



การยกระดับคุณภาพการศึกษาไทยด้วยกลไกการเทียบเคียง
กรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน
**Raising the Quality of Thai Education through
the Reference of National Qualifications Framework
to ASEAN Qualifications Framework**

สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์

ผู้ช่วยเลขาธิการสภาการศึกษา

Somsak Donprasit

Assistant Secretary General of Office of the Education Council

นักศึกษา วปอ. หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

E-mail: sdonprasit@yahoo.com



บทคัดย่อ

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติเป็นกลไก หรือเครื่องมือที่นานาประเทศให้การยอมรับในการส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้ของระดับคุณวุฒิการศึกษา กับระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน รวมถึงความพยายามในการร่วมกับประเทศในภูมิภาคจัดทำกรอบคุณวุฒิของภูมิภาคขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการยอมรับในความรู้ ทักษะในวิชาชีพที่ประชากรในภูมิภาคมี โดยได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับกัน

ประเทศไทยมีการจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ รวมถึงแผนการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติขึ้น โดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้ร่วมกับประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศในการจัดทำกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน (ASEAN Qualifications Referring Framework: AQRf) ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเพื่อใช้ในการอ้างอิงการเปรียบเทียบระดับคุณวุฒิในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศภายในกลุ่มสมาชิกอาเซียน เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาตามแนวคิดของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนกลไกการถ่ายเทแรงงานระหว่างประเทศที่ต้องรองรับประชากรในกลุ่มอาเซียน

เมื่อมีการกำหนดกรอบคุณวุฒิภูมิภาคอาเซียนแล้ว ประเทศสมาชิกต้องมีการนำหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันไปปรับใช้ในประเทศของตน โดยประเทศไทยได้มีการศึกษาหลักการและรายละเอียดในกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน รวมถึงบทเรียนจากต่างประเทศในการพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติและการนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์หาผลกระทบ ข้อดี ข้อเสียเปรียบของประเทศในการกำหนดแผนและนโยบายในการเคลื่อนย้ายผู้เรียน หรือแรงงานในภูมิภาค เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินงานในอนาคต โดยคำนึงถึงหลักการทำงานในลักษณะหุ้นส่วนเชิงเครือข่าย ความเสมอภาคและโอกาส รวมถึงความตระหนักในความหลากหลาย และความแตกต่างของประเทศสมาชิก

คำสำคัญ: กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ, กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน

ABSTRACT

National Qualifications Framework (NQF) is a tool for many countries to promote the linkage of learning outcomes in each educational level with working competency levels. The cooperation with other countries in our region to create a regional qualifications framework enhances the acknowledgement of standardized knowledge and working skills of people in the regions.

In collaboration with concerned agencies, Thailand prepares National Qualifications Framework together with NQF Implementation Plan and cooperates with 10 ASEAN countries to establish ASEAN Qualifications Referring Framework (AQRF) which aims at referring qualifications indicated in the NQFs of each ASEAN countries and is useful for educational promotion and development in line with the concept of lifelong learning and for international labor mobilization corresponding to the people' needs in ASEAN.

After outlining AQRF, the member countries have to apply the mutual principles in their own countries. As for Thailand, principles and details of AQRF including lessons learned from various countries of NQRF development and implementation have been studied to analyze effects, strengths and disadvantages of the country for making plans and policies of learner or labor mobilization within the region as well as future working guidelines. This process is done under the consideration of working principle of network partnership, equality, opportunity and recognition of variety and difference of each ASEAN countries.

Keywords: National Qualifications Framework, ASEAN Qualifications Framework

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบันเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อันสะท้อนให้เห็นว่าทั่วโลกต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน ซึ่งนับเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ การจัดการเรียนการสอน การวัดผล ประเมินผล ไปจนถึงระบบการประกันคุณภาพ และรับรองมาตรฐานทางการศึกษา เพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพและพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการเป็นประชาคมโลก

กลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนากำลังคนสู่มาตรฐานสากล และการจูงใจให้มีผู้สนใจเรียนอาชีวศึกษามากขึ้นคือ การพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework: NQF) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางการเชื่อมโยง ผลลัพธ์การเรียนรู้ ของระดับคุณวุฒิการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานการเรียนรู้ ในแต่ละระดับ/ประเภทการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามสาขาวิชา/วิชาชีพ ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบวน และการศึกษาตามอัธยาศัย กับระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน ที่ผ่านการทดสอบ วัดและประเมินผล และการเทียบโอนประสบการณ์

แนวคิดดังกล่าวกำลังขยายวงกว้างไปทั่วโลกทั้งในระดับชาติและนานาชาติ เช่น ประชาคมยุโรป (EU) ได้จัดทำกรอบคุณวุฒิของกลุ่มประชาคมยุโรป (European Qualification Framework: EQF) ไว้สำหรับเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปใช้เป็นกรอบแนวทางพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงจัดทำกรอบคุณวุฒิอาเซียนขึ้น เพื่อเป็นแกนกลางในการเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิของประเทศสมาชิกหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง โดยวิธีการเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิที่เป็นแกนกลาง ทั้งนี้กรอบคุณวุฒิของภูมิภาคอาเซียนจะทำให้เกิดการเทียบเคียงคุณวุฒิระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเองก็มีความตระหนักและให้ความสำคัญในการจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ โดยได้เข้าร่วม

ประชุมและศึกษาดูงานจากประเทศต้นแบบที่ใช้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติจนประสบผลสำเร็จ รวมถึงมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นระหว่างหน่วยงาน องค์กร ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาสังเคราะห์เป็น (ร่าง) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ จากนั้นได้จัดประชุมประชาพิจารณ์ในทุกภูมิภาค และนำ (ร่าง) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติเสนอคณะอนุกรรมการสภาการศึกษา ด้านนโยบายและแผนการศึกษา คณะกรรมการสภาการศึกษา และนำเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2556

แนวคิดเกี่ยวกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

การจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนากำลังคนสู่มาตรฐานสากล โดยใช้ระบบคุณวุฒิเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินศักยภาพการเรียนรู้ของบุคคลที่เชื่อมโยงคุณวุฒิการศึกษากับการเทียบโอนประสบการณ์ ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในการเชื่อมโยงและสร้างความร่วมมือระหว่างการศึกษาในระดับต่าง ๆ ทั้งการศึกษานอกกระบวน และการศึกษาตามอัธยาศัย ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้คนไทยที่อยู่ในวัยแรงงานมีความรู้ความสามารถตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ รวมทั้งมองเห็นถึงเส้นทางการเรียนรู้และความก้าวหน้าอย่างชัดเจน และยังเป็นการส่งเสริมการประกันคุณภาพของบุคคลตามระดับคุณวุฒิอีกด้วย

หลักการของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ เป็นกรอบแนวทางการเชื่อมโยงผลลัพธ์การเรียนรู้ของระดับคุณวุฒิการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละระดับ/ประเภทการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามสาขาวิชา/วิชาชีพ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกกระบวน การศึกษาตามอัธยาศัย และการศึกษาระบบทวิภาคีกับระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน ที่ผ่านการทดสอบ วัดและประเมินผล และการเทียบโอน ตามระดับคุณวุฒิภายใต้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติโดยมีหลักการ

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

ระดับ คุณวุฒิ	กลไกเชื่อมโยง/การเติมเต็ม	ประสบการณ์การทำงาน	ผลลัพธ์การเรียนรู้ ตามระดับคุณวุฒิการศึกษา
ระดับ 9	■ การทดสอบวัดและประเมินผล ■ การเทียบโอนประสบการณ์จากการทำงาน การสะสมหน่วยการเรียนรู้ เพื่อการยกระดับคุณวุฒิการศึกษา (Credit Bank)	■ การศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมจากการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ■ การฝึกฝนและปฏิบัติจริงจากการทำงาน เพื่อเพิ่มทักษะฝีมือและความชำนาญในวิชาชีพ	ปริญญาเอก
ระดับ 8			ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง
ระดับ 7			ปริญญาโท
ระดับ 6			ประกาศนียบัตรบัณฑิต
ระดับ 5			ปริญญาตรี
ระดับ 4			อนุปริญญา/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)
ระดับ 3			ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)
ระดับ 2			มัธยมศึกษาตอนปลาย
ระดับ 1			มัธยมศึกษาตอนต้น

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2557)

สำคัญคือ

1. เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของกำลังแรงงานเพื่อสนองความต้องการกำลังคนในภาคการผลิตและบริการ
2. ยกระดับความรู้ ความสามารถ และคุณวุฒิทางการศึกษาของผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงาน
3. เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของสถาบันการศึกษาในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อสนองต่อความต้องการของภาคการผลิตและบริการ
4. พัฒนาศักยภาพของผู้บริหาร คณาจารย์ ครู และบุคลากรทางการศึกษา และผู้ควบคุมการฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการ ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถจัดการเรียนการสอนรูปแบบ Project-based Learning Model หรือ Problem based Learning Model
5. สร้างความเข้มแข็งให้แก่สถานประกอบการ

ในแต่ละกลุ่มสาขาวิชา/วิชาชีพ รวมทั้งสถาบัน/องค์กรวิชาชีพในการให้การรับรองสมรรถนะแกนกลางและสมรรถนะด้านวิชาชีพ

โครงสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ 1) ระดับและองค์ประกอบของระดับคุณวุฒิ 2) กลไกการเชื่อมโยงเติมเต็ม/เทียบเคียง และ 3) ผลลัพธ์การเรียนรู้ตามระดับคุณวุฒิการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 1 ดังนี้

ส่วนที่ 1 ระดับและองค์ประกอบของระดับคุณวุฒิเป็นระดับสมรรถนะ หรือความสามารถในการปฏิบัติงานตามขอบเขตความรู้ ทักษะ การประยุกต์ใช้ความรู้ ทักษะและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งเชื่อมโยงกับระดับคุณวุฒิทางการศึกษาตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงปริญญาเอก แบ่งเป็น 4 ส่วนคือ 1) ความรู้ 2) ทักษะ 3) คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และ 4) ผลลัพธ์การเรียนรู้ตามระดับคุณวุฒิการศึกษาจากการประยุกต์ใช้ความรู้

ทักษะ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยมีข้อกำหนดขอบเขตที่แตกต่างกันตั้งแต่ระดับง่ายไปยาก จากระดับ 1-9 ซึ่งมีลักษณะเป็นแกนกลางที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับกำลังคนในแต่ละกลุ่มสาขาอาชีพ/วิชาชีพ

ส่วนที่ 2 กลไกการเชื่อมโยงเติมเต็ม/เทียบเคียงความเชื่อมโยงของผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษา และสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามความต้องการของภาคการผลิตและบริการกับระดับคุณวุฒิในแต่ละกลุ่มสาขาวิชา/วิชาชีพนั้น มิได้เป็นไปอย่างอัตโนมัติ ต้องมีกลไก/ระบบการเข้าสู่ระดับคุณวุฒิที่มีความยืดหยุ่น หลากหลาย และสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา เพื่อให้บุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาหรือมีทักษะ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์หรือสมรรถนะจากการปฏิบัติงานที่สามารถเทียบโอนหรือเติมเต็ม เพื่อให้ได้รับการรับรองและยกระดับคุณวุฒิตามกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

ระดับคุณวุฒิในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของประเทศไทยกำหนดเป็น 9 ระดับ ซึ่งอ้างอิงจากผลลัพธ์การเรียนรู้ตามระดับคุณวุฒิการศึกษา โดยจำแนกระดับคุณวุฒิได้ ดังนี้

1. ระดับคุณวุฒิที่ 1 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
2. ระดับคุณวุฒิที่ 2 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
3. ระดับคุณวุฒิที่ 3 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)
4. ระดับคุณวุฒิที่ 4 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)
5. ระดับคุณวุฒิที่ 5 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี
6. ระดับคุณวุฒิที่ 6 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต
7. ระดับคุณวุฒิที่ 7 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท
8. ระดับคุณวุฒิที่ 8 คือ การสำเร็จการศึกษา

ในระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง

9. ระดับคุณวุฒิที่ 9 คือ การสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก

ส่วนที่ 3 ผลลัพธ์การเรียนรู้ตามระดับคุณวุฒิการศึกษา ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา และการอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 9 ระดับ โดยต้องมีความเชื่อมโยงและสามารถเทียบเคียงกับระดับความสามารถในการปฏิบัติงานที่เทียบเคียงได้กับระดับคุณวุฒิ 1-9 ซึ่งสามารถเติมเต็มได้ด้วยการศึกษา อบรม และผ่านการทดสอบ วัดและประเมินผล รวมทั้งการสะสมหน่วยการเรียนรู้ และการเทียบโอนประสบการณ์จากการทำงานในแต่ละสาขาวิชา/วิชาชีพ

องค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนนี้ส่งผลให้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของประเทศไทยครอบคลุมการศึกษาได้ทุกระดับ ทั้งสายสามัญ สายวิชาชีพ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่มีมาก่อน (Recognition Prior Learning: RPL) การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย

การพัฒนาแผนการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2558: 17) หลังจากที่ประเทศไทยได้ดำเนินการจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะหน่วยงานระดับนโยบายที่มีภารกิจสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของชาติ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2556 และได้จัดทำแผนการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นแผนการดำเนินงานให้แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้เกิดการรับรู้ เข้าใจ ตระหนักถึงภารกิจความรับผิดชอบร่วมกัน และความเชื่อมโยงในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้การขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไปเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2557

สาระสำคัญของแผนการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ได้เน้นการพัฒนาความร่วมมือ

ระหว่างสถานประกอบการ สมาคม/องค์กรวิชาชีพ กลุ่มวิชาชีพและ/หรือกลุ่มอาชีพ กับสถาบันการศึกษาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการพัฒนาหลักสูตร รูปแบบ และวิธีการจัดการเรียนการสอนทั้งในสถาบันการศึกษา และสถานประกอบการ พัฒนาระบบการทดสอบ วัดและประเมินผล การเทียบโอนผลการเรียน เทียบโอนประสบการณ์จากการทำงาน การสะสมหน่วยการเรียนรู้ และการให้การรับรองผลลัพธ์การเรียนรู้ตามกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถให้แก่สถาบันการศึกษา เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีทักษะ ความรู้ความสามารถ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามระดับคุณวุฒิตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้แต่งตั้งคณะทำงานประสานความร่วมมือการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการศึกษารายละเอียด และทบทวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติเพื่อเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิของแต่ละหน่วยงานกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกำหนดแนวทางในการบริหารงาน และบทบาทความรับผิดชอบที่เหมาะสมของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติสำหรับประเทศไทยต่อไป

ภูมิภาคอาเซียนและการพัฒนากรอบคุณวุฒิ อ้างอิงอาเซียน

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีประชากรโดยรวมประมาณ 600 ล้านคน แต่มีความแตกต่างในระดับของประชากร ขนาดของเศรษฐกิจ และระดับของรายได้ต่อหัวในระหว่างประเทศ ในขณะที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิก แต่ยังไม่มากเท่ากับการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอื่น อย่างไรก็ตาม อาเซียน

เป็นองค์กรที่เข้มแข็งและมีความตื่นตัวในการสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งมีเอกลักษณ์ต่างจากภูมิภาคอื่นของโลกในด้านรูปแบบการพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั่วภูมิภาค

ที่มาของกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน (ASEAN Qualifications Referring Framework: AQRF) มาจากข้อกำหนดในกฎบัตรอาเซียนซึ่งลงนามร่วมกันโดยผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์ จากแรงบันดาลใจในการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเดียวกัน กฎบัตรอาเซียนมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านความร่วมมืออย่างใกล้ชิดทางการศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาคมอาเซียน สร้างความเข้มแข็งของประชาคมอาเซียน และพัฒนาสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนอาเซียน โดยการให้โอกาสการเข้าถึงที่เท่าเทียมกันในการพัฒนามนุษย์ สังคม เศรษฐกิจ และความยุติธรรม

กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน มีจุดประสงค์หลักเพื่อใช้ในการอ้างอิงการเปรียบเทียบระดับคุณวุฒิในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศภายในกลุ่มสมาชิกอาเซียน เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาตามแนวคิดของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนกลไกการถ่ายเทแรงงานระหว่างประเทศที่ต้องรองรับประชากรในกลุ่มอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศได้มีการดำเนินการสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศโดยอิงจากบริบทที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกจึงมีแนวคิดในการดำเนินการสร้างกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนเพื่อเป็นแนวทางอ้างอิงในการเปรียบเทียบระดับคุณวุฒิในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน การบริหารจัดการกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนได้มีการจัดตั้งคณะทำงานกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน (Task Force on ASEAN Referencing Qualifications

Framework: TF-ARQF) ในปี 2555 ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย สมาชิกรัฐสภาอาเซียน กระทรวงการพัฒนา อุตสาหกรรม และแรงงาน กระทรวงการศึกษา และกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหน่วยงานด้านคุณภาพเข้ามาเป็นคณะทำงานเพื่อพัฒนารอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน มีผู้แทนจากประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เป็นสมาชิกของคณะทำงานกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนที่ไม่มีสิทธิ์ในการลงคะแนนเสียง

การบริหารจัดการกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน โดยคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นโดยเลขาธิการอาเซียนนี้ ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล การนำไปใช้ การประเมินผล และทบทวนกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน รวมถึงวิธีการประเมินกรอบคุณวุฒิ เพื่อให้สามารถนำไปใช้งานได้ในประเทศสมาชิก คณะกรรมการจะรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน โดยความเห็นชอบจากผู้แทนแต่ละประเทศ และจากผู้เชี่ยวชาญอิสระ

ทั้งนี้ เมื่อมีการกำหนดกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนแล้ว ประเทศสมาชิกต้องกำกับดูแล ใช้ประโยชน์ ประเมิน และทำให้กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนมีความทันสมัย รวมทั้งกลไกในการประเมินว่าประเทศสมาชิกสามารถใช้กรอบคุณวุฒินี้ได้ มีศักยภาพในการแนะนำและสนับสนุนประเทศสมาชิกเพื่อให้การใช้กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งศักยภาพในการดูแลรักษากรอบ เช่นเดียวกับการกำกับดูแลประสิทธิภาพและการใช้ของประเทศสมาชิก

โครงสร้างของกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ประกอบด้วย (1) ขอบเขต (2) วัตถุประสงค์ (3) หลักการของ AQRF และ (4) การประกันคุณภาพของการจัดการศึกษาและการฝึกอบรม ที่ต้องมีมาตรฐานและการยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิก

หลักในการพัฒนารอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิก และหน่วยงานที่ได้

รับเชิญจากแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีบริบททางการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนั้น กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านระดับคุณวุฒิ ขอบเขตของผลลัพธ์การเรียนรู้ ตลอดจนระบบเทียบโอนคุณวุฒิ ดังนั้น การพัฒนารอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนจึงมุ่งเน้นให้สามารถใช้งานและเชื่อมต่อกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิกได้อย่างเป็นกลาง โดยสร้างให้มีกลไกที่มีความชัดเจนในการเทียบระดับคุณวุฒิระหว่างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติและกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ภายใต้ข้อกำหนดที่ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบกรอบคุณวุฒิแห่งชาติเดิม

องค์ประกอบหลักในกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบคือ 1) ระดับคุณวุฒิ 2) ผลลัพธ์การเรียนรู้ และ 3) คำอธิบายในแต่ละระดับคุณวุฒิ

ผลลัพธ์การเรียนรู้เป็นสิ่งที่ใช้ในการวัดระดับแต่ละระดับในกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน โดยในกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนที่ถูกออกแบบให้สามารถเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศ การกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ที่สอดคล้องเข้ากับทุกกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้จึงเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้การกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้จะช่วยสนับสนุนการถ่ายโอนทางการศึกษารวมถึงการถ่ายโอนหน่วยกิตและการเทียบโอนจากการศึกษานอกระบบ หรือจากประสบการณ์การเรียนรู้ที่มีมาก่อน

ระดับคุณวุฒิในร่างกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน จำแนกออกเป็น 8 ระดับ ซึ่งในแต่ละระดับจะมีคำอธิบาย (Level Descriptors) ที่แตกต่างกัน โดยคำอธิบายระดับคุณวุฒิเป็นคำอธิบายที่ใช้ในการระบุถึงองค์ความรู้ ทักษะ และความสามารถ ในแต่ละระดับของกรอบคุณวุฒิอาเซียน โดยคำอธิบายระดับคุณวุฒิในกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนประกอบด้วย 2 ด้าน (domains) คือ (1) ความรู้ และทักษะ (Knowledge and Skills) และ (2) ความสามารถในการประยุกต์ และความรับผิดชอบ (Application and Responsibility)

ความรู้และทักษะ		การนำไปประยุกต์ใช้และความรับผิดชอบ	
การอธิบายความรู้และทักษะในระดับต่างๆ		บริบทที่แสดงถึงความรู้และทักษะ	
ระดับ 8 • อยู่ในระดับที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษและมีการพัฒนาสูงสุด อยู่ในระดับแถวหน้าของสาขาวิชา • มีความคิดอิสระเป็นของตนเอง และมีการทำวิจัยที่ส่งผลให้เกิดการสร้างความรู้และการปฏิบัติงานใหม่ ๆ		• มีความเชี่ยวชาญพิเศษอย่างสูงและมีความซับซ้อนในการพัฒนา มีการทดสอบทฤษฎีใหม่และค้นพบข้อสรุปใหม่ ๆ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและเรื่องที่เป็นนามธรรมได้ • ต้องมีการตัดสินใจแบบผู้เชี่ยวชาญและเชื่อถือได้ในการบริหารจัดการงานวิจัย หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง และมีความรับผิดชอบอย่างสูงต่อการเผยแพร่ความรู้ด้านอาชีพ การปฏิบัติ และการสร้างสรรค์ความคิด และ/หรือกระบวนการใหม่	
ระดับ 7 • อยู่ในระดับแถวหน้าของสาขาวิชาและแสดงความชำนาญในองค์ความรู้ • มีความคิดวิพากษ์วิจารณ์และคิดอย่างเป็นอิสระ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการทำวิจัยเพื่อเผยแพร่หรืออธิบายเกี่ยวกับความรู้หรือการปฏิบัติ		• มีความซับซ้อนและคาดการณ์ไม่ได้ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและทดสอบบทสรุปที่มีนวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ • ต้องการการตัดสินใจแบบผู้เชี่ยวชาญและความรับผิดชอบอย่างสูง เพื่อความรู้ การปฏิบัติ และการจัดการแบบมืออาชีพ	
ระดับ 6 • มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและทฤษฎีในสาขาพิเศษเฉพาะด้าน • มีความคิดวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์ได้		• มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลง • ต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการปรับปรุง ดัดแปลงยุทธศาสตร์ในการพัฒนางานกิจกรรม และแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและเรื่องที่เป็นนามธรรมได้	
ระดับ 5 • มีความรู้ในเชิงทฤษฎีและวิชาเฉพาะด้านอย่างละเอียดในสาขาทั่วไป • เกี่ยวข้องกับการคิดวิเคราะห์		• อยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ • มีการประเมินกิจกรรมอย่างอิสระเพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและเรื่องที่เป็นนามธรรมบางประการ	

ความรู้และทักษะ		การนำไปประยุกต์ใช้และความรับผิดชอบ	
การอธิบายความรู้และทักษะในระดับต่าง ๆ		บริบทที่แสดงถึงความรู้และทักษะ	
ระดับ 4 • มีเทคนิคเฉพาะด้านและทฤษฎีที่ครอบคลุมสาขาพื้นฐานทั่วไป • เกี่ยวกับกระบวนการที่มีการปรับปรุง		• สามารถคาดการณ์ทั่วไปได้ แต่อยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลง • เกี่ยวกับการแนะนำอย่างกว้าง ๆ ที่ต้องการทิศทางของตนเองบางประการ และประสานงานเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องที่ไม่คุ้นเคยได้	
ระดับ 3 • ประกอบด้วยหลักการทั่วไปและด้านที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดบางประการ • เกี่ยวข้องกับวิธีการพื้นฐานที่เลือกและนำไปใช้เป็นเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และข้อมูลข่าวสาร		• มีความมั่นคงในด้านที่อยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลง • เกี่ยวข้องกับคำแนะนำทั่วไป และต้องมีการตัดสินใจและการวางแผนในการแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างอิสระ	
ระดับ 2 • ในเรื่องทั่วไปและเป็นข้อเท็จจริง • เกี่ยวกับการปฏิบัติที่ได้มาตรฐาน		• เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่มีโครงสร้างแล้ว • เกี่ยวกับการนิเทศและดุลยพินิจเพื่อตัดสินใจในการแก้ปัญหาที่คุ้นเคยอยู่แล้ว	
ระดับ 1 • ในเรื่องพื้นฐานทั่วไป • เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นกิจวัตรที่ธรรมดาและง่าย ๆ		• เกี่ยวกับกระบวนการอันเป็นกิจวัตรตามโครงสร้างที่กำหนด • เกี่ยวกับระดับที่ใกล้เคียงกับการสนับสนุนและการนิเทศ	

ทั้งนี้ จะไม่มีการกำหนดคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับคุณวุฒิ เนื่องจากมีความแตกต่างของระดับคุณวุฒิในแต่ละกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิก ดังนั้น ในการกำหนดระดับคุณวุฒิจะอ้างอิงจากคำอธิบายในแต่ละระดับคุณวุฒิภายใต้ขอบเขตที่กำหนดขึ้นและยอมรับร่วมกัน

การเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างระดับของกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ โดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมจะต้องใช้กลไกการดำเนินงานที่เหมาะสม ภายใต้กระบวนการเทียบเคียงตามขั้นตอนได้แก่

1. แต่งตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกระบวนการอ้างอิง
 2. จัดทำข้อเสนอสำหรับการเชื่อมโยงระดับต่อระดับระหว่างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน
 3. จัดประชุมปรึกษาหารือในระดับชาติบนพื้นฐานของข้อเสนอดังกล่าว
 4. จัดทำรายงานอ้างอิงบนพื้นฐานของเกณฑ์มาตรฐาน 11 ข้อ เพื่อนำเข้าที่ประชุมปรึกษาหารือระดับชาติ และพิจารณาทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญระดับนานาชาติ
 5. องค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบลงนามรับรองรายงานอ้างอิง
 6. นำเสนอรายงานอ้างอิงต่อคณะกรรมการกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนเพื่อประชุมอภิปราย
 7. ชี้แจงข้อมูล รายละเอียด และหลักฐานเพิ่มเติมต่าง ๆ ตามคำถาม หรือข้อคิดเห็นของคณะกรรมการกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้นในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ
- การเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ต้องดำเนินการตามเกณฑ์หรือตัวชี้วัด (Criteria) ทั้ง 11 ประการ ดังนี้
1. การจัดทำโครงสร้างระบบการศึกษาและฝึก

อบรม

2. การระบุงค์ระดับชาติทุกแห่งที่มีบทบาทตามกฎหมายในเรื่องกระบวนการอ้างอิง เช่น องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการมอบคุณวุฒิมองค์กรที่ดูแลเรื่องการศึกษาและฝึกอบรมแรงงาน องค์กรที่ดูแลเรื่องการประกันคุณภาพ องค์กรที่รับผิดชอบการรับรองคุณวุฒิของต่างประเทศและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

3. การจัดทำระเบียบการสำหรับระบบคุณวุฒิต่าง ๆ ที่เทียบเคียงเข้ากับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ โดยมีการกำหนดระดับเกณฑ์คำอธิบายในการเทียบเคียงระดับคุณวุฒิหลักทั้งหมดในประเทศเข้ากับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

4. จัดทำการเชื่อมโยงระหว่างระดับคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน โดยต้องมีการอธิบายรายละเอียดต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน

5. การกำหนดมาตรฐานตามหลักการของผลลัพธ์การเรียนรู้และการจัดการเรียนรู้

6. การจัดทำระบบประกันคุณภาพแห่งชาติเพื่อการศึกษาและฝึกอบรมที่อิงตามกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการ มีการจัดทำกรอบการประกันคุณภาพการศึกษา

7. การจัดทำกระบวนการอ้างอิงโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและลงนามรับรองโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

8. การเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศอื่น ๆ เข้ามาเป็นที่ปรึกษา หรือให้การสนับสนุนกระบวนการอ้างอิง รวมถึงควรมีการจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นภาษาอังกฤษเพื่อให้ประชาชนประเทศอื่น ๆ สามารถเข้าใจและมีส่วนรับรู้ได้

9. การจัดทำรายงานการอ้างอิงและพิมพ์เผยแพร่โดยหน่วยงานหลักร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

10. จัดทำผลลัพธ์การอ้างอิง มีการประกาศ และพิมพ์เผยแพร่โดยสำนักเลขาธิการอาเซียน และองค์กรหลักในประเทศนั้น ๆ

11. การทบทวนมอบประกาศนียบัตรที่ออกให้ใหม่ แก่ผู้ที่ผ่านกระบวนการอ้างอิงนี้แล้ว โดยองค์กรที่ทำหน้าที่มีหน้าที่มอบประกาศนียบัตรในประเทศนั้น ๆ

บทเรียนจากต่างประเทศ

จากการศึกษาตัวอย่างการดำเนินงานของต่างประเทศที่มีการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ดังเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ซึ่งมีหลักการและแบบอย่างที่สามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้ ดังเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างความสามารถด้านกรอบคุณวุฒิ โดยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศนิวซีแลนด์ในปี พ.ศ. 2557 พบว่ากรอบคุณวุฒิแห่งชาติของประเทศไทยนิวซีแลนด์จะมีการพัฒนาและปรับปรุงตลอดเวลา โดยคำนึงถึงสอดคล้องกับสภาพสังคมและความต้องการของตลาดแรงงาน โดยมีระบบการศึกษาที่ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนสายอาชีพควบคู่กับสายสามัญตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยไม่มีการแยกเป็นสายสามัญและสายอาชีพ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนมีทางเลือกที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น และสามารถวางแผนเส้นทางอาชีพ (Career Path) ของตนได้อย่างเหมาะสม และสามารถเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นได้โดยผ่านระบบการเทียบโอนความรู้ และธนาคารหน่วยกิต (Credit Transfer and Credit Bank) ระบบดังกล่าวส่งผลให้นิวซีแลนด์มีผู้เรียนเข้าสู่ตลาดแรงงานกว่าร้อยละ 70 จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ทำงาน โดยสามารถพัฒนาตนเองให้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ด้วยระบบการศึกษาเพื่อการมีงานทำ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่รัฐบาลได้ส่งเสริม

ในส่วนของการศึกษาประสบการณ์ในการนำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติของประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ (Australian Qualification Council, 2011; New Zealand Qualifications Authority, 2013) ซึ่งทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิระดับ

ภูมิภาค โดยมีประเด็นที่สอดคล้องกันในการนำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

1. การมีองค์กรหรือคณะกรรมการคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualification Council) ที่มีองค์ประกอบของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานระดับชาติ

2. ภาคการผลิตและบริการมีบทบาทในฐานะผู้นำการกำหนดทิศทางการความต้องการกำลังคนเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะสมรรถนะกำลังคนตามระดับคุณวุฒิ

3. กรอบคุณวุฒิแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา และพัฒนาจากโครงสร้างและระบบการศึกษา

4. คุณค่าของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ เพื่อการศึกษาและการฝึกอบรม รวมถึงการเรียนรู้จากการทำงาน การเทียบประสบการณ์ หรือการรับรองความรู้เดิม โดยจำเป็นต้องมีกลไกการดำเนินงานที่ชัดเจน

5. มีการกำหนดช่วงเวลาในการพัฒนาและดำเนินการเป็นระยะ เนื่องจากต้องใช้เวลาในการสร้างความรู้ความเข้าใจ การสื่อสาร และพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

6. มีระบบการประกันคุณภาพคุณวุฒิด้วยการประเมินคุณภาพสถาบันการศึกษา สถานที่ทำงาน และผลการเรียนรู้ หรือประสบการณ์

7. มีการผลักดันอย่างจริงจังจากภาครัฐในการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

8. มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานการศึกษา ที่เน้นผลลัพธ์การเรียนรู้กับมาตรฐานสมรรถนะ หรือมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยผู้ใช้กำลังคน

9. กรอบคุณวุฒิแห่งชาติมีความครอบคลุมการศึกษา การฝึกอบรม และการเรียนรู้ทุกระดับและประเภท หรือเลือกครอบคลุมเฉพาะส่วนที่มีความพร้อม

10. มีการสร้างระบบความเชื่อมโยงคุณวุฒิกับต่างประเทศด้วยกรอบคุณวุฒิระดับภูมิภาค เพื่อใช้เป็นแกนกลางเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของ

ประเทศสมาชิก

11. มีการติดตามประเมินผลและวิจัย เพื่อการใช้ประโยชน์ การผลักดันนโยบาย ปรับปรุง และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ผลจากการศึกษาบทเรียนของต่างประเทศ เมื่อนำมาเทียบเคียงกับการดำเนินงานในการพัฒนาคอร์ปคุณวุฒิแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติในประเทศไทยแล้ว มีความสอดคล้องกับผลการวิจัยและพัฒนารูปแบบการนำคอร์ปคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555: ฉ) ที่พบว่ารูปแบบในการนำคอร์ปคุณวุฒิแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติตามบริบทของประเทศไทย ควรมีการดำเนินการใน 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 จากระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติ (Top-down Approach) เริ่มจากกรอบกลยุทธ์ มีการควบคุมระบบ และดำเนินการตามระบบระเบียบที่กำหนด และรูปแบบที่ 2 จากระดับปฏิบัติสู่ระดับนโยบาย (Bottom-up Approach) ดำเนินการในสถานศึกษาที่มีความพร้อม มีการควบคุมระบบ และเสนอกรอบกลยุทธ์หรือแนวนโยบายที่จำเป็น

ผลกระทบที่เกิดขึ้น ข้อได้เปรียบ และข้อเสียเปรียบของประเทศไทย

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี พ.ศ. 2558 มีเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่ (1) เพื่อเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมกัน (2) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน (3) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค และ (4) เพื่อบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ภายใต้การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ดังนั้น ในการเตรียมความพร้อมให้กับกำลังคนของประเทศในการดำเนินการที่ส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี (Free Flow of Skilled Labor) โดยการสร้างมาตรฐานของแรงงานฝีมือ และอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานมีฝีมือที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนดให้สามารถเคลื่อนย้ายไปทำงาน

ในกลุ่มประเทศสมาชิกได้ง่ายขึ้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีข้อตกลงของ AEC ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ได้แก่ กรอบความตกลงการค้าบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) คือ การลดหรือยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการในอาเซียน และข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Agreements: MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาหลัก 7 วิชาชีพคือ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล นักบัญชี สถาปนิก วิศวกร และนักสำรวจ และบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว 32 ตำแหน่งงาน เพื่อความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานเชี่ยวชาญ หรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี

ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออาเซียน² พบว่าประเทศไทยมีข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของการเคลื่อนย้ายแรงงานใน 7 วิชาชีพที่ได้มีการทำ MRAs คือ

ข้อได้เปรียบคือ (1) ระบบการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่มีของไทยใน 7 วิชาชีพมีความก้าวหน้าและคุณภาพทัดเทียมระดับสากล (2) ศักยภาพของแรงงานไทยที่มีความสามารถทัดเทียมกับต่างประเทศ และ (3) การมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ปกป้องผู้ประกอบการวิชาชีพได้เป็นอย่างดี โดยกำหนดให้ใช้การสอบและขอใบอนุญาตเป็นภาษาไทย ซึ่งในอนาคตอาจมีการแก้ไขกฎหมายข้อนี้

ส่วนข้อเสียเปรียบของไทยคือ (1) นโยบายของรัฐและกฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานยังไม่มี ความชัดเจน และไม่แสดงถึงความสำคัญของสมาคมวิชาชีพ (2) ค่านิยมของคนไทยในการย้ายไปทำงานต่างประเทศยังมีในระดับต่ำ (3) การขาดทักษะพื้นฐานในการใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร และ (4) ยุทธศาสตร์การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยยังคงเน้นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก

การดำเนินงานในอนาคตของไทยจึงจำเป็นต้องนำ ข้อได้เปรียบมาใช้ให้เกิดประโยชน์ รวมถึงการปรับปรุง

ข้อเสียเปรียบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ โดยใช้กลไกหรือมาตรการที่ส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ทั้งในแง่ นโยบายและการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการดำเนินงานในอนาคต

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอนาคต จำเป็นต้องดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับประเทศ และเครือข่ายในภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างยกระดับการพัฒนาคุณภาพกำลังคนในภูมิภาค และการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นกลไกที่ส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายนักเรียน นักศึกษา และแรงงาน โดยมีการประกันคุณภาพที่ประเทศสมาชิกยอมรับร่วมกัน

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการ ดังนี้ (1) การทำงานในลักษณะหุ้นส่วนเชิงเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับ 1) การจัดการศึกษาและฝึกอบรมทุกระบบการศึกษา และครอบคลุมคนวัยทำงานที่อยู่นอกระบบการศึกษา 2) การกำหนดมาตรฐานการรับรองและการประเมินสมรรถนะและทักษะฝีมือแรงงาน (2) การคำนึงถึงความเสมอภาคและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและแหล่งงานที่มีคุณภาพ ทั้งภายในประเทศ และในภูมิภาคอาเซียน โดยครอบคลุมผู้เรียน และแรงงาน ทั้งที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานฝีมือ และ (3) การตระหนักถึงความหลากหลาย และความแตกต่างทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และบริบทแวดล้อมอื่น ๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีจะมีผลต่อการกำหนดแผนงาน การติดต่อประสานความสัมพันธ์ และรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในส่วนของการพัฒนากลไกหรือแนวทางในการเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องนำหลักการ ขั้นตอน และเกณฑ์การเทียบเคียงมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทภายในประเทศ โดยจำเป็นต้องมีการพิจารณา

ขั้นตอนและเกณฑ์การเทียบเคียง AQRF และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปเป็นหลักในการปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวประเทศสมาชิกจำเป็นต้องกำหนดมาตรการหรือกลไกภายในประเทศ เพื่อรองรับการนำหลักการเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ภายใต้ข้อกำหนด สภาการศึกษาและการศึกษาและฝึกอบรม การพัฒนากำลังฝีมือแรงงาน และบริบทต่าง ๆ ของประเทศ หน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา การพัฒนากำลังคน และเศรษฐกิจจึงต้องร่วมกันกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น อาทิเช่น

1. การพัฒนาข้อกำหนด ระเบียบข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับขั้นตอน หลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดดังกล่าวที่จะประกาศใช้ร่วมกันในอนาคต
2. การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับชาติ (National Consultation)
3. แนวทางในการเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน
4. การสรรหาสาขาอาชีพ (Sector) ที่มีความพร้อมในการเทียบเคียงฯ เพื่อดำเนินการวิจัยทดลองนำร่อง

การดำเนินงานข้างต้น ถือเป็นภารกิจที่ทำนายสำหรับประเทศไทยที่ต้องการดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผล โดยคำนึงถึงหลักการ และความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สรุป

การพัฒนาการศึกษาของคนในประเทศทั้งที่อยู่ในระบบการศึกษา และกำลังคนในวัยแรงงาน ให้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่ได้มาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะเกณฑ์มาตรฐานหรือการประกันคุณภาพในระดับภูมิภาคอาเซียน จำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศที่ดำเนินการในการจัดการศึกษาและฝึกอบรมในระดับคุณวุฒิการศึกษา และคุณวุฒิวิชาชีพ ในลักษณะ

ของความร่วมมือเพื่อให้บุคคลวัยเรียน และวัยแรงงาน สามารถเทียบเคียงระดับคุณวุฒิการศึกษาที่ได้รับจาก สถาบันการศึกษา หรือคุณวุฒิวิชาชีพที่ได้รับจากสถาบัน ฝึกอบรม/สถานประกอบการ มาเทียบเคียงกับระดับ คุณวุฒิตามกรอบคุณวุฒิแห่งชาติที่ถือเป็นแกนกลาง ของประเทศ

ความพยายามในการดำเนินการดังกล่าว จำเป็น ต้องมีการร่วมกันกำหนดมาตรการหรือกลไกที่ส่งเสริม ให้การดำเนินการดังกล่าวประสบผลสำเร็จ เพื่อให้ บุคลากรของประเทศไทยจะได้มีความสามารถและทักษะ ฝีมือในสาขาวิชาชีพของตนในระดับสากล และสามารถ เคลื่อนย้ายไปศึกษา หรือทำงานในประเทศสมาชิก อาเซียนได้ในอนาคต

¹สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2557

²สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2558

บรรณานุกรม

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **กรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด, 2557.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **แผนการขับเคลื่อน กรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2558.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **รายงานการวิจัย เรื่อง การวิจัยและพัฒนา รูปแบบการนำกรอบ คุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2555.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมด้านการ ผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเคลื่อน ย้ายแรงงานเสรี ภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด, 2558.

Australian Qualification Council. **Australian Qualifications Framework, 2011.**

New Zealand Qualifications Authority. **Guidelines for Approval of Qualifications at Level 1-6 for Listing on the New Zealand Qualifications Framework, 2010.**

New Zealand Qualifications Authority. **The New Zealand Qualifications Framework, 2013.**

The Task Force on ASEAN Qualifications Reference Framework. **“The ASEAN Qualifications Reference Framework”**. เอกสารอัดสำเนา, 2014.