระบุ “บทเรียน” (Lessons) ที่สามารถสรุปได้

ในการศึกษานี้ Cross-Case Analysis ดำเนินการในบทที่ ๔ โดยจัดข้อมูล ๖ ประเทศตาม ๖ มิติเปรียบเทียบ และระบุ Pattern ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) Common Patterns ที่ทุกประเทศมีร่วมกัน (๒) Divergent Patterns ที่แตกต่างกัน และ (๓) Best Practices ที่ควรนำมาประยุกต์ใช้กับไทย ผลของการวิเคราะห์นี้นำไปสู่บทเรียน ๖ ประการในบทที่ ๔.๗

๓.๕ เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาและข้อจำกัด

๓.๕.๑ เกณฑ์การคัดเลือก ๖ ประเทศ

การเลือกประเทศกรณีศึกษา ๖ ประเทศ ใช้เกณฑ์ ๔ ประการ ได้แก่

เกณฑ์ที่ ๑ การมีกลไก HCS ที่ดำเนินงานอย่างเป็นทางการ ทุกประเทศที่เลือกมีกลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ประสานนโยบายการพัฒนาทุนมนุษย์ ตั้งแต่ระดับ Statutory Body (สิงคโปร์ เกาหลี UAE) จนถึง Advisory Body ที่มีโครงสร้างชัดเจน (ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์ มาเลเซีย)

เกณฑ์ที่ ๒ ความหลากหลายของรูปแบบ ครอบคลุมรูปแบบ Hierarchical (เกาหลี), Statutory Board (สิงคโปร์), Federal Council (UAE), Sectoral Initiative (ไอร์แลนด์), Joint Ministerial (ฟินแลนด์), Levy-based Fund (มาเลเซีย) เพื่อให้บทเรียนครอบคลุม

เกณฑ์ที่ ๓ ความเกี่ยวข้องกับบริบทไทย ประเทศในเอเชีย (สิงคโปร์ เกาหลี UAE มาเลเซีย) มีบริบทใกล้เคียงกับไทย ขณะที่ประเทศยุโรป (ไอร์แลนด์ ฟินแลนด์) มีองค์ความรู้และนวัตกรรมที่น่าศึกษา

เกณฑ์ที่ ๔ ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ทุกประเทศที่เลือกมีตัวบทกฎหมาย รายงานประจำปี และเอกสารทางการเปิดเผยเป็นภาษาอังกฤษหรือมีคำแปลที่เข้าถึงได้

๓.๕.๒ ข้อจำกัดของการศึกษา

รายงานฉบับนี้มีข้อจำกัด ๕ ประการ ที่ผู้อ่านควรพิจารณาประกอบในการประยุกต์ใช้ผลการศึกษา

ประการที่ ๑ ข้อจำกัดของขอบเขตประเทศ การเลือกเพียง ๖ ประเทศ ทำให้ไม่ครอบคลุมประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ ที่อาจมีกลไกที่น่าสนใจ เช่น เยอรมนี (Dual System ที่บูรณาการการศึกษากับการทำงาน) ออสเตรเลีย (Australian Skills Quality Authority) และฝรั่งเศส (Compte Personnel de Formation) อย่างไรก็ตาม การเพิ่มจำนวนประเทศอาจทำให้การวิเคราะห์เชิงลึกลดลง

ประการที่ ๒ ความไม่สมมาตรของข้อมูล ข้อมูลของแต่ละประเทศมีระดับความเปิดเผยที่แตกต่างกัน เช่น UAE มีกฎหมายเฉพาะที่ออกใหม่ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔-๒๐๒๕ ที่ให้รายละเอียดเชิงโครงสร้างชัดเจน ขณะที่บางประเทศมีรายงานประเมินผลที่ครอบคลุมและให้ข้อมูลเชิงประสิทธิผลมากกว่า การวิเคราะห์เปรียบเทียบจึงต้องระมัดระวังในการสรุป

ประการที่ ๓ ข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบ การวิเคราะห์เปรียบเทียบทางสถาบันที่ใช้ในการศึกษานี้จำกัดในการประเมินผลลัพธ์ระดับผลกระทบ (Impact) เนื่องจากตัวแปรในแต่ละประเทศมีบริบทที่แตกต่างกันมาก ทั้งขนาดประชากร (Population Size) โครงสร้างเศรษฐกิจ (Economic Structure) และระบบการเมือง (Political System) เช่น สิงคโปร์มีประชากร ๕.๙ ล้านคนภายใต้ระบบรัฐสภาเดียว ขณะที่ไทยมี ๖๖ ล้านคนภายใต้ระบบหลายพรรค

ประการที่ ๔ ข้อจำกัดของการศึกษาเอกสาร รายงานฉบับนี้ไม่ได้รวมการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารหน่วยงานในประเทศกรณีศึกษา ซึ่งอาจให้ความเข้าใจในระดับลึกที่เอกสารไม่สามารถให้ได้ การสัมภาษณ์เป็นข้อจำกัดที่ระบุไว้และอาจดำเนินการในงานวิจัยขั้นต่อไป

ประการที่ ๕ ข้อจำกัดในการระบุรายละเอียดเชิงสถาบัน ข้อเสนอเชิงนโยบายในรายงานฉบับนี้เป็นแนวทางในระดับหลักการ (Principles) การออกแบบรายละเอียดเชิงสถาบัน เช่น โครงสร้างองค์กรเฉพาะ จำนวนกรรมการ และรูปแบบกองทุน จำเป็นต้องผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ การยกร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์เพิ่มเติมในขั้นตอนถัดไปร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงบประมาณ

บทที่ ๔
ผลการวิเคราะห์

บทนี้สังเคราะห์ข้อค้นพบจากกรณีศึกษาทั้ง ๖ ประเทศในส่วน ๒.๒ ผ่านกรอบวิเคราะห์ ๖ มิติที่กำหนดไว้ในบทที่ ๓ เพื่อระบุแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) บทเรียนเชิงลบ (Lessons Learned) และนัยเชิงนโยบายสำหรับการออกแบบ HCS ของไทย การวิเคราะห์จัดแบ่งเป็น ๗ ประเด็น สอดคล้องกับ ๖ มิติของกรอบวิเคราะห์ และเพิ่มประเด็นที่ ๗ คือ การเทียบเคียงนโยบายไทยกับกรณีศึกษาต่างประเทศ ก่อนสรุปด้วยข้อสังเคราะห์ ๖ ประการในส่วนสุดท้าย

๔.๑ รูปแบบการกำกับดูแล

จากการวิเคราะห์ ๖ ประเทศ พบรูปแบบการกำกับดูแลหลัก ๓ แบบ ดังนี้

รูปแบบ	ตัวอย่างประเทศ	จุดเด่น	ข้อจำกัด
Statutory Board (หน่วยงานอิสระตามกฎหมาย)	สิงคโปร์ (SSG/WSS)	ความต่อเนื่องข้ามรัฐบาล สถานะนิติบุคคล อำนาจตามกฎหมาย เป็น One-stop Shop ที่บริหารคล่องตัว	ต้องการการลงทุนสร้างองค์กรใหม่ที่มีต้นทุนการจัดตั้งสูง อาจดูแยกตัวจากระบบราชการเดิม
PM/DPM-Chaired Committee (คณะกรรมการระดับผู้นำประเทศ)	เกาหลีใต้ (NHRC) และ UAE (EHDC)	ความชอบธรรมทางการเมืองสูง อำนาจสั่งการข้ามกระทรวงเด็ดขาด นโยบายเดินหน้าได้รวดเร็ว	ขึ้นกับเจตจำนงทางการเมือง อาจไม่มีความต่อเนื่องเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล หากไม่มีกฎหมายรองรับ
Joint Ministerial / Network Coordination (กำกับร่วมหลายกระทรวง)	ฟินแลนด์ (SECLE) และไอร์แลนด์ (HCI)	การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย วัฒนธรรมการประนีประนอม นโยบายมีฐานความรู้แน่น	กระบวนการตัดสินใจช้า ผูกพันได้น้อยกว่า เหมาะกับวัฒนธรรม Consensus-driven

รูปแบบที่เหมาะสำหรับประเทศไทย คือการผสมผสานระหว่าง Statutory Board (สิงคโปร์) กับ PM-Chaired Committee (เกาหลีใต้) เนื่องจาก (๑) ไทยมีระบบราชการกระจัดกระจายข้ามกระทรวง การมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานจึงสำคัญในการสั่งการ (๒) แต่เพื่อความต่อเนื่องข้ามรัฐบาล ต้องมีพระราชบัญญัติเฉพาะรองรับและสำนักงานเลขานุการที่มีสถานะ Statutory และ (๓) ควรหลีกเลี่ยงโครงสร้างที่ใช้คำสั่งนายกฯ เพียงอย่างเดียว (เช่นกรณีคณะกรรมการนโยบายซอฟต์พาวเวอร์) ที่อาจถูกยกเลิกได้ง่ายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล

๔.๒ ฐานอำนาจทางกฎหมายและความต่อเนื่อง

การวิเคราะห์เปรียบเทียบฐานกฎหมายของแต่ละประเทศแสดงดังตารางต่อไปนี้

ประเทศ	กฎหมายหลัก	ระดับกฎหมาย	Legal Supremacy
สิงคโปร์	SSG Act ๒๐๑๖ + Skills Development Levy Act ๑๙๗๙ (แก้ไข ๒๐๒๓)	พระราชบัญญัติ	สูง กำหนดสถานะ Body Corporate
เกาหลีใต้	Framework Act on Human Resources Development (๒๐๐๒, แก้ไขล่าสุด ๒๐๒๓)	Framework Act (กฎหมายแม่บท)	สูงสุด มาตรา ๓ ระบุ Legal Supremacy
UAE	Federal Decree-Law No. ๔๒ of ๒๐๒๔ + No. ๓๐ of ๒๐๒๕ (Governance of National Curriculum)	Federal Decree-Law (เทียบเท่า พ.ร.บ.)	สูง มาตรา ๓ ครอบคลุม Free Zones
ไอร์แลนด์	Higher Education Authority Act ๒๐๒๒ + National Training Fund Act ๒๐๐๐	พระราชบัญญัติ (เฉพาะ HEA และ NTF)	ปานกลาง NSC เป็น Advisory Body
ฟินแลนด์	Act on the Service Centre for Continuous Learning and Employment ๒๐๒๑ + Act ๕๐๘/๒๐๒๕	พระราชบัญญัติ	ปานกลาง Joint Ministerial Governance
มาเลเซีย	Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act ๒๐๐๑ (PSMB Act)	พระราชบัญญัติ	ต่ำ กำกับเฉพาะ HRD Corp / ไม่มีอำนาจข้ามกระทรวง

ข้อค้นพบ ประเทศที่ HCS ประสบความสำเร็จสูงสุด (สิงคโปร์ เกาหลีใต้ UAE) ล้วนมีฐานกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเฉพาะ และมีบทบัญญัติ “Legal Supremacy” ที่ให้กฎหมายฉบับนั้นมีสถานะเหนือกฎหมายของกระทรวงอื่นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ กลไกนี้สำคัญเพราะเป็นตัวรับประกันว่ามติของ HCS จะผูกพันการดำเนินงานของกระทรวงทุกแห่ง

๔.๓ กลไกการเงิน

การวิเคราะห์กลไกการเงินของแต่ละประเทศแสดงรูปแบบหลัก ๓ ประการ คือ Skills Development Levy (SDL) จากนายจ้าง การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และการใช้กองทุน EU/ระหว่างประเทศ ดังตารางต่อไปนี้

ประเทศ	กลไกหลัก	อัตรา / มูลค่า	ลักษณะ
สิงคโปร์	Skills Development Levy (SDL) จากนายจ้าง เข้ากองทุน Skills Development Fund (SDF)	๐.๒๕% ของเงินเดือน (เพดาน ๔,๕๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์/คน/เดือน)	ยั่งยืน Levy + งบประมาณรัฐ
เกาหลีใต้	Employment Insurance Fund เงินสมทบจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง	๑.๐๕–๑.๖๕% ของเงินเดือน (แล้วแต่ขนาดบริษัท)	ยั่งยืน Insurance Model
UAE	งบประมาณสหพันธ์ (Federal Budget) ไม่มี Skills Levy	จัดสรรประจำปี (ไม่เปิดเผยตัวเลข)	เสถียร งบสาธารณะเต็มรูป
ไอร์แลนด์	National Training Fund (NTF) เงินสมทบจากนายจ้าง (Class A/H PRSI)	๑% ของฐานเงินเดือน	ยั่งยืน Earmarked Fund
ฟินแลนด์	งบประมาณรัฐ + EU Recovery and Resilience Facility (RRF)	EUR ๑๑๕.๕ ล้าน (สำหรับปี ๒๐๒๑-๒๖)	จำกัดเวลา ขึ้นกับ EU Funding
มาเลเซีย	HRD Levy จากนายจ้าง เข้ากองทุน HRDF	๑% ของเงินเดือน (Mandatory) ๐.๕% (Optional)	ยั่งยืน Reimbursable System

ข้อสังเกตเชิงนโยบาย รูปแบบ Skills Development Levy ที่ใช้ในสิงคโปร์ ไอร์แลนด์ และมาเลเซีย เป็นกลไกที่ตอบโจทย์ “Market Failure in Training” ตามทฤษฎีของ Becker (๑๙๖๔) นายจ้างมีแรงจูงใจน้อยที่จะลงทุนในการฝึกอบรมทั่วไป (General Training) เพราะกลัวว่าลูกจ้างจะลาออกหลังจากได้รับการฝึก รัฐจึงต้องเข้ามาเก็บภาษีเพื่อแก้ปัญหานี้

สำหรับประเทศไทย กลไกที่มีศักยภาพคือการขยายบทบาทของ “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ (แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๗) ซึ่งมีกลไกการเก็บเงินสมทบจากนายจ้างอยู่แล้ว แต่ในปัจจุบันใช้เฉพาะการพัฒนาฝีมือในระบบกระทรวงแรงงาน ไม่ครอบคลุมการศึกษา หากปรับให้กองทุนนี้รองรับ HCS ก็จะมีฐานทุนตั้งต้น โดยไม่ต้องสร้างกลไกเก็บภาษีใหม่ที่อาจเผชิญแรงต้านจากภาคเอกชน

๔.๔ เครื่องมือดิจิทัล Credit Bank, E-Portfolio, และ AI Matching

เครื่องมือดิจิทัลกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ขาดไม่ได้ของระบบ HCS สมัยใหม่ การวิเคราะห์เปรียบเทียบเครื่องมือของแต่ละประเทศแสดงดังตารางต่อไปนี้

ประเทศ	Credit Bank / ILA	E-Portfolio	AI / Skills Matching
สิงคโปร์	SkillsFuture Credit (SGD ๕๐๐ + ๔,๐๐๐ Mid-Career)	Careers & Skills Passport	Jobs-Skills Insights (under SSG)
เกาหลีใต้	Tomorrow Learning Card	K-Credential	HRD.net Matching System
UAE	ยังไม่มีกลไก Credit Bank แบบ ILA	QFEmirates Portfolio System	Talent Attraction Initiative (FAHR)
ไอร์แลนด์	HCI Pillar ๓ Micro-credentials Fee Subsidy	MicroCreds Platform (IUA)	Regional Skills Forum Data System
ฟินแลนด์	ระบบกำลังพัฒนา (มาแทน Adult Education Allowance)	Competency Path (JOD project)	Osaamistarvekompassi (AI Skills Compass)
มาเลเซีย	HRD Levy Reimbursement (เฉพาะนายจ้าง)	SkillsMalaysia.gov.my	ยังจำกัด

จากตารางจะเห็นว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีเครื่องมือดิจิทัลครบทั้ง ๓ ประเภท ฟินแลนด์มีนวัตกรรม AI Matching ที่โดดเด่นและได้รับการยอมรับใน Draghi Report สำหรับประเทศไทย ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือควรพัฒนาเครื่องมือทั้ง ๓ ประเภทไปพร้อมกัน โดยเรียงลำดับความสำคัญดังนี้

ระยะที่ ๑ E-Portfolio เริ่มจาก E-Portfolio เพราะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อกลไกอื่น ๆ และสามารถพัฒนาบนฐานข้อมูลที่มีอยู่ของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน และกระทรวง อว.

ระยะที่ ๒ Credit Bank พัฒนาระบบ Credit Bank ที่อิงกับ E-Portfolio และเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของไทย (TQF) เริ่มทดลองในเขตพื้นที่นำร่อง เช่น EEC

ระยะที่ ๓ AI Matching พัฒนาระบบ AI ที่จับคู่ทักษะกับตำแหน่งงานและคอร์ส โดยใช้ฐานข้อมูลที่สะสมจาก E-Portfolio และ Credit Bank

๔.๕ การมีส่วนร่วมไตรภาคีและข้ามภาคส่วน

ทุกประเทศที่ HCS ประสบความสำเร็จมีกลไกการมีส่วนร่วมไตรภาคี (รัฐ-นายจ้าง-แรงงาน) เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง อย่างไรก็ตาม รูปแบบและความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน ดังนี้

- สิงคโปร์ Tripartism เข้มข้น บอร์ดของ SSG มีตัวแทนจาก ๓ ฝ่าย รัฐบาล (MOE, MOM, ปลัดกระทรวง), นายจ้าง (Singapore National Employers Federation SNEF) และแรงงาน (National Trades Union Congress NTUC) NTUC เป็นพันธมิตรพิเศษของรัฐบาลและมีบทบาทในการประสาน Industry Transformation Maps
- เกาหลีใต้ Quadripartism เพิ่มภาคประชาสังคม/วิชาการ ผ่าน Economic, Social and Labor Council ทำให้เป็น ๔ ฝ่าย รัฐ-นายจ้าง-แรงงาน-ภาคประชาสังคม
- ไอร์แลนด์ Tripartism ผ่าน Regional Skills Fora การมีส่วนร่วมเน้นในระดับภูมิภาค ๙ แห่งทั่วประเทศ ผู้แทนนายจ้างเข้ามาในระดับ Forum ส่วน NSC เป็น Advisory Body ที่มีการเชิญตัวแทนภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วม
- ฟินแลนด์ Wide Participation OEF มี ๙ คณะทำงานเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรม ที่รวมตัวแทนจากสมาคมอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานราชการ เป็นรูปแบบที่กว้างที่สุด
- UAE Top-Down with Consultation EHDC Council ประกอบด้วยรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูง การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนผ่าน Consultative Mechanisms แทนที่จะอยู่ในบอร์ดโดยตรง
- มาเลเซีย Levy-payer Participation นายจ้างที่จ่าย HRD Levy มีสิทธิ์เลือกตั้งกรรมการ HRD Corp ส่วนหนึ่ง เป็นการให้ Voice แก่ผู้ที่จ่าย แต่ขาดตัวแทนแรงงานในระดับสูง

> *ข้อเสนอแนะสำหรับไทย โครงสร้าง HCS ของไทยควรเป็นไตรภาคี (รัฐ-นายจ้าง-แรงงาน) เป็นพื้นฐาน และพิจารณาเพิ่มภาคประชาสังคม/วิชาการ เป็นภาคที่สี่ในรูปแบบ Quadripartism ตามแม่แบบเกาหลีใต้ เพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายในประเทศไทย*

๔.๖ ผลการเทียบเคียงนโยบายไทยกับกรณีศึกษาต่างประเทศ

ส่วนนี้เปรียบเทียบ “นโยบาย ๕ แนวทาง” และโครงสร้าง HCS ๔ กระทรวงที่นายประเสริฐ จันทรรวงทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประกาศเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๙ กับกรณีศึกษา ๖ ประเทศ ใน ๖ มิติเปรียบเทียบที่กำหนดในบทที่ ๓

มิติเปรียบเทียบ	สถานะปัจจุบันของไทย (ตามนโยบาย ๒๕๖๙)	บรรทัดฐานจากกรณีศึกษา ๖ ประเทศ	ช่องว่างที่ต้องปิด
๑. ฐานกฎหมาย	ยังไม่มี พ.ร.บ. เฉพาะ HCS มีร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่อาจรองรับคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ	ทุกประเทศที่ประสบความสำเร็จมี พ.ร.บ. เฉพาะ	ต้องเร่งตรา พ.ร.บ. หรือบูรณาการกับร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

มิติเปรียบเทียบ	สถานะปัจจุบันของไทย (ตามนโยบาย ๒๕๖๙)	บรรทัดฐานจากกรณีศึกษา ๖ ประเทศ	ช่องว่างที่ต้องปิด
๒. โครงสร้าง	ระดับนายกฯ หรือรองนายกฯ เป็นประธาน แต่ยังเป็นข้อเสนอ	เกาหลี นายกฯ; สิงคโปร์ MOE+MOM; UAE คณะรัฐมนตรี	ต้องกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมาย (รวม พม.)
๓. อำนาจ	ยังไม่ระบุชัดเจน ขึ้นกับมติของคณะกรรมการ	เกาหลี/UAE Legal Supremacy; สิงคโปร์ Binding Authority	ต้องระบุอำนาจสั่งการที่ผูกพันใน พ.ร.บ.
๔. การเงิน	ยังไม่กำหนด มีฐานเดิมจาก พ.ร.บ. พัฒนาฝีมือแรงงาน ๒๕๔๕	ส่วนใหญ่ใช้ Levy ๐.๒๕–๑% ของเงินเดือน	ควรขยายกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเดิม
๕. เครื่องมือ	เครื่องมือ ๓ ตัวที่กำหนด หลักสูตรฐานสมรรถนะ, Credit Bank (TNCB), E-Portfolio	สิงคโปร์มีครบ; ฟินแลนด์มี AI Matching	ตรงกับมาตรฐานสากล ต้องเร่งดำเนินการให้บูรณาการกัน
๖. ความต่อเนื่อง	เสี่ยงไม่ต่อเนื่อง หากใช้คำสั่งนายกฯ เท่านั้น (เช่นกรณี ๒๕๕๘)	สิงคโปร์ ๑๐ ปี / เกาหลี ๒๓ ปี / ฟินแลนด์ Parliamentary Reform	ต้องการ พ.ร.บ. เพื่อความต่อเนื่อง

ข้อค้นพบสำคัญจากการเทียบเคียง นโยบาย HCS ของไทยตามที่ประกาศในปี ๒๕๖๙ มีทิศทางที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล อย่างไรก็ตาม มีช่องว่างใหญ่ ๓ ประการ ที่ต้องเร่งปิด ได้แก่ (๑) ฐานทางกฎหมายเฉพาะที่จะรองรับ HCS (๒) กลไกการเงินที่ยั่งยืน และ (๓) การออกแบบให้บูรณาการกับร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่ปิดช่องว่างเหล่านี้ HCS อาจประสบชะตากรรมเช่นเดียวกับคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา ๒๕๕๘ ที่สิ้นสุดเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล

การเปรียบเทียบกับ ๖ ประเทศยังชี้ให้เห็นว่า การวางโครงสร้าง HCS แบบข้ามกระทรวง ๔ กระทรวง (ศธ./อว./พม./แรงงาน) ของไทยมีความใกล้เคียงกับโมเดลของเกาหลีใต้และฟินแลนด์ แต่ความสำเร็จขึ้นอยู่กับการมีอำนาจสั่งการที่ผูกพันจริง ไม่ใช่เพียงเวทีประชุมหารือ

๔.๗ ข้อสังเคราะห์ บทเรียน ๖ ประการ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ๖ ประเทศ ผู้วิจัยสังเคราะห์บทเรียน ๖ ประการ ที่เป็นข้อสรุปสำคัญในการออกแบบ HCS ของไทย

บทเรียนที่ ๑ Statutory Body + PM-Chaired ผสมผสาน

โมเดลที่มี “กฎหมายเฉพาะ + นายกฯ เป็นประธาน + สถานะนิติบุคคล + อำนาจสั่งการ” ครบทั้ง ๔ องค์ประกอบ ได้คะแนนเต็มในด้านโครงสร้างสถาบัน สิงคโปร์เป็นต้นแบบที่ดีที่สุด รองลงมาคือเกาหลีใต้และ UAE การมีฐานทางกฎหมายแม่บทช่วยให้องค์กรดำรงอยู่ได้ข้ามรัฐบาล ขณะที่การมีประธานในระดับสูงสุดของฝ่ายบริหารทำให้สามารถสั่งการได้จริง

บทเรียนที่ ๒ Legal Supremacy เป็นปัจจัยตัดสิน

การมีบทบัญญัติให้กฎหมาย HCS เหนือกว่ากฎหมายของกระทรวงอื่น เป็นข้อแตกต่างระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จกับประเทศที่ล้มเหลว มาเลเซียที่ไม่มี Legal Supremacy จึงประสบปัญหาการประสานข้ามกระทรวง แม้จะมีกองทุน HRD Corp ที่มีฐานทุนสูง แต่ไม่สามารถบูรณาการนโยบายการศึกษาและการพัฒนาทักษะเข้าด้วยกันได้

บทเรียนที่ ๓ Levy คือทุนหลักของระบบ

ประเทศที่มี Skills Development Levy (สิงคโปร์ ไอร์แลนด์ มาเลเซีย) สามารถดำเนินงานได้ในระยะยาวโดยไม่พึ่งพางบประมาณแผ่นดิน อัตรา Levy ของแต่ละประเทศอยู่ระหว่าง ๐.๒๕–๑% ของเงินเดือน ซึ่งเป็นภาระทางการเงินที่นายจ้างสามารถรับได้ แลกกับสิทธิประโยชน์ในการพัฒนาทักษะของลูกจ้าง สำหรับไทย กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเดิมเป็นฐานที่ดีในการต่อยอด

บทเรียนที่ ๔ เครื่องมือดิจิทัล เป็น Differentiator ใหม่

ในยุค AI Era ประเทศที่มีระบบ AI Matching (ฟินแลนด์) และ E-Portfolio บูรณาการ (สิงคโปร์ ฟินแลนด์) จะมีความได้เปรียบในการตอบสนองตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว เครื่องมือดิจิทัลไม่เพียงเป็น “ของแถม” แต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ขาดไม่ได้ของระบบ HCS สมัยใหม่ นโยบายของไทยที่กำหนดเครื่องมือ ๓ ตัว (หลักสูตรฐานสมรรถนะ, Credit Bank, E-Portfolio) จึงสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

บทเรียนที่ ๕ Tripartism เป็นพื้นฐาน

ทุกประเทศที่ประสบความสำเร็จมีตัวแทนของ “แรงงาน” ในบอร์ดอย่างเป็นทางการ ในบริบทไทย ผู้แทนสภาแรงงานควรเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ HCS Board มิใช่เพียงคณะที่ปรึกษา โดยเฉพาะตัวแทนจากสหภาพแรงงานในอุตสาหกรรมสำคัญและสมาพันธ์แรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่มีตัวแทนในกลไกการตัดสินใจระดับชาติในปัจจุบัน

บทเรียนที่ ๖ ความต่อเนื่องเชิงสถาบัน สำคัญกว่าความเร็ว

สิงคโปร์ใช้เวลา ๑๐ ปี (๒๐๑๖–๒๐๒๖) จึงควบรวม SSG กับ WSG ฟินแลนด์ใช้ Parliamentary Reform ๔ ปี การออกแบบควรคำนึงถึง Path Dependency และวางแผนระยะยาว ไม่ใช่ออกแบบเพื่อตอบสนองความต้องการระยะสั้นของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง บทเรียนสำหรับไทยคือต้องสร้างกลไกที่อยู่เหนือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยใช้กฎหมายและกองทุนที่มีฐานทางสถาบัน

บทที่ ๕
สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทนี้สังเคราะห์ข้อค้นพบทั้งหมดของรายงานและนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดตั้ง Human Capital Superboard ของประเทศไทย โดยอาศัยการวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ ๔ และพิจารณาบริบทเฉพาะของไทยตามที่ทบทวนในส่วน ๒.๓ บทนี้แบ่งเป็น ๗ ส่วน คือ สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล โมเดลทางเลือก ๓ แบบ เงื่อนไขบังคับ ๖ ประการ แผนการดำเนินงาน ๓ ระยะ ข้อจำกัดและประเด็นที่ต้องระมัดระวัง และบทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม กรณีศึกษา ๖ ประเทศ และบริบทไทย รายงานฉบับนี้สรุปข้อค้นพบสำคัญได้ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) ทิศทางสากลของการพัฒนาทุนมนุษย์มุ่งสู่การควบรวม “นโยบายทักษะ” กับ “นโยบายตลาดแรงงาน” ภายใต้องค์กรเดียวที่มีฐานทางกฎหมาย สิงคโปร์ควบรวม SSG กับ WSG เป็น Workforce and Skills Singapore (WSS) ในปี ๒๐๒๖ เกาหลีใต้บริหารผ่าน Framework Act on HRD ที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน UAE จัดตั้ง EHDC Council ที่บริหาร “การศึกษา + ทุนมนุษย์ + ชุมชน” อย่างบูรณาการ

(๒) ฐานทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary Condition) ของความสำเร็จ ทุก ๖ ประเทศมี พ.ร.บ. เฉพาะรองรับ ขณะที่ประเทศไทยยังต้องตรา พ.ร.บ. HCS หรือบูรณาการกับร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

(๓) กลไกการเงินที่ยั่งยืนต้องมาจาก Skills Development Levy สิงคโปร์ (๐.๒๕%) ไอร์แลนด์ (๑%) มาเลเซีย (๑%) เกาหลีใต้ (Employment Insurance ๑.๐๕–๑.๖๕%) ในกรณีของประเทศไทย กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเดิมเป็นฐานที่ดีในการขยายความเชื่องโยงและพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางสากล

(๔) เครื่องมือดิจิทัล ๓ ประการ (Credit Bank, E-Portfolio, AI Matching) เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ขาดไม่ได้ นโยบายของไทยที่ประกาศในปี ๒๕๖๙ กำหนดเครื่องมือเหล่านี้ครบ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

(๕) ประสบการณ์ไทยในอดีต (คณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา ๒๕๕๘) ให้บทเรียนสำคัญว่าการจัดตั้งกลไกโดยมติคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องการ พ.ร.บ. เฉพาะเพื่อให้กลไกอยู่เหนือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

๕.๒ อภิปรายผล บริบทไทยและพัฒนาการล่าสุด

ในเดือนเมษายน ๒๕๖๙ รัฐบาลไทยภายใต้การนำของกระทรวงศึกษาธิการ (รัฐมนตรีว่าการ นายประเสริฐ จันทรรวงทอง) ได้แถลงนโยบาย “ลงทุนในคน” ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๙ โดยกำหนดแนวทาง ๕ ประการ ได้แก่ (๑) วางรากฐานกฎหมายการศึกษาใหม่ผ่าน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ (๒) เชื่อมการศึกษากับตลาดแรงงานผ่านการจัดตั้ง Human Capital Superboard (๓) ปรับสูตรเงินอุดหนุนรายหัวให้ตรงกลุ่มที่ต้องการมากที่สุด (๔) ยกระดับครูและพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา และ (๕) สร้างความปลอดภัยในโรงเรียน

คำแถลงนโยบาย (เมษายน ๒๕๖๙) "จัดตั้งกลไก 'Productivity Superboard' บูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์เป็น Human Capital Superboard ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดยมีภาคเอกชนเข้ามาทำงานร่วมกัน เพื่อกำหนดทิศทางหลักสูตรให้ตอบโจทย์ตลาดแรงงาน รองรับความต้องการกำลังคนทักษะสูงกว่า ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งในอีก ๕ ปีข้างหน้า"

ในรายงานของไทยพีบีเอส (The Active) ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๙ ระบุว่ากลไกนี้จะดำเนินงาน "ในระดับรองนายกรัฐมนตรี" ซึ่งเป็นการลดระดับจากแม่แบบของเกาหลีใต้ที่ใช้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประเด็นนี้เป็นโจทย์เชิงนโยบายที่ต้องพิจารณาในการออกแบบรายละเอียดต่อไป

๕.๒.๑ การวิเคราะห์คณะกรรมการที่มีอยู่ในไทย

การออกแบบ HCS ของไทยจำเป็นต้องประเมินคณะกรรมการที่มีอยู่ในปัจจุบันก่อน เพื่อพิจารณาว่ามีกลไกใดเข้าข่ายที่จะปรับใช้เป็น HCS ได้บ้าง การวิเคราะห์ใช้เกณฑ์ ๕ ประการ คือ ฐานกฎหมายรองรับ ประธานระดับนายกรัฐมนตรี อำนาจสั่งการข้ามกระทรวง ความครอบคลุมศึกษา-แรงงาน และความต่อเนื่องข้ามรัฐบาล

คณะกรรมการ	ฐานกฎหมาย	ประธาน	ข้ามกระทรวง	ศึกษา+แรงงาน
กยช. (ยุทธศาสตร์ชาติ)	พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๕๖๐ + รธน. ๒๕๖๐ ม.๖๕	นายกฯ	✓ มีอำนาจ	~ บางส่วน
สภาการศึกษา (OEC)	พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ๒๕๔๒ ม.๓๕-๓๘	รมว.ศธ.	✗ เฉพาะศึกษา	✗ ไม่ครอบคลุม
สศช. (สภาพัฒน์)	พ.ร.บ. สภาพัฒน์ ๒๕๖๑ ม.๗-๑๔	ผู้ทรงคุณวุฒิ	~ ได้แค่เสนอแนะ	~ บางส่วน
กพวท. (วิทย์-เทค)	ระเบียบสำนักนายก ๒๕๖๔	นายกฯ	~ เฉพาะ STEM	~ บางส่วน
กพอ. (EEC)	พ.ร.บ. EEC ๒๕๖๑	นายกฯ	~ เฉพาะ EEC	~ บางส่วน

คณะกรรมการ	ฐานกฎหมาย	ประธาน	ข้ามกระทรวง	ศึกษา+แรงงาน
คกก. ฝีมือแรงงาน	พ.ร.บ. ส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน ๒๕๔๕	รมว.แรงงาน	✗ เฉพาะแรงงาน	✗ ไม่ครอบคลุม
ซอฟต์พาวเวอร์	คำสั่งนายกฯ	นายกฯ	~ จำกัด	~ บางส่วน
HCS (เป้าหมาย)	ต้องการ พ.ร.บ. ใหม่	นายกฯ	✓ บังคับใช้	✓ ครบทั้งคู่

๕.๒.๒ ข้อสรุปจากการวิเคราะห์คณะกรรมการที่มีอยู่

- คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (กยช.) มีโครงสร้างกฎหมายที่แข็งแกร่งที่สุด อำนาจสั่งการข้ามกระทรวง และต่อเนื่อง ๒๐ ปี เหมาะใช้เป็น “โครงสร้างต้นแบบ” แต่ต้องปรับองค์ประกอบใหม่ให้ตอบโจทย์ด้าน HRD โดยเฉพาะ เนื่องจากปัจจุบันมีฝ่ายความมั่นคง (ทหาร) ในสัดส่วน ๗ ใน ๑๗ คน (๔๑%) ของกรรมการโดยตำแหน่ง
- สภาการศึกษา (OEC) ครอบคลุมการศึกษาแต่ขาดการเชื่อมโยงตลาดแรงงาน ประธานเป็นเพียง รมว.ศธ. ไม่ใช่นายกฯ จึงเหมาะเป็น “คณะอนุกรรมการด้านการศึกษา” ภายใต้ HCS สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ควรพัฒนาขีดความสามารถในการเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการนี้
- สำนักงานสภาพัฒน์ (สศช.) มีความต่อเนื่องและความเชี่ยวชาญสูง เหมาะที่จะเป็น “สำนักเลขานุการ หรือ Think Tank” ให้แก่ HCS
- คกก. พัฒนาฝีมือแรงงาน + กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน มีกลไกเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบและเบิกคืนได้ เป็นโครงสร้างที่ใกล้เคียงกับ Skills Development Levy ของสิงคโปร์ที่สุดในไทย ควรพัฒนาเป็น “ฐานกลไกการเงินของ HCS”
- คกก. นโยบายซอฟต์พาวเวอร์ ให้บทเรียนสำคัญว่า HCS จะต้องมี พ.ร.บ. รองรับอย่างเป็นทางการ การใช้ “คำสั่งนายกฯ” เพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถสร้างความต่อเนื่องและความผูกพันทางกฎหมายได้

๕.๓ โมเดลทางเลือก ๓ แบบสำหรับการจัดตั้ง HCS

จากการวิเคราะห์ พบว่าไม่มีคณะกรรมการชุดใดในปัจจุบันที่มีคุณสมบัติรองรับการเป็น HCS ได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่ติดข้อจำกัด จึงขอเสนอโมเดลทางเลือก ๔ รูปแบบ ดังนี้

๕.๓.๑ โมเดล A การตราพระราชบัญญัติ HCS ขึ้นใหม่

แนวทางดำเนินการ ร่าง “พระราชบัญญัติคณะกรรมการพัฒนากำลังคนแห่งชาติ พ.ศ. .... (Human Capital Superboard Act)” ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ใช้โครงสร้างจาก Framework Act on HRD ของเกาหลีใต้ ผสมผสานกับความคล่องตัวขององค์กรประเภท Statutory Board ของสิงคโปร์

โครงสร้างกลไก

- นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกฝ่ายสังคมเป็นรองประธาน
- คณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการ ๕ กระทรวง (ศธ. แรงงาน อว. พม. เศรษฐกิจ) ตัวแทนภาคเอกชน (สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า) ตัวแทนแรงงาน (สภาแรงงาน) และผู้ทรงคุณวุฒิ
- กฎหมายกำหนด Legal Supremacy ตามแม่แบบมาตรา ๓ ของ Framework Act on HRD เกาหลี มติของ HCS ผูกพันการดำเนินงานของทุกกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์
- กลไกการเงิน ขยายขอบเขตของ “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ๒๕๔๕ ให้ครอบคลุมการอุดหนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกระดับ
- สำนักงาน HCS จัดตั้งเป็น Statutory Body แยกจากกระทรวง โดยให้ สศช. ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประสานงาน
- สภาการศึกษาปรับบทบาทเป็น “คณะอนุกรรมการด้านการศึกษา” ภายใต้ HCS

ข้อดี ครอบคลุม ๖ มิติทั้งหมดของกรอบวิเคราะห์ Best Practice ในระดับ ๒๕/๒๕ คะแนน ตามมาตรฐานสากล

ข้อจำกัด ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ใช้เวลา ๑๒-๒๔ เดือน อาจติดอุปสรรคทางการเมืองจากกระทรวงที่อาจเสียบทบาท

๕.๓.๒ โมเดล B การแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๕๖๐

แนวทางดำเนินการ แก้ไขกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติเดิม เพิ่มคณะอนุกรรมการด้าน HRD เข้าไปในโครงสร้างของ กยช.

โครงสร้างกลไก

- บูรณาการตัวแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน อว. และ พม. เข้าไปในโครงสร้าง กยช.
- เพิ่มตัวแทนภาคเอกชนและสหภาพแรงงาน
- มอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการด้าน HRD สามารถอนุมัติระบบ Credit Bank และ E-Portfolio ได้

ข้อดี สามารถจัดตั้งได้รวดเร็ว ใช้โครงสร้างที่มีอยู่เดิม ลดต้นทุนการสร้างองค์กรใหม่

ข้อจำกัด ยังต้องเผชิญอุปสรรคจากโครงสร้างเดิมของ กยช. ที่ผูกติดกับมิติความมั่นคง (สัดส่วนทหาร ๔๑%) อาจทำให้การพัฒนาทุนมนุษย์ไม่ได้รับความสำคัญเทียบเท่ามิติอื่น

๕.๓.๓ โมเดล C การควบรวมหน่วยงานระดับคณะกรรมการ ๓ องค์กร

แนวทางดำเนินการ ควบรวมสภาการศึกษา คณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และภารกิจด้าน HRD ของ สศช. เข้าด้วยกัน เป็น HCS ชุดใหม่ ตามแม่แบบการควบรวม SSG + WSG ของสิงคโปร์

ข้อดี ลดความซ้ำซ้อน ใช้โครงสร้างและทรัพยากรที่มีอยู่ ไม่ต้องเริ่มต้นจากศูนย์

ข้อจำกัด มีความซับซ้อนสูงในมิติของการเมืองระหว่างกระทรวง ต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติหลายฉบับพร้อมกัน และอาจเกิดต่อต้านจากบุคลากรของหน่วยงานเดิม

๕.๓.๔ โมเดล D การฟื้นฟูและยกระดับคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา ๒๕๕๘

แนวทางดำเนินการ ฟื้นฟูคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษาที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ ในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยปรับปรุงขอบเขตและองค์ประกอบให้ครอบคลุมการพัฒนาทุนมนุษย์ในมิติที่กว้างกว่าการศึกษา และวางแผนการเปลี่ยนผ่านสู่พระราชบัญญัติเฉพาะใน

ระยะกลาง แนวทางนี้ใช้หลัก "Incremental Institutional Building" คือต่อยอดจากฐานสถาบันที่เคยมีอยู่แล้ว แทนการสร้างใหม่ทั้งหมด

โครงสร้างกลไก

ระยะที่ ๑ (๒๕๖๙) ออกมติคณะรัฐมนตรีฉบับใหม่ฟื้นฟูคณะกรรมการ โดยอ้างอิงจากมติ ครม. ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นกรอบ

นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (รักษาแม่แบบเดิมจากปี ๒๕๕๘)

รองประธาน ๒ คน คือ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (กำกับ ศธ./อว./พม.) และรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (กำกับแรงงาน/อุตสาหกรรม) สืบทอดแม่แบบที่ พล.อ.อ. ประจิน จั่นตอง และนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรองประธานในชุดเดิม

ขยายองค์ประกอบจากชุด ๒๕๕๘ โดยเพิ่ม (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน อว. พม. ให้ครบ ๔ กระทรวงตามนโยบายปี ๒๕๖๙ (๒) ตัวแทนภาคนายจ้างจากสภาอุตสาหกรรมและสภาหอการค้า (๓) ตัวแทนภาคแรงงานจากสภาแรงงาน เพื่อสร้างโครงสร้างไตรภาคีตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๔

ฝ่ายเลขานุการร่วม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) + สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.)

ระยะที่ ๒ (๒๕๗๐-๒๕๗๑) ยกร่างพระราชบัญญัติ "Human Capital Superboard Act พ.ศ. ...." โดยใช้คณะกรรมการชุดฟื้นฟูเป็นเจ้าภาพในการประชาพิจารณ์และเสนอกฎหมาย เปลี่ยนผ่านสู่ Statutory Body ภายในปี ๒๕๗๒

ข้อดี

- มี Precedent ทางการเมืองและสถาบันชัดเจน คณะรัฐมนตรีเคยอนุมัติโครงสร้างนี้แล้วในปี ๒๕๕๘ ทำให้กระบวนการอนุมัติทำได้รวดเร็วกว่าโมเดล A ที่ต้องผ่านการนิติบัญญัติเต็มรูป
- เริ่มดำเนินงานได้ภายใน ๓-๖ เดือน ไม่ต้องรอกระบวนการตรากฎหมาย ๑๒-๒๔ เดือน เหมาะกับความเร่งด่วนของนโยบายปัจจุบันที่ตั้งเป้า ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งภายใน ๕ ปี
- ลดแรงต้านทางการเมืองและระบบราชการ ใช้กรอบเดิมที่กระทรวงต่าง ๆ คุ้นเคย แทนการสร้างกลไกใหม่ที่อาจถูกมองว่าเป็นการ "ลดบทบาท" ของกระทรวงเดิม
- ใช้ทรัพยากรเชิงสถาบันที่มีอยู่ เอกสารการประชุม รายงานการดำเนินงาน และบทเรียนของชุด ๒๕๕๘ สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการออกแบบรายละเอียดต่อยอด
- สอดรับกับ "All for Education" ที่ประกาศ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๙ รัฐบาลปัจจุบันได้แสดงเจตจำนงในการเดินหน้านโยบายการพัฒนาทุนมนุษย์ที่บูรณาการอยู่แล้ว

ข้อจำกัด

๑. ฐานทางกฎหมายในระยะแรกยังเป็นมติ ครม. ไม่ใช่ พ.ร.บ.

การสืบทอดข้อจำกัดเดิมของชุด ๒๕๕๘ ที่สิ้นสุดเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ต้องมีแผนการเปลี่ยนผ่านสู่ พ.ร.บ. ที่ชัดเจนและมีเวลากำกับ (Sunset Clause) มิเช่นนั้นอาจตกอยู่ในวงจรเดิม

๒. ความเสี่ยงเรื่อง "Path Dependency เชิงลบ"

การฟื้นฟูกลไกเดิมอาจสืบทอดวัฒนธรรมการทำงานและข้อจำกัดเชิงสถาบันของชุด ๒๕๕๘ เช่น การที่ภาคเอกชนเข้าร่วมในฐานะ "ผู้ทรงคุณวุฒิ" ที่นายกฯ แต่งตั้ง แทนการเป็นตัวแทนที่มีฐานเลือกตั้งจากสมาคม

ขอบเขตเดิมเน้น "การศึกษา" เป็นหลัก ต้องการการขยายภารกิจอย่างเป็นทางการเพื่อครอบคลุมการพัฒนาทักษะ ตลาดแรงงาน และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งอาจถูกตั้งคำถามว่าทำได้จริงเพียงใดในระดับมติ ครม.

๓. ขาดกลไกการเงินเฉพาะ

คณะกรรรมการ ปี ๒๕๕๘ ไม่มีกองทุนของตนเอง ต้องเสริมด้วยการขยายขอบเขตของกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (ตามที่ระบุในข้อ ๕.๔.๔) เป็นการดำเนินงานคู่ขนาน

๔. ความเป็นเจ้าของทางการเมืองอาจไม่ชัดเจน

การฟื้นฟูคณะกรรมการของรัฐบาลก่อนหน้า อาจถูกตั้งคำถามจากรัฐบาลปัจจุบันว่าเหตุใดจึงไม่ตั้งกลไกใหม่ในชื่อของรัฐบาลตนเอง ต้องมีการสื่อสารทางการเมืองที่ระมัดระวัง

ข้อพิจารณาเปรียบเทียบกับโมเดล A

โมเดล D เป็น "เส้นทางสายกลาง" ระหว่างโมเดล A (พ.ร.บ. ใหม่ มั่นคงสุดแต่ช้าสุด) และโมเดล B (แก้ พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติ เร็วแต่ติดข้อจำกัดของ กยช.) จุดเด่นคือสามารถเริ่มได้ทันทีโดยอาศัย precedent ที่มีอยู่แล้ว ในขณะเดียวกันก็มีกลไกการเปลี่ยนผ่านสู่ พ.ร.บ. ที่ชัดเจน ในทางปฏิบัติ โมเดล D สามารถมองเป็น "ระยะแรกของโมเดล A" คือใช้มติ ครม. ในการเริ่มต้น แล้วใช้เวลา ๒-๓ ปีเปลี่ยนเป็น พ.ร.บ.

คณะผู้จัดทำเห็นว่าโมเดล A เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในระยะยาว แม้จะใช้เวลามากที่สุด เนื่องจากให้ฐานทางกฎหมายที่มั่นคงและสามารถออกแบบให้ครบทั้ง ๖ มิติได้ ในระยะสั้น (ก่อนที่ พ.ร.บ. จะมีผลบังคับใช้) สามารถใช้โมเดล B เป็นแนวทางเริ่มต้น โดยให้คำนึงถึงการเปลี่ยนผ่านสู่โมเดล A ในอนาคต

ส่วน โมเดล D เป็นทางเลือกที่ "ใช้งานได้จริงในเชิงการเมือง" (Politically Feasible) และควรพิจารณาควบคู่กับโมเดล A หากคณะกรรมการสภาการศึกษาพิจารณาว่าความเร่งด่วนของการเริ่มดำเนินงานมีน้ำหนักมากกว่าความสมบูรณ์ของฐานทางกฎหมายในระยะแรก

๕.๔ เงื่อนไขบังคับและหลักการ ๖ ประการ (Prerequisites)

ไม่ว่ารัฐบาลจะเลือกดำเนินการตามโมเดลใด โครงสร้างของ HCS จำเป็นต้องมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๖ ประการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามมาตรฐานสากล ดังนี้

๑) ประธานระดับผู้นำประเทศ

ต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายสังคมเป็นประธาน เพื่อรวมศูนย์อำนาจการบริหาร (อ้างอิงจากมาตรา ๗(๕) Framework Act on HRD ของเกาหลีใต้) การที่นโยบาย เม.ย. ๒๕๖๙ กำหนดให้อยู่ในระดับรองนายกฯ ถือว่าเป็นการประนีประนอมที่ยอมรับได้ แต่ควรพิจารณายกระดับเป็นนายกฯ ในระยะกลาง

๒) อำนาจทางกฎหมายเบ็ดเสร็จ (Legal Supremacy)

พระราชบัญญัติที่จัดตั้งต้องมีอำนาจสั่งการและมีสถานะทางกฎหมายเหนือกฎหมายของกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง (อ้างอิงจากมาตรา ๓ Framework Act on HRD ของเกาหลีใต้) บทบัญญัตินี้สำคัญเพราะเป็นตัวรับประกันว่ามติของ HCS จะผูกพันการดำเนินงานของกระทรวงทุกแห่ง

๓) สถานะทางนิติบุคคล (Statutory Body)

ต้องมีการตั้งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายที่ชัดเจน มิใช่การแต่งตั้งด้วยคำสั่งคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่พร้อมถูกยกเลิกเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล (อ้างอิงจาก SSG Act ของสิงคโปร์ และ HRD Korea Act) บทเรียนจากกรณีคณะกรรมการนโยบายซอฟต์พาวเวอร์ของไทยที่จัดตั้งด้วยคำสั่งนายกฯ

๔) กลไกทุนขับเคลื่อน (Financial Mechanism)

ต้องมีระบบการจัดเก็บเงินทุนหรือภาษีจากนายจ้างเข้าสู่กองทุนเพื่อการพัฒนาทักษะ ในกรณีของไทย คือการขยายขอบเขตของ “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ตามแม่แบบของ Skills Development Levy ของสิงคโปร์ (๐.๒๕%) หรือ HRD Levy ของมาเลเซีย (๑%) ขณะนี้ไทยมีกองทุนนี้อยู่แล้วภายใต้กระทรวงแรงงาน เพียงปรับขยายขอบเขตเป้าหมายและวัตถุประสงค์

๕) กรอบเวลาการประเมินและแผนแม่บท

ต้องกำหนดให้มีการจัดทำ “แผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระยะ ๕ ปี (Basic Plan for HRD)” และมีระบบรายงานผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐสภาเพื่อความโปร่งใส (อ้างอิงจากมาตรา ๕ และ ๕-๒ Framework Act on HRD ของเกาหลีใต้)

๖) โครงสร้างการบริหารแบบไตรภาคี (Tripartism)

ต้องมีตัวแทนของ ๓ ฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน (นายจ้าง) และภาคแรงงาน (ลูกจ้าง) อย่างเป็นทางการในโครงสร้างคณะกรรมการ (อ้างอิงจาก SSG Board Structure ของสิงคโปร์ และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๔) ไทยควรพิจารณาเพิ่มภาคประชาสังคม/วิชาการเป็นภาคที่ ๔ ตามแม่แบบ Quadripartism ของเกาหลีใต้

๕.๖ ข้อจำกัดและประเด็นที่ต้องระมัดระวัง

๕.๖.๑ ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการเมือง

ประการที่ ๑ ความท้าทายในการรวมศูนย์อำนาจข้ามกระทรวง โดยปกติแต่ละกระทรวงมีอำนาจตามกฎหมายของตนเอง การให้ HCS มีอำนาจสั่งการเหนือกระทรวงอาจเกิดการต่อต้านในระบบราชการ ดังนั้น พ.ร.บ. ใหม่ควรกำหนดขอบเขตอำนาจให้ชัดเจน และจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาทุนมนุษย์

ประการที่ ๒ การเปลี่ยนรัฐบาลและความต่อเนื่องของนโยบาย แม้จะมีกฎหมายรองรับ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอาจส่งผลให้นโยบาย HCS ขาดความต่อเนื่องในทางปฏิบัติ บทเรียนจากกรณี “คณะกรรมการนโยบายซอฟต์พาวเวอร์” ที่ใช้คำสั่งนายกฯ และอาจถูกยกเลิกได้ง่ายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล

ประการที่ ๓ การประสานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามแม่แบบของ UAE และไอร์แลนด์ HCS ต้องมีกลไกประสานในระดับจังหวัด/ภูมิภาค เพื่อสะท้อนความต้องการของท้องถิ่น ไทยต้องพิจารณาการเชื่อมโยงกับ “สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” (สพฐ.) และศึกษาธิการภาค

๕.๖.๒ ข้อจำกัดเชิงสถาบันและทรัพยากร

ประการที่ ๑ ความขัดแย้งของบทบาทระหว่าง สกศ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการของสภาการศึกษา (ที่อาจกลายเป็นคณะอนุกรรมการของ HCS) กับบทบาทใหม่ในการสนับสนุน HCS ต้องชัดเจนเรื่องการแบ่งหน้าที่และทรัพยากร

ประการที่ ๒ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล (E-Portfolio, Credit Bank, AI Matching) ต้องใช้งบประมาณและบุคลากรที่มีทักษะเฉพาะ ซึ่งหายากในระบบราชการ ต้องพิจารณาความร่วมมือกับภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา หรือใช้กลไก Public-Private Partnership (PPP)

ประการที่ ๓ ความท้าทายในการบูรณาการข้อมูลระหว่างฐานข้อมูลของกระทรวงต่าง ๆ ที่ใช้ระบบและรูปแบบที่แตกต่างกัน ต้องวางมาตรฐาน Data Interoperability ตั้งแต่เริ่มต้น

๕.๖.๓ ข้อจำกัดเชิงสังคมและวัฒนธรรม

ประการที่ ๑ ความท้าทายในการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของนายจ้างไทย จากการมองค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมเป็น “ค่าใช้จ่าย” ไปสู่ “การลงทุน” ต้องมีการสื่อสารและสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจน

ประการที่ ๒ ความท้าทายในการขับเคลื่อนวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประชาชน ระบบ Credit Bank จะไม่สามารถใช้งานได้จริง หากประชาชนไม่มีนิสัยในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ต้องมีการส่งเสริมวัฒนธรรมและทักษะการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-directed Learning) ตั้งแต่ในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ประการที่ ๓ การมีส่วนร่วมของผู้เปราะบาง (Vulnerable Groups) ระบบ HCS อาจสร้างความเหลื่อมล้ำใหม่หากออกแบบเฉพาะสำหรับผู้ที่เข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลได้ ต้องมีกลไกพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล

๕.๖.๔ ข้อจำกัดเชิงงบประมาณและความยั่งยืน

การจัดตั้ง HCS ในระยะแรกต้องใช้งบประมาณตั้งต้น (Set-up Cost) ที่สูง ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล สร้างสำนักงานใหม่ และพัฒนาบุคลากร ต้องพิจารณาว่ารัฐบาลพร้อมจัดสรรงบประมาณเพียงพอหรือไม่ในระยะ ๓–๕ ปีแรก

ในระยะยาว ความยั่งยืนของระบบขึ้นอยู่กับการขยาย “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ให้รองรับ HCS ซึ่งอาจเผชิญแรงต้านจากภาคเอกชนที่ต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น ต้องมีการสื่อสารและกลไกการประนีประนอม

๕.๗ บทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ในฐานะหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลนโยบายการศึกษาแห่งชาติ และในฐานะหน่วยงานที่จัดทำรายงานฉบับนี้ มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดตั้ง HCS ของไทย คณะผู้จัดทำเสนอบทบาทของ สกศ. ๔ ประการ ดังนี้

๕.๗.๑ บทบาทเชิงวิชาการและการให้ข้อมูล

สกศ. ควรเป็นแหล่งความรู้เชิงวิชาการที่ผลิตงานวิจัยและการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล สภานิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรี ในการออกแบบ HCS รายงานฉบับนี้เป็นตัวอย่างของบทบาทดังกล่าว และในระยะต่อไป สกศ. ควรขยายไปสู่การวิจัยเชิงลึกในประเด็นเฉพาะ เช่น การออกแบบ Credit Bank ที่เหมาะกับบริบทไทย การประเมินผลกระทบของ Skills Development Levy ต่อ SMEs และการเปรียบเทียบเชิงกฎหมายของร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่กับร่าง พ.ร.บ. HCS

๕.๗.๒ บทบาทในการประสานการยกร่างกฎหมาย

สกศ. ควรเป็นเจ้าภาพร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในการยกร่าง “พ.ร.บ. คณะกรรมการพัฒนากำลังคนแห่งชาติ พ.ศ. ....” โดยอาศัยข้อเสนอแนะ ๖ ประการจากรายงานฉบับนี้เป็นกรอบ ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ การปรึกษากับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุมระดับผู้เชี่ยวชาญ และการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

๕.๗.๓ บทบาทในการเตรียมความพร้อมเชิงสถาบัน

ในกรณีที่ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ” และอาจเปลี่ยนสภาพ สกศ. ให้เป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ” สกศ. ควรเริ่มเตรียมความพร้อมเชิงสถาบัน ทั้งในด้านโครงสร้าง องค์ประกอบของบุคลากร และระบบงาน ในกรณีที่ HCS ถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบเฉพาะ สกศ. อาจปรับบทบาทเป็นฝ่ายเลขานุการของ “คณะอนุกรรมการด้านการศึกษา” ที่อยู่ใต้ HCS ซึ่งจะดำรงบทบาทเดิมของสภาการศึกษาในมิติเฉพาะ

๕.๗.๔ บทบาทในการติดตามและประเมินผล

เมื่อ HCS เริ่มดำเนินงาน สกศ. ควรมีบทบาทในการติดตามและประเมินผลในมิติของการศึกษา โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบของ HCS ต่อระบบการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา การประเมินคุณภาพของระบบ Credit Bank และการประเมินความสอดคล้องของหลักสูตรการศึกษากับความต้องการของตลาดแรงงาน ผลการประเมินเหล่านี้จะใช้เป็นฐานในการปรับปรุง HCS ในระยะต่อไป

โดยสรุป รายงานฉบับนี้เสนอแนวทางการจัดตั้ง Human Capital Superboard ของประเทศไทย ที่อาศัยฐานทางวิชาการจากกรณีศึกษา ๖ ประเทศ และพิจารณาบริบทเฉพาะของไทย คณะผู้จัดทำหวังว่าข้อเสนอแนะในรายงานนี้จะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศไทยให้เป็นจริง และสนับสนุนให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายการผลิตกำลังคนทักษะสูง ๑.๐๘ ล้านตำแหน่งภายใน ๕ ปี ตามที่รัฐบาลได้ประกาศไว้

เอกสารอ้างอิง

Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research.

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave Macmillan.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77–101.

CEDEFOP. (2023). *Skills Anticipation in Finland 2023 Update*. European Centre for the Development of Vocational Training. https://www.cedefop.europa.eu

Draghi, M. (2024). *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*. European Commission. https://commission.europa.eu/document/draghi-report-future-european-competitiveness

European Commission. (2022). *Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability*. Official Journal of the European Union.

European Commission. (2025). *Education and Training Monitor 2025: Finland*. https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/en/country-reports/finland.html

Finnish National Agency for Education. (2025). *News on Institute for the Languages of Finland Merger*. https://www.oph.fi/en/news/2025/

Government of Finland. (2021). *Act on the Service Centre for Continuous Learning and Employment (682/2021)*.

Government of Finland. (2025). *Act on the Agencies of the Administrative Branch of the Ministry of Education and Culture* (Finlex, 507/2025).

Government of Finland. (2025). *Act on the Finnish National Agency for Education* (Finlex, 508/2025).

Government of Ireland. (2000). *National Training Fund Act 2000*. Irish Statute Book.

Government of Ireland. (2022). *Higher Education Authority Act 2022*. Irish Statute Book.

Government of Malaysia. (2001). *Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act 2001 (PSMB Act)*. Laws of Malaysia, Act 612.

Government of Singapore. (1979). *Skills Development Levy Act 1979*. Singapore Statutes Online. https://sso.agc.gov.sg/Act/SDLA1979

Government of Singapore. (2016). *SkillsFuture Singapore Agency Act 2016*. Singapore Statutes Online. https://sso.agc.gov.sg/Act/SSAA2016

Government of Singapore. (2023). *Skills Development Levy (Amendment) Act 2023*. Singapore Statutes Online. https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/4-2023/Published/20230206

Government of the Republic of Korea. (2002, latest amendment 2023). *Framework Act on Human Resources Development*. Korea Law Translation Center.

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2020). *The Economic Impacts of Learning Losses*. OECD Education Working Papers, No. 225. OECD Publishing.

Higher Education Authority. (2025). *Targeted Enhancement Fund: Technological Sector and Specialist Colleges*. https://hea.ie/policy/he-reform/targeted-enhancement-fund/

Higher Education Authority Ireland. (2024). *Human Capital Initiative Pillars 1, 2 and 3*. https://hea.ie/skills-engagement/human-capital-initiative-pillars-1-2-and-3/

Howlett, M. (2009). Process sequencing policy dynamics: Beyond homeostasis and path dependency. *Journal of Public Policy, 29*(3), 241–262.

HRD Corp (Human Resource Development Corporation). (2024). *National HRD Conference 2023 Report*. https://hrdcorp.gov.my

HRD Korea (Human Resources Development Service of Korea). (2024). *Annual Report 2023–2024*. https://www.hrdkorea.or.kr

International Labour Organization. (1976). *Convention No. 144 concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards*. Geneva: ILO.

International Labour Organization. (2021). *Shaping skills and lifelong learning for the future of work*. Geneva: ILO.

Krippendorff, K. (2018). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: Columbia University Press.

Ministry of Manpower and Ministry of Education, Singapore. (2026, February 12). *Press Release: Merger of Workforce Singapore and SkillsFuture Singapore*. https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2026/0212-merger-of-wsg-and-ssg

Ministry of Manpower, Singapore. (2026, May). *Second Reading Speech: SWDA Bill*. https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2026/0505-2r-swda-bill

Ministry of Personnel Management of Korea. (2024). *Act on Public Human Resources Development*. https://www.mpm.go.kr/english/system/humanResource/

MySkillsFuture Portal. (2024). https://www.myskillsfuture.gov.sg

OECD. (2018). *Toward an OECD Strategic Framework on the Governance of Adult Learning*. OECD Publishing.

OECD. (2019). *OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264313835-en

OECD. (2025). *Advancing Adult Skills through Individual Learning Accounts*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/publications

OECD. (2026, February). *Continuous Learning in Working Life in Finland*. OECD Publishing.

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review, 94*(2), 251–267.

Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review, 51*(1), 1–17.

Service Centre for Continuous Learning and Employment (SECLE). (2024). *About SECLE*. https://www.jotpa.fi/en

SkillsFuture Singapore. (2024). *About SSG*. https://www.skillsfuture.gov.sg/aboutssg

SkillsFuture Singapore. (2024). *Singapore Workforce Skills Qualifications (WSQ)*. https://www.ssg.gov.sg/skills-development/workforce-skills-qualifications/

SkillsFuture Singapore. (2024). *Skills Framework*. https://www.skillsfuture.gov.sg/skills-framework

SkillsFuture Singapore. (2024). *SSG Annual Report FY2023/2024*. https://www.skillsfuture.gov.sg/docs/default-source/about-skillsfuture/annual-reports/skillsfuture-singapore-fy2023-annual-report.pdf

UAE Cabinet. (2024). *Cabinet Resolution No. 106 of 2024 on the National Qualifications Framework (QFEmirates)*.

UAE Federal Government. (2024). *Federal Decree by Law No. 42 of 2024 on the Establishment of the Education, Human Development and Community Development Council*.

UAE Federal Government. (2025). *Federal Decree by Law No. 30 of 2025 on the Governance of the National Educational Curriculum*. UAE Legislation Portal. https://uaelegislation.gov.ae/en/news/test-edu

UAE Government Portal. (2026). *Higher Education Regulatory Bodies*. https://u.ae/en/information-and-services/education/higher-education/Higher-education-regulatory-bodies

UNESCO. (1996). *Learning: The Treasure Within* (Delors Report). Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. UNESCO Publishing.

UNESCO. (2012). *UNESCO Guidelines for the Recognition, Validation and Accreditation of the Outcomes of Non-formal and Informal Learning*. UNESCO Institute for Lifelong Learning.

UNESCO. (2022). *Marrakech Framework for Action: Harnessing the Transformational Power of Adult Learning and Education*. CONFINTEA VII. UNESCO Institute for Lifelong Learning.

UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2014). *Malaysia Blueprint on Lifelong Learning 2011–2020: A Case Study*. UIL.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press.

World Bank. (2020). *Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital

World Economic Forum. (2025). *The Future of Jobs Report 2025*. World Economic Forum, Geneva.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.). (๒๕๖๙). *รมว.ศธ. เปิด ๕ แนวทาง "ลงทุนในคน" จับมือ กสศ. ปรับสูตรเงินอุดหนุนรายหัว* (เมษายน ๒๕๖๙). https://www.eef.or.th/news-160426/

กระทรวงศึกษาธิการ. (๒๕๖๙). *นโยบายขับเคลื่อนอาชีวศึกษา "ได้งาน ได้เงิน ได้วุฒิ" ผลิตทุนมนุษย์ให้ระบบเศรษฐกิจไทย* (๒๙ เมษายน ๒๕๖๙). https://www.moe.go.th/ovec-policy

ไทยพีบีเอส (The Active). (๒๕๖๙). *ปฏิรูปการศึกษาไทย โจทย์ใหญ่พัฒนาทุนมนุษย์ของรัฐบาลใหม่* (๑๒ เมษายน ๒๕๖๙). https://theactive.thaipbs.or.th/news/education-20260611

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๓๕). *พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๔๒). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๔๕). *พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๕๑). *พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๕๔). *พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๐). *พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๑). *พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๑). *พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑*.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๒). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒*.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (๒๕๖๐). *ราชกิจจานุเบกษา*. มาตรา ๖๕.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (๒๕๖๖). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐–๒๕๗๙*.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๖). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖–๒๕๗๐)*.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๘). *มติคณะรัฐมนตรี ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘: จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา*.

The Bangkok Insight. (๒๕๖๙). *"ประเสริฐ" มอบ ๕ นโยบาย เดินหน้าแก้วิกฤตการศึกษาไทย*. https://www.thebangkokinsight.com/news/politics-general/politics/1640918/

The Standard. (๒๕๖๙). *ประเสริฐกางแผนปฏิรูปการศึกษา ตั้งเป้าผลิตแรงงานทักษะสูง ๑ ล้านคนใน ๕ ปี* (๑๐ เมษายน ๒๕๖๙). https://thestandard.co/prasert-education-reform-ai-teachers/

ภาคผนวก ก
ตารางเปรียบเทียบกลไก HCS ของ ๖ ประเทศ

ภาคผนวกนี้นำเสนอตารางเปรียบเทียบเชิงสรุปของกลไก Human Capital Superboard ใน ๖ ประเทศที่ทบทวนในรายงานฉบับนี้ ครอบคลุม ๖ มิติเปรียบเทียบตามกรอบวิเคราะห์ในบทที่ ๓ เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงเชิงเปรียบเทียบสำหรับผู้กำหนดนโยบาย

ก.๑ ฐานกฎหมายและสถานะองค์กร

ประเทศ	ชื่อกฎหมาย/หน่วยงาน	ระดับกฎหมาย	สถานะ
สิงคโปร์	SkillsFuture Singapore Agency Act ๒๐๑๖ (กำลังจะรวมกับ WSG เป็น WSS ภายในครึ่งหลังของปี ๒๐๒๖)	Statute (Act of Parliament)	Statutory Board (Body Corporate)
เกาหลีใต้	Framework Act on Human Resources Development (๒๐๐๒, แก้ไขล่าสุด ๒๐๒๓)	Framework Act (กฎหมายแม่บท)	Inter-Ministerial Council + HRD Korea (Agency)
UAE	Federal Decree-Law No. ๔๒ of ๒๐๒๔ + No. ๓๐ of ๒๐๒๕	Federal Decree-Law	Federal Council under Cabinet
ไอร์แลนด์	Higher Education Authority Act ๒๐๒๒ + National Training Fund Act ๒๐๐๐	Act of Parliament	HEA = Statutory Agency / NSC = Advisory
ฟินแลนด์	Act on Service Centre for Continuous Learning and Employment ๖๘๒/๒๐๒๑ + Act ๕๐๘/๒๐๒๕	Act of Parliament	Independent Unit within EDUFI

ประเทศ	ชื่อกฎหมาย/หน่วยงาน	ระดับกฎหมาย	สถานะ
มาเลเซีย	Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act ๒๐๐๑ (PSMB Act)	Act of Parliament	Statutory Corporation under MOHR

ก.๒ โครงสร้างประธานและองค์ประกอบ

ประเทศ	ระดับประธาน	องค์ประกอบสมาชิกหลัก
สิงคโปร์	รัฐมนตรีว่าการ MOE (เดิม) ⟶ MOE+MOM ร่วม (WSS, ๒๐๒๖)	กรรมการ ๙-๑๕ คน ภาครัฐ (MOE, MOM, MOF), ภาคนายจ้าง (SNEF), ภาคแรงงาน (NTUC) ตามมาตรา ๙-๑๒ ของ พ.ร.บ. SSG
เกาหลีใต้	นายกรัฐมนตรี (มาตรา ๗(๕))	รัฐมนตรี MOE, MOEL, MOTIE, MOSIT รวมถึงตัวแทนสภาแรงงาน สภาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ
UAE	Cabinet (คณะรัฐมนตรี)	รัฐมนตรีจากกระทรวงศึกษาธิการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และพัฒนาชุมชน รวมตัวแทน Free Zones
ไอร์แลนด์	DFHERIS Minister (สำหรับ NSC)	รัฐมนตรีอุดมศึกษา ตัวแทนอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน สถาบันการศึกษา + ๙ Regional Skills Fora
ฟินแลนด์	Joint Ministerial MOEC + MEAE	OEF มี ๙ Sectoral Working Groups รวมตัวแทนอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานรัฐ

ประเทศ	ระดับประธาน	องค์ประกอบสมาชิกหลัก
มาเลเซีย	รัฐมนตรี MOHR	คณะกรรมการ HRD Corp มีตัวแทนภาครัฐ และตัวแทนนายจ้างที่จ่าย Levy (ขาดตัวแทนแรงงานในระดับสูง)

ก.๓ กลไกการเงิน

ประเทศ	กลไกหลัก	อัตรา	ลักษณะ
สิงคโปร์	Skills Development Levy เข้า Skills Development Fund (SDF)	๐.๒๕% ของเงินเดือน	Levy + งบประมาณรัฐ
เกาหลีใต้	Employment Insurance Fund (นายจ้าง+ลูกจ้าง)	๑.๐๕-๑.๖๕%	Insurance Model
UAE	งบประมาณสหพันธ์	จัดสรรประจำปี	งบสาธารณะเต็มรูป
ไอร์แลนด์	National Training Fund (Class A/H PRSI contributors)	๑% ของฐานเงินเดือน	Earmarked Fund
ฟินแลนด์	งบประมาณรัฐ + EU Recovery and Resilience Facility (RRF)	EUR ๑๑๕.๕ ล้าน (๒๐๒๑–๒๖)	จำกัดเวลา (EU)
มาเลเซีย	HRD Levy เข้า HRDF (เบิกคืนได้)	๑% (Mandatory) ๐.๕% (Optional)	Reimbursable Levy

ก.๔ เครื่องมือดิจิทัล

ประเทศ	Credit Bank / ILA	E-Portfolio	AI Matching
สิงคโปร์	SkillsFuture Credit SGD ๕๐๐ + ๔,๐๐๐ Mid-Career	Careers & Skills Passport	Jobs-Skills Insights
เกาหลีใต้	Tomorrow Learning Card	K-Credential	HRD.net
UAE	ยังไม่มี ILA	QFEmirates Portfolio	Talent Attraction (FAHR)
ไอร์แลนด์	HCI Pillar ๓ Subsidy	MicroCreds (IUA)	RSF Data System
ฟินแลนด์	กำลังพัฒนา	Competency Path (JOD)	Osaamistarvekompassi
มาเลเซีย	HRD Levy Reimbursement	SkillsMalaysia.gov.my	ยังจำกัด

ก.๕ การมีส่วนร่วมไตรภาคีและการประสาน

ประเทศ	รูปแบบ	รายละเอียด
สิงคโปร์	Tripartism เข้มข้น	Government (MOE/MOM) + Employer (SNEF) + Labour (NTUC) ทั้ง ๓ ฝ่ายในบอร์ดอย่างเป็นทางการ
เกาหลีใต้	Quadripartism	เพิ่มภาคประชาสังคม/วิชาการ ผ่าน Economic, Social and Labor Council

ประเทศ	รูปแบบ	รายละเอียด
UAE	Top-Down with Consultation	คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูง การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนผ่าน Consultative Mechanisms
ไอร์แลนด์	Tripartism + Regional Fora	๙ Regional Skills Fora ทั่วประเทศ + NSC ระดับชาติ
ฟินแลนด์	Wide Participation	OEF มี ๙ คณะทำงานเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรม รวมผู้แทน Sectoral, สหภาพ, สถาบันการศึกษา, ราชการ
มาเลเซีย	Levy-payer Participation	นายจ้างที่จ่าย Levy เลือกตั้งกรรมการ HRD Corp ส่วนหนึ่ง ขาดตัวแทนแรงงานในระดับสูง

ก.๖ ความต่อเนื่องเชิงสถาบัน

ประเทศ	อายุของกลไก	ความต่อเนื่อง / Path Dependency
สิงคโปร์	๑๐ ปี (๒๐๑๖–๒๐๒๖)	Perpetual Succession ตามมาตรา ๔ ของ SSG Act ข้ามรัฐบาลได้ กำลังจะรวมเป็น WSS ในปี ๒๐๒๖
เกาหลีใต้	๒๓ ปี (๒๐๐๒–ปัจจุบัน)	Framework Act ยังคงเป็นกฎหมายแม่บท ผ่านการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง
UAE	๑ ปี (๒๐๒๔–ปัจจุบัน)	Federal Decree-Law ใหม่ ยังไม่สามารถประเมินความต่อเนื่องได้ในระยะยาว
ไอร์แลนด์	HCI ๔ ปี (๒๐๒๐–๒๔) TEF ๒๐๒๖–๒๘	HCI สิ้นสุด ๒๐๒๔ TEF สืบทอด ๒๐๒๖–๒๐๒๘ บางโครงการ “Mainstream” เข้าระบบ
ฟินแลนด์	๕ ปี (๒๐๒๑–ปัจจุบัน)	SECLE ผ่านการปฏิรูปสถาบันในปี ๒๐๒๕ (Act ๕๐๘/๒๐๒๕) สถานะ Independent Unit ภายใน EDUFI

ประเทศ	อายุของกลไก	ความต่อเนื่อง / Path Dependency
มาเลเซีย	๒๔ ปี (๒๐๐๑–ปัจจุบัน)	PSMB Act ๒๐๐๑ ยังคงเป็นฐานหลัก รีแบรนด์เป็น HRD Corp ในปี ๒๐๒๑ แต่ขาดการบูรณาการข้ามกระทรวง

ภาคผนวก ข
รายชื่อกฎหมายต้นฉบับของแต่ละประเทศ

ข.๑ สิงคโปร์

Skills Development Levy Act 1979 (revised). Singapore Statutes Online. https//sso.agc.gov.sg/Act/SDLA1979

SkillsFuture Singapore Agency Act 2016 (Act 24 of 2016). Singapore Statutes Online. https//sso.agc.gov.sg/Act/SSAA2016

Skills Development Levy (Amendment) Act 2023 (Act 4 of 2023). Singapore Statutes Online. https//sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/4-2023/Published/20230206

Workforce Singapore Agency Act 2003 (จะถูกแทนที่โดย Workforce and Skills Singapore Agency Act ในปี ๒๐๒๖)

Singapore Workforce Development Agency Act 2003 (Act 26 of 2003) กฎหมายเดิมก่อนการก่อตั้ง SSG

Budget Statement 2026 (Singapore Government, 12 กุมภาพันธ์ ๒๐๒๖)

ข.๒ สาธารณรัฐเกาหลี

Framework Act on Human Resources Development (Act No. 6722, 2002 แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดในปี ๒๐๒๓). Korea Law Translation Center. https//elaw.klri.re.kr

Act on Public Human Resources Development (2024)

Employment Insurance Act (Act No. 4922, 1993 แก้ไขล่าสุด ๒๐๒๔)

Lifelong Education Act (Act No. 6003, 1999)

Vocational Education and Training Promotion Act (Act No. 5897, 1999)

ข.๓ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์

Federal Decree-Law No. 42 of 2024 on the Establishment of the Education, Human Development and Community Development Council. https//uaelegislation.gov.ae

Federal Decree-Law No. 30 of 2025 on the Governance of the National Educational Curriculum (ธันวาคม ๒๐๒๕). UAE Legislation Portal. https//uaelegislation.gov.ae/en/news/test-edu

Cabinet Resolution No. 106 of 2024 on the National Qualifications Framework (QFEmirates)

Federal Law No. 17 of 1972 on Education (กฎหมายแม่บทเดิม)

UAE Vision 2021 และ UAE Centennial 2071 เอกสารยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ข.๔ ไอร์แลนด์

National Training Fund Act 2000 (No. 41/2000). Irish Statute Book. https//www.irishstatutebook.ie/eli/2000/act/41/

Higher Education Authority Act 2022 (No. 31/2022). Irish Statute Book. https//www.irishstatutebook.ie/eli/2022/act/31/

Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Act 2012 (No. 28/2012)

National Skills Strategy 2025 (ค.ศ. ๒๐๑๖) เอกสารนโยบายของ DFHERIS

Human Capital Initiative Framework Document (HEA, 2019)

Targeted Enhancement Fund Guidelines (HEA, 2025). https//hea.ie/policy/he-reform/targeted-enhancement-fund/

ข.๕ ฟินแลนด์

Act on the Service Centre for Continuous Learning and Employment (682/2021). Finlex. https//www.finlex.fi

Act on the Agencies of the Administrative Branch of the Ministry of Education and Culture (507/2025). Finlex.

Act on the Finnish National Agency for Education (508/2025). Finlex.

Vocational Education and Training Act (531/2017)

Universities Act (558/2009)

Adult Education Allowance Act (1276/2000) ยกเลิกในปี ๒๐๒๔/๒๕

ข.๖ มาเลเซีย

Human Resources Development Act 1992 (Act 489) กฎหมายเดิม

Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act 2001 (PSMB Act, Act 612). Laws of Malaysia. https//hrdcorp.gov.my

Human Resources Development (Amendment) Act 2017

Education Act 1996 (Act 550)

National Higher Education Strategic Plan 2007-2020

Malaysia Blueprint on Lifelong Learning 2011-2020

ข.๗ ประเทศไทย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๗)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ (มาตรา ๖๕ และมาตราที่เกี่ยวข้อง)

มติคณะรัฐมนตรี ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาการศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... (ฉบับใหม่ อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา)