

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการพัฒนาประเทศจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มาเป็นการให้ความสำคัญกับคน โดยเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางหรือเป็นจุดหมายหลักของการพัฒนา เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น มิได้เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา แต่คนจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาทุกเรื่อง นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ใหม่ที่เป็นหัวใจสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ประการหนึ่ง คือ การพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชน โดยการใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีภารกิจหลักในการรับผิดชอบต่อประชาชนกลุ่มผู้ใช้แรงงานและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในด้านการศึกษาและพัฒนาฝีมือให้กับประชาชนวัยทำงานเพื่อเข้าสู่ระบบการผลิตและภาคอุตสาหกรรมและพัฒนาฝีมือให้กับแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการแล้วให้มีทักษะ มีความเชี่ยวชาญในระดับที่สูงขึ้น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 60.602 ล้านคน ในจำนวนดังกล่าวเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 33.62 ล้านคน จำแนกเป็นผู้ว่างงาน 1.17 ล้านคน และเป็นผู้มีงานทำ 32.45 ล้านคน (การบริหารภารกิจเร่งด่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มิถุนายน 2540) จากการประเมินตัวเลขของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่าประเทศไทยมีแรงงานไร้ฝีมือกว่า 27 ล้านคน ซึ่งแสดงถึงการขาดแคลนแรงงานฝีมือ จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ดังนั้น แผนการพัฒนาฝีมือแรงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ.2538 - 2544 จึงได้กำหนดกลุ่มแรงงานที่จะต้องได้รับการพัฒนาไว้ 2 ประเภท คือ ผู้ที่อยู่กำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศที่ไม่มีฝีมือในการทำงาน และกำลังแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพฝีมือแรงงานแก่ไขการขาดแคลนแรงงานฝีมือรวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ

ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538 - 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2538,น. 19) ได้กำหนดแนวทางหลักในด้านการเพิ่มศักยภาพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ไว้ ดังนี้

1. จัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานให้ครบทุกจังหวัด และเพิ่มศักยภาพของสถาบัน

พัฒนาฝีมือแรงงานที่มีอยู่ให้สามารถตอบสนองของความต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศ

2. ประชากรวัยทำงานได้รับการฝึกฝีมือแรงงาน ให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการแรงงานของตลาดแรงงาน

3. เพิ่มโอกาสให้แก่แรงงานในการทำงาน โดยกรฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มรายได้

4. เน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ขาดแคลนให้ทัน และเพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงาน

5. เร่งรัดพัฒนาศักยภาพและทักษะของประชาชนวัยทำงานให้สูงขึ้น เพื่อให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและเพิ่มรายได้

6. เร่งรัดการพัฒนาฝีมือแรงงานสตรีและเด็กให้มีศักยภาพสามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

7. ส่งเสริมให้เจ้าของสถานประกอบการและองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอาชีพช่างฝีมือ โดยเน้นการเร่งรัดให้มีมาตรการเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มาบังคับใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์

8. พัฒนาระบบการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบนี้ให้สัมพันธ์สอดคล้องกับระบบการจ้างงานและการกำหนดค่าตอบแทนการทำงานของกำลังแรงงาน

9. ร่วมมือกับนานาชาติในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดนโยบายเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดยึดเป็นแนวทางดำเนินการ คือ (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2538, น. 57-58)

"ข้อที่ 3 มุ่งมั่นพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถพิเศษเฉพาะทางให้รองรับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในด้านการผลิต ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการของโลกและภูมิภาค ซึ่งจะมีการแข่งขันและการร่วมมือมากขึ้น โดยคำนึงถึงความ เป็นหนึ่งของขบวนการแรงงานไทยในภูมิภาคนี้"

ทั้งนี้ โดยมีวิสัยทัศน์ในทศวรรษหน้าให้แรงงานไทยเป็น "แรงงานที่มีฝีมือเป็นเลิศในภูมิภาค" กล่าวคือ มีความรู้ความสามารถทันสมัย มีทักษะในงานและการจัดการ มีวินัย และมีคุณภาพเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานทั้งในและนอกประเทศ

จากความมุ่งมั่นในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะบุคลากรด้านเทคโนโลยีและช่างเทคนิคต่าง ๆ ซึ่งมีความขาดแคลนจนเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม และถ้าพิจารณาในอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการฝึกอาชีพหรือการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นวิธีการในการผลิตกำลังแรงงานที่ทั้งภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินการอยู่ แต่เนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นจำนวนมาก ในการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานหรือฝึกอาชีพที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน รัฐบาลได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 การจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน เอกชน และการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับสถานประกอบการเอกชนโดยตรง ก็คือ การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

ในการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มีหลักการและแนวคิด ดังนี้ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, กองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2539, ภาคผนวกที่ 5.2, น. 1)

1. ธุรกิจอุตสาหกรรมขยายตัว แรงงานที่มีฝีมือไปทำงานในต่างประเทศ ทำให้ขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือ - มีฝีมือ
2. ภาครัฐผลิตแรงงานฝีมือไม่ทันต่อความต้องการ
3. การรับเด็กฝึกงานของนายจ้าง ดัดขัดกฎหมายบางฉบับ เช่น พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์
4. เด็กไม่ได้ศึกษาต่อ ว่างาน อาจถูกชักจูงไปในทางที่เสียหาย หรือเข้าตลาดแรงงาน โดยที่ขาดทักษะฝีมือ

นอกจากหลักการและแนวคิดข้างต้นแล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ส่งเสริมให้สถานประกอบการดำเนินการฝึกอาชีพโดยสมัครใจ
2. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ - เอกชนในการฝึกอาชีพ มุ่งให้เกิดความร่วมมือระหว่างสถานประกอบการและสถานศึกษา เพื่อให้ นักเรียน นิสิต นักศึกษา ได้มีโอกาสเข้าฝึกงาน
3. ให้มีการฝึกอาชีพอย่างมีระบบ รั้งกับแผนการผลิตกำลังคน
4. พัฒนาช่างฝีมือซึ่งจำเป็น แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน
5. สนับสนุนให้มีการฝึกยกระดับ และทดสอบฝีมือแรงงานเพื่อให้ลูกจ้างมีฝีมือและคุณภาพดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ ได้แก่ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, กองวิชาการและแผนงาน, 2539, น. 24)

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมเป็นสถานฝึกอาชีพ และดำเนินการฝึกอาชีพแก่ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานที่กำลังเข้าสู่ระบบการจ้างงานให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ (Skilled Labour) อันจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน และพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการ ซึ่งอยู่ในระบบการจ้างงานเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างสถานประกอบการและสถานศึกษาในการรับนักเรียน นิสิต นักศึกษา เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการ เพื่อการพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม

โดยสถานประกอบการที่จดทะเบียนเป็น "ผู้ดำเนินการฝึก" จะได้รับสิทธิประโยชน์สำหรับการแสดงบทบาทในการมีส่วนร่วมในการฝึกอบรมอาชีพและยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานอย่างเป็นระบบ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2539, น. 1)

1. ผู้ดำเนินการฝึกมีสิทธิได้รับการยกเว้น ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

2. ได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องการหักค่าใช้จ่ายในการฝึก การสอน เป็นจำนวนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 50 ของรายจ่ายที่ได้จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึก การสอน ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 298) พ.ศ. 2539

3. ได้รับความช่วยเหลือ แนะนำด้านหลักสูตร อุปกรณ์ ครูฝึกจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

4. มีสิทธิส่งผู้สำเร็จการฝึกเข้ารับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน จากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

5. สิทธิประโยชน์อื่นตามกฎหมายกระทรวง

นอกจากสิทธิประโยชน์ข้างต้นแล้ว การเป็นผู้ดำเนินการฝึกของสถานประกอบการ ยังจะทำให้สถานประกอบการได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น กล่าวคือ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, กองวิชาการและแผนงาน, 2539, น. 40-41)

1. มีกำลังคนทำงานตามความต้องการ

2. สามารถวางแผน กำหนดคุณภาพ และปริมาณกำลังแรงงาน ที่จะบรรจุเข้าทำงานได้อย่างแน่นอนสนองความต้องการพัฒนาสถานประกอบการได้อย่างมีระบบ

3. เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในระยะยาว คนงานมีคุณภาพ ผลผลิตสูงขึ้น การสูญเสียจากการผลิตและอุบัติเหตุจะลดลง

4. ได้แรงงานทำงานอย่างค่อนเนื่อง มีฝีมือตามต้องการและมีระเบียบวินัยในการทำงาน

5. ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ ให้มีการเจรจากันอย่างมีเหตุผลในเรื่องของทักษะฝีมือและค่าจ้าง

6. เป็นการสร้างความผูกพันต่อองค์กร ด้วยการฝึกและพัฒนาคนอย่างมีระบบ พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2538 ในด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้มาขอรับการจดทะเบียนเป็น "ผู้ดำเนินการฝึก" ตามพระราชบัญญัตินั้น ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 298) พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2539 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2539 และจากสถิติผู้มาขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพทั่วประเทศนับถึงเดือนกันยายน 2540 และได้รับการจดทะเบียนเรียบร้อยแล้ว เพียง 14 รายเท่านั้น (สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) หากเราได้มีการพิจารณาในหลักการของการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 แล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้ง ๆ ที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนแรกว่าเพื่อจะแก้ไขภาวะการขาดแคลนแรงงานฝีมือให้แก่สถานประกอบการต่าง ๆ รวมถึงได้มีการให้สิทธิประโยชน์แก่สถานประกอบการหลายประการ ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าเพราะเหตุใด สถานประกอบการ ธุรกิจเอกชนต่าง ๆ จึงสนใจมาขอรับการจดทะเบียนเป็น "ผู้ดำเนินการฝึก" ตาม พ.ร.บ. จำนวนน้อย และการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการประ โยชน์ต่อการดำเนินการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 หากได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะจะสามารถนำข้อคิดเห็นและทัศนะต่าง ๆ จากผู้ที่เกี่ยวข้องมาปรับปรุงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และ/หรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษามาตรการต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

2. เพื่อศึกษาทักษะของภาครัฐและเอกชนต่อการให้สิทธิประโยชน์ และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

3. เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น ที่เกี่ยวเนื่องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

3. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

3.1 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษาดำเนินการศึกษาจากประชากรที่เกี่ยวข้องจำนวนทั้งสิ้น 4 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ที่อยู่ในส่วนกลาง และผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 แล้ว

(2) กลุ่มผู้บริหารของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ระดับ 6 - 8 ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลาง

(3) เจ้าหน้าที่ของสถานประกอบการ ที่ได้ศึกษาเรื่องพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(4) เจ้าหน้าที่ของสถานประกอบการ ที่ได้ศึกษาเรื่องพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และยังไม่ขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.2 วิธีการศึกษา

(1) ศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการส่งเสริมการฝึกอาชีพในประเทศไทย ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และผลงานทางวิชาการการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการส่งเสริมการฝึกอาชีพในประเทศต่าง ๆ

(2) ศึกษาจากการสัมภาษณ์และสอบถามจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ บุคคลตามข้อ 3.1

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็น 4 ชุด สำหรับกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม โดยการสร้างแนวสัมภาษณ์ ซึ่งอาศัยพื้นฐานความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ของแต่ละกลุ่มตัวอย่าง โดยผนวกกับกรอบวัตถุประสงค์ของการทำการศึกษาครั้งนี้ จึงได้แนวคำถามที่ครอบคลุมความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มตัวอย่างในมุมมองที่ต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ โดยเริ่มตั้งแต่การได้รับทราบข้อมูลของพระราชบัญญัตินี้ ลักษณะความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ปัญหาอุปสรรคที่ได้พบและการนำเสนอวิธีการในการปรับปรุงแก้ไข วิธีดำเนินการ (ดังปรากฏในภาคผนวก)

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) กลุ่มตัวอย่างที่ 1, 2 และ 3 ผู้ศึกษาใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์

2) กลุ่มตัวอย่างที่ 4 มีบางส่วนที่ดำเนินการเก็บรวบรวมโดยวิธีการสัมภาษณ์ และบางส่วนใช้วิธีการเก็บแบบสอบถามซึ่งอิงแนวคำถามสัมภาษณ์

ในการเก็บแบบสอบถามนั้น ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูล โดยวิธีการส่งแบบสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของสถานประกอบการที่ได้ศึกษาข้อมูลพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพโดยวิธีการส่งทางโทรสารและโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นส่วนใหญ่ จะมีข้อมูลเชิงปริมาณอยู่บ้างเล็กน้อย การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมเป็นดังนี้

1) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย

2) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ จะวิเคราะห์ในลักษณะเนื้อหา (Content Analysis) ได้แก่ การกำหนดและแยกประเภท ลักษณะสำคัญ ความแตกต่าง และความสัมพันธ์ของข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากแนวสัมภาษณ์ แนวคำถาม และข้อมูลเอกสาร

4. นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

"การฝึกอาชีพ" หมายถึง การให้หรือเพิ่มพูนความรู้ ฝีมือ และทัศนคติที่จะทำให้ผู้รับการฝึกสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

"การพัฒนาฝีมือแรงงาน" หมายถึง การที่สถาบันต่าง ๆ จัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะฝีมือ ตลอดจนทัศนคติแก่ลูกจ้างด้วยการฝึกอบรมเพิ่มเติม โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกจ้างได้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่สูงขึ้น และสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

"ผู้ดำเนินการฝึก" หมายถึง ผู้ซึ่งได้จดทะเบียนให้ดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

"ความต้องการแรงงาน" หมายถึง จำนวนแรงงานที่นายจ้างต้องการ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

"แรงงานฝีมือ" หมายถึง ผู้มีฝีมือและความสามารถในงานช่างฝีมือ

"อุปกรณ์ในการฝึกอาชีพ" หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือ เครื่องใช้ในการฝึกอาชีพ ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้ทำให้เข้าใจปัจจัยพื้นฐานของนโยบายการส่งเสริมการฝึกอาชีพที่มีความสัมพันธ์กับผลจากการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ และยังช่วยให้ทราบถึงทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้เห็นภาพพจน์และเข้าใจความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในแง่ของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะช่วยชี้ให้เห็นจุดเด่นและจุดด้อย ซึ่งจะสามารถนำข้อคิดเห็นและทัศนะต่าง ๆ มาปรับปรุงและพัฒนาการบริหาร พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 2

ทฤษฎี และกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีนักวิชาการตะวันตกมากมายหลายท่าน ได้ทำการศึกษาและเขียนไว้เป็นทฤษฎี เช่น มาร์ติน ไรน์ (Martin Rein) และฟรานซีน ราบินโนวิตซ์ (Francine Rabinovits) หรือ โด널ด์ เอส. แวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) หรือ คาร์ล อี. แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) หรือ โรเบิร์ต เฮช. ซีบริง (Robert H. Sebring) หรือ พอลเบอร์แมน (Paul Berman)

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สามารถแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และ ขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)

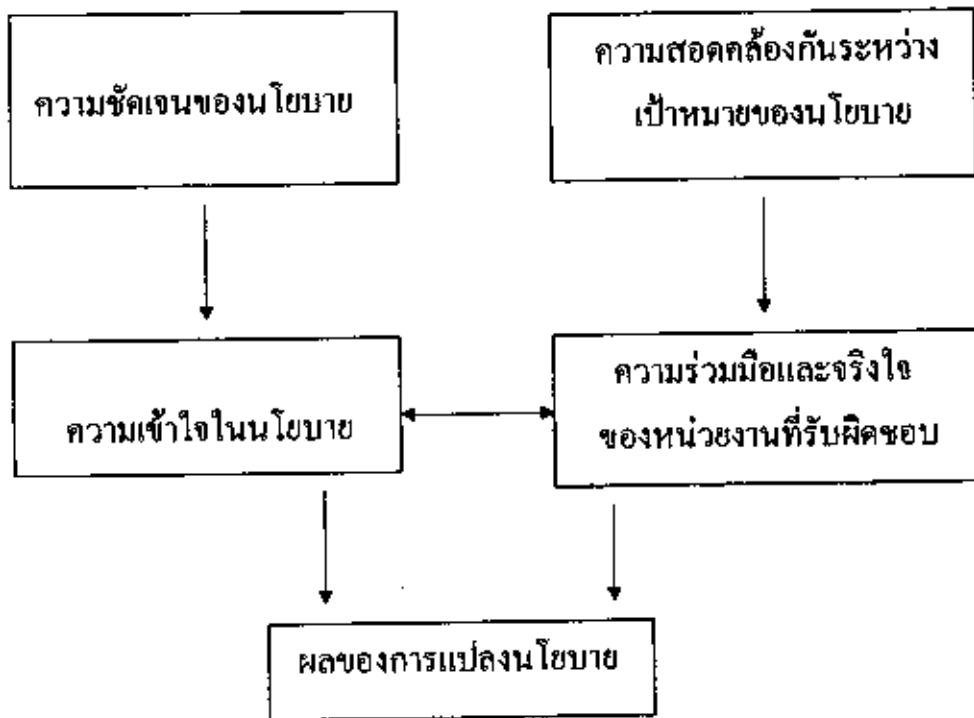
1. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) ขั้นตอนนี้สามารถแบ่งย่อยได้อีก 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแนวปฏิบัติ หรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี กับขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับย่อยยอมรับ (Adopt) แนวทางหรือแผนงานโครงการหรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถอธิบายโดยละเอียดคือ

1.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบาย เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายออกมาในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวง รูปใดรูปหนึ่งแล้ว โดยปกตินโยบายนั้นๆ จะกำหนดหรือระบุให้ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบของการปฏิบัติ นั้น ๆ ซึ่งส่วนราชการก็จะเป็นผู้แปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติ แล้วมอบให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือคณะทำงาน (Staff) ถือปฏิบัติต่อไป

ขั้นตอนการแปลงนโยบายนี้ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่เบื้องต้น จากการศึกษาหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า มีปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปลงไปจากวัตถุประสงค์เดิม คือ ปัจจัยแรก ๆ ได้แก่ ความไม่ชัดเจน หรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย ยิ่งนโยบายมี

ความคลุมเครือมากเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ยิ่งมีความเป็นอิสระ หรือคล้อยพินิจในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ปัจจัยประการที่สอง ได้แก่ ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งบางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งในตัวเอง หรือยากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้ ปัจจัยประการที่สาม คือ ผลสืบเนื่องมาจากสองปัจจัยแรก กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงไร และในปัจจัยสุดท้ายหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความร่วมมือและจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงใดในเบื้องต้น จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายจนให้ความร่วมมือและจริงจังที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด (ดูแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา : วรเดช จันทพร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า" วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 24 (ตุลาคม 2527) หน้า 530

จากแผนภูมิที่ 1 จะเห็นว่า ความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบาย จะช่วยทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะส่งผลทำให้การแปลงนโยบายเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิม แต่กระนั้นก็ตามหากหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดความร่วมมือและจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วหน่วยงานนั้นก็อาจจะแปลงนโยบายให้แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิมก็ได้ ซึ่งผลก็คือนโยบายนั้นจะประสบความล้มเหลวแต่แรก ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากหลาย ๆ ประการ เช่น นโยบายนั้นมีบางส่วนก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง หรือขัดแย้งกันเองภายในหน่วยงาน

1.2 ขั้นตอนการยอมรับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนกลาง เมื่อส่วนกลางได้ทำการแปลงนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคก็คือ การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับ ในขั้นตอนนี้ราชการบริหารส่วนกลางจะสามารถทำให้หน่วยงานในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นยอมรับ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นเอง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ¹

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนนี้จึงมีความสลับซับซ้อน หน่วยงานกลางจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า แผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือไม่และมากน้อยเพียงใดหากความขัดแย้งไม่มีหรือมีในระดับต่ำโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จก็มีสูงในประเด็นนี้ย่อม หมายถึง ราชการส่วนกลางจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบติดตามว่า หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานท้องถิ่นมีการยอมรับและจัดทำโครงการตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้อย่างจริงจังหรือไม่

¹ Paul Berman, "The Study of Macro and Micro and Micro Implementation", Public Policy, 26, 2 (spring 1978), pp. 169-170

อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ การยอมรับแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นขาดความร่วมมือร่วมใจ และถึงแม้ว่าส่วนกลาง จะมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุม แต่อำนาจดังกล่าวก็อาจได้ว่ามีอิทธิพลต่อหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นโดยอ้อมเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติในระดับล่างและท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีได้สิ้นสุดเพียงแค่นี้ในระดับมหภาคเท่านั้น จุดเริ่มต้นที่แท้จริงกลับอยู่ในขั้นตอนระดับจุลภาคมากกว่า ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจนโยบายจากส่วนกลางถูกนำไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ระดับล่างหรือท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการในการปฏิบัติงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบาย ตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้ เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ผลการปฏิบัติจะเป็นอย่างไรหน่วยงานระดับล่างและท้องถิ่น ตลอดจนผู้ปฏิบัติจะมีการยอมรับและถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการกิจประจำวันด้วยความต่อเนื่องเพียงใดและนโยบายจากส่วนกลางจะถูกยกเลิกโดยท้องถิ่นหรือไม่

ความเกี่ยวพันต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนระดับจุลภาค ซึ่งจะมีจุดที่หน่วยงานในท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องทำการตัดสินใจหรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้นพฤติกรรมของการตัดสินใจและการปฏิสัมพันธ์จะมีการแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา และมีความแตกต่างกันไปตามความเกี่ยวพันของผลประโยชน์ของผู้ที่ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่าย หรือจะกล่าวให้เจาะจงยิ่งขึ้นว่าความเกี่ยวพันต่าง ๆ ในระดับจุลภาคนี้อาจแยกออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ²

² Paul Berman, op. Cit., pp. 176-177

2.1 ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับล่างหรือท้องถิ่นจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน โดยในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม สำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยและสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าว ถือเป็นจุดสำคัญในการกำหนดอนาคตของนโยบายเลยทีเดียว หากหน่วยงานท้องถิ่นเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลัก หรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีค่อนโยมานั้นก็จะไม่มี หรือไม่เกิดขึ้น หรือในบางกรณีก็อาจจะยอมรับเพียงเพื่อที่จะเอาผลประโยชน์หรืองบประมาณจากรัฐ โดยปราศจากความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายดังกล่าว

หากหน่วยงานระดับปฏิบัติยอมรับนโยบาย เนื่องจากเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน การยอมรับโดยหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเดียว จะไม่เพียงพอต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้นในขั้นตอนของการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่สองคือการหาความสนับสนุนจึงเป็นเรื่องสำคัญ มีอดีตชี้ให้เห็นว่าการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมออกแบบหรือกำหนดโครงการตั้งแต่เบื้องต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้มีการครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้ว ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง ในบางครั้งผู้ปฏิบัติอาจจะยอมทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนหรือโครงการนั้น ในบางครั้งผู้ปฏิบัติก็อาจจะทำการปรับแผนหรือโครงการนั้นให้เข้ากับพฤติกรรมการทำงานของตัวเองก็ได้ ในสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่ามีความไม่แน่นอน (Uncertainties) อยู่อย่างมากเพราะหน่วยงานท้องถิ่นแต่ละแห่งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นจะไม่ใช้สิ่งที่คงที่ หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะอาจจะมีการต่อต้านเรียกร้องให้ปรับวิธีการดำเนินการใน โครงการจากผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการ

การของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอยู่ในท้องถิ่นนั้นก็ได้ นอกจากนั้นการปฏิบัติก็อยู่ภายใต้
ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการแต่ละคน ลักษณะของการการปฏิบัติหรือการให้บริการ
จึงไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปในแบบฉบับเดียวกันได้ ไม่ว่าโครงการนั้นจะมีการออกแบบ
หรือกฎข้อบังคับ อย่างไรก็ตามยิ่งโครงการที่มีลักษณะของการให้บริการทางสังคมที่ผู้ให้
บริการจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้บริการโดยตรงแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลพินิจในการให้บริการ
อย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถจะควบคุมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงการที่
หน่วยงานท้องถิ่นให้การยอมรับแล้วจะมีลักษณะเบี่ยงเบนได้เสมอ ดังนั้นการสร้างความสำเร็จ
ของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นในพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับการศึกษาหาวิธีการในการปรับแนวทางใน
การปฏิบัติงานหรือปรับแผน โครงการที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องสนองตอบกับความต้องการ
ของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานท้องถิ่นจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะ
ปรับพฤติกรรมของตัวผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติ กล่าวโดยย่อวิธีการดำเนินการ
ในลักษณะนี้เป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน(mutual
adaptation) ระหว่างนโยบายของรัฐกับการปฏิบัติตามนโยบายโดยหน่วยงานระดับล่างหรือ
ท้องถิ่น

2.3 ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization
or continuation) โดยหลังจากที่ผ่านขั้นตอนที่สองแล้ว ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่น
หรือต่อเนื่องนับเป็นขั้นตอนสุดท้ายในระดับจุลภาค ซึ่งแท้จริงแล้วขั้นตอนนี้เป็นผลพลอย
ได้ที่เกิดจากขั้นตอนที่สองนั่นเอง เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใด
จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่มีการนำเอาไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การสร้างความสำเร็จ
ให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบในนโยบายทุกระดับ
โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นจะต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สอง สืบทอดมาสู่
ขั้นตอนที่สาม ซึ่งก็คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้น
กับนโยบายนั้นให้ได้

การแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหวังที่หน่วยงานส่วนกลางจะต้องฝากไว้กับผู้บริหารในระดับล่างหรือท้องถิ่น และตัวผู้ปฏิบัติงานเองเป็นสำคัญ การจะสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นได้โดยวิธีการหรือกลยุทธ์ใด ยังอาจไม่มีคำตอบที่ชัดเจน แต่ก็ได้มีนักคิดบางท่านได้เน้นวิธีการนำเอาแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) มาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตลอดไป

2. ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะนโยบายนั้นจะเป็นประเภทใด โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยเพียงใด³ ดังนั้น ปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่⁴

1. ปัญหาด้านสมรรถนะ

ปัญหาด้านสมรรถนะ จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น (1) ปัจจัยด้านบุคลากร (2) ปัจจัยด้านเงินทุน (3) ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ (4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี หรือ 4 M ' S นั้นเอง

³ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework." Administration and Society.1975 P. 480; Walter Williams. The Implementation Perspective. (Berkeley, Calif : University of California Press, 1980), P. 3.

⁴ Robert H. Sebring , "The Five - Million Dollars Misunderstanding : A Perspective on State Government University Interorganization Contracts." Administrative Science Quarterly. 22, November 1977, pp. 505 - 523

2. ปัญหาด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุมนั่นเอง หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มีผลงานเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มเติมขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ หลายประการ

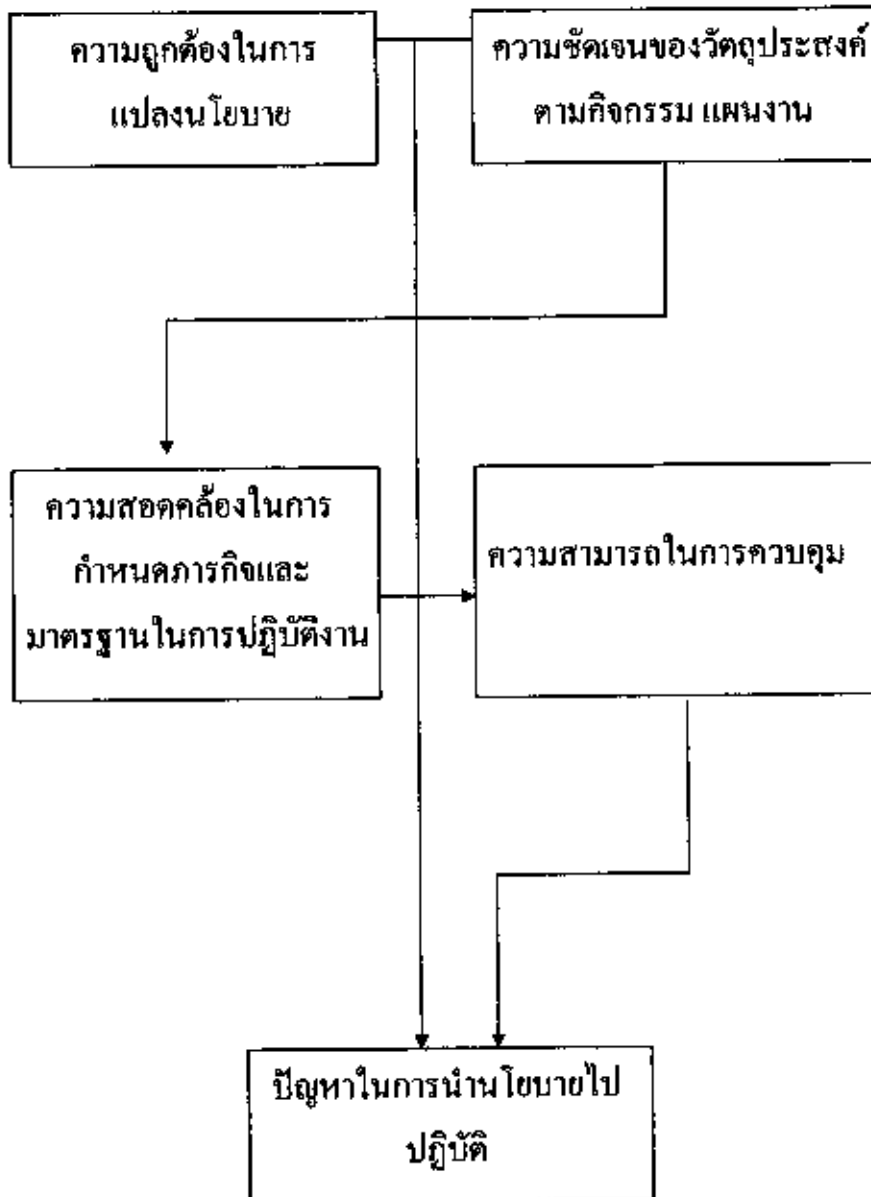
ประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด

ประการที่สอง ขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด

ประการที่สาม ขึ้นอยู่กับกรณีที่หน่วยงานปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติแผนงานหรือโครงการนั้นเพียงใด

เงื่อนไขทั้งสามประการ จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุมหรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบต่อนโยบายได้ และในขณะเดียวกันจะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย(ดูแผนภูมิที่ 2)

แผนภูมิที่ 2 แสดงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสามารถในการควบคุมและปัญหาในการ
น่านโยบายไปปฏิบัติ



3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสามารถหรือสมรรถนะสูงเพียงใด ไม่ว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดและติดตามผลที่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้หากปราศจากเสี้ยวซึ่งความร่วมมือจากสมาชิกทั้งมวลในองค์กรหรือในหน่วยปฏิบัติ

4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาถึงปัญหาทางด้านนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นการก้าวล้ำไปจากขอบข่ายของปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม และปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกหรือหน่วยงานปฏิบัติในองค์กร ไปสู่ขอบข่ายของปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์กรที่รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นกรปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาความสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดขึ้นจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยหลาย ๆ ประการ นับตั้งแต่

(1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยงานปฏิบัติ มีกับหน่วยงานที่ควบคุม

(2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ

(3) ระดับความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

นโยบายใดก็ตาม ถ้าหากปราศจากเสียงซึ่งความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ในบางกรณี ปัญหาดังกล่าว อาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้น โดยตรงก็ได้ ความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่องค์กรหรือบุคคลสำคัญอาจให้ความสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรค ค่อด้าน เตะถ่วง หรือคัดค้านได้ตลอดเวลา มากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามภาวะอำนาจและสถานการณ์

กล่าวให้ชัดเจน ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารทั่วไป บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ความผูกพันของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีค่อนนโยบายมักจะเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจึงมักเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้นไม่มากก็น้อย ซึ่งถ้านักการเมืองหรือฝ่ายบริหารผู้ใดมีอำนาจทางการเมืองสูงพอที่จะมีอิทธิพลค่อนนโยบาย ก็จำเป็นที่จะต้องระวังและตระหนักไว้เป็นอย่างมาก

ประการที่สอง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีความเข้าใจ ตลอดจนสูญเสียประโยชน์ในนโยบายนั้นเพียงใด ในบางกรณีการสูญเสียประโยชน์และการขาดความเข้าใจในนโยบายอย่างเพียงพอ อาจนำมาซึ่งปัญหาหรือทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ทำการคัดค้าน คัดค้านนโยบายได้

ประการที่สาม เงื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชน ก็มีความสำคัญอย่างมาก หากขาดซึ่งความสัมพันธ์หรือความเข้าใจอันดีต่อกัน สื่อมวลชนก็อาจใช้อิทธิพลที่มี ทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายนั้นได้เช่นกัน

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรินเดล

เมอริส เอส กรินเดล ได้ทำการศึกษาและเขียนไว้ใน "Politics and Policy Implementation in the Third World" ในส่วนที่เกี่ยวกับ The Implementor : Political Constraints on rural Development in Mexico ว่าหน่วยงานที่เป็นแกนนำสำคัญในการปฏิบัติงานตามแผนของรัฐบาลในประเทศโลกที่สามคือกลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนปฏิบัติการ (implementor) ซึ่งในที่นี้หมายถึง กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับกลางที่รับผิดชอบในส่วนปฏิบัติการในเขตพื้นที่เฉพาะเจาะจง กล่าวคือในระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด หรือเมือง เจ้าหน้าที่กลุ่มดังกล่าวจะรับผิดชอบในการปฏิบัติกิจกรรมบางอย่างเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยเป้าหมายหรือนโยบายนั้นถูกกำหนดโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการนี้จะมีการติดต่อและประสานงานกับระดับบังคับบัญชาของรัฐ หรือของภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง และมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน ผู้ใช้บริการของท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกัน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการตัดสินใจค่อนข้างมาก และถึงแม้ในบางเรื่องที่ไม่มีความสำคัญโดยตรง แต่ก็ค่อนข้างจะมีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงโดยอ้อมหรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง ถึงแม้จะไม่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ แต่ในที่สุดแล้วคำแนะนำของพวกเขาที่มีต่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา

กรินเดล ยังมีความเห็นอีกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศโลกที่สามมีความยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง ทั้งนี้เพราะการเมืองของประเทศโลกที่สาม มิได้อยู่ที่ระดับของการกำหนดนโยบาย (Input Stage) อย่างที่ได้พบเห็นในประเทศที่เจริญแล้ว แต่กลับมาอยู่ที่ระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่า (Output Stage) โดยเฉพาะนโยบายส่วนใหญ่ของประเทศโลกที่สามมีลักษณะเป็นการให้บริการ และการแจกจ่ายสิ่งต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในรูปของโครงการพัฒนาประเทศหรือชุมชน และยังให้มากเท่าใดก็ยิ่งทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของฝ่ายการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

เนื่องเพราะผู้นำทางการเมืองจะใช้เรื่องนโยบายการแจกไปเป็นเครื่องมือหาเสียงของตน การเข้ามาก้าวท้าวหรือแทรกแซงในระดับปฏิบัติการ อาจมีขนาดโยกย้ายโลกที่สามเป็นอีกเวทีของการต่อสู้ทางการเมืองเลยก็ได้⁶

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการอำนวยความสะดวกประโยชน์การต่อสู้และความขัดแย้ง จึงไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย ๆ อย่างที่บรรดานักบริหารหรือนักวางแผนพัฒนามองว่าแค่เกี่ยวกับการบริหารโครงการ (Management or Administration) เท่านั้น กล่าวคือ ถ้าหากมีการวางแผนที่รัดกุมแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ค่อยมีปัญหาอุปสรรคอะไร แต่จริง ๆ แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศโลกที่สามเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยาก สลับซับซ้อนและคาดการณ์ไม่ได้ง่าย ๆ จากปัจจัย 2 ประการ คือ⁷

1. เนื้อหาสาระของนโยบายว่าเป็นอย่างไร (Policy Content)
2. สภาพแวดล้อมตลอดถึงสภาพสังคมที่นโยบายนั้นดำเนินการอยู่ (Policy

Context)

ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาสาระกับบริบท (Context) ของนโยบาย มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อนพอสมควร และเป็นตัวรวมที่จะกำหนดถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย

⁶ Merilee S. Grindle, "Politics and Policy Implementation in the Third World" in *The Implementon : Political Constrains on Rural Development in Maxico*,(Princeton,New Jersey : Princeton University Press,1980) , pp. 197-223.

⁷ Ibid. pp.3-34.

กรินเดล มีความเห็นว่า เนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ⁸

1. นโยบายที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์
2. นโยบายที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชน อาจมีผลในทางปฏิบัติที่แตกต่างไปจากนโยบายที่มีผลประโยชน์อย่างแคบ ๆ หรือเฉพาะเจาะจง
3. นโยบายที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมวิถีชีวิตของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ในทางปฏิบัติ
4. นโยบายที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การนำไปปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จ เพราะกว่าจะเห็นผลต้องใช้เวลานานหรือสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปทำให้ดูไม่เหมาะสม
5. ลักษณะเฉพาะตัวของนโยบาย ก็มีส่วนในการกำหนดความยุ่งยาก สลับซับซ้อน หรือความเรียบง่ายในทางปฏิบัติ
6. เนื้อหาสาระของนโยบาย มีส่วนกำหนด "ใคร" หรือ "หน่วยงานงานใด" ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ หน่วยงานดำเนินการเหล่านี้มีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การปฏิบัติมีผลออกมาแตกต่างกัน เพราะแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีความสามารถและความพร้อมต่างกัน
7. รูปแบบการนำเสนอเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีส่วนอย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปถ้าเป้าหมายชัดเจนจะมีผู้ให้การสนับสนุนมาก การปฏิบัติก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื้อหาสาระจะมีส่วนกำหนดอย่างมาก ฉะนั้นถ้าเนื้อหาสาระไม่มีปัญหาก็อาจสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งอยู่ที่บริบทหรือปัจจัยแวดล้อม (Policy context) ของตัวผู้ปฏิบัติที่มีผลต่อกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งได้แก่ กลุ่มบุคคลที่ตัวผู้ปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับด้วยตลอดเวลา แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารระดับภูมิภาค (Superiors) ในฐานะผู้ควบคุมดูแลกิจกรรมและบทบาทของตัวผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มผู้นำท้องถิ่นทั้งที่เป็นข้าราชการ

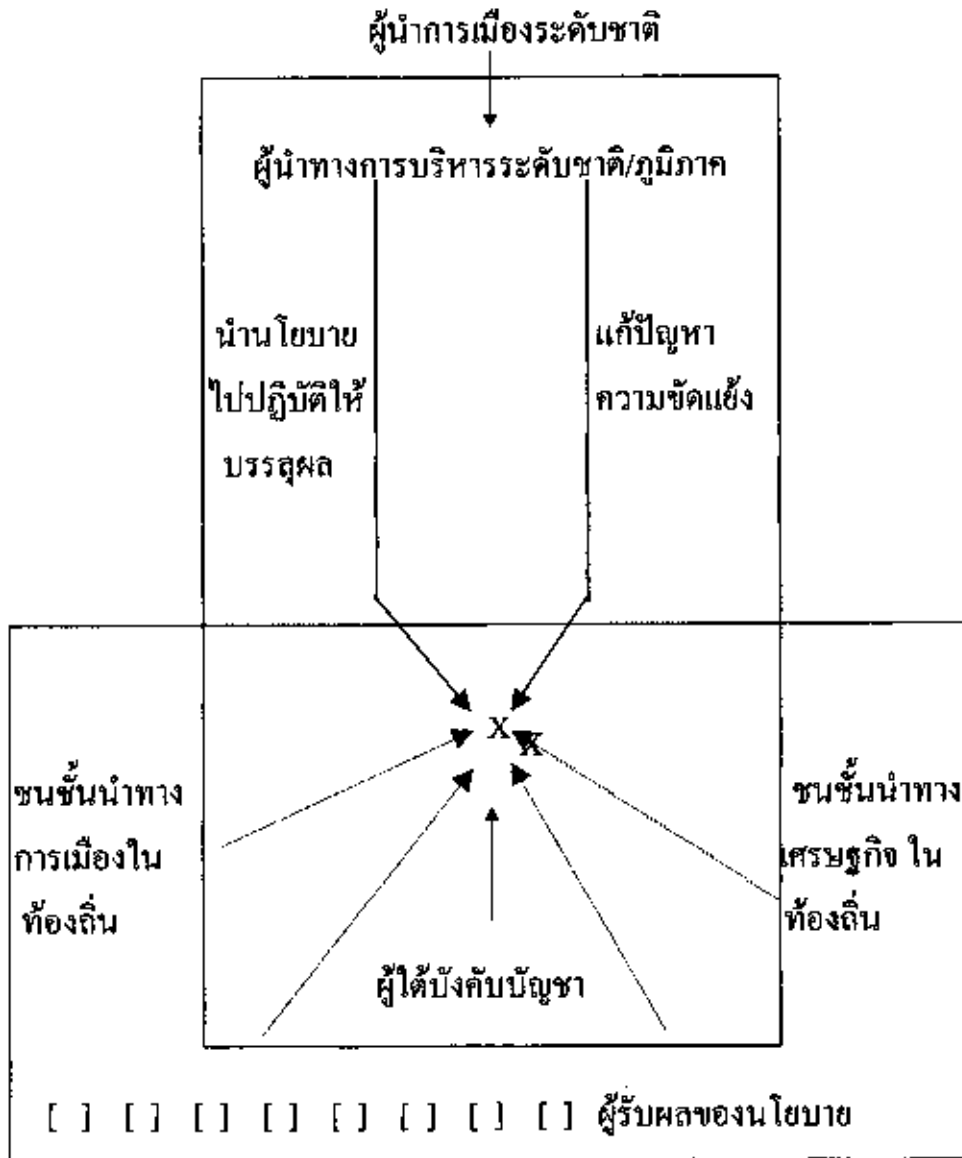
⁸ Ibid.

ประจำและนักการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มที่คิดว่าผลที่ออกมาจากนโยบายของรัฐ (Government project goods and services) จะต้องไม่ริครอบผลประโยชน์ของตนและกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มประชาชนเป้าหมายที่เป็นผู้ได้รับผลของนโยบายโดยตรง (Clientele) ส่วนใหญ่กลุ่มคนเหล่านี้ จะมีสถานภาพต่ำ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ชาวบ้าน คนว่างงาน ซึ่งทัศนคติและความพร้อมความเข้าใจในสิ่งที่รัฐจะกระทำของกลุ่มคนเหล่านี้ มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ มาก

กรินเดลยังได้อธิบายต่อว่า กลุ่มคนแวดล้อมตัวผู้ปฏิบัติตามนโยบายแต่ละฝ่ายต่างก็มีความต้องการและข้อเรียกร้อง (Demand) ด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ คนกลุ่มแรก ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงมีความต้องการ 2 ประการ คือ คาดหวังในผลสำเร็จของนโยบายและการลดความขัดแย้งในการปฏิบัติให้มากที่สุด คนกลุ่มที่สอง ซึ่งเป็นนักการเมืองหรือผู้นำท้องถิ่น มักต้องการในผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง ส่วนใหญ่เป็นผลประโยชน์และข้อเรียกร้องส่วนบุคคล ในบางกรณีกลุ่มคนเหล่านี้จะเข้าขัดขวางหรือแทรกแซงการดำเนินนโยบายหรือไม่ก็ให้ผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเอื้ออำนวยความสะดวกบางอย่างให้แก่ตนเอง และกลุ่มสุดท้าย ซึ่งโดยทั่วไปมีสถานภาพต่ำดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงไม่มีพลังต่อรองหรือเรียกร้องจากรัฐมากนัก และอาจจะไม่มีส่วนร่วมหรือให้ความสนใจกับการดำเนินนโยบายเลยก็ได้

แผนภูมิที่ 3 แสดงบริบทของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรินเดล

(The Context of Policy Implementation)



ขอบเขตการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ (X)



สภาพแวดล้อมภายในองค์กร



ความคาดหวังโดยทั่วไปต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ความต้องการและข้อเรียกร้องเฉพาะกลุ่ม

ที่มา : MERILEE S. GRINDLE, "Politics and Policy Implementation in the Third World", (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1980), P. 205

บทที่ 3

การส่งเสริมการฝึกอาชีพในประเทศไทย

1. การฝึกอาชีพในประเทศไทย

การจัดการศึกษาของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีบุคคลเพียงกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการศึกษาอยู่ในระบบโรงเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาถึงอุดมศึกษา ขณะที่ยังมีบุคคลหรือเยาวชนอีกกลุ่มหนึ่งจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนเยาวชนที่มีอายุ 15-17 ปี ในปี 2537 มีเพียง 1.2 ล้านคนเท่านั้นที่อยู่ในระบบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นอกนั้นเป็นเยาวชนที่อยู่นอกโรงเรียน ซึ่งมีถึง 3.5 ล้าน ซึ่งอัตราการเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนต้นในปี 2537 ของไทยเป็นร้อยละ 84.7 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539, น.27-31)

หากพิจารณาในปัจจุบัน กลุ่มผู้ขาดโอกาสทางการศึกษาส่วนหนึ่ง คือ ผู้เข้าสู่สาขาการผลิตประเภทต่าง ๆ รวมทั้งประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่อยู่ในวัยเรียนหรือเป็นเยาวชน งานอาชีพแรกๆ ที่ได้ทำจะเป็นงานในลักษณะไร้ความชำนาญ (Unskilled Labour) (ศุภกัญญา จันทรรสารทุต, 2533, น.38-39)

เยาวชนและแรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นกลุ่มด้อยโอกาส ยังขาดทักษะหรือความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพส่วนตัวหรือเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ขณะที่ปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการศึกษานอกระบบโรงเรียนในรูปของการฝึกอาชีพระยะสั้นจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถนำมาใช้ได้โดยตรงและรวดเร็ว

เยาวชนและแรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นกลุ่มด้อยโอกาส ยังขาดทักษะหรือความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพส่วนตัวหรือเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ขณะที่ปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการศึกษานอกระบบโรงเรียนในรูปของการฝึกอาชีพระยะสั้นจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถนำมาใช้ได้เหมาะสม เนื่องจากสามารถให้ทักษะและความรู้เฉพาะด้านได้โดยตรงและรวดเร็ว

การฝึกอาชีพระยะสั้นของไทยให้แก่แรงงาน (นงเยาว์ ชมภูศิริ, 2537, น.25) เป็นบริการด้านการศึกษานอกระบบที่รัฐจัดให้ในระดับที่สูงขึ้นไปกว่าการศึกษาภาคบังคับ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อสร้างทักษะในการประกอบอาชีพหลัก
- 2 เพื่อสร้างทักษะในการประกอบอาชีพรองหรือประกอบอาชีพเสริมหรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นและเพิ่มรายได้ในครอบครัว
3. เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต สำหรับกลุ่มเป้าหมายมักจะเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานใหม่ ผู้ที่ทำงานต่ำระดับ และผู้ที่ทำงานอยู่และต้องการยกระดับฝีมือ

ระบบการฝึกอาชีพหรือการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทยมีการดำเนินงานในหลายหน่วยงานในหลายรูปแบบของการฝึกอาชีพระยะสั้น มีการดำเนินการทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน การจัดฝึกอาชีพมีหลายรูปแบบตั้งแต่การฝึกอบรมเฉพาะทางอย่างเดียวจนถึงการฝึกอาชีพที่สอดคล้องอยู่ในการฝึกอบรมอื่น ๆ และแต่ละหน่วยงานที่ดำเนินการก็ไม่ได้มีมาตรฐานเดียวกัน และยังไม่เอื้อต่อกิจกรรมการศึกษามและพัฒนาแรงงานเพื่อการอุตสาหกรรมเท่าที่ควร เนื่องจากในหลายหน่วยงานยังเน้นที่การพัฒนาทางสายหัตถอุตสาหกรรม และเป็นการดำเนินการเพื่อพัฒนาอาชีพเสริมในยามว่างจากฤดูกาลเพาะปลูก เนื่องจากประชาชนในชนบทยังมีพื้นฐานอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามการฝึกอาชีพในหน่วยงานภาครัฐในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งสิ้น 9 กระทรวง หรือประมาณ 20 หน่วยงานดำเนินการจัดฝึกอบรมอาชีพอย่างต่อเนื่องและให้โอกาสประชาชนทั่วไปได้เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ แต่การฝึกอาชีพโดยเฉพาะแก่แรงงานพบว่าการฝึกอาชีพของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาพรวมให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพเพื่อเข้าสู่ระบบการผลิตและตลาดแรงงานอุตสาหกรรมให้มีมาตรฐานในระดับชาติ มีลักษณะเป็นรูปแบบการศึกษานอกระบบโดยมีหลักสูตรที่ผู้เข้ารับการอบรมใช้เวลาไม่เกิน 12 เดือน และบริการให้แก่ผู้ใช้แรงงาน และผู้สนใจที่ต้องการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะฝีมือในแขนงช่างต่าง ๆ ตลอดจนหลักสูตรต่าง ๆ ที่จะตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมบริการด้วยเช่นกัน(กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.5-10)

การส่งเสริมการฝึกอาชีพที่เป็นระบบและต้องการให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยนั้น ได้มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่สมัยการก่อตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติด้วยความช่วยเหลือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ภายใต้ UNDP กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย โดยการหารือกับผู้เชี่ยวชาญจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องการฝึกอาชีพในรูปแบบการฝึกช่างฝึกหัดได้พัฒนามาเป็นหลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้ยึดรูปแบบดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น และได้มีการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการฝึกอาชีพพร้อมกันตลอดมา โดยในระยะแรกได้ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมของสถานประกอบการให้มีความเข้าใจในเรื่องการฝึกอบรม และช่วยทำให้สถานประกอบการหลายแห่งดำเนินการฝึกช่างฝึกหัดให้กับตนเอง แต่ก็ทำได้ในขอบเขตที่จำกัด

2. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.2537

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยเคยดำริจะให้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับช่างฝึกหัดมาตั้งแต่ปี 2511 เนื่องจากมีการขยายตัวของธุรกิจอุตสาหกรรมทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน แต่ขณะนั้นธุรกิจอุตสาหกรรมยังไม่มีความพร้อมหลายประการ กรมแรงงานจึงรอกการเสนอขอร่างดังกล่าว แต่ได้ดำเนินการพัฒนามูลสารของสถานประกอบการต่าง ๆ ตลอดจนช่วยทำให้สถานประกอบการหลายแห่งที่มีความจำเป็นเร่งด่วนดำเนินการฝึกช่างฝึกหัดภายในสถานประกอบการเองแต่ก็ทำได้ในขอบเขตจำกัด เนื่องจากมีกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน และประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2515 (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.1)

ต่อมาสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเห็นว่าควรจะได้มีการส่งเสริมให้ธุรกิจอุตสาหกรรมดำเนินการฝึกอาชีพในสถานประกอบการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง โดยมีระบบการดำเนินงานที่ถูกต้องมีหลักการ จึงให้กรมแรงงานขอร่าง “พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ พ.ศ.....”

และเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2522 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้เห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการที่กรมแรงงานเสนอมา เริ่มแต่เรื่องระยะเวลาการจ้าง ค่าจ้าง และสวัสดิการให้รอไว้พิจารณาเมื่อมีกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างเข้าประชุม และมอบให้กรมแรงงานรับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติไปแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกรมแรงงานได้นำร่างพระราชบัญญัติเสนอสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอีกครั้งเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2523 (หนังสือที่ มท 1201(03)/39 ลว.23 กุมภาพันธ์ 2524.)

ในปี พ.ศ.2523 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่า กฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเป็นอุปสรรคต่อการจัดฝึกอาชีพของนายจ้าง เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะทำงาน การกำหนดงานบางประเภทที่ไม่อนุญาตให้เด็กทำการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวทำให้นายจ้างบางรายที่มีความกระตือรือร้นที่จะจัดฝึกช่างฝึกหัดภายในโรงงานของตนไม่สามารถดำเนินการได้ และในทางปฏิบัติเมื่อไม่มีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการฝึกช่างฝึกหัด นายจ้างบางรายอาจดำเนินการเลี่ยงกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้จ่ายต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำได้ในระหว่างฝึกงานไม่เกินกว่า 2 เดือน ขณะเดียวกันมีการรับเด็กเข้าฝึกงานโดยไม่ได้มีการฝึกอย่างจริงจังหรือผู้ฝึกสอนไม่มีความรู้และประสบการณ์ในสาขานั้น ๆ อย่างแท้จริงเป็นผลให้เด็กเสียเวลาและเสียประโยชน์ อีกทั้งการฝึกอาชีพที่ทางราชการจัดดำเนินการมีอยู่มากมาย ในหลายหน่วยงานนั้นก็มิได้มีมาตรฐานเดียวกันซึ่งเป็นผลไม่ดีต่อผู้รับการฝึก หากมีการควบคุมให้มีมาตรฐานและมีการส่งเสริมให้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือช่าง ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ก็จะทำให้การฝึกอาชีพมีมาตรฐานที่สูงขึ้น สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงเห็นควรที่จะสนับสนุนให้มีการประกาศบังคับให้กฎหมาย “พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ” เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

หลังจากนั้นสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้นำร่างที่กรมแรงงานจัดทำไว้เพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาลเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ ให้ทำหน้าที่ศึกษาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ สำหรับคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนของหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ กรมแรงงาน และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า โดยมีนายโชคดี เศษกำแหง กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้นำเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ต่อสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติสำหรับแนวการฝึกอาชีพของประเทศไว้ใน หลักการของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ ดังนี้

1. แนวความคิดของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการฉบับนี้อย่างหนึ่ง ก็คือ การยอมให้มีการดำเนินการจัดฝึกหัดวิชาชีพโดยมีกฎหมายเป็นเครื่องรองรับและมีการคุ้มครองในบางส่วน เช่น คุ้มครองผู้ฝึกหัด ควบคุมหลักสูตรการฝึกครูฝึก ฯลฯ ผู้ดำเนินการฝึกหัดจึงมีลักษณะคล้ายกับสถาบันการศึกษา ซึ่งจะจัดเปิดขึ้นหรือไม่ก็ด้วยความสมัครใจของสถานประกอบการนั้น ๆ เอง กฎหมายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในแง่ของการกระตุ้นวงการอุตสาหกรรม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดฝึกหัดช่างฝึกหัดขึ้น กฎหมายจึงมีลักษณะของการส่งเสริมการฝึกอาชีพให้เป็นประโยชน์ร่วมกัน โดยมุ่งใจให้เห็นประโยชน์และคุณค่าของการจัดฝึกช่างฝึกหัด มากกว่าที่จะเป็นการบังคับ เช่น เรื่องการยกเว้นภาษีรายได้และภาษีเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกหัด เป็นต้น

2. การฝึกอาชีพในอุตสาหกรรมโดยทั่วไปพอจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) การฝึกช่างฝึกหัด (Apprenticeship) ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การฝึกช่างกึ่งฝีมือ (Semi-skilled Worker Training) และการฝึกช่างฝีมือ (Skilled Worker Training)
- (2) การฝึกยกระดับฝีมือ (Upgrading Training) ซึ่งอาจจะรวมถึงการฝึกให้รู้จักเทคนิคใหม่ ๆ การฝึกครูฝึก หรือการฝึกเพื่อเปลี่ยนอาชีพ

ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพที่กรมแรงงานเสนอนี้มีใช้จำกัด เฉพาะในลักษณะของการฝึกช่างฝึกหัดเท่านั้น หากยังรวมเอาลักษณะของการฝึกยกระดับฝีมือในประเภทต่าง ๆ เข้ามารวมอยู่ด้วยจึงได้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพมีใช้ร่างพระราชบัญญัติช่างฝึกหัด” และเห็นว่าการฝึกอาชีพช่างไม่ควรจำกัดการฝึกหัดเฉพาะทางอาชีพอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้จัดฝึกทางด้านอื่น ๆ ได้อีก เช่น ทางอาชีพเกษตรกรรม การให้บริการการพาณิชย์กรรม และการหัตถกรรม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการฝึกหัดช่างนั้นจะต้องกระทำให้แก่คนในสถานประกอบการของวงการธุรกิจอุตสาหกรรมนั้น ๆ เป็นสำคัญ จึงเห็นว่าควรจะใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ” เพื่อเน้นให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการจัดฝึกในโรงเรียนหรือสถานประกอบการ

3. กระทรวงศึกษาธิการก็ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกวิชาชีพไว้เช่นกันแต่มีความแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพที่กรมแรงงานเสนอในหลักการใหญ่ เช่น ในเรื่องการบังคับให้สถานประกอบการต่าง ๆ ต้องรับนักเรียนนักศึกษาที่สถานศึกษาต่าง ๆ ส่งไปฝึกงาน แต่ทางสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเห็นว่าเป็นคนละส่วนกันจึงแยกไว้ไม่นำมาพิจารณาาร่วมด้วย กระทรวงศึกษาธิการจึงขอสงวนสิทธิ์ที่จะไปจัดทำร่างกฎหมายตราประกาศใช้ในส่วน of กระทรวงศึกษาธิการต่อไป (หนังสือที่ มท 1201(03)/39 ลว.23 กุมภาพันธ์ 2524

สาเหตุที่กระทรวงมหาดไทยได้เชิญผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการมาหารือก็เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน ซึ่งกรมแรงงานได้ชี้แจงเหตุผลว่า พระราชบัญญัติของ 2 หน่วยงานนี้มีหลักการและวิธีดำเนินงานแตกต่างกัน ไม่สามารถจะรวมปฏิบัติเป็นเรื่องเดียวกัน แต่กระทรวงศึกษาธิการยังไม่ได้ให้ความเห็นใด ๆ

ปี 2527 กระทรวงศึกษาธิการได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อพัฒนาการศึกษาเพื่ออาชีพ(กรอ.พอ.) โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งกรอ.พอ. ได้เสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้รับหลักการที่จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย โดยมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัย ดำเนินการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 6 เดือน โดยให้หลอมร่างพระราชบัญญัติฉบับของ กรมแรงงานและกรมอาชีวศึกษาเข้าด้วยกัน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2535,น.1)

ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติของ กรอ.พอ. ผู้แทนกรมแรงงานได้ชี้แจงเหตุผลที่ควรจะต้องแยกกฎหมายนี้เป็น 2 ฉบับ แต่ กระทรวงศึกษาธิการไม่เห็นด้วย และแจ้งว่าควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา

คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นองค์กร ไตรภาคี ในสัดส่วนที่เท่ากันมีหน้าที่ให้คำปรึกษาในด้านการบริหารแรงงานแก่รัฐบาล ได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับของ กรอ.พอ.แล้ว มีความเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อการบริหารแรงงานของประเทศหลายประการ และมีประเด็นที่สำคัญที่ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา 2 ประเด็น (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2535,น.1) คือ

(1)เห็นควรให้โครงสร้างของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ เป็นองค์กร ไตรภาคีในสัดส่วนที่เท่ากัน(คือฝ่ายละ 5 คน) ซึ่งผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจะมาจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจากองค์กรที่ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518

(2)โดยที่การฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัตินี้เน้นการส่งเสริมให้สถาน ประกอบการจัดฝึกให้แก่ผู้อยู่นอกระบบโรงเรียน การจัดฝึกในรูปแบบดังกล่าว กรมแรงงานเป็น หน่วยงานรับผิดชอบการฝึกนี้อยู่แล้ว และทำหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกำหนดมาตรฐาน และทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัตินี้อยู่หลายประการ จึงเห็นสมควรให้กรมแรงงานทำหน้าที่แทนสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพไปพลางก่อนเพราะมีอัตราคำสั่งเจ้าหน้าที่โดยตรงอยู่ แล้ว

ต่อมาในปี 2529 นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่แทน นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อพัฒนาการศึกษาอาชีพ (กรอ.พอ.) ได้เสนอร่าง “พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. “ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.1)

เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2529 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อพัฒนาการศึกษาเพื่ออาชีพ (กรอ.พอ.) เป็นผู้เสนอ และส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้วยว่า (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2535, น.2)

(1) สมควรให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือไม่ หรือสมควรที่จะจัดตั้งเป็นเพียงหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากองในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และ

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ว่าควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้วยหรือไม่ หรือมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว มีความเห็นและข้อสังเกตแจ้งไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2529 ว่าร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ....ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ สมควรร่างใหม่ทั้งฉบับ โดยอาศัยหลักการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอคือให้มีหลักการที่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการฝึกอาชีพโดยสมัครใจมิใช่บังคับและก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายเอกชนมากเกินไปและสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาในรายละเอียดต่าง ๆ ที่เหมาะสม(กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2537, น1)

21 ตุลาคม 2529 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้มีหลักการให้เป็นการส่งเสริม และให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์ประกอบให้ประธานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อพัฒนาการศึกษาเพื่ออาชีพ (กรอ.พอ.) รับไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง (หนังสือที่ นร 0203/23743 ลว.27 ตุลาคม 2539) และเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2529 ประธาน กรอ.พอ. (นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี) ได้มีคำสั่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอองค์ประกอบของคณะกรรมการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอคณะกรรมการต่อรองนายกรัฐมนตรี(นายพิชัย รัตตกุล) เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2529 และได้แจ้งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยทราบว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2529 เห็นชอบให้มี

การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. โดยคณะกรรมการดังกล่าวมี นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และนายวิจิต แสงทอง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานคณะกรรมการ (สำนักหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลว.24 ตุลาคม 2529)

คณะกรรมการได้มีผลการประชุมพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2530 โดยสรุปว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องมีหลักการและวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการต่าง ๆ ดำเนินการฝึกอาชีพขึ้นเองโดยสมัครใจ ในกรณีจะมีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยให้สิทธิและประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้ประกอบการฝึกอาชีพโดยสมัครใจ ทั้งนี้ประธานคณะกรรมการรับจะดำเนินการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นใหม่โดยจะพิจารณาร่วมกับรองประธานคณะกรรมการ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2537, น.1)

ต่อมา นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ได้ลาออกจากตำแหน่ง และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2530 แต่งตั้งให้ นายอรุณ ภาณุพงศ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการฯ เพื่อดำเนินการเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้น ในช่วงเวลานี้กรมแรงงานได้รับการติดต่อประสานงานเป็นการภายในจากผู้บัญชาการกองคลังและเศรษฐกิจ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการฯ ขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างขึ้นใหม่ตามหลักการและวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการฯ แต่ยังไม่สามารถจะเรียกประชุมได้เนื่องจากประธานคณะกรรมการฯ คึกการกิจทางราชการอื่นที่สำคัญอยู่ จนเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2535, น.3)

และเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2531 คณะรัฐมนตรีชุดรักษาการได้ประชุมหารือเรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการว่างงาน และลงมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับด้านการบริหารแรงงานว่า ให้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

กรมแรงงานได้เสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2531 เพื่อขอความร่วมมือให้เร่งรัดการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2531 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือลงวันที่ 21 ตุลาคม 2531 ตอบว่าหลังจากที่คณะทำงานเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้โดยได้มีมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างเดิมอีกครั้งหนึ่งตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2530 และผู้ทบทวนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นกรรมการในคณะทำงานได้เตรียมร่างแก้ไขใหม่แล้วมอบให้ประธานและเลขานุการของคณะทำงาน ซึ่งต่อมาหลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวประธานกรรมการคณะทำงานใหม่และมิได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องนี้อีกจนกระทั่งคณะทำงานสิ้นสุดลงเนื่องจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะทำงานชุดนี้พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะดำเนินการเรื่องนี้ต่อไปคงเป็นเรื่องทางนโยบายที่จะต้องเริ่มดำเนินการใหม่ตามขั้นตอนอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2532 กรมแรงงานได้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งที่ประชุมได้แก้ไขเพิ่มเติมบางประการ จนกระทั่งในวันที่ 30 สิงหาคม 2532 กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ที่ได้ปรับปรุงจากร่างของคณะทำงาน และได้นำเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง(กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.2)

17 เมษายน 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยให้ความเห็นชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) กระทรวงศึกษาธิการ และข้อสังเกตของทบวงมหาวิทยาลัยไปพิจารณาคำขอ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.2)

และเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้นายวัฒนา อิศวเหม ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยถอนร่างพระราชบัญญัติ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว(ตามมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533) ไปพิจารณาตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่าอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงซึ่งจะจัดตั้งใหม่ ได้แก่กระทรวง แรงงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งแล้วจึงควรแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัตินี้ที่กล่าวถึงกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงแรงงาน(หนังสือที่ นร 0203/433/พ ลว.10 มีนาคม 2536)

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล

และเมื่อมีการตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้น ประกอบกับการเกิดภาวะสงครามในอ่าวเปอร์เซียยุติลงแล้วประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางมีความจำเป็นต้องบูรณะประเทศส่งผลให้ผู้ใช้แรงงานจำนวนหนึ่งหลังไหลไปทำงานในตะวันออกกลางมากกว่าปกติ ซึ่งทำให้ภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศทวีความรุนแรงขึ้น สถานประกอบการหลายแห่งจึงได้เร่งรัดให้กรมแรงงานผลักดันให้มีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... โดยเร็วเพื่อผ่อนคลายปัญหาการขาดแคลนช่างฝีมือที่เกิดขึ้นในขณะนั้น และจะมีผลกระทบต่อนายจ้างในอนาคตมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยโดยกรมแรงงานจึงได้ดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการเร่งด่วน เนื่องจากจะทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้รับประโยชน์ดังนี้ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น4-5)

- ฝ่ายนายจ้างจะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือในการฝึกแรงงานที่กำลังขาดแคลนอยู่ให้เพียงพอและตรงกับความต้องการในการพัฒนาองค์การ โดยได้รับการยกเว้นจากกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.โรงเรียนเอกชน และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ส่วนสถานประกอบการที่ยังขาดความพร้อมสำหรับการฝึกไม่ว่าจะเป็นภาคทฤษฎีหรือภาคปฏิบัติเบื้องต้น การจัดทำหลักสูตร แม้กระทั่งการฝึกครูฝึก ภาครัฐก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ และสถานประกอบการสามารถร้องขอส่งผู้สำเร็จการฝึกหัดเข้าทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติที่กรมแรงงานจัดขึ้นเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างระบบความซื่อสัตย์และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง

- ฝ่ายลูกจ้าง เยาวชน และผู้ว่างงาน รวมทั้งนักเรียนนักศึกษาที่เข้าฝึกในสถานประกอบการจะได้รับการฝึกอย่างถูกต้อง ทำให้คุณภาพฝีมือดีขึ้น อันจะเพิ่มโอกาสให้民工ทำมากขึ้น รวมทั้งความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และยังได้รับความคุ้มครองระหว่างการฝึกในฐานะช่างฝึกหัด

- ฝ่ายรัฐบาลซึ่งต้องรับภาระในการฝึกอาชีพอยู่แล้วจะดำเนินการฝึกร่วมกับภาคเอกชน โดยต่างฝ่ายต่างมีบทบาทตามความถนัด กล่าวคือ ฝ่ายรัฐบาลมีบทบาทในด้านการฝึกทางทฤษฎี ปฏิบัติเบื้องต้น การทำหลักสูตร การอบรมครูฝึก และยังสามารถนำข้อมูลจากภาคเอกชนมากำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ทั้งด้านฝีมือและการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาการว่างงานได้อย่างมีระบบและเพิ่มความมั่นคงให้กับคนในชาติ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการประกาศใช้โดยเร็วที่สุด เพราะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่สถานประกอบการที่มีความพร้อมในการฝึก

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ฝ่ายความมั่นคงและต่างประเทศได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2534 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยแก้ไขให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ และให้ปรับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพตามข้อสังเกตของกระทรวงศึกษาธิการที่ให้แยกสถานประกอบการผู้รับนักศึกษาของสถานศึกษาเข้าเป็นผู้รับการฝึกออกจากผู้ดำเนินการฝึกซึ่งต้องได้รับอนุญาตจกนายทะเบียนโดยชัดเจน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2537, น.3)

เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขแล้วตามข้อสังเกตของกระทรวงศึกษาธิการเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก่อน เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีการขออนุญาตซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมอีกทั้งพิจารณาทบทวนด้วยว่าจะสามารถผนวกร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้กับประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานได้หรือไม่ และฝ่ายนายจ้างได้ให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้อย่างไร โดยให้รับข้อสังเกตของ

คณะรัฐมนตรีไปพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเศรษฐกิจ ได้มีมติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2534 ว่า เห็นควรให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมแรงงานรับข้อสังเกตไปแก้ไขร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2534 กระทรวงมหาดไทยร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วมีความเห็นดังนี้ (หนังสือที่ นร 0203/433/พ)

1. ตามมาตรา 4 คณะกรรมการกฤษฎีกาให้เพิ่มเติมข้อความต่อท้ายนิยามคำว่า “การฝึกอาชีพ” ให้ชัดเจนดังนี้ “แต่ไม่หมายรวมถึงการที่นายจ้างทำการฝึกอาชีพให้แก่ลูกจ้างของตนเอง”

2. ตามมาตรา 6 คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรคงปลัดทบวงมหาวิทยาลัยไว้ในคณะกรรมการฯ โดยมีความเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังรวมถึงการฝึกอาชีพให้แก่นักเรียนนักศึกษา ซึ่งรวมถึงนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ทั้งยังจะทำให้สัดส่วนของคณะกรรมการภาครัฐบาลเท่ากับภาคเอกชนด้วย และได้เพิ่มผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย โดยมีความเห็นว่าหากตั้งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเพียงกรรมการจะมีฐานะไม่เท่าเทียมกับปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการและปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการ

3. ตามมาตรา 28 วรรคสี่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่ควรให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพราะมีผู้แทนทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างร่วมอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าว แต่เห็นควรเพิ่มค่าธรรมเนียมในการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานจากไม่เกินครั้งละ 500 บาทเป็นไม่เกินครั้งละ 1,000 บาทต่อคน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมได้ตามค่าของเงินที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพราะมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างร่วมอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าว

และเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2534 ที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติเห็นสมควรให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงมหาดไทยแก้ไขเพิ่มเติมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยให้แก้ไขมาตรา 6 ให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการและให้ตัด“ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม” ออกและให้ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการนอกนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไข แล้วให้นำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไปได้ และให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ เกี่ยวกับการให้มาตรการจูงใจทางด้านภาษีแก่นายจ้างที่จัดให้มีการฝึกอบรมลูกจ้าง (Retraining) ของตนไปพิจารณาเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ โดยด่วนต่อไปด้วย

เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2534 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขแล้วมีมติให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติโดยยึดหลักการของรัฐบาลที่มีนโยบายการออกกฎหมายเพื่อกำกับมากกว่าการควบคุมจึงไม่สมควรที่จะมีการขออนุญาตแต่อาจกำหนดให้ไปแจ้งจดทะเบียนได้ สำหรับรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... มีดังนี้ (หนังสือที่ นร 0203/433/พ)

1. มอบให้กระทรวงมหาดไทยรับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.... ที่ได้แก้ไข ตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2534 ไปพิจารณาแก้ไขดังนี้

(1) ในหลักการรัฐบาลมีนโยบายที่จะออกกฎหมายเพื่อการกำกับมากกว่าการควบคุม จึงควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... ตามหลักการดังกล่าว โดยมุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการฝึกอาชีพ

(2) ไม่สมควรกำหนดวิธีการในลักษณะที่จะต้องให้มีการขออนุญาตก่อนจึงให้มีการฝึกอาชีพโดยอาจกำหนดให้ไปแจ้งจดทะเบียน (register) เท่านั้น และหากกระทรวงมหาดไทยเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการใด ๆ ที่ต้องปฏิบัติให้ชัดเจนก็ให้ระบุไว้ในกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการติดตาม กำกับ ควบคุม ของเจ้าหน้าที่

เมื่อกระทรวงมหาดไทยดำเนินการแก้ไขตามนี้แล้ว ให้เสนอกณะกรรมการ
กั้นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาแล้วมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)
ตรวจสอบแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

และโดยที่เรื่องนี้คณะกรรมการกั้นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจมีข้อสังเกตว่า
ปัจจุบันเนื่องจากเทคโนโลยีในการผลิตและกระบวนการผลิตได้มีพัฒนาไปเรื่อย ๆ ดังนั้น
แรงงานที่อยู่ในกระบวนการผลิตมาแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่งอาจจำเป็นต้องได้รับการฝึก
ฝนอบรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีการผลิต และกระบวนการ
ผลิตใหม่ ๆ หากรัฐบาลไม่มีมาตรการจูงใจให้นายจ้างฝึกอบรมแรงงานเหล่านี้แล้วอาจทำให้
เกิดปัญหาการเลิกจ้างและปัญหาการว่างงานขึ้น ซึ่งก็จะต้องเป็นภาระแก่รัฐบาลต่อไปอีก
ในหลายประเทศได้ให้มาตรการจูงใจนายจ้างด้วยมาตรการทางภาษีในรูปของการ
ลดหย่อนภาษีแก่นายจ้างเป็น 2 เท่าของอัตราค่าจ้างแรงงานที่อยู่ระหว่างการฝึกงานใน
ลักษณะนี้ (retraining) จึงมอบให้กระทรวงการคลังรับข้อสังเกตดังกล่าวไปพิจารณาด้วย
ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาข้อสังเกตตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเห็นว่ายังไม่สม
ควรนำมาตรการทางภาษีมาจูงใจนายจ้างให้มีการจัดฝึกอบรมลูกจ้างของตนแต่อย่างใด
(หนังสือ ที่ นร 0203/433/พ)

เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2534 กรมแรงงานได้ส่งร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม
การฝึกอาชีพ พ.ศ..... ที่ได้แก้ไขแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยัง
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งแก้ไขประกอบด้วย มาตรา 4,12,13,22,25,33,34 และ 35 โดยให้
ใช้คำว่า “จดทะเบียน” แทนคำว่า “อนุญาต” (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น .4)

วันที่ 17 ธันวาคม 2534 เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแจ้ง
กรมแรงงานว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีบัญชาให้ดำเนินการตามความเห็นของที่
ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชำนาญ พงนา) ในประเด็นดังต่อไปนี้
(กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.3)

1. แก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. โดยให้มีลักษณะ
เป็นการกำกับดูแลแทนการควบคุมตามที่คณะรัฐมนตรีต้องการ โดยเปลี่ยนมาตรา 12 วรรค
สอง เป็นการจดทะเบียนให้เป็นไปตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและเปลี่ยน
คำว่า “จดทะเบียน” เป็น “แจ้งจดทะเบียน”

2. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ไม่มีบทกำหนดโทษ ดังนั้นหากผู้ดำเนินการฝึกไม่ปฏิบัติตามจะไม่มีผลบังคับ

3. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ไม่มีหมวดที่บัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ชัดเจนว่าผู้ดำเนินการฝึกจะได้รับผลประโยชน์อะไรตอบแทนจากทางราชการ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจได้ตั้งข้อสังเกตเรื่องการจูงใจในการให้นายจ้างดำเนินการฝึก โดยมอบให้กระทรวงการคลังรับข้อสังเกตไปพิจารณา และขอให้กรมแรงงานประสานงานกับกระทรวงการคลัง แล้วด้วยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ โดยให้กรมแรงงานนำไปปรึกษากับผู้ทรงคุณวุฒิด้านให้คำปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยแล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป

วันที่ 27 มกราคม 2535 กรมแรงงานได้ส่งร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ... ที่ได้แก้ไขตามความเห็นของที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อผ่านไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังมีรายละเอียดดังนี้ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2537, น.5)

1. เปลี่ยนคำว่า “จดทะเบียน” เป็นแจ้งจดทะเบียน เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้เป็นการกำกับแทนการควบคุม พร้อมทั้งเปลี่ยนข้อความในมาตรา 12 วรรคสอง เป็นการขอแจ้งจดทะเบียน

2. กรณีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้นายจ้างมีส่วนร่วมในการฝึกอาชีพโดยสมัครใจ และสำหรับผู้ดำเนินการฝึกที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสามารถเพิกถอนได้อยู่แล้ว ตามมาตรา 33

3. การที่จะมีมาตรการจูงใจผู้แจ้งจดทะเบียนว่าจะได้รับประโยชน์จากการจดทะเบียนนั้น กรมแรงงานกำลังประสานงานกับกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้

ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ และกิจการบางส่วนของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2535 มีผลให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินของกรมแรงงานไปเป็นของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2535

วันที่ 31 มีนาคม 2535 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบว่ากระทรวงการคลังเห็นว่ายังไม่สมควรนำการลดหย่อนภาษีมาใช้เป็นมาตรการจูงใจให้นายจ้างดำเนินการฝึกอบรม เนื่องจากประมวลรัษฎากรกำหนดให้นำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมมาหักเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้ตามที่จ่ายจริง ซึ่งถือว่าเหมาะสมคืออยู่แล้ว และมาตรการทางด้านภาษีอาจทำให้ผู้ประกอบการพยายามจัดกิจกรรมในรูปแบบอื่นมาแฝงเป็นรูปของการจัดฝึกอบรม ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถตรวจสอบได้ทุกกรณี อาจทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งได้โดยง่าย

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้น (รัฐบาลชุดนายอานันท์ ปันยารชุน) ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขตามมติของคณะรัฐมนตรีผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2536 กระทรวงมหาดไทยนำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. เสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติ โดยที่กระทรวงมหาดไทยขอยืนยันร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2534 ที่ใช้คำว่า “อนุญาต” เนื่องจากการขออนุญาตมิได้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการ แต่จะเป็นการผ่อนคลายภาระหน้าที่ของสถานประกอบการ ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 และประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 การที่ต้องให้ขออนุญาตนั้น เป็นการตรวจสอบความพร้อมในการดำเนินการของสถานประกอบการในด้านสถานที่ เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร ผู้ดำเนินการฝึกตลอดจนเงื่อนไขและหลักฐานในการฝึกให้มีมาตรฐานเพื่อไม่ให้ผู้รับการฝึกต้องเสี่ยงกับสภาพความไม่ปลอดภัย อีกทั้งสามารถตรวจสอบไม่ให้มีการนำแรงงานมาทำงานในลักษณะแอบแฝงว่าเป็นการฝึกช่างฝึกหัดเพื่อ

หลักเสียงไม่จ่ายค่าตอบแทนตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.... ที่ได้พิจารณาพร้อมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2534 ซึ่งยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2534 ที่ว่าให้สถานประกอบการขออนุญาตดำเนินการ

วันที่ 30 มีนาคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2536 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขบันทึกหลักการและเหตุผลให้ถูกต้องเหมาะสม และแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญ 5 ประการ (หนังสือ ที่ นร 0203/1337/พ ลว.14 กรกฎาคม 2536) คือ

1. ได้ตัดหลักการที่กำหนดมิให้ใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้แก่องค์การสาธารณกุศล เพื่อให้องค์การสาธารณกุศลที่จัดฝึกอาชีพได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย (ร่างมาตรา 3)

2. เพิ่มบทนิยามคำว่า “สถานฝึกอาชีพ” เพื่อให้ความหมายของคำนี้ชัดเจนขึ้น(ร่างมาตรา4)

3. ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและตามความประสงค์ของผู้แทน(ร่างมาตรา 6)

4. แก้ไขเพิ่มเติมร่างเดิมมาตรา 17 โดยกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับระดับการศึกษาของผู้รับการฝึกอาชีพไว้ด้วยเพื่อให้เยาวชนและผู้ว่างงานทุกระดับมีโอกาสได้รับการฝึกอาชีพ (ร่างมาตรา 14)

- 5.ปรับปรุงร่างเดิมมาตรา 14 โดยกำหนดให้ผู้ดำเนินการฝึกจัดให้มีการฝึกอาชีพได้ตามสาขาอาชีพที่นายทะเบียนอนุญาตแทนการกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องกำหนดสาขาอาชีพไว้ก่อน(ร่างมาตรา 15)

เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และโดยที่มาตรา 5 ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 6 กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานส่งเสริมการฝึกอาชีพ จึงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับไปแก้ไขมาตรา 5,6 และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2536 (พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ และกิจการบริหารบางส่วนแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา(กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.5)

โดยเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2536 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้แก้ไขมาตรา 5 และ 6 เสนอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาคำเนินการต่อไป และเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2536 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งในวันที่ 4 ตุลาคม 2536 ได้มีการชี้แจงร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ต่อที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และได้รับการบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2536 (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน,2537,น.6)

ต่อมาในวันที่ 27 ตุลาคม 2536 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน 31 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดขอสงวนคำแปรญัตติ(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,2539ข,น.7)

ในระหว่างวันที่ 4 พฤศจิกายน 2536 ถึง 24 กุมภาพันธ์ 2537 คณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย ไม่มีการเพิ่มเติมมาตราใดขึ้นมาใหม่และไม่มีการมาธิการวิสามัญคนใดขอสงวนความเห็นไว้ ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมาให้ข้อคิดเห็นอย่างกว้างขวางด้วย ผลโดยสรุปแล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน 7 มาตรา(หนังสือ คำวนมาก ที่ รส 0501/1146 ลว. 20 พฤษภาคม 2537)

ต่อมาในเดือนมีนาคม 2537 สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. โดยมีนายเสริมศักดิ์ การุญ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ(หนังสือที่ 1975/2537 ลว. 30 มีนาคม 2537)

เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2537 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีการพิจารณาในวันดังกล่าว (หนังสือที่ 0501/1145 ลว.20 พฤษภาคม 2537) และในวันที่ 25 พฤษภาคม 2537 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... ในวาระที่สอง สาม โดยในวาระที่สองได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว คือ นายพินิจ จันทรสุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง พรรคชาติไทย เสนอขอแก้ไขถ้อยคำในมาตรา 6 ในตำแหน่งกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ซึ่งมีได้ทำให้ความหมายต่างไปจากเดิมแต่อย่างใด และในวาระที่สามที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเห็นชอบและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ(หนังสือที่ รส 0501/1208 ลว.27 พฤษภาคม 2537)

วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. จากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2537 และได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาในวันศุกร์ที่ 3 มิถุนายน 2537 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539 ข, น. 17)

เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกิจการของวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วและได้เชิญผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงานไปชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2537, น. 7) และเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2537 วุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบและลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 25 คน จากฝ่ายรัฐบาล 7 คน ฝ่ายวุฒิสภา 18 คน เพื่อพิจารณากำหนดการแปรญัตติภายใน 5 วัน ตามข้อบังคับ(หนังสือที่ รส 0501/ว236 ลว.3 มิถุนายน 2537)

ในระหว่างวันที่ 4-8 มิถุนายน 2537 มีสมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติ 2 คน คือ พลเรือเอกเกาะหลัก เจริญรุกษ์ และนายธรรมบุญ ลัดพลี และในวันที่ 8 มิถุนายน 2537 มีการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาครั้งแรก ได้มีมติเลือกผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ นายเสริมศักดิ์ การุญ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม) เป็นประธานคณะกรรมาธิการ โดยมีนางจันทรา ปิตรชาติ(อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ ต่อจากนั้นได้มีการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาอีกหลายครั้ง(หนังสือที่ รส 0501/1350 ลว.9 มิถุนายน 2537)

แต่ขณะนั้นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ยังอยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญในวาระที่สอง และคาดว่าจะเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาในวาระที่สอง สาม ไม่ทันตามกำหนดระยะเวลาหกสิบวัน กองกรรมาธิการวุฒิสภาจึงได้ทำหนังสือเพื่อกราบเรียนประธานวุฒิสภาขอขยายเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ออกไปอีกสามสิบวัน

กล่าวคือในเดือนกรกฎาคม 2537 ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภามีหนังสือถึงประธานวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ออกเป็นกรณีพิเศษ โดยให้เหตุผลว่า(หนังสือจากประธานกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา ลว.กรกฎาคม 2537)

“เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา(วุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2537 และจะครบกำหนดในวันที่ 24 กรกฎาคม 2537) ซึ่งกำหนดเวลา 60 วันนั้น ได้รวมกระบวนการต่าง ๆ ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาไว้ทุกขั้นตอนในการนี้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญที่จะต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เจตนารมณ์เอื้ออำนวยต่อบุคคลที่อยู่ในวัยทำงาน และบุคคลซึ่งทำงานอยู่แล้วได้รับการฝึกเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมทั้งเพื่อให้มีการร่วมมือระหว่างสถานประกอบการและสถานศึกษาในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการรวมทั้งสาระสำคัญประการอื่น ๆ ที่สมควรบัญญัติไว้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างรอบคอบและเหมาะสม ด้วยเหตุดังกล่าวจึงควรที่วุฒิสภาจะได้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก 30 วัน ตามความในมาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534”

เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2537 มีการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ 12 และผลจากการประชุมทั้ง 12 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญรวม 14 ประการ ใน 20 มาตรา ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขเฉพาะในประเด็นที่เป็นประโยชน์เพื่อให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เพิ่มเติมเรื่องสิทธิประโยชน์ของผู้ดำเนินการฝึกและนายจ้างในมาตรา 30 ทวิของหมวด 4 ทวิ ขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้ภาคเอกชนมีกำลังใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแรงงานของประเทศ (หนังสือที่ รส 0501/2182 ลว.19 สิงหาคม 2537)

โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ....แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2537 แล้วต่อจากนั้นประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่าได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วเสร็จ และจะได้นำเสนอเข้าที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป (หนังสือจากประธานคณะกรรมการวุฒิสภา ลว.กันยายน 2537)

กองกรรมาธิการวุฒิสภาได้ประสานงานเป็นการภายในกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยแจ้งให้ทราบว่าคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกิจการของวุฒิสภาจะได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพที่คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้วในวันที่ 27 กันยายน 2537 และวุฒิสภาได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่ สอง สาม ในวันที่ 30 กันยายน 2537 ซึ่งที่ประชุมก็ได้ลงมติ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขจากคณะกรรมการวิสามัญฯ (หนังสือที่ รส 0501/2675 ลว.23 กันยายน 2537)

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ....ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว วุฒิสภาจึงได้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 141 ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามิได้แก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญและเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ถ้าเป็นกรณีอื่นก็ให้แต่ละสภาคัดคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.... ที่วุฒิสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2537 และสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันพุธที่ 9 พฤศจิกายน 2537 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539 ข, น.33)

เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2537 ได้มีการชี้แจงร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ต่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นชอบในหลักการเพื่อให้บรรจุในวาระของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้อีกครั้งหนึ่ง (หนังสือที่ รส 0501/ว022 ลว.14 ตุลาคม 2536)

วันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาลอภิปรายทุกคนต่างเห็นร่วมกันว่า ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ แต่มีการแก้ไขในสาระสำคัญ คือ การที่วุฒิสภาเพิ่มหมวด 4 ทวิ บัญญัติเรื่องการให้สิทธิประโยชน์แก่นายจ้างและผู้ดำเนินการฝึกไว้ในร่างมาตรา 30 ทวิ นั้น คือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาก ที่ประชุมได้มีการลงมติ ผลการลงมติเห็นว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมากโดย

ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านใดเห็นว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน จำนวน 34 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ที่วุฒิสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติม(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,2539ข,น.36) โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 17 คน เข้าเป็นคณะกรรมการร่วมกับวุฒิสมาชิก ซึ่งมีสัดส่วนเท่ากัน (หนังสือ ที่ รส 0501/5754 ลว.10 พฤศจิกายน 2537) และที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งบุคคลเป็นกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ..... ฝ่ายวุฒิสภา 17 คน เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2537 (หนังสือ ที่ สว 0008/21338 ลว.11 พฤศจิกายน 2537 และที่ 8805/2537 ลว.2 ธันวาคม 2537 อ้างถึงในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,2539ข,น.151)

และเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2537 คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ได้มีการกำหนดการประชุมครั้งแรกในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2537 (หนังสือ ที่ สผ 0009/ว293 ลว.17 พฤศจิกายน 2537) และในการประชุมครั้งนี้ได้มีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในกรรมการร่วม และได้มีการพิจารณาเฉพาะร่างที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม ผลการพิจารณาที่ประชุมได้พิจารณาร่างมาตรา 1 ถึงมาตรา 30 ทวิ โดยมีการรอพิจารณาในสองมาตรา คือร่างมาตรา 26 วรรคสอง และมาตรา 30 ทวิ(1) และให้มีการประชุมครั้งต่อไปในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2537 เพื่อพิจารณาร่างที่เหลือและทบทวนผลการพิจารณา (หนังสือที่ รส 0501/3507 ลว.30 พฤศจิกายน 2537) โดยในวันที่ 30 ซึ่งเป็นการประชุมคณะกรรมการร่วม ครั้งที่ 2 ผลของการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติมใน 3 มาตรา คือ มาตรา 19 หมวด 4 ทวิ มาตรา 30 ทวิ และมาตรา 31 โดยพยายามให้ร่างกฎหมายมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง และเกิดประโยชน์ต่อบุคคลซึ่งอยู่ในกลุ่มเป้าหมายต่อธุรกิจอุตสาหกรรมและต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมมากที่สุด(คำแถลงของประธานคณะกรรมการ 9 ธันวาคม 2537)

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. เสร็จแล้ว จึงได้เสนอผลการพิจารณาต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,2539ข,น.37)

ในวันที่ 7 ธันวาคม 2537 หลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีมติตั้งบุคคลสภาละ 17 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. และได้มีการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาแล้วนั้น ได้มีการบรรจุในวาระของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในหัวข้อเรื่องเร่งด่วนเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วโดยไม่มีสมาชิกผู้ใดอภิปรายซักถาม (หนังสือที่ รส 0501/3650 ลว.13 ธันวาคม 2537)

ต่อมาในวันที่ 9 ธันวาคม 2537 ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการบรรจุการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว โดยไม่มีสมาชิกผู้ใดอภิปรายซักถาม (หนังสือที่ นร 0203/16844 ลว.16 ธันวาคม 2537)

จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 88 ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539, น.39)

และในวันที่ 16 ธันวาคม 2537 หลังจากที่ประชุมสภาทั้งสองได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป และพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2537 เป็นปีที่ 49 ในรัชกาลปัจจุบัน และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 64 ก. ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2537 (หนังสือที่ นร 0203/375 ลว.11 มกราคม 2538 และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539, น.47) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2538 เป็นต้นไป

3. การดำเนินการของรัฐเพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพ

ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ถูกนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธย กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้มีคำสั่ง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 1154/2537 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2537 แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกองผู้ปฏิบัติและฝ่ายนิติการร่วมกันพิจารณากร่างกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. คณะทำงานได้มีการประชุมทั้งหมด 12 ครั้ง เพื่อเร่งออกกฎหมายลูกบทจำนวน 18 ฉบับและแบบพิมพ์ (แบบฟอร์มเพื่อการดำเนินการต่าง ๆ) จำนวน 23 แบบ ให้ทันต่อการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีการประสานงานกับกระทรวงการคลังในการพิจารณาเรื่องสิทธิประโยชน์ของภาคเอกชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งได้มีประกาศประมวลรัษฎากร ฉบับที่ 298 ในวันที่ 26 สิงหาคม 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2539 เป็นต้นมา

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้และมีการดำเนินการปฏิบัติในด้านการขอรับการจดทะเบียนจากภาคเอกชน ปรากฏว่ามีผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพน้อยกว่าที่ได้คาดการณ์ ทำให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องในการขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพของภาคเอกชน อธิบดีจึงได้มอบหมายให้ฝ่ายนิติการ สำนักงานเลขานุการกรม และสำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน พิจารณาดำเนินการแก้ไขกฎหมายลูกบทให้สะดวกต่อนายจ้างตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานและฝ่ายนิติการได้ร่วมกันพิจารณาในเบื้องต้นเห็นควรทบทวนกฎหมายลูกบท จำนวน 12 ฉบับ และโดยเหตุที่กฎหมายลูกบททั้ง 12 ฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกองผู้ปฏิบัติหลายกอง กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลูกบทที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เนื่องจากมีข้อกำหนดหลายประการที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการฝึกอาชีพเท่าที่ควร โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ กลั่นกรอง รวมทั้งยกร่าง

ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลูกบทที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เพื่อนำเสนออธิบดีซึ่งเป็นนายทะเบียน เพื่อพิจารณาต่อไป ขณะนี้คณะทำงานชุดนี้ได้มีการประชุมไปแล้ว 3 ครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 ได้มีการพิจารณาแก้ไขในภาพรวมและทบทวนกระบวนการ โดยใช้นุมมองของสถานประกอบการว่าจะได้รับอำนวยความสะดวกประการใดในการขอจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึก ทำให้มีการแก้ไขในเรื่องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพ ได้แก่ แบบฟอร์มในการขอรับการจดทะเบียน คุณสมบัติของผู้ฝึก เพื่อให้บังเกิดผลสูงสุดในการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ต่อไป

4. แนวคิดของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

เมื่อมีความร่วมมือกันระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียน และการฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียนดังที่กล่าวมาเพื่อจะเป็นแนวทางพัฒนาระบบอาชีวศึกษาต่อไปนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการฝึกอาชีพ และส่งเสริมประสานงานและติดตามผลการฝึกอาชีพ ควรที่จะได้เร่งดำเนินการอย่างจริงจังต่อไป ทั้งนี้เพราะได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เป็นตัวกฎหมายรองรับให้ดำเนินการอยู่แล้ว

การส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ได้นำหลักเกณฑ์ในด้านการจดทะเบียนและการนำเสนอทะเบียนผู้รับการฝึกเช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน แต่พื้นฐานในด้านการฝึกอาชีพของประเทศเยอรมันนั้นแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือกฎหมายของประเทศเยอรมันจะเป็นการบังคับให้ทุกกิจการมีการฝึกอาชีพ และผู้ที่มีได้จบการฝึกอาชีพกับสถานประกอบการจะมีได้รับใบรับรองให้ดำเนินการประกอบวิชาชีพได้เนื่องจากประเทศเยอรมันมีสมาคมวิชาชีพที่ค่อนข้างเคร่งครัด ต่างจากประเทศไทยที่มีสมาคมวิชาชีพเพียงไม่กี่อาชีพ และมีการควบคุมไม่ค่อยจะเข้มงวดเท่าใดนัก (วิศวกร, นักบัญชี, บริหารงานบุคคล, นักกฎหมายหรือทนายความ, ฯลฯ)

สำหรับการมีคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ก็พยายามที่จะให้มีมาตรฐานฝีมือแรงงานในระดับชาติ ซึ่งคล้ายคลึงกับกิจกรรมบางส่วนของคณะกรรมการรับรองมาตรฐานการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรม (VETAB) ของประเทศออสเตรเลีย แต่สำหรับกิจกรรมการรับรองหลักสูตรรายวิชา และ โปรแกรมการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้อยู่ภายใต้การพิจารณาของนายทะเบียนคืออธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กล่าวคือ ความรับผิดชอบของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานนั่นเองซึ่งมาตรฐานระดับชาตินี้ได้มีการกำหนดไว้โดยให้มีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อเป็นการขยายผลทางด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานอีกด้วย แต่ก็มีได้ระบุไว้อย่างละเอียดเท่าใดนักจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพต้องเป็นพิจารณาต่อไป

การส่งเสริมการฝึกอาชีพในประเทศไทยยังได้มีการนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เข้ามาประกอบการสนับสนุนให้เอกชนเข้าส่งเสริมการฝึกอาชีพ โดยการลดหย่อนภาษีและการควบคุมการดำเนินการและการให้ความช่วยเหลือในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมของสภากาชาดฝึกอาชีพกลางและสภากาชาดฝึกอาชีพจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมาทั้งหมดซึ่งการปฏิบัติภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.2537 ของไทยฉบับนี้ได้มีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคต่าง ๆ ทำหน้าที่ และรวมถึงกรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีสำนักงานในส่วนกลางดำเนินการในเรื่องนี้ด้วย กรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีการรับรองช่างฝีมือเหล่านี้โดยการออกวุฒิบัตรเหมือนเช่นในประเทศญี่ปุ่นอีกด้วย ทั้งนี้ทั้งนั้นอาจเป็นเพราะการวางรากฐานการฝึกอาชีพที่ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังแต่แรกในประเทศไทยมีผู้เชี่ยวชาญจากทั้งสองประเทศเข้ามาเป็นที่ปรึกษาและช่วยดำเนินการริเริ่มการสร้างแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการฝึกอาชีพให้แก่ประเทศไทยตั้งแต่ปี 2510 สมัยที่ก่อตั้งสถาบันฝึกเพื่อปรับปรุงความสามารถทางเทคนิคและฝีมือคนงานขึ้นในกรมแรงงาน จนกระทั่งมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติขึ้นในปี 2511 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2511

5. คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ

นอกจากในส่วนของการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพพ.ศ. 2537 แล้วยังมีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2537 คือคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) ซึ่งเป็นการแต่งตั้งตามข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2536 รับหลักการตามที่สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเสนอ) ซึ่งต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบโดยให้มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้คณะกรรมการที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (ปี 2538) ได้มีการดำเนินการในการประสานความร่วมมือในการวางแผนเพื่อ

พัฒนาแรงงานและก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติให้มีความร่วมมือในการดำเนินการฝึกอาชีพทั้งในหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน ซึ่งในเดือนพฤษภาคม 2540 ที่ผ่านมา ได้มีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการพัฒนาคนระหว่างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งความร่วมมือระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกระทรวงศึกษาธิการนั้นจะเป็นการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบอาชีวศึกษาของไทยร่วมกันเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ยังได้สั่งการให้มีการดำเนินการสำรวจความต้องการแรงงาน โดยเป็นการดำเนินการของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานร่วมกับ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำรายงานผลการศึกษาในขั้นสุดท้ายเพื่อเผยแพร่ต่อไป และคณะกรรมการยังได้ให้มีการศึกษาต่อเนื่องเพื่อการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนากำลังคนอีกด้วย

6. กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียด อันเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการฝึกอาชีพในประเทศนั้น ๆ และในขณะนี้กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้มีนโยบายดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537 ให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานและให้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้จัดให้มีคณะทำงานกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน คณะทำงานชุดนี้ได้ศึกษาและพิจารณาข่างระเบียบว่าด้วยกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. เพื่อรองรับการดำเนินงานกองทุนนี้ และกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบโดยได้จัดสรรงบประมาณในปี 2539 และ 2540 เป็นจำนวน 200 ล้านบาท และ 50 ล้านบาทตามลำดับ เพื่อการดำเนินการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งได้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2540 ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2540 และปัจจุบันได้จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ระเบียบ ขั้นตอน แนวทางการดำเนินการ รวมทั้งสัญญาหรือข้อตกลงการกู้ยืมเงินและการชำระคืนเงินกองทุนเสร็จเรียบร้อยแล้ว

สำหรับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทยนี้มีวัตถุประสงค์ในการให้การกู้เงินระยะสั้นแก่แรงงานใหม่ที่กำลังจะเข้าสู่ระบบการจ้างงาน แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง และแรงงานที่อยู่ในระบบการจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพ ทักษะ และฝีมือของตนเองให้สูงขึ้น และผ่อนชำระคืนเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 10 ปี โดยเงินกู้นี้จะปลอดดอกเบี้ยตลอดช่วงระยะเวลาของการฝึกอบรมหรือฝึกอาชีพ

เงินกู้ยืมจะนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าฝึกอบรม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายที่สถานที่ฝึกอาชีพเรียกเก็บตามระเบียบ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรม เช่น อุปกรณ์ประกอบการเรียน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างการฝึกอบรม เช่น ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายส่วนตัวในระหว่างการฝึก โดยมีวงเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 74,000 บาท ต่อหลักสูตร ซึ่งภายหลังจากการฝึกอบรมแล้ว 3 เดือน จะมีระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ไม่เกิน 120 เดือน ให้สำหรับผู้มีอายุระหว่าง 15-45 ปี มีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน

7. การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพเอกชน

เพื่อเร่งรัดการจัดตั้งสถานศึกษา และสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพเอกชนสาขาที่ขาดแคลนในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม นอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยให้ภาคเอกชนกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสิน เพื่อการจัดตั้งหรือขยายกิจการสถานศึกษาเอกชนและสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพเอกชนที่มีมาตรฐานสูง มีวงเงินให้กู้ยืมจำนวนรวม 2 หมื่นล้านบาท โดยผู้ประกอบการสถาบันฝึกวิชาชีพเอกชนตามโครงการนี้จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับกำไรและเงินปันผลที่ได้จากการประกอบกิจการสถานศึกษา ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 284) พ.ศ. 2538 โดยผู้ต้องการขอรับการสนับสนุนจะต้องจัดทำโครงการเพื่อรับการสนับสนุนเงินกู้เสนอต่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : ศึกษากรณีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ผู้ศึกษาขอเสนอผลการศึกษาเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาจากเอกสาร

1. ผลการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้พบว่ามี 2 หน่วยงานที่ได้ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ในการเตรียมการเพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

1.1) รายงานของคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคมวุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่อง วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อมีนาคม 2539

1.2) รายงานการวิจัยเรื่อง ความต้องการแรงงานและความพร้อมในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาฝีมือแรงงานของสถานประกอบการทั่วประเทศ ของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อกันยายน 2539

(ก) รายงานของคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้พิจารณาเรื่องพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพไว้ในประเด็น ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539 ก, น. 35 - 70)

(1) กฎหมายการส่งเสริมการฝึกอาชีพมิได้ก่อประโยชน์เท่าที่ควร เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ทั้งอุปสรรคในการฝึกอบรมวิทยากร บุคลากรสถานที่ฝึกอบรม การติดตามผล และที่สำคัญ คือ ขาดบุคลากรที่จะดำเนินงานดังกล่าว

(2) การประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานภาคเอกชนให้ดำเนินการฝึกอบรมวิชาชีพไม่อาจกระทำได้โดยง่ายในทางปฏิบัติ เพราะหน่วยงานเอกชนไม่ได้รับประโยชน์อย่างใดโดยตรงในการฝึกอบรมวิชาชีพตามพระราชบัญญัติ ทั้งยังต้องเสียค่าใช้จ่ายและวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ ในการฝึกไปโดยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างใดกลับคืนมามากนัก จึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่าจะได้รับยกเว้นภาษีในเรื่องอุปกรณ์การฝึกและการจ้างผู้ทรงคุณวุฒิหรือวิทยากร ผู้เชี่ยวชาญการฝึกจากต่างประเทศก็ตาม

(3) หน่วยงานผู้ปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการพัฒนาแรงงานได้มากนัก แม้ว่าในพระราชบัญญัติจะได้กำหนด ให้มีการจัดดำเนินการฝึกอบรมเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานอยู่โดยตรงก็ตาม เนื่องจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังขาดงบประมาณ ขาดอุปกรณ์ และขาดวิทยากรผู้ฝึกที่มีมาตรฐานฝีมือแรงงานอยู่โดยตรงก็ตาม เนื่องจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังขาดงบประมาณ ขาดอุปกรณ์ และขาดวิทยากรผู้ฝึกที่มีมาตรฐานมาดำเนินการ ขาดระเบียบที่ชัดเจน ทำให้การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรในทางปฏิบัติ

โดยคณะกรรมการ ไคเสนอแนะให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539 ก. น. 81 - 88)

1.1) จัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัดเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการในการยกระดับฝีมือแรงงานของลูกจ้าง

1.2) ขอความร่วมมือจากองค์กรเอกชนในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

1.3) สนับสนุนให้มีการนำอุปกรณ์การฝึกเข้าประเทศโดยยกเว้นภาษีเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

1.4) เร่งออกระเบียบปฏิบัติในเรื่องการฝึกอาชีพเพื่อก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติและเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว

1.5) รัฐบาลหาทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมรัดกุม รวมถึงการแก้ไขตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ซึ่งมีความบกพร่องอยู่หลายมาตรา และควรมีการศึกษาหาช่องทางและเตรียมแผนการที่จะนำระบบการส่งเสริมการฝึกอาชีพมาใช้ในประเทศไทยให้ได้ผลอย่างจริงจังต่อไป

1.6) การส่งเสริมการฝึกอาชีพมีมาตรการหลายอย่างของหลายหน่วยงานที่ต้องนำมาหารือให้ได้มีผลอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้ ได้แก่ (1) การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเอกชน (2) กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (3) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (4) ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้

(ข) การสำรวจความพร้อมของภาคเอกชนในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีการศึกษาโดยการสนับสนุนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในการสำรวจความพร้อมของสถานประกอบการทั่วประเทศในการเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพ และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 จากผลการศึกษาดังกล่าวพบว่าประมาณครึ่งหนึ่งของสถานประกอบการที่พร้อมจะเข้าร่วมดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานตามกฎหมายทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่สถานประกอบการจำนวนมากยังไม่รับรู้กฎหมายนี้ ซึ่งเป็นไปได้ว่าการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายยังไม่กว้างขวางพอ จึงทำให้สถานประกอบการไม่มีข้อมูลพอใจการตัดสินใจ และอาจจะเป็นผลจากแรงจูงใจของกฎหมายไม่เพียงพอในการดึงความร่วมมือของภาคเอกชนต่าง ๆ ได้ (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2539, น 154 - 159)

2. ผลการศึกษากฎหมายลูกบทออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ

พ.ศ.2537

การศึกษาถึงการดำเนินการที่ผ่านมาเกี่ยวกับการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ภายหลังจากการประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2538 นั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากเอกสารมาตรการต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ผู้ศึกษาขอเสนอกฎหมายลูกบทที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามลำดับระยะเวลาที่ประกาศใช้มีจำนวนทั้งสิ้น 21 ฉบับ ดังนี้

กฎหมายลูกบทออกตามความในพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

ลำดับ ที่	รายการ	วันที่ประกาศ ใช้	วันที่มีผล บังคับใช้	หมายเหตุ
1.	พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวล รัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 284) พ.ศ. 2538	30 มี.ย. 38	11 ก.ค. 38	
2.	คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537	13 พ.ย. 38	13 พ.ย. 38	
3.	ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม เรื่อง สาขาอาชีพที่จะให้มีการส่งเสริม	13 พ.ย. 38	13 พ.ย. 38	
4.	ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม เรื่อง ประเภท ขนาด ลักษณะของ ผู้ประกอบการซึ่งสามารถดำเนินการฝึก อาชีพได้	13 พ.ย. 38	13 พ.ย. 38	
5.	ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครอง ผู้รับการฝึก	13 พ.ย. 38	13 พ.ย. 38	
6.	ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการแต่งตั้ง ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อเป็น กรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2538	13 พ.ย. 38	13 พ.ย. 38	

ลำดับที่	รายการ	วันที่ประกาศ ใช้	วันที่มีผล บังคับใช้	หมายเหตุ
7.	พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวล รัษฎากร (ฉบับที่ 288) พ.ศ. 2538	30 พ.ย. 38	7 ธ.ค. 38	
8.	ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษี เงินได้ (ฉบับที่ 60) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการยกเว้นภาษีเงินได้ของ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลสำหรับเงิน ได้จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้แก่ ลูกจ้างของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล นั้น	4 ม.ค. 39	7 ธ.ค. 38	
9	คำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 196/2539 เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537	22 ก.พ. 39	22 ก.พ. 39	
10	กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537	4 เม.ย. 39	4 เม.ย. 39	
11	กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537	4 เม.ย. 39	4 เม.ย. 39	
12	คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 148/2539 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ ส่งเสริมการฝึกอาชีพ	24 ก.ค. 39	24 ก.ค. 39	

ลำดับที่	รายการ	วันที่ประกาศ ใช้	วันที่มีผล บังคับใช้	หมายเหตุ
13	พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวล รัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 298) พ.ศ. 2539	26 ส.ค.39	9 ก.ย. 39	
14	ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เรื่อง คุณสมบัติของผู้ฝึกในแต่ละสาขาอาชีพ	18 ต.ค.39	18 ต.ค. 39	
15	ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เรื่อง การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน	18 ต.ค.39	18 ต.ค. 39	
16	ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทดสอบ มาตรฐานฝีมือแรงงาน	18 ต.ค.39	18 ต.ค. 39	
17	ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เรื่อง สาขาอาชีพ การรับสมัครและวิธีการ ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน	18 ต.ค.39	18 ต.ค. 39	
18	ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแข่งขัน ฝีมือช่างแห่งชาติ	18 ต.ค.39	18 ต.ค. 39	
19	คำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 1498/2539 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความ พร้อมและความเหมาะสมของผู้ยื่นคำขอจด ทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึก	24 ต.ค.39	24 ต.ค. 39	

ลำดับที่	รายการ	วันที่ประกาศ ใช้	วันที่มีผล บังคับใช้	หมายเหตุ
20	ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เรื่อง อัตราค่าธรรมเนียมในการทดสอบ มาตรฐานฝีมือแรงงาน	4 พ.ย.39	4 ก.ย. 39	
21	ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ว่าด้วยการให้ความยินยอมในการทำสัญญา การฝึกอาชีพในกรณีผู้รับการฝึกเป็นผู้เยาว์ พ.ศ. 2539	4 พ.ย.39	4 พ.ย. 39	

จากตารางดังกล่าวเมื่อมาพิจารณาถึงลำดับการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อ
บังคับต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว ผู้
ศึกษามีความเห็นเห็นว่าที่พระราชบัญญัติไม่สามารถดำเนินการได้เมื่อประกาศใช้เนื่องจากไม่มี
การเตรียมการในเรื่องของกฎหมายลูกบท กฎกระทรวง ระเบียบต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า

ซึ่งผู้ศึกษาขอแสดงความคิดเห็นในเรื่องของการออกกฎหมายลูกบทต่าง ๆ
ดังนี้

1. กฎหมายลูกบทที่ออกมาเร็วที่สุด ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน
2538 เป็นกฎหมายที่ออกโดยการพิจารณาของกรมสรรพากร กล่าวคือ กรมสรรพากรได้
พิจารณาให้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการ
ยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 284) พ.ศ. 2538 ขึ้น เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่บริษัทหรือห้างหุ้น
ส่วนนิติบุคคลที่มีค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างไปเข้าศึกษาอบรมในสถาบันของทางราชการหรือ
ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศ แต่มีเงื่อนไขว่าบริษัทนั้น ๆ จะต้องไม่ประกอบ
การอื่นใดนอกจากเป็นกิจการสถานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาแรงงาน

ผู้ศึกษาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าแม้จะเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่เอกชนในการดำเนินการฝึกอาชีพแต่ก็ไม่ค่อยจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพเท่าใดนัก

2. กฎหมายลูกบทที่ได้มีการพิจารณาประกาศใช้เป็นลำดับถัดมามีจำนวนทั้งสิ้น 5 ฉบับ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2538 ดังนี้

- 1) คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ
- 2) ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
เรื่อง สาขาอาชีพที่จะให้มีการส่งเสริม
- 3) ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
เรื่อง ประเภท ขนาด ลักษณะของผู้ประกอบกิจการซึ่งสามารถดำเนินการฝึก อาชีพได้
- 4) ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึก
- 5) ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเพื่อเป็น กรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2538

ซึ่งกฎหมายลูกบทเหล่านี้โดยแท้จริงแล้วได้มีการเตรียมการไว้ได้ล่วงหน้าในระหว่างการดำเนินการพิจารณาของสภา เนื่องจากในประเด็นดังกล่าวมิได้มีผลต่อการพิจารณาของสภา และมีได้เป็นประเด็นสำคัญมากที่จะต้องรอการพิจารณาพระราชบัญญัติผ่านสภา ซึ่งในการนี้ ได้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีได้มีการเตรียมการเพื่อการปฏิบัติในทันทีที่มีการประกาศใช้ และผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกตว่ากรมสรรพากรเป็นหน่วยงานภายนอกกระทรวง แต่ยังสามารถพิจารณากฎหมายขึ้นมาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานเจ้าของเรื่องที่น่าเสนอพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภา

3. กฎหมายลูกบทอีก 1 ฉบับที่ออกตามมาในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2538 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชนในการดำเนินการฝึกอาชีพเพิ่มเติม คือ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 288) พ.ศ. 2538

ซึ่งกฎหมายลูกบทฉบับนี้เป็นการพิจารณาออกกฎหมายโดยหน่วยงานภายนอกกระทรวงคือกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบซึ่งการพิจารณาของกรมสรรพากรต้องพิจารณาหลังจากการประกาศบังคับใช้ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ก็ได้ให้สิทธิประโยชน์แก่เอกชนที่มีรายจ่ายที่ได้จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้แก่ลูกจ้างของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยเป็นการส่งเสริมให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลส่งเสริมให้ลูกจ้างของตนได้รับการฝึกอบรมหรือเป็นการสนับสนุนการฝึกยกระดับฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติ

4. กฎหมายลูกบทฉบับต่อมาที่ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2539 คือประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 60) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงินได้ที่จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้แก่ลูกจ้างของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น โดยกำหนดให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้พิจารณารับรองหลักสูตรและค่าใช้จ่ายของบริษัทในการฝึกอบรมลูกจ้างที่มีอายุงานไม่น้อยกว่า 6 เดือน

5. เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2539 ได้มีคำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 196/2539 เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เป็นการมอบอำนาจการเป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค

6. เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2539 ได้มีการออกกฎหมายลูกบทอีก 2 ฉบับ คือ

1) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอตระเบียน การรับจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพ

2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เกี่ยวกับการกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

7. เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2539 มีคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 148/2539 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ

8. กรมสรรพากรได้ประกาศเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2539 ออกพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 298) พ.ศ. 2539 สำหรับลดหย่อนภาษีเงินได้ของผู้ดำเนินการฝึกอาชีพที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึก การสอนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

9. และเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2539 มีประกาศใช้กฎหมายลูกบทซึ่งเป็นประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ อีก 5 ฉบับ ในเรื่องดังนี้

- 1) เรื่อง คุณสมบัติของผู้ฝึกในแต่ละสาขาอาชีพ
- 2) เรื่อง การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน
- 3) เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน
- 4) เรื่อง สาขาอาชีพ การรับสมัครและวิธีการในการแข่งขันฝีมือแรงงานระดับชาติ
- 5) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแข่งขันฝีมือแรงงานระดับชาติ

10. กรมพัฒนาฝีมือแรงงานโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในฐานะเป็นนายทะเบียน ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบความพร้อมและความเหมาะสมของผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2539 โดยกำหนดเขตความรับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวของแต่ละสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคและหน่วยงานในเขตกรุงเทพมหานครในคำสั่งนี้ด้วย

11. เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2539 ได้มีการประกาศกฎหมายลูกอีก 2 ฉบับคือ

- 1) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ
เรื่อง อัตราค่าธรรมเนียมในการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

2) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ

ว่าด้วยการให้ความยินยอมในการทำสัญญาการฝึกอาชีพในกรณีผู้รับการฝึกเป็นผู้เยาว์ พ.ศ. 2539

ตามความคิดเห็นของผู้ศึกษากฎหมายลูกบทหลายฉบับควรจะประกาศใช้ได้ทันทีเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 หมายความว่า บางฉบับนั้นสามารถที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะเตรียมการไว้ได้เพื่อรองรับการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายลูกบทในบางเรื่องเป็นการพิจารณาของหน่วยงานเจ้าของเรื่องคือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่ไม่สามารถประกาศใช้ได้ก่อนการประกาศใช้กฎหมายลูกบทที่พิจารณาออกโดยหน่วยงานภายนอกกระทรวง นั้นได้แสดงถึงความไม่พร้อมในขั้นการเตรียมการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

3. ผลการศึกษาดำเนินการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติ

3.1 การประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

ผู้ศึกษาพบว่าดำเนินการประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้แก่บุคคลต่าง ๆ ได้มีรูปแบบการดำเนินการอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1) การเผยแพร่เอกสาร กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้กระจายเอกสารเผยแพร่ไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติในเรื่องการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้ดำเนินการอย่างจริงจังในปีงบประมาณ 2540 (สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

(2) การบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 288) พ.ศ. 2538 รวมถึงกฎหมายลูกบทอื่น ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการดำเนินการทั้งสิ้นเพียง จำนวน 18 ครั้ง โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 จำนวน 3/350 ครั้ง/คน นอกนั้นเป็นการบรรยายให้ความรู้แก่ภาคเอกชน คือ จำนวน 15/1,745 ครั้ง/คน รวมการเผยแพร่ให้แก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ธันวาคม 2539 ถึง พฤษภาคม 2540 รวมทั้งสิ้นเพียงประมาณ 2,100 คนเท่านั้น (สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2540)

3.2 การส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติ

(1) การฝึกอบรมแรงงานใหม่ มีความพยายามให้ภาคเอกชนโดยสถานประกอบการเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพมากขึ้น โดยให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและบริการมาขึ้นของจดทะเบียนดำเนินการฝึกอาชีพในสาขาที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีประกาศไว้ และต้องได้รับการพิจารณารับรองจากนายทะเบียนเป็นการเน้นให้มีการฝึกอบรมฝึกอาชีพให้แก่แรงงานภายในสถานประกอบการอย่างเป็นระบบ และเป็นการช่วยเหลือสถานประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน ซึ่งสถานประกอบการนั้น ๆ จะได้รับการลดหย่อนภาษีในส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการฝึกได้ ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 298) พ.ศ. 2539 จะต้องนำหลักฐานต่อไปนี้มาประกอบ

- 1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ยื่นคำขอ
- 2) สำเนาทะเบียนบ้านหรือการจดทะเบียนนิติบุคคล (กรณีนิติบุคคล)
- 3) สำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หรือสำเนาใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการนั้น ๆ
- 4) แผนที่ตั้งสถานฝึกอาชีพโดยสังเขป
- 5) แผนผังอาคารสถานฝึกอาชีพ โดยสังเขป
- 6) สำเนาเอกสารแสดงคุณสมบัติของผู้ฝึกทุกคน
- 7) เอกสารอื่น ๆ (ถ้ามี)

และเมื่อมีการดำเนินการฝึกในสาขาที่จดทะเบียนไว้ จะต้องจัดทำรายละเอียดต่อไปนี้เสนอต่อนายทะเบียน

- 1) รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการฝึกในแต่ละสาขาอาชีพประกอบด้วย
 - 1.1) รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการฝึก
 - 1.2) แบบสัญญาการฝึกอาชีพ
 - 1.3) สำเนาใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนดำเนินการฝึกอาชีพ
 - 1.4) ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการฝึก
 - 1.5) กรณีผู้รับการฝึกเป็นผู้เยาว์ให้จัดทำหนังสือให้ความยินยอม
 - 1.6) เอกสารอื่น ๆ (ถ้ามี)

ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัตินี้

- 2) จัดทำทะเบียนประวัติผู้รับการฝึกเป็นหลักฐานส่งสำเนาทะเบียนประวัติผู้รับการฝึกให้แก่นายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่เริ่มฝึก
- 3) เมื่อดำเนินการครบตามหลักสูตรให้ทดสอบและออกหนังสือรับรองแก่ผู้รับการฝึกที่ทดสอบผ่านแล้วแจ้งแก่นายทะเบียนตามแบบฟอร์ม

(2) การพัฒนาฝีมือแรงงาน

1) การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน

การยกระดับฝีมือแรงงานให้แก่ลูกจ้างของตน สถานประกอบการที่ต้องการได้รับสิทธิประโยชน์จะต้องยื่นคำขอรับการรับรองหลักสูตรและอนุมัติค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมลูกจ้าง ซึ่งต้องมีหลักฐานประกอบดังนี้

- 1.1) สำเนาหนังสือแสดงการจดทะเบียนและวัตถุประสงค์ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- 1.2) หลักสูตรและค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมพร้อมรายละเอียด
- 1.3) เอกสารอื่นที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนด

2) การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

เป็นการส่งเสริมให้สถานประกอบการได้ให้โอกาสแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการมีการพัฒนาตนเอง โดยเข้ารับการฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน สถานประกอบการจะได้รับประโยชน์ในการนำค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการพัฒนายกระดับฝีมือลูกจ้างของตนเองได้ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 288) พ.ศ. 2538 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 60) รวมถึงตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 284) พ.ศ. 2538

(3) การดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ

คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ได้ถูกแต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2539 และผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมายังไม่มีผลการดำเนินการในการส่งเสริมการฝึกอาชีพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการพิจารณาในประเด็นการสร้างความร่วมมือของภาคเอกชน การพิจารณาจัดทำนโยบายการส่งเสริมการฝึกอาชีพให้ชัดเจนตามอำนาจหน้าที่เพราะที่ผ่านมา มีกิจกรรมที่โดดเด่นเฉพาะในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นเพียงกิจกรรมเดียวในอำนาจหน้าที่เท่านั้น และการปฏิบัติของคณะกรรมการเกี่ยวกับมาตรฐานฝีมือแรงงานนี้ได้เคยมีการดำเนินการมาก่อนภายในคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการฝึกอาชีพเพื่อการพัฒนาแรงงาน ทั้งที่เป็นกำลังแรงงานใหม่และแรงงานในตลาด คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่รับผิดชอบโดยตรงได้มีการพิจารณาให้มีกฎหมายลูกบทจำนวน 7 ฉบับ จากจำนวนกฎหมายลูกบททั้งสิ้น 21 ฉบับ (นับถึงกรกฎาคม 2540)

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องของผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกตว่าเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ต้องการให้ภาคเอกชนนำมาประกอบตามข้อ 3.2 (1) และข้อ 2 1) นั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก อาจเป็นผลให้สถิติของผู้ดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มีน้อยเนื่องจากมีความยุ่งยากของเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ เมื่อเทียบกับการยื่นขอรับรองหลักสูตรและอนุมัติค่าใช้จ่ายในการในการฝึกอบรมลูกจ้าง พิจารณาสถิติเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ณ สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน นับถึงพฤษภาคม 2540 พบว่ามีความแตกต่างกันถึง 1 ต่อ 10 (ผู้ขอจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึก 4 ราย และผู้ขอรับรองหลักสูตร จำนวน 47 ราย)

กล่าวโดยสรุปแล้วผลการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องจะพบว่าประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ คือ

1. การออกกฎหมายลูกบทที่ล่าช้า
2. ปัญหาในทางปฏิบัติของกฎหมายลูกบทที่เป็นภาระยุ่งยากแก่ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติ เช่น ปัญหาทางด้านเอกสาร

เป็นต้น

3. การขาดการหารือร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการออกกฎหมายลูกบท ทั้งในด้านการหารือกับหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องในการพิจารณากฎหมายลูกบท และสถานประกอบการต่าง ๆ ซึ่งต้องเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ตลอดจนไปถึงการหารือในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอยู่
4. การประชาสัมพันธ์ที่ยังทำไม่ได้เต็มที่

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาจากการสอบถามและการสัมภาษณ์

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ผู้ศึกษาได้ศึกษาข้อมูลที่ได้จากการสอบถามและสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม มีผลการศึกษาดังต่อไปนี้

2.1 กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ซึ่งผ่านการอบรมให้ได้รับความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จำนวน 10 คน ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างนี้มีอายุเฉลี่ย 39 ปี เป็นเพศชายถึงร้อยละ 60 และมีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างนั้น ได้แสดงไว้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1

ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างที่ 1

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
1. ปริญญาตรี - นิติศาสตร์	3	30
- รัฐศาสตร์	2	20
- วิศวกรรมศาสตร์/การศึกษา	3	30
- สายช่างอุตสาหกรรม	1	10
2. ต่ำกว่าปริญญาตรี - สายบัญชี	1	10

ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี โดยเป็นผู้ที่จบการศึกษาในสายสังคมศาสตร์ จำนวนร้อยละ 80 กล่าวคือทางด้านนิติศาสตร์ ครุศาสตร์ หรือทางการศึกษา และรัฐศาสตร์ และมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่จบการศึกษาดำกว่าระดับปริญญาตรี

ตารางที่ 2

ตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบของกลุ่มตัวอย่างที่ 1

ตำแหน่ง	จำนวน	ร้อยละ
1. เจ้าหน้าที่บริหารงานฝึกอาชีพ	5	50
2. นิตกร	2	20
3. เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	1	10
4. นักวิชาการฝึกอาชีพ	1	10
5. เจ้าพนักงานธุรการ	1	10

จากตารางที่ 2 ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารซึ่งเป็นตำแหน่งนิตกรและนักวิชาการ ที่เหลืออีกร้อยละ 10 เป็นเจ้าพนักงานธุรการ โดยที่ร้อยละ 80 ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมไปก๊ับงานประจำที่ตนได้รับผิดชอบอยู่ มีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติโดยตรง โดยมีระยะเวลาที่กลุ่มตัวอย่างทำงานเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติโดยเฉลี่ย 1.75 ปี หรือ 1 ปี 9 เดือน

ตารางที่ 3

จำแนกลักษณะของงานประจำของกลุ่มตัวอย่างที่ 1

ลักษณะงานประจำ	จำนวน	ร้อยละ
1. การประสานงานกับภาคเอกชนด้านการฝึกอาชีพ	3	30
2. การประสานงานกับภาคเอกชนทางด้านกฎหมาย	3	30
3. การประสานงานกับภาคเอกชนในด้านการทดสอบฝีมือแรงงาน	2	20
4. อื่น ๆ	2	20

จากตารางที่ 3 ตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบของกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้เข้ารับการอบรมเป็นผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ ส่วนมากจะมีความเกี่ยวข้องกับการประสานงานกับภาคเอกชนถึงร้อยละ 80 ในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน กล่าวคือ ในการฝึกอาชีพในระดับต่าง ๆ ในกิจกรรมหลักของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และมีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ดำเนินการในการประสานงานกับหน่วยงานเฉพาะภายในกรมไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชน เนื่องจากลักษณะงานเป็นงานธุรการและงานสารบรรณของหน่วยงาน

2.1.2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ

ตารางที่ 4

แหล่งที่กลุ่มตัวอย่างที่ 1 ได้รับความรู้เกี่ยวกับ
พระราชบัญญัติก่อนการอบรม

แหล่งข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ
1. เอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ	5	50
2. หัวหน้างาน	2	20
3. เจ้าหน้าที่	2	20
4. อื่น ๆ (การประชุม/สัมมนา)	1	10

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ ในส่วนของการได้รับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติ การได้รับการอบรม และการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อสร้างความเข้าใจในพระราชบัญญัตินี้

ผู้ศึกษาได้พบว่าก่อนการอบรม กลุ่มตัวอย่างได้รับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มาเป็นระยะเวลา 1 ปี 10 เดือน โดยเฉลี่ย ซึ่งร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างได้แจ้งว่าได้รับความรู้จากเอกสารเผยแพร่เพียงอย่างเดียว และอีกร้อยละ 40 ได้มีการรับทราบหรือการอธิบายซักถามข้อมูลเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่กฎหมายของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือหัวหน้างาน เนื่องจากครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เป็นผู้ต้องรับผิดชอบงาน

ด้านกฎหมายโดยตรง และที่เหลือต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ส่วนร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างที่ 1 นี้ได้รับทราบข้อมูลจากการเข้าร่วมประชุมในระดับบริหาร โดยเป็นการเข้าประชุมแทนผู้บริหารของตนหน่วยงาน

ตารางที่ 5

ระดับความเข้าใจเนื้อหาพระราชบัญญัติภายหลังการอบรมของกลุ่มตัวอย่างที่ 1

ระดับความเข้าใจ	จำนวน	ร้อยละ
1. เข้าใจเพียงพอที่จะชี้แจงต่อภาคเอกชนหรือสถานประกอบการที่ตนติดต่อได้	3	30
2. เข้าใจบ้าง แต่ไม่สามารถชี้แจง (ไม่มีความมั่นใจ ต้องศึกษาเพิ่มเติม)	5	50
3. ไม่เข้าใจ ไม่สามารถชี้แจงได้	2	20

สำหรับความเข้าใจในเนื้อหาพระราชบัญญัติภายหลังที่ได้รับการอบรมจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างตอบว่ามีความเข้าใจในพระราชบัญญัติฉบับนี้บ้าง แต่ไม่มั่นใจว่าจะสามารถชี้แจงให้แก่ภาคเอกชนได้ และคิดว่าคงจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องนี้ และมีเพียงร้อยละ 30 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้นที่มีความเข้าใจในเนื้อหาเพียงพอที่จะชี้แจงต่อธุรกิจเอกชนที่ต้องติดต่อด้วย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20 ตอบว่าไม่สามารถที่จะชี้แจงเรื่องพระราชบัญญัติได้เลย

2.1.3 การเผยแพร่พระราชบัญญัติ

ตารางที่ 6

การเผยแพร่พระราชบัญญัติของกลุ่มตัวอย่างที่ 1

การเผยแพร่พระราชบัญญัติ	จำนวน	ร้อยละ
1. ทุกครั้งที่ประสานกับเอกชน*	8	80
2. ไม่ได้เผยแพร่	2	20

* 3 ใน 8 หรือร้อยละ 37.5 ของผู้ที่มีหน้าที่ประสานงานกับภาคเอกชนเป็นผู้ได้รับมอบจากผู้บังคับบัญชาให้รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติโดยตรง

เมื่อสอบถามกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความพยายามในการเผยแพร่พระราชบัญญัตินี้แก่สถานประกอบการหรือธุรกิจเอกชนที่ตนเองติดต่อด้วย โดยที่ 3 ใน 8 หรือร้อยละ 37.5 ของผู้ที่มีหน้าที่ประสานงานกับภาคเอกชนเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์ในเรื่องพระราชบัญญัติ ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เหลืออีกร้อยละ 20 นั้นไม่ได้มีการเผยแพร่เรื่องพระราชบัญญัติฉบับนี้แก่ผู้ที่หน่วยงานตนเองติดต่อด้วยเลย เนื่องจากเป็นการติดต่องานทางค้ำชุนธุรการ และงานสารบรรณต่าง ๆ ของหน่วยงาน

2.1.4 ปัญหาในการเผยแพร่พระราชบัญญัติ

ตารางที่ 7

ปัญหาที่ได้รับการเผยแพร่พระราชบัญญัติของกลุ่มตัวอย่างที่ 1

ปัญหาการเผยแพร่	จำนวน	ร้อยละ
1. ความเข้าใจในพระราชบัญญัติไม่เพียงพอ	5	50
2. เอกสารเผยแพร่ไม่เพียงพอ	4	40
3. ไม่ได้เผยแพร่	2	20
4. ได้รับความสนใจน้อยจากภาคเอกชน	1	10
5. ไม่ได้รับผิดชอบโดยตรง	5	50
6. ไม่ได้ติดตามความคืบหน้า	0	-

จากการสัมภาษณ์พบว่า มีปัญหาในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแก่หน่วยงานภาคเอกชนหรือสถานประกอบการในประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

(1) ในเรื่องความไม่เข้าใจเพียงพอในเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และเป็นเพราะคนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ถึงร้อยละ 50

(2) ไม่มีเอกสารเผยแพร่ที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดทำไว้ หรือมีไม่เพียงพอที่จะเผยแพร่แก่ภาคเอกชนซึ่งมีผู้พบกับปัญหานี้ ถึงร้อยละ 50 และในบางหน่วยงานมีความพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยการถ่ายเอกสารแผ่นพับเพิ่มเติมเพื่อนำไปเผยแพร่แก่สถานประกอบการ

(3) สำหรับร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างแจ้งว่ามีปัญหาภาคเอกชนหรือสถานประกอบการที่ไปเผยแพร่ข้อมูลพระราชบัญญัตินี้ ไม่ค่อยให้ความสนใจหรือให้ความสนใจในเรื่องนี้น้อย

(4) ปัญหาในด้านการไม่ได้ติดตามความคืบหน้า หรือไม่ได้รับความสนใจของภาคเอกชนในการขอรับการจดทะเบียน หรือแม้แต่การให้ข้อมูลเพิ่มเติม ทั้ง ๆ ที่ร้อยละ 30 ของกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ออกเผยแพร่พระราชบัญญัติจะมีหน้าที่โดยตรงก็ตาม

2.1.5 ความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาคาดการเผยแพร่พระราชบัญญัติ

เมื่อผู้ศึกษาสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาคาดการเผยแพร่ข้อมูลพระราชบัญญัตินั้น กลุ่มตัวอย่างได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ ซึ่งสามารถจัดหมวดของการแก้ไขปัญหามา 2 ประเด็นหลัก คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ และเอกสารเผยแพร่ ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ เป็นผู้ที่ได้รับการอบรมความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้แล้ว แต่ยังไม่มีความเข้าใจพระราชบัญญัติเพียงพอที่จะเผยแพร่ข้อมูลแก่สถานประกอบการหรือภาคธุรกิจเอกชนได้ กลุ่มตัวอย่างจึงได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหในเรื่องความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ โดยเสนอแนะมาตรการสำหรับการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติหรือการสร้างเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องพระราชบัญญัตินี้

(1.1) ควรให้เจ้าหน้าที่มีการศึกษาพระราชบัญญัติเพิ่มเติมด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ จนเกิดความเข้าใจ

(1.2) ควรให้เจ้าหน้าที่ได้มีการศึกษาเอกสารเผยแพร่ พระราชบัญญัติก่อนเข้ารับการอบรมที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้อย่างรวดเร็ว

(1.3) ควรให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเข้ารับการอบรมเป็นผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ

(1.4) ควรบังคับให้เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานทุกคนได้รับการอบรมเป็นผู้ปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติ

(1.5) การอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควรเป็นรูปแบบการอบรมเชิงปฏิบัติการ ให้ได้มีการทดลองปฏิบัติจริง ทั้งในด้านการเผยแพร่ข้อมูลพระราชบัญญัติ และการรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกตามพระราชบัญญัติ

(1.6) การอบรมควรมีระยะเวลามากกว่า 1 วัน หรืออย่างน้อย 2 วัน และพยายามสร้างจิตสำนึกในการประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติฉบับนี้แก่เจ้าหน้าที่ทุกคน

(1.7) หน่วยปฏิบัติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรมีการจัดทีมงานปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ โดยดำเนินการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเป็นงานหลัก

(1.8) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานทุกคนไม่คิดว่าเป็นหน้าที่ของตนในการเผยแพร่พระราชบัญญัติหรือตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สนใจศึกษาเรื่องพระราชบัญญัติ ดังนั้น กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงควรมีนโยบายให้เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องศึกษาพระราชบัญญัติและควรมีการบรรจุเรื่องพระราชบัญญัติเป็นข้อสอบในการเลื่อนระดับทุกครั้ง เพื่อกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ศึกษาเพิ่มเติมให้เกิดความเข้าใจพระราชบัญญัติน่ามากยิ่งขึ้น

(2) เอกสารเผยแพร่ สำหรับการนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเอกสารเผยแพร่ ที่กลุ่มตัวอย่างนี้ให้ไว้ สามารถแยกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ เอกสารเผยแพร่อ่านเข้าใจยาก และมีเอกสารเผยแพร่ไม่เพียงพอ ซึ่งแต่ละประเด็นมีผู้นำเสนอความคิดเห็นในการแก้ปัญหา ดังนี้

(2.1) เอกสารเผยแพร่อ่านเข้าใจยาก หรือ ไม่มีความชัดเจน ในประเด็นนี้กลุ่มตัวอย่างได้มีความเห็นให้ปรับปรุงเนื้อหาและรูปแบบการนำเสนอข้อมูล พระราชบัญญัติในเอกสารเผยแพร่งดังต่อไปนี้

2.1.1 ต้องมีการออกรูปแบบเอกสารที่มีรายละเอียดมากกว่านี้

2.1.2 ต้องมีการออกรูปแบบเอกสารที่มีข้อมูลเพิ่มเติม

2.1.3 ควรมีการออกเอกสารเผยแพร่หลายรูปแบบและให้มีข้อมูลครอบคลุม

2.1.4 เอกสารเผยแพร่ควรอ่านเข้าใจง่ายขึ้นไม่ควรใช้สำนวนนักกฎหมายเหมือนที่เป็นอยู่ เพราะยากต่อการตีความ

2.1.5 ควรมีเอกสารเผยแพร่ที่มีรูปแบบที่กระตุ้นความอยากรู้อยากเห็นและนำไปสู่ความสนใจติดตามรายละเอียด

2.1.6 คู่มือการปฏิบัติงานของสถานประกอบการหรือธุรกิจเอกชนควรเป็นรูปเล่มที่สวยงาม น่าอ่าน และใช้สำหรับการอ้างอิงได้

(2.2) เอกสารเผยแพร่มีไม่เพียงพอ ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างนี้เนื่องจากมีความพยายามเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ทั้ง ๆ ที่ไม่ค่อยมีความเข้าใจในเรื่องพระราชบัญญัติเพียงพอที่จะชี้แจงแก่ภาคเอกชน ประกอบกับการไม่มีเอกสารข้อมูลพระราชบัญญัติด้วยแล้วก็ยังเป็นปัญหาในการเผยแพร่จนอาจจะทำให้ไม่มีการเผยแพร่ได้เช่นกัน ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาขอนำเสนอความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่รวบรวมได้ ดังต่อไปนี้

2.2.1 ควรมีเอกสารเผยแพร่ส่งให้หน่วยงานปฏิบัติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะให้ทั่วถึง และมีปริมาณที่มากพอ หรือมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.2.2 ควรมีเอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งให้หน่วยงานต่าง ๆ และผู้ต้องทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับภาคเอกชนให้มากกว่านี้ และให้มีเอกสารที่เพียงพอสำหรับการเผยแพร่

2.2.3 ควรมีนโยบายให้เจ้าหน้าที่เนืองสารถหมายแพร่พระราชบัญญัติไปด้วยทุกครั้งที่ต้องไปติดต่อกับภาครัฐกิจเอกชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์และฝากประชาสัมพันธ์

2.1.6 ความพร้อมในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติของเจ้าหน้าที่

เมื่อเราพิจารณาถึงการศึกษาข้อมูลพระราชบัญญัติของเจ้าหน้าที่ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการเผยแพร่พระราชบัญญัติของเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 10 ตัวอย่างแล้ว ผู้ศึกษาได้สอบถามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษารั้งนี้เกี่ยวกับขั้นตอนในการทำงานตามพระราชบัญญัติว่าแต่ละหน่วยปฏิบัติจะมีความพร้อมในการดำเนินการต่าง ๆ ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติมากน้อยเพียงใด

ข้อมูลที่ผู้ศึกษาได้จากกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานปฏิบัตินั้น ผู้ศึกษาขอนำเสนอโดยแยกความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่

ในหน่วยปฏิบัติหลาย ๆ หน่วยไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในเรื่องพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ และโดยปกติมีจำนวนเจ้าหน้าที่จำกัดอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงควรมีการจัดเจ้าหน้าที่เฉพาะเรื่องนี้รับผิดชอบ เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มีเอกสารต้องตรวจสอบมาก หากมีผู้มาขอรับบริการจำนวนมาก ก็จำเป็นต้องมีการเพิ่มเจ้าหน้าที่ขึ้นมาทำหน้าที่โดยเฉพาะ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาทำพระราชบัญญัติ และจัดทำมาตรการต่าง ๆ (เจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน) ยังชี้ให้เห็นว่าเนื่องจากมีจำนวนเจ้าหน้าที่และเวลาที่จำกัดในการปฏิบัติงานทุกเรื่องในกระบวนการของการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีเวลาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

(2) ขั้นตอนการทำงานตามพระราชบัญญัติ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างดังกล่าว สามารถสรุปความเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับขั้นตอนการทำงานตามพระราชบัญญัตินั้น พบว่ามีขั้นตอนต่าง ๆ มาก ซึ่งมิได้หมายถึงขั้นตอนการขอรับจดทะเบียนแต่หมายถึงขั้นตอนภายหลังการจดทะเบียนดำเนิน

การฝึกของสถานประกอบการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ยังไม่แน่ใจว่าจะมีปัญหาใดหรือไม่ เนื่องจากยังไม่มีการปฏิบัติจริง จึงยังไม่เห็นปัญหาแต่ก็ยังมีความเห็นว่าสมควรมีการแก้ไขขั้นตอนของกฎหมายในการจดทะเบียนเป็นลายลักษณ์อักษร

นอกจากนี้ในขั้นตอนของการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ควรศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อที่จะได้สามารถให้คำแนะนำแก่ภาคเอกชนได้

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยปฏิบัติซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ปริมณฑลว่า จะมีปัญหาในขั้นตอนการยื่นขอจดทะเบียนของภาคเอกชน และได้เสนอว่าถ้าหากต้องการให้ขั้นตอนต่าง ๆ มีความสะดวกมากกว่าขั้นในการปฏิบัติ และช่วยให้ภาคเอกชนได้ประโยชน์มากขึ้น ควรมีการมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานตั้งทีมที่ปรึกษาในเรื่องนี้ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 กลุ่มผู้บริหารที่มีส่วนในการจัดทำมาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการค้าอาชีพ พ.ศ. 2537 จำนวน 15 คน ซึ่งมีข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์สรุปได้ดังนี้

2.2.1 ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่งนี้มีอายุเฉลี่ย 48 ปี ร้อยละ 60 ของกลุ่มตัวอย่างเป็นเพศหญิง และร้อยละ 66 เป็นผู้ที่มิภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร สำหรับการศึกษากลุ่มตัวอย่างผู้ศึกษาในระดับปริญญาโทมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่จบการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี โดยกลุ่มผู้บริหารนี้อยู่ในตำแหน่งงานปัจจุบันมาแล้วโดยเฉลี่ย 2.6 ปี และได้ทำงานเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติโดยเฉลี่ย 4.5 ปี

ตารางที่ 8

การมีส่วนร่วมของผู้บริหารในการจัดทำมาตรการ การพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายลูกบท

รูปแบบการมีส่วนร่วม	จำนวน	ร้อยละ
1. คณะทำงานร่าง พ.ร.บ.	6	40
2. คณะทำงานร่าง กฎหมายลูกบท และแนวทางปฏิบัติ	9	60
3. คณะทำงานปรับปรุง กฎหมายลูกบท	7	47

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานหลายท่านพบว่า บางท่านแม้ว่าจะมีส่วนทำงานเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 รวมถึงมีส่วนในการจัดทำกฎหมายลูกบท แต่ก็ยังมีหลายท่านที่ยังไม่มีความเข้าใจในเรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 พอเพียงที่จะประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงาน ต่าง ๆ หรือให้คำแนะนำแก่ผู้สนใจได้

ฉะนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นควรมีการปรับปรุงในทางปฏิบัติให้ผู้บริหารต้องติดตาม ความคืบหน้าของพระราชบัญญัติในประเด็นต่าง ๆ ทั้งเรื่องกฎ ระเบียบ มาตรการ ปัญหา ในทางปฏิบัติ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กรม ควรที่เจ้าหน้าที่ทุกคน โดยเฉพาะผู้บริหารจำเป็นต้องทราบและต้องเป็นการทราบอย่าง ละเอียดยุติสมควรด้วย

2.2.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเกี่ยวกับ ความคิดเห็นที่มีต่อพระราชบัญญัติรวมถึงปัญหาอุปสรรคของพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อภาค เอกชนแล้ว ผู้บริหารได้ให้ความคิดเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ช่วยให้ภาคเอกชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้นเพราะภาครัฐ ไม่สามารถดำเนินการได้ทัน และไม่ ตรงกับความต้องการแท้จริง นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ ฉบับที่ 8 ที่เน้นการพัฒนากำลังคน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งโดยแท้จริง แล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้ควรได้มีการประกาศใช้มานานแล้ว แต่ก็นับว่ายังมีการประกาศใช้ที่ ไม่ล่าช้าเกินไปนัก เนื่องจากปัจจุบันประเทศอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในด้านแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศใกล้เคียงซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาแรง งานให้มีคุณภาพดีกว่าเพราะค่าจ้างขั้นต่ำของเราน่าสูงกว่าประเทศเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันที่ที่มีการประกาศใช้เพราะขาดกฎหมาย ลูกบทรองรับ

ตารางที่ 9

ทัศนคติของผู้บริหารต่อพระราชบัญญัติและกฎหมายลูกบท

ลำดับที่	ปัญหาและอุปสรรค	จำนวน	ร้อยละ
1.	ความยุ่งยากในการปฏิบัติ	15	100
2.	การประชาสัมพันธ์	8	53
3.	แรงจูงใจ	6	40
4.	การตีความ	4	27

ผู้บริหารที่ให้สัมภาษณ์ได้ให้ทัศนะต่อขั้นตอนและมาตรการต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ว่า การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความยุ่งยากไม่มีความสะดวกแก่ภาคเอกชนในทางปฏิบัติ จนบางครั้งดูเหมือนเป็นการบังคับมากกว่าการส่งเสริม อีกทั้งหลาย ๆ ท่าน ได้มีทัศนะเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ว่าเป็นภาษาที่เข้าใจยากเนื่องจากเป็นภาษากฎหมาย รวมไปถึงความไม่ชัดเจนในเนื้อหาว่าภาคเอกชนต้องปฏิบัติและดำเนินการอย่างไรบ้าง กฎระเบียบต่าง ๆ จะต้องมีความเคร่งครัดเพียงใด อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่ครอบคลุมชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการฝึกผู้ที่เป็นลูกจ้างรวมถึงแรงจูงใจและการได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกล่าว คือ ไม่เกิดเสร็จในตัวของมันเอง และที่สำคัญคือยังไม่ได้เร่งสร้างความเข้าใจหรือได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ภาคเอกชนเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในทางนโยบายที่ทำให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานไม่มีความพร้อมในทางปฏิบัติดำเนินการ ตั้งแต่การเตรียมแผนการจัดการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติไม่มีภาพในเชิงรุกทั้งในการบริหารการดำเนินการด้านพระราชบัญญัติ ด้านงบประมาณ และกำลังคน

2.2.3 การเผยแพร่พระราชบัญญัติของผู้บริหาร

ผู้บริหารกว่าร้อยละ 50 ได้ให้ความสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์เผยแพร่และสร้างความเข้าใจแก่ภาคเอกชน

ตารางที่ 10

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการเผยแพร่พระราชบัญญัติของผู้บริหาร

ลำดับที่	รูปแบบการเผยแพร่	จำนวน	ร้อยละ
1.	การบรรยายให้ภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง	5	33
2.	การเผยแพร่ข้อมูลและเอกสาร	5	33
3.	การให้คำแนะนำแก่ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจ	4	27
4.	การประสานงานกับภาคเอกชน	3	20
5.	การชี้แจงแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3	20
6.	การอภิปรายร่วมกับเอกชน	2	13

ผู้บริหารที่มีส่วนร่วมในการเผยแพร่พระราชบัญญัติ ส่วนมากจะเป็นการให้การบรรยายและให้คำปรึกษาแนะนำแก่สถานประกอบการต่าง ๆ ในลักษณะที่ถูกเชิญให้ไป

บรรยาย นอกจากนี้จะเป็นการจัดสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และการเผยแพร่เอกสารข้อมูลพระราชบัญญัติแก่บุคคลต่าง ๆ รวมทั้งสื่อมวลชน

การมีส่วนช่วยเผยแพร่พระราชบัญญัตินี้ทำให้ผู้บริหารได้รับข้อมูลย้อนกลับจากภาคเอกชน และผู้เกี่ยวข้องว่าภาคเอกชนจะมีความกระตือรือร้นในเรื่องนี้มาก เพราะเขาได้รับสิทธิประโยชน์แต่ส่วนมากภาคเอกชนยังไม่ค่อยรู้จักว่ามีพระราชบัญญัตินี้และสถานประกอบการที่สนใจส่วนมากจะสนใจการฝึกลูกจ้างของตนเองมากกว่า นอกจากนี้ยังมีเรื่องความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในประเด็นต่าง ๆ ขึ้นตอน และเอกสาร ความเข้าใจในเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และกฎหมายลูกบท เพราะค่อนข้างเป็นกฎหมายที่เข้าใจยาก และเอกสารเผยแพร่ก็อ่านเข้าใจยาก และยังมีประเด็นในเรื่องของความไม่พร้อมที่จะปฏิบัติของภาคเอกชนในส่วนของการจดทะเบียนเพื่อดำเนินการฝึก

นอกจากการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้วยตนเองของผู้บริหารแล้วยังได้มีการกำชับเจ้าหน้าที่ให้มีการทำการประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติอยู่เสมอ รวมถึงการจัดทีมงานออกประสานงานการฝึกอาชีพ และประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติตามสถานประกอบการต่าง ๆ ด้วย

2.2.4 ความคิดเห็นต่อการจัดทำมาตรการตามพระราชบัญญัติ

ตารางที่ 11

ทัศนคติของผู้บริหารต่อการจัดทำมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ

ลำดับที่	ข้อบกพร่อง	จำนวน	ร้อยละ
1	ขาดการมีส่วนร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง	15	100
2	ขาดความคล่องตัว	10	67
3	ขาดความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่น ๆ	2	13

จากการที่มีปัญหาในทางปฏิบัติหลาย ๆ ประการอันสืบเนื่องจากระเบียบขั้นตอนตามพระราชบัญญัตินั้น ผู้บริหารได้ให้ทัศนะในเรื่องพระราชบัญญัติและมาตรการต่าง ๆ ไว้ในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ขาดการมีส่วนร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง ผู้บริหารได้ให้ข้อมูลแก่ผู้ศึกษาว่าที่ผ่านมาจากชั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ หรือกฎหมายลูกบท ไม่มีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการหารือโดยตรง มีแต่เพียงการนำความคิดเห็นหรือประสบการณ์ที่เจ้าหน้าที่ได้เคยมีการประสานงานกับภาคเอกชนมานำเสนอ เพื่อการจัดทำมาตรการต่าง ๆ ขึ้น ทำให้ขาดข้อมูลที่เป็นประโยชน์โดยเฉพาะในการปฏิบัติของภาคเอกชน เพราะเจ้าหน้าที่ที่จัดทำกฎหมายลูกบทและมาตรการต่าง ๆ ไม่ได้มีความรอบรู้ ที่ผ่านมามีเมื่อไม่มีภาคเอกชนเข้าร่วมในการดำเนินการร่าง โดยตรงก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการเสนอแนะของภาคเอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของกรมปิดกั้นความคิดในการแก้ปัญหา การพิจารณากฎหมายโดยเพียงรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในกรมด้วยกันเองเท่านั้น อีกทั้งมิได้มีการคิดเพื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นไว้ด้วย

นอกจากการขาดการมีส่วนร่วมกับภาคเอกชนแล้วยังขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่กรมสรรพากรในการจัดทำมาตรการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้เขาไม่ทราบเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจึงมีออกมาหลายฉบับและได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งเงื่อนไขในการขอรับสิทธิประโยชน์อีกด้วย

การดำเนินการพิจารณาโดยมิได้นำผู้เกี่ยวข้องโดยตรงมามีส่วนร่วมในการหารือ ทำให้กฎหมายลูกบทที่ออกมาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือหลักการเดิมของพระราชบัญญัติ และในหลายประเด็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ หรือดำเนินการได้แต่ขาดความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ เพราะมีเงื่อนไขมากและไม่ชัดเจน

การดำเนินการต่าง ๆ กลายเป็นความต้องการของรัฐเพียงฝ่ายเดียวทำให้ภาคเอกชนไม่เห็นความสำคัญ ไม่เห็นประโยชน์ และไม่เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร

นอกจากนี้แม้ว่าจะมีการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน แต่ในทางปฏิบัติจริงฝ่ายรัฐบาลยังไม่ได้ใช้กลไกนี้เท่าที่ควร การออกกฎหมายลูกบทต่าง ๆ ไม่ได้ฟังความคิดเห็นของเขาเท่าที่ควร เป็นการทำงานที่ขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ และมีการกำหนดเงื่อนไขมากยุ่งยากแก่การปฏิบัติ

จากความคิดเห็นของผู้บริหารผู้ศึกษาขอสรุปว่า การขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้กฎหมายลูกบทที่ออกมาเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานเพราะกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อภาคเอกชนผู้ดำเนินการ การที่เราขาดการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการสำคัญทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

2. ขาดความคล่องตัว เนื่องจากการออกกฎหมายลูกบทเป็นไปอย่างล่าช้าตามขั้นตอนของทางราชการทำให้ขาดความคล่องตัว เพราะเป็นความพยายามที่จะใส่แนวคิดในการจัดระเบียบในการฝึกอาชีพไว้ ผนวกกับการที่นักกฎหมายของกรมไม่มีการชี้แจงประสานงานเป็นการภายในเพื่อทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงไม่ได้มีการหารือกับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายภายนอกกรมทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายที่ออกมามีความเป็นสากลและปฏิบัติได้จริง เพราะในการจัดทำระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ จะต้องรอบรู้ในทุกด้าน เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น และต้องมีการคิดคาดการณ์เพื่อสำหรับอนาคต การแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ นั้น นักกฎหมายของกรมมีความเห็นว่าต้องรอให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเสียก่อนจึงค่อยดำเนินการแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยากต่อการตีความอยู่แล้ว กฎหมายลูกบทที่ออกมาก็ไม่ได้เป็นการช่วยเหลือให้การตีความในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัตินี้ง่ายขึ้น แต่กลับทำให้มีความยุ่งยากมากขึ้นไปอีก

3. ขาดความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่น ๆ สำหรับผู้บริหารที่มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติและมาตรการต่าง ๆ ขาดความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่น ๆ ให้เหตุผลไว้ว่าในเรื่องของการคุ้มครองแรงงาน และการคุ้มครองผู้รับการฝึก ควรที่จะมีการเชื่อมโยงกฎหมายที่อยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานมาดำเนินการให้เกิดประโยชน์ โดยการให้มีการหารือร่วมกันในการจัดทำกฎหมายลูกบทตามพระราชบัญญัติ กับนักกฎหมายที่อยู่ในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมด้วยว่าน่าจะมีมาตรการใดที่จะอำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชนได้มากยิ่งขึ้น ได้แก่ กฎหมายมาตรฐานในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

2.2.5 ความคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติและมาตรการตามพระราชบัญญัติ

ตารางที่ 12

ประเด็นที่ผู้บริหารต้องการให้แก้ไขปรับปรุง

ลำดับที่	ประเด็นที่ต้องการให้แก้ไขปรับปรุง	จำนวน	ร้อยละ
1	การเพิ่มสิทธิประโยชน์	6	40
2	การเพิ่มมาตรการสนับสนุน	6	40
3	การปรับปรุงมาตรการเพื่อจูงใจ	6	40
4	การฝึกอาชีพครบวงจร	4	27
5	การคุ้มครองผู้รับการฝึก	4	27
6	ความชัดเจนในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ	3	20
7	การปรับปรุงกฎหมายเรื่อย ๆ	2	13

สำหรับความกึกก้องของผู้บริหารต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติและมาตรการต่าง ๆ นั้น ผู้บริหารได้ให้ทัศนะในเรื่องนี้ไว้อย่างกว้างขวางโดยร้อยละ 40 ของผู้บริหารให้ทัศนะว่าควรมีทั้งการให้เพิ่มมาตรการต่าง ๆ สิทธิประโยชน์ ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขมาตรการให้เป็นการจูงใจ ไม่ใช่การบังคับควบคุม นอกจากนี้ยังมีผู้บริหารถึงร้อยละ 27 ที่ต้องการให้กวัดแกว่งผู้ที่เป็ นลูกจ้างและมีใช้ลูกจ้างอยู่ในระบบเดียวกัน นอกนั้นยังมีการเสนอให้ปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนเชื่อมโยงกับมาตรฐานสากลด้วย ซึ่งสรุปประเด็นที่ผู้บริหารต้องการให้แก้ไขปรับปรุงได้ ดังนี้

(1) การเพิ่มสิทธิประโยชน์ ผู้บริหารจำนวนมากมีความคิดเห็นว่ สิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิมนั้น ไม่เพียงพอที่จะดึงดูดภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการฝึกอาชีพ ตามพระราชบัญญัติโดยสมัครใจ การที่จะให้ภาคเอกชนสนใจมาขอรับการจดทะเบียนมากขึ้นเพื่อทางราชการจะได้มีโอกาสให้คำแนะนำในการปรับปรุงรูปแบบการฝึกอาชีพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น ควรที่จะต้องเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี กล่าวคือ

(1.1) การนำค่าใช้จ่ายจากการฝึกมาลดหย่อนภาษีเงินได้นั้น ควรที่จะสามารถลดหย่อนได้มากขึ้นกว่าเดิม หรืออย่างน้อยควรเป็น 2 เท่า เพราะจะช่วยให้อาณาประกอบการขนาดกลางและเล็กเพิ่มความสนใจ และมาเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติมากขึ้น

(1.2) สำหรับการฝึกที่ดำเนินการให้แก่ผู้ที่มีใช้ลูกจ้างของสถานประกอบการ ควรที่จะสามารถหักค่าใช้จ่ายได้มากกว่าการฝึกอาชีพเพิ่มเติมให้แก่ลูกจ้างของสถานประกอบการ เพราะโดยปกติสถานประกอบการจะมีการฝึกอาชีพเพิ่มเติมให้แก่ลูกจ้างพนักงานอยู่แล้ว

(1.3) การได้รับลดหย่อนภาษีนำเข้าเครื่องจักรบางประเภทที่จำเป็นต่อการฝึก ทั้งนี้สำหรับกิจการที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เพราะกิจการที่ดำเนินการผลิตเพื่อการส่งออกจะได้รับสิทธิพิเศษในเรื่องภาษีเครื่องจักรในการผลิตอยู่แล้ว

(2) การเพิ่มมาตรการสนับสนุน นอกจากการเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแล้ว ผู้บริหารหลายท่านได้พิจารณาว่าควรที่จะมีการนำมาตรการหลาย ๆ อย่างมาใช้ในการสนับสนุนการฝึกอาชีพ ได้แก่

(2.1) การสนับสนุนด้านวิทยากรชาวต่างประเทศ ในด้านการอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าว (work permit) ซึ่งปัจจุบันกำลังพยายามดำเนินการอยู่

(2.2) การเก็บเงินสมทบจากภาคเอกชน เหมือนเช่นกรณีการจ่ายเงินสมทบในการไม่รับคนพิการเข้าทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้ภาคเอกชนเห็นความสำคัญของพระราชบัญญัติมากขึ้น และเข้าร่วมความรับผิดชอบในการฝึกอาชีพ โดยมีทางเลือกว่าจะลงทุนในการฝึกเอง หรือจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเพราะปัจจุบันสถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการฝึกอาชีพ

(2.3) การให้รางวัลหรือลงโทษ พระราชบัญญัตินี้อาจมีการกำหนดการให้รางวัลหรือบทลงโทษบางอย่างที่จะกระตุ้นให้สถานประกอบการเห็นความสำคัญในการร่วมดำเนินการฝึกอาชีพ และมีความรับผิดชอบต่อสังคมในเรื่องนี้โดยมีการกำหนดเงื่อนไข แต่อย่างน้อยต้องเป็นมาตรการที่จะช่วยส่งเสริมในการดำเนินธุรกิจของสถานประกอบการ ทำให้เขามาขอรับการจดทะเบียนมากขึ้น

(2.4) ให้มีการนำเรื่องกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เข้าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพด้วย

(3) การปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ เพื่อจูงใจ มาตรการที่มีอยู่เดิมนั้นผู้บริหารมีความเห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชนในทางปฏิบัติ ทำให้ไม่ได้รับความสนใจเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการที่มีอยู่เดิมให้ภาคเอกชนรู้สึกว่าได้เป็นภาระยุ่งยากแก่เขา และมีใช้การบีบบังคับดำเนินการ

(3.1) ครูฝึก หรือผู้ฝึก

(3.1.1) สถานประกอบการอาจไม่จำเป็นต้องมีครูฝึกประจำก็ได้ สถานประกอบการนำที่จะสามารถจ้างจากแหล่งอื่นได้ แต่สถานที่เขาจะต้องเตรียมเอาไว้ในโรงงาน

(3.1.2) ควรลดคุณสมบัติที่ได้กำหนดไว้ในเงื่อนไขของกฎหมายลูก
บท

(3.2) ด้านเอกสาร ควรที่จะปรับให้มีความเข้มข้นน้อยลงในการยื่นขอจดทะเบียนในแต่ละชั้นตอน ยกตัวอย่างเช่น การยื่นหลักฐานอย่างละเอียด ควรจะลดหย่อนเป็นการนำเสนอเพียงหัวข้อหลักฐานเท่านั้น

(3.3) อื่น ๆ ควรที่จะมีการพิจารณาให้เกิดความสะดวกในทางปฏิบัติแก่ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการจูงใจไม่ให้เป็นภาระที่มากเกินไป

(4) การฝึกอาชีพครบวงจร ผู้บริหารหลายรายได้แสดงความเห็นว่าในการดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เบ็ดเสร็จในตัวเอง มีการแยกการพิจารณาการฝึกอาชีพสำหรับผู้ที่เป็นลูกจ้างและผู้ที่มีใช้ลูกจ้างในกฎหมายลูกบท อีกทั้งการดำเนินการของสถานประกอบการตามพระราชบัญญัตินี้ก็แตกต่างกัน การฝึกลูกจ้างเพียงใช้การขอรับรองหลักฐานเท่านั้น แต่การดำเนินการฝึกอาชีพจะต้องมีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากซับซ้อนมากมาย ฉะนั้นควรเป็นระบบเดียวกัน โดยใช้พระราชบัญญัติเป็นหลัก

(5) ความชัดเจนในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะยังมีมาตรการบางอย่างที่ไม่ชัดเจนในขั้นตอนการดำเนินการของภาคเอกชน ได้แก่ การแจ้งทะเบียนสำหรับการดำเนินการฝึกตามพระราชบัญญัติ มาตรการทางด้านค่าจ้างขั้นต่ำเนื่องจากระบบค่าจ้างแรงงานก็ยังคงมีความสับสนอยู่มากในปัจจุบัน ซึ่งควรระบุไว้ว่าจะให้เขาร่วมมือในเรื่องนี้อย่างไร

ควรจะต้องมีการระบุว่าจะให้ภาคเอกชนเข้าร่วมมือดำเนินการอย่างไรแน่ จะต้องมีการลงทุนในการตั้งเป็นสถานฝึกอาชีพเลยหรือไม่

(6) การคุ้มครองผู้รับการศึกษา ในด้านความปลอดภัย และมาตรฐานในสาขาอาชีพที่เป็นสากล ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงด้านความปลอดภัยของผู้รับการศึกษา ในการเข้าฝึกงานในสถานประกอบการ โดยควรมีการกำหนดใบอนุญาตของช่างแต่ละสาขา เพื่อเชื่อมโยงกับระบบมาตรฐานสากลให้มีความปลอดภัยในชีวิตและกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณามีให้กฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีความขัดแย้งกันเอง

(7) การปรับปรุงกฎหมายอยู่เสมอ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ไม่มียุทธศาสตร์ ทำให้การบังคับทำไม่ได้เต็มที่ ในระยะแรกอาจจะเป็นการส่งเสริมและค้ำจุนไป ค่อยมีการปรับปรุงรูปแบบเป็นการบังคับ

2.2.6 ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติ

การสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ศึกษาได้ขอทราบความคิดเห็นในการปรับปรุงนโยบายการบริหารการส่งเสริมการฝึกอาชีพของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งผู้บริหารได้ให้ความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างน่าสนใจ ดังต่อไปนี้

(1) ควรเร่งให้มีการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกคนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้มีความเข้าใจพระราชบัญญัติฉบับนี้ทั้งในด้านหลักการและเนื้อหาของพระราชบัญญัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกคนทราบบทบาทของตนในการดำเนินการเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ และสามารถให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ที่สนใจได้ โดยจะต้องให้มีความชัดเจนในการให้คำปรึกษาแก่ภาคเอกชน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องศึกษาพระราชบัญญัติอย่างจริงจังจนมีความแตกฉานเรื่องนี้มากขึ้น ซึ่งการสร้างความรู้เข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่นี้อาจจะต้องพิจารณาตามพื้นฐาน ภาวะการตัดสินใจของแต่ละกลุ่ม และถ่ายทอดให้ตรงประเด็นและกระตุ้นให้ทุกคนมีความสนใจในเรื่องพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ตลอดเวลา

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การเร่งดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการเตรียมความพร้อมในอันดับแรกที่จะมีความสามารถในการตอบข้อซักถาม และให้การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ โดยการดำเนินการเชิงรุกเข้าถึงแต่ละกลุ่มสถานประกอบการได้มากขึ้น

(2) การเร่งจัดทำประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องพระราชบัญญัตินี้ จะต้องมีการเร่งอธิบายและมีความถี่ จะต้องทำอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ซึ่งอาจทำได้โดย

(2.1) การจัดทำเอกสารที่มีความเข้าใจง่าย ไม่ใช่ภาษากฎหมาย และมีความดึงดูดใจให้อ่าน ให้ศึกษา รวมทั้งควรจะมีการกระจายให้รวดเร็ว และทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย

(2.2) จัดทำสื่อเผยแพร่ต่าง ๆ ได้แก่ วิดีทัศน์ เพื่อเผยแพร่ไปตามสถานประกอบการต่าง ๆ เช่นเดียวกับเอกสารเผยแพร่ รวมทั้งสื่อเชิงพาณิชย์ต่าง ๆ

(2.3) การจัดทีมประชาสัมพันธ์ เป็นการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเข้าสู่กลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ

การดำเนินการประชาสัมพันธ์ ในเชิงรุกระยะแรกควรจะเริ่มที่กลุ่มนิคมอุตสาหกรรม และกลุ่มกิจการขนาดใหญ่ก่อน แล้วจึงค่อยขยายผล ทั้งนี้เพื่อให้สถานประกอบการได้ทราบถึงประโยชน์ของพระราชบัญญัติและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ รวมทั้งแนวทางที่เขาสามารถเข้าร่วมดำเนินการศึกษาอาชีพได้อย่างไรบ้าง เนื่องจากกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีความละเอียด การนำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ จึงไม่เพียงพอ

(3) การปรับปรุงมาตรการจูงใจต่าง ๆ ให้มีความสะดวกแก่ภาคเอกชน เพราะการที่จูงใจต่าง ๆ มีความยุ่งยากแก่การดำเนินการของภาคเอกชนทำให้ไม่เป็นที่สนใจเข้ามาสู่ระบบการศึกษา ดังนั้นจึงควรมีการเร่งรัดให้มีการพิจารณาขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรค ทั้งนี้ ได้แก่ เอกสารและเงื่อนไขต่าง ๆ โดยการปรับปรุงในขั้นตอนนี้ควรมีการนำภาคเอกชน หรือผู้ปฏิบัติเข้ามานำเสนอความคิดเห็นหรือร่วมปรึกษาหารือด้วย

(4) จัดทำคู่มือ/แนวปฏิบัติ ทั้งของเจ้าหน้าที่และภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะตัวพระราชบัญญัติและกฎหมายลูกบทมีกฎระเบียบที่มีเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย โดยที่การทำงานตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องแสดงความทันสมัยไม่น้อยหน้าภาคเอกชน คือ ต้องมีความ HI - TECH ต้องสร้างภาพพจน์ในการติดต่อกับราชการที่ดีต่อภาคเอกชน โดยเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติภารกิจส่งเสริมอย่างจริงจังและจริงใจ

(5) จัดทำนโยบายการบริหารการส่งเสริมการศึกษา ในระยะสั้นนี้ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยผู้บริหารจะต้องมีการวางนโยบายในการส่งเสริมการศึกษาศึกษาให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายต่อไป โดยควรจะมีการจัดทำแผนงาน ระยะสั้น ทั้งด้านการปฏิบัติการส่งเสริมการศึกษาศึกษาตามพระราชบัญญัติ แผนทางด้านงบประมาณ และกำลังคน ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารพระราชบัญญัติ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะที่ผ่านมาในการปฏิบัติการเรื่องการส่งเสริมการศึกษาศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ยังไม่มีนโยบายหรือภาพที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ควรมีแผนในการแก้ปัญหาในการจดทะเบียนเพื่อให้เป็น การส่งเสริมจริง ๆ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติในทุกด้าน เพื่อเป็นการสร้างความ ร่วมมือของภาคเอกชน และเป็นการเตรียมความพร้อมของภาคเอกชนในการดำเนินการ ฝึกอาชีพ โดยจะต้องให้คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

(6) เร่งศึกษาถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้การ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ต่อมวลชน และการแก้ไขจุดบกพร่องได้อย่างทันเหตุการณ์

(7) ควรรื้อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อผู้บริหารของประเทศในเรื่องของพระ ราชบัญญัติฉบับนี้ และให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยว ข้องกับการออกกฎ ระเบียบ มาตรการ สิทธิประโยชน์ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็น ทางการ เพื่อให้เขาได้รับทราบหลักการ เจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติ อันจะ เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายในการส่งเสริมการฝึกอาชีพต่อไป

2.3 กลุ่มสถานประกอบการที่จดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติ

กลุ่มตัวอย่างที่ 3 เป็นเจ้าหน้าที่ของสถานประกอบการซึ่งรับผิดชอบได้ ศึกษาและติดต่อกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในเรื่องการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึก ตามพระราชบัญญัติ จำนวน 5 ราย ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ 3 นี้ ผู้ ศึกษาขอสรุปรายงาน ดังนี้

2.3.1 ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างนี้ทั้งหมดเป็นผู้บริหารระดับกลางถึงระดับสูงของ บริษัท มีหน้าที่รับผิดชอบด้านบุคลากรของบริษัท และเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในด้านการบริหารงานของบริษัทหรือสถานประกอบการ และเป็นผู้สนใจศึกษา เรื่องพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมีอายุเฉลี่ย 42 ปี และมีสัดส่วนเป็นเพศชาย : เพศหญิง คือ 3 : 2 กลุ่มตัวอย่างกลุ่มนี้มีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวข้องกับการ พัฒนาบุคลากรหรือการฝึกอาชีพมาไม่ต่ำกว่าคนละ 2 ปี กล่าวคือ มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรมาแล้ว โดยเฉลี่ย 10.5 ปี สำหรับระดับการศึกษาของกลุ่ม ตัวอย่างนี้มีตั้งแต่ระดับประกาศ

นียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จนถึงระดับปริญญาโท ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี กลุ่ม

ตัวอย่างกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีเพียงรายเดียวที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรีซึ่งผู้ศึกษาก็ได้พิจารณาว่าเป็นจังหวัดที่อยู่โดยรอบกรุงเทพมหานครจนเกือบเป็นปริมณฑล

2.3.2 การแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนแรงงานฝีมือของสถานประกอบการ

เอกชน

ข้อมูลที่กลุ่มตัวอย่างได้ให้สัมภาษณ์ เมื่อผู้ศึกษาสอบถามถึงปัญหาของสถานประกอบการในด้านการขาดแคลนแรงงานฝือนั้น พบว่าทุกแห่งที่มาขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกตาม พ.ร.บ. นี้ ประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้ให้สัมภาษณ์ถึงวิธีที่บริษัทดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหานี้เรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

ร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่างนี้ตอบว่ามีการฝึกอบรม โดยที่ 3 ใน 5 มีการประกาศรับพนักงานแล้วฝึกพนักงานเอง และ 1 ใน 3 นั้น มีการเปิดเป็นศูนย์การฝึกอบรมระยะสั้น เพื่อเป็นการเพิ่มความรู้อื่นๆให้แก่พนักงานเฉพาะด้านช่างกลโรงงานที่สถานประกอบการขาดแคลน และได้ดำเนินการศูนย์ฝึกนี้มาเป็นระยะเวลา 5 ปีแล้ว นอกจากการรับสมัครพนักงานที่หน้าบริษัท หรือมีการให้พนักงานแนะนำคนเข้ามาทำงาน แล้วนำมาฝึกอยู่ตลอดเวลาแล้วยังมีสถานประกอบการที่รับนักเรียนเข้ามาฝึกงานด้วย กล่าวคือ มี 1 ราย ที่จะรับเด็กนักเรียนที่จบใหม่มาฝึกงานเป็นระยะเวลา 120 วันก่อนที่จะพิจารณารับเข้าเป็นพนักงาน และมีอีก 1 แห่ง ที่ได้มีการรับเด็กนักเรียนในโครงการ Dual Vocational Training - DVT ของกรมอาชีวศึกษาเข้ามาฝึกงานอยู่ด้วย ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เหลืออีก 1 ราย ที่ไม่ได้แจ้งว่ามีการฝึกอบรมพนักงานหรือไม่นั้นตอบว่าบริษัทใช้วิธีการค่าแรงลอยตัวในการแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนแรงงานฝีมือ

2.3.3 ความคิดเห็นต่อ พ.ร.บ. ในการแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนแรงงานฝือ

มือ

เมื่อผู้ศึกษาสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนแรงงานฝีมือของบริษัทนั้น กลุ่มตัวอย่างได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า พระราชบัญญัตินี้สามารถช่วยเหลือในการแก้ไขการ

ขาดแคลนแรงงานฝีมือได้บ้างคือในระดับหนึ่งเท่านั้นและได้ให้เหตุผลไว้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชนหรือบุคคลภายนอกให้เข้ามาดำเนินการฝึกอาชีพ แต่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือในส่วนหนึ่งมาจากพฤติกรรมของผู้ใช้แรงงานเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมของเด็กที่จบใหม่ ทำให้เด็กไม่ค่อยมีความอดทนต่อความลำบาก ทำให้ผู้ประกอบการประสบปัญหาการเข้า - ออกงานมาก เพราะเด็กต้องการเงินที่ดีกว่า

2.3.4 การรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ

เมื่อศึกษาว่าสถานประกอบการที่ขอรับการจดทะเบียนเหล่านี้ ได้รับทราบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้จากแหล่งใดนั้น กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลว่าโดยส่วนใหญ่จะได้รับการรับทราบข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ทั้งโดยจากการจัดประชุมสัมมนาของกลุ่มอุตสาหกรรมและ โดยการประชาสัมพันธ์ของสภาอุตสาหกรรมในจังหวัด ในกลุ่มตัวอย่างนี้มีเพียง 1 ราย ที่ได้ให้ข้อมูลว่ามีผู้จัดการฝ่ายบุคคลของบริษัทได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย และผู้ศึกษาได้รับการรับทราบจากเจ้าหน้าที่ว่าบริษัทนี้เป็นรายแรกที่ได้มาขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกตามพระราชบัญญัติ

2.3.5 มูลเหตุที่ตัดสินใจจดทะเบียน

เมื่อศึกษาแล้วว่าบริษัทเหล่านี้ได้รับการรับทราบข้อมูลด้วยวิธีการใดแล้วต่อไปก็เป็นการศึกษาถึงมูลเหตุจูงใจที่ทำให้บริษัทได้ตัดสินใจขอรับการจดทะเบียน จาก การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทำให้ได้ทราบว่า มูลเหตุจูงใจประการสำคัญก็คือกิจการประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ สาเหตุต่อ ๆ มา ก็คือ บริษัทสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการลดหย่อนภาษีได้อย่างเต็มที่เพราะบริษัทมีการดำเนินกิจกรรมการฝึกอาชีพหรือการฝึกอบรมให้แก่พนักงานภายในกิจการอยู่แล้ว และบางกิจการยังอยู่ในโครงการ DVT ของกรมอาชีวศึกษามาก่อนหน้านี้แล้ว จึงถือว่าสิทธิประโยชน์ที่บริษัทได้รับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกเป็นผลพลอยได้จากการดำเนินการของบริษัท สาเหตุประการต่อมาก็คือได้มีการประสานงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับผู้ศึกษาที่ของสถานประกอบการมาโดยตลอด จึงทำให้บริษัทได้รับการชี้แจงข้อมูลอยู่เสมอ จึงมีความสนใจ

2.3.6 ข้อขัดข้องในการขอรับการจดทะเบียน

เมื่อผู้ศึกษาสอบถามถึงข้อขัดข้องที่ได้รับจากการขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลซึ่งผู้ศึกษาขอสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) เอกสาร มีปัญหาในเรื่องเอกสารเนื่องจากเอกสารหลักฐานที่ประกอบการจดทะเบียนมีมากและนอกจากนี้เอกสารในเรื่องของการขออนุมัติค่าใช้จ่ายก็ยังไม่ชัดเจน

(2) หลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติครูฝึก ซึ่งทำให้มีปัญหาในเรื่องการเตรียมการเป็นผู้ดำเนินการฝึกที่กำหนดว่าผู้ที่ทำหน้าที่ครูฝึกจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรเทคนิคการสอนงานจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ก็สามารถแก้ไขข้อขัดข้องนี้ได้

(3) เจ้าหน้าที่ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ยังไม่มีประสบการณ์ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ เพราะว่าเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งบริษัทก็ให้ความสนใจในเรื่องนี้

2.3.7 ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ผู้ศึกษาจึงได้สอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อเจ้าหน้าที่ที่กลุ่มตัวอย่างติดต่อด้วยเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติของเจ้าหน้าที่จากมุมมองของผู้มาติดต่อ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระหว่างการขอรับการจดทะเบียนนั้น เจ้าหน้าที่ได้มีการให้คำแนะนำแก่กลุ่มตัวอย่างเป็นไปด้วยดีและเหมาะสมแล้ว ทั้งในเรื่องการให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้องในการมาขอรับการจดทะเบียน แต่ในช่วงระยะเวลาก่อนการมาขอรับการจดทะเบียนนั้นกลุ่มตัวอย่างบางรายแจ้งว่าตนไม่เคยได้รับการติดต่อจากเจ้าหน้าที่เพื่อให้คำแนะนำเพิ่มเติม หรือแม้แต่การพบหารือจากเจ้าหน้าที่ภายหลังจากที่ได้รับทราบข้อมูลพระราชบัญญัติ แล้ว

2.3.8 ความคิดเห็นในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติและมาตรการ สนับสนุนเพิ่มเติม

นอกเหนือจากประเด็นของการติดต่อขอรับการจดทะเบียนต่าง ๆ แล้ว ผู้ศึกษาได้สอบถามกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความคิดเห็นในเรื่องเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ว่ากลุ่มตัวอย่างต้องการให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติมในส่วนใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นประโยชน์และมีความสะดวกต่อภาคเอกชนในการดำเนินการฝึกอาชีพต่อไป ซึ่งกลุ่มตัวอย่างนี้ได้ให้ข้อคิดเห็นในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติและมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(1) ขั้นตอน กลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นว่าควรจะมีขั้นตอนการยื่นจดทะเบียนที่สะดวกมากขึ้น และในขั้นตอนต่าง ๆ ต้องการให้มีการลงรายละเอียดเพื่อการปฏิบัติมากขึ้น เช่น การฝึกอาชีพ การฝึกอบรม เป็นต้น

(2) การประชาสัมพันธ์ ต้องการให้มีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้ อย่างต่อเนื่อง

(3) ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ

- วิทยากร การขอความร่วมมือในการส่งวิทยากรไปให้ความรู้ในสถานประกอบการ

- อัตราส่วนลดในเรื่องสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์

- อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ที่สามารถกู้ได้โดยตรงจากธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ใช่กู้จากธนาคารพาณิชย์

- ทำให้ง่ายในการฝึกกับสถานฝึกอบรมเอกชน เหมือนเช่นการจัดฝึกอบรมภายใน (IN - HOUSE TRAINING) เพราะความรู้ที่ได้จากการไปอบรมในนามบริษัทก็นำมาใช้เพื่อประกอบการทำงานให้นายจ้างเช่นกัน

(4) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ต้องการให้มีตัวแทนของสถานประกอบการเข้าร่วมในการพิจารณากร่าง กฎ ระเบียบ มาตรการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ

2.4 กลุ่มสถานประกอบการที่ยังไม่จดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติ

กลุ่มตัวอย่างที่ 4 เจ้าหน้าที่ของสถานประกอบการที่ยังไม่ขอรับการจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.2537 จำนวนทั้งสิ้น 38 คน ซึ่งข้อมูลที่ได้จากตัวอย่างกลุ่มนี้ ผู้ศึกษาขอนำเสนอรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.4.1 ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง

จากข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างที่ 4 นี้ สามารถสรุปได้ดังนี้ กลุ่มตัวอย่างมีอายุเฉลี่ย 35 ปี เป็นเพศหญิงร้อยละ 60 เป็นผู้มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลถึงร้อยละ 71 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่หรือร้อยละ 82 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเป็นผู้บริหารหรือผู้จัดการของบริษัท ร้อยละ 24 ของกลุ่มตัวอย่าง อยู่ในฝ่ายการเงินและบัญชีซึ่งรับผิดชอบในการบริหารการเงินของบริษัท ส่วนร้อยละ 58 เป็นฝ่ายบุคคลหรือฝ่ายฝึกอบรม ซึ่งรับผิดชอบในด้านการบุคคล นอกนั้นเป็นผู้บริหารทั่วไป หรือเป็นกรรมการผู้จัดการ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดนี้มีอายุงานในตำแหน่งโดยเฉลี่ย 4.5 ปี (*ข้อสังเกตกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้รับผิดชอบในด้านบัญชีและการเงินของบริษัทนั้นจะไม่ค่อยมีประสบการณ์ในด้านการพัฒนาบุคลากรหรือการฝึกอบรม มีบางรายเท่านั้นที่มีส่วนเป็นวิทยากรฝึกอบรมในด้านการบัญชีและการเงิน)

2.4.2 ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและวิธีการแก้ไขของแต่ละบริษัท

ผู้ศึกษาขอสรุปข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งมีผู้ไม่ตอบคำถามนี้ 4 ราย และตอบว่าไม่มีปัญหา 3 ราย และที่ตอบว่าบริษัทประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือมีจำนวน 31 ราย ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ตอบว่าบริษัทมีปัญหาในเรื่องนี้ได้นำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาของบริษัทไว้ดังนี้

ตารางที่ 13

วิธีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือของสถานประกอบการ

วิธีการแก้ไขปัญหา	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
1. พัฒนาฝึกอบรมพนักงานใหม่ (O.J.T)	13	42
2. ประกาศรับสมัคร/นัดพบแรงงาน	7	23
3. ฝึกอบรมคนภายในให้ปรับสายงาน	4	13
4. ส่งฝึกอบรมภายนอกบริษัท	3	10
5. รับนักศึกษาเข้ามาฝึกงาน	2	6
6. ให้ทุนการศึกษาแบบผูกพัน	1	3
7. ปรับสวัสดิการ	1	3

จากตารางจะเห็นได้ว่าบริษัทได้มีวิธีการในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือของสถานประกอบการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอยู่แล้ว สำหรับสถานประกอบการที่มีการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีด้วยกันทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ 71 ของกลุ่มตัวอย่างดำเนินการพิจารณาฝึกอบรมพนักงานใหม่ การรับนักศึกษาเข้ามาฝึกงาน และการฝึกอบรมพนักงานเพื่อปรับสายงานและส่งฝึกอบรมภายนอกบริษัท ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 29 ก็มีการประกาศรับพนักงานใหม่ การให้ทุนการศึกษาและการปรับสวัสดิการ

2.4.3 การรับทราบข้อมูลพระราชบัญญัติ

สถานประกอบการส่วนมากจะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจากการจัดอบรมสัมมนาของภาคเอกชนซึ่งได้แก่สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ และสมาคมอุตสาหกรรม โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้รับเชิญเป็นผู้ให้ข้อมูล เป็นที่น่าสังเกตว่ามีสถานประกอบการเพียงร้อยละ 8 ของกลุ่มตัวอย่างที่เคยได้รับทราบข้อมูลพระราชบัญญัติจากเอกสารเผยแพร่ นอกจากนี้ภายหลังจากการเผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับพระราช

บัญญัตินี้ให้แก่ภาคเอกชนแล้ว สถานประกอบการเพียงร้อยละ 21 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้นที่ได้แจ้งให้ทราบว่ามีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่เพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมและมีเจ้าหน้าที่ให้การติดตามผล นอกนั้นไม่มีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมแต่อย่างใด

ตารางที่ 14

แหล่งข้อมูลเรื่องพระราชบัญญัติที่สถานประกอบการรับทราบ

แหล่งข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ
1. การอบรมสัมมนาของภาคเอกชน	29	76
2. เจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานฯ	4	11
3. เอกสารเผยแพร่	3	8
4. สถานประกอบการอื่น	2	5

ตารางที่ 15

การประสานงานจากเจ้าหน้าที่เพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติม/ติดตามผล

ติดตาม/ให้ข้อมูลเพิ่มเติม	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
มี	8	21
ไม่มี	30	79
รวม	38	100

2.4.4 ความคิดเห็นต่อพระราชบัญญัติในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ

ตารางที่ 16

ความคิดเห็นของสถานประกอบการต่อพระราชบัญญัติ
ในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ

การแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของ พระราชบัญญัติ	จำนวน	ร้อยละ
1. ช่วยได้	28	74
2. ช่วยได้แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข	8	21
3. ไม่ตอบ	2	5

สถานประกอบการจำนวนมากประมาณร้อยละ 74 มีความคิดเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือได้ แต่ก็ได้ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจดังกล่าวไว้ดังนี้

สำหรับผู้ให้ความเห็นว่าช่วยได้นั้น ตอบว่าในเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ มีหลักการที่ดี มีส่วนช่วยโน้มน้าวนายจ้างให้มีความยินดีที่จะสนับสนุนการอบรมให้มากขึ้น เพราะสถานประกอบการสามารถฝึกคนงานได้เพิ่มขึ้นและสามารถลดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นได้ การที่สามารถลดค่าใช้จ่ายได้จะทำให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญในการฝึกอบรมมากขึ้น เนื่องจากสถานประกอบการเองต้องการลูกจ้างที่มีคุณภาพตามที่ตนเองต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่มีขาดแคลนแรงงานและมีปัญหาในเรื่องกำลังการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำจะทำให้สามารถพัฒนาคนงานขึ้นได้โดยไม่มีอุปสรรคและมีกำลังใจในการดำเนินการ การดำเนินการก็จะสามารถทำได้อย่างต่อเนื่องไม่จำเป็นต้องรอนักศึกษาที่จบจากสถาบันการศึกษาเพียงอย่างเดียว และจะทำให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพตามความต้องการของลูกจ้าง และยังช่วยแก้ปัญหาใน

การพัฒนานักเรียนฉบับใหม่ที่ยังขาดทักษะในการทำงาน อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาในเรื่องของการขอความร่วมมือจากภาครัฐในการเข้ามาพัฒนาคนในองค์กรนอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อบางกิจการที่รัฐไม่ค่อยให้ความสนใจ เช่น กิจการสิ่งทอที่แรงงานมักจะเคลื่อนย้ายไปอยู่ในอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ

แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 21 ได้ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ได้กล่าวได้แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข กล่าวคือว่าในทางปฏิบัติแล้วราชการยังไม่มีความพร้อมในหลาย ๆ เรื่อง เช่น บุคลากร งบประมาณ รวมถึงวิธีการปฏิบัติ เพราะเงื่อนไขต่าง ๆ ยังไม่ค่อยเอื้ออำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการฝึก (อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่แพร่หลายในภาคเอกชน) โดยเฉพาะขั้นตอนของการขอจดทะเบียนที่อยู่ยากมาก สถานประกอบการจะต้องมีความพร้อมหลาย ๆ อย่างตามเงื่อนไขและอาจจะไม่คุ้มกับการลงทุนฝึกอบรม เพราะต้องขึ้นอยู่กับสิ่งดึงดูดใจของแต่ละบริษัท ในการดึงตัวผู้รับการศึกษาไว้ทำงานกับตน นอกจากนี้ในบริษัทก็จะต้องจัดให้มีโครงการฝึกอบรมบุคลากรขึ้น

2.4.5 ความสนใจต่อการจดทะเบียนและปัญหาและอุปสรรคที่ยังไม่ยื่นขอจดทะเบียน

จากการสัมภาษณ์พบว่าจำนวน 32 รายที่สนใจจะขอรับการจดทะเบียนเนื่องจากทางบริษัทจะได้รับสิทธิประโยชน์รวมทั้งได้บุคลากรตามที่บริษัทต้องการและทางบริษัทได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว สำหรับผู้ที่ยังไม่ตัดสินใจ 4 ราย และไม่สนใจ 2 ราย ให้ความเห็นว่ายังไม่เห็นประโยชน์อย่างแท้จริงในการลงทุนการฝึก รวมทั้งมีความยุ่งยากในการจัดทำหลักสูตรและบริษัทก็สามารถดำเนินการฝึกได้เองอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยสิทธิประโยชน์ เพราะการจะได้รับจะต้องมีความยุ่งยากอีกทั้งเป็นการพัฒนาบุคลากรภายนอกที่ยังไม่ใช่พนักงานของบริษัท

ตารางที่ 17

สาเหตุที่ยังไม่ขอรับการจดทะเบียน

ปัญหา/อุปสรรค	จำนวน	ร้อยละ
1. ศึกษารายละเอียด	18	47
2. การพิจารณาของผู้บริหาร	9	24
3. การเตรียมความพร้อม	5	13
4. ไม่มีกิจกรรมการฝึก	2	5

เมื่อสอบถามถึงปัญหาและอุปสรรคที่ยังไม่ขอรับการจดทะเบียนจำนวน ร้อยละ 47 ยังต้องการศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติเพิ่มเติม เนื่องจากพระราชบัญญัติ นี้ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักและยังขาดการประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องศึกษาทำความเข้าใจกับเอกสารพระราชบัญญัติว่ามีจุดอ่อน จุดแข็ง ประเด็นต่าง ๆ อย่างไรรวมถึงขั้นตอนการขอรับการจดทะเบียนและยังไม่เห็นว่าเป็นเรื่องด่วนสำหรับบริษัท

จำนวนร้อยละ 24 จะต้องนำเสนอรายละเอียดต่อผู้บริหารเสียก่อน เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องนโยบายของบริษัท อย่างไรก็ตาม จำนวนร้อยละ 13 ได้นำเสนอว่าจากการหารือกับผู้บริหารนั้นมีผู้บริหารหลาย ๆ คน ที่ไม่ค่อยเห็นด้วยกับการลงทุนในการฝึกอบรม เพราะเกรงว่าจะไม่คุ้มกับการลงทุน เนื่องจากเป็นบุคลากรที่ยังไม่เข้ามาเป็นลูกจ้างของบริษัท และมีข้อยุ่งยากในด้านการเตรียมความพร้อม ปัญหาในการจัดทำหลักสูตรและความไม่พร้อมทางด้านการฝึก ส่วนที่เหลือเป็นผู้ที่ไม่ตอบคำถามร้อยละ 11 และเป็นผู้ที่แจ้งว่าบริษัทไม่มีกิจกรรมในการฝึกอบรมเช่นนี้ และไม่มียุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการอีกร้อยละ 5

2.4.6 ความคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติและมาตรการพระราชบัญญัติ

สำหรับการนำเสนอความเห็นในการปรับปรุงพระราชบัญญัติและมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ นั้น กลุ่มตัวอย่างนี้ได้แสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

ตารางที่ 18
ประเด็นที่สถานประกอบการต้องการให้มีการปรับปรุง

ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ
1. การเพิ่มมาตรการสนับสนุน/สิทธิประโยชน์	20	53
2. การลดขั้นตอน กฎ ระเบียบ ใน พ.ร.บ.	13	34
3. การเพิ่มการประชาสัมพันธ์	9	24
4. การพิจารณาค่าใช้จ่ายลดหย่อนภาษี	9	24
5. จัดระบบการส่งเสริมการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง	3	8

สถานประกอบการกลุ่มนี้ได้ให้ความเห็นในแต่ละประเด็นว่า

(1) การเพิ่มมาตรการสนับสนุน/สิทธิประโยชน์ ในหลาย ๆ บริษัทได้แจ้งว่าสิทธิประโยชน์ไม่ค่อยมีความสำคัญแก่บริษัทมากนัก แต่ในการเพิ่มสิทธิประโยชน์หรือมาตรการสนับสนุนนั้นกลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 50 ได้ให้ความคิดเห็นว่าเนื่องจากภาคเอกชนต้องลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกสูง จึงต้องการให้รัฐช่วยในการเพิ่มมาตรการสนับสนุนสิทธิประโยชน์อย่างเต็มที่ ทั้งถึง และสะดวกต่อภาคเอกชน เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้บริหารตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินการ ดังนี้

(1.1) การพัฒนาทางด้านครูฝึก ภาคเอกชนต้องการให้ภาคราชการให้การสนับสนุนในเรื่องนี้อย่างแท้จริง โดยภาคเอกชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งในเรื่องนี้ภาคเอกชนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ทางราชการจะมีความพร้อมในการสนับสนุนภาคเอกชนในการผลิตบุคลากรให้เป็นวิทยากรหรือครูฝึกมากน้อยเพียงใด

(1.2) การส่งลูกจ้างไปฝึกอบรมในสถาบันฝึกเอกชน/ในต่างประเทศ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติได้ระบุไว้ว่าสามารถหักค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างหรือผู้รับการฝึกของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่เข้ารับการศึกษาหรือฝึกอบรมในสถานศึกษาหรือสถานฝึกอบรมวิชาชีพของทางราชการเท่านั้น ภาคเอกชนหลายแห่งต้องการให้สิทธิประโยชน์หรือมาตรการสนับสนุนการส่งผู้รับการฝึกหรือลูกจ้างของตนไปฝึกอบรมวิชาชีพในสถาบันฝึกเอกชนหรือในต่างประเทศด้วย เนื่องจากกรอบการประกอบกิจการของหลายบริษัทเป็นลักษณะบริษัทที่มีการลงทุนจากต่างประเทศ มีการส่งพนักงานไปฝึกอบรมในบริษัทแม่เพื่อเรียนรู้สินค้าและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

(2) การลดขั้นตอน กฎ ระเบียบ ในพระราชบัญญัติ เนื่องจากในการจดทะเบียนและการขอยกเว้นภาษีมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและมีเอกสารที่ต้องการมากเกินไปทำให้ภาคเอกชนต้องมีการเตรียมความพร้อมในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งเป็นเหตุให้บริษัทต้องลงทุนในการฝึกตามเงื่อนไขหลายประเด็น ทำให้การติดต่อดำเนินการไม่เสร็จสิ้นในคราวเดียว จะต้องติดต่อกลับไปมาหลายครั้ง ทำให้เสียเวลามาก ภาคเอกชนจึงตั้งเลในการต้องมาติดต่อประสานงาน แม้ว่าภาคเอกชนจะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ซึ่งในหลาย ๆ บริษัทได้มีนโยบายการดำเนินการเพื่อสังคม และมีความยินดีที่จะดำเนินการร่วมด้วย หากขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ไม่เป็นภาระแก่ภาคเอกชน ดังนั้นต้องต้องการให้ทางราชการลดขั้นตอน กฎ ระเบียบ เงื่อนไขต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ

ในหลายบริษัทประสบปัญหาในการเตรียมหลักสูตรเพื่อเสนอทางราชการตามที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากทางบริษัทมีการดำเนินการฝึกให้แก่บุคลากรในหลายระดับรวมทั้งมีบริษัทในเครือจำนวนมาก ในการเตรียมหลักสูตรจึงไม่มีความสะดวก และเป็นปัญหาแก่ผู้ดำเนินการอย่างมาก เพราะต้องเตรียมหลักสูตรจำนวนมาก

นอกจากนี้การจดทะเบียนยังมีขั้นตอนการตรวจสอบที่ของสถานประกอบการในการจัดตั้งอำนาจการฝึกต่าง ๆ ด้วย ซึ่งเป็นภาระยุ่งยากของบริษัทเอกชน และถ้าเป็นไปได้ ในการฝึกผู้ที่มีครูจ้างให้ใช้การรับรองหลักสูตรเหมือนเช่นกรณีการฝึกลูกจ้างก็จะทำให้เกิดความสะดวกแก่ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น

(3) การเพิ่มการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากในสถานประกอบการหรือบริษัทหลาย ๆ แห่ง ยังไม่ค่อยทราบเรื่องพระราชบัญญัติ หรือทราบว่ามีแต่ก็ยังไม่ทราบในรายละเอียด เฉพาะอย่างยิ่งในบริษัทเล็ก ๆ ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการโฆษณาเรียกข้อความสนใจจากภาคเอกชนให้มากขึ้น รวมทั้งให้มีการเข้าไปแนะนำให้ข้อมูลเรื่องพระราชบัญญัติภายในบริษัทต่างๆ เพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนมาร่วมจดทะเบียนมากขึ้น

นอกจากนี้ควรเพิ่มให้มีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อให้คำปรึกษาหรือจัดดำเนินการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การจัดทำรูปแบบที่เป็นแนวทางสำหรับเขียนหลักสูตร ขั้นตอนการจดทะเบียน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่สามารถให้คำแนะนำทั้งทางด้านการขอรับรองหลักสูตร และการจดทะเบียน และเจ้าหน้าที่ของสรรพากรที่สามารถให้คำแนะนำตัดสินใจในรายการต่าง ๆ อย่างถูกต้อง

(4) การพิจารณาค่าใช้จ่ายลดหย่อนภาษี หลาย ๆ บริษัทเห็นว่าไม่ควรระบุอายุงานของลูกจ้าง และเห็นว่าขั้นตอนการขอรับรองหลักสูตรการฝึกยกระดับลูกจ้างควรแยกกับการพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายเนื่องจากเป็นความยุ่งยากแก่ภาคเอกชนซึ่งยังไม่เสร็จสิ้นการดำเนินการฝึก จึงไม่สามารถทราบค่าใช้จ่ายสุทธิในแต่ละหลักสูตร หรือถ้าเป็นไปได้ค่าใช้จ่ายไม่น่าจะต้องมีการพิจารณาอนุมัติก่อน เพื่อความสะดวกให้เหมือนกับรายจ่ายอื่น ๆ ที่นำมาคำนวณภาษี เช่น ค่ารับรอง ค่าค้ำคะหนีสัญญา เป็นต้น

(5) จัดระบบการส่งเสริมการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง ควรมีความร่วมมือระหว่างรัฐ สถานประกอบการและหน่วยงานภาคการศึกษาอย่างจริงจัง โดยมีข้อบังคับให้สถานประกอบการจะต้องจัดให้มีการฝึกช่างฝึกหัด (Apprenticeship) โดยที่ภาครัฐมีการให้คำแนะนำอย่างเป็นเรื่องเป็นราวจริงจังแก่สถานประกอบการ รวมทั้งมีการแยกการฝึกเด็กใหม่ กับการฝึกมืออาชีพให้ชัดเจน เพราะปัจจุบันภาคเอกชนยังต้องเสียเวลาในการฝึกอบรมแรงงานฝีมือแต่ละคนมากกว่า 1 ปี การจัดระบบการส่งเสริมการฝึกอาชีพอย่างจริงจังนั้น ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนในการพัฒนาบุคลากรของประเทศ รวมถึงให้มีการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้รอบด้าน แล้วให้เอกชนดำเนินการได้เลยเพื่อความรวดเร็ว

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. มาตรการและปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

1.1 มาตรการที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพหรือกฎหมายลูกบท ซึ่งมีได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าในระหว่างการศึกษาของสภา อาจกล่าวได้ว่ามิได้เตรียมการเพื่อการปฏิบัติในทันทีที่กฎหมายหรือพระราชบัญญัติประกาศใช้ นอกจากนี้มาตรการต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติก็ออกมาล่าช้า และไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมทั้งมีความยุ่งยากในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการจดทะเบียน กล่าวคือ

1.1.1 ความสะดวกของภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่และภาคเอกชนต้องมีความเกี่ยวข้อง โดยมีเงื่อนไขที่ค่อนข้างเข้มงวด ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวและเป็นอุปสรรคในการเข้าร่วมดำเนินการของภาคเอกชน

1.1.2 เอกสารและหลักฐานประกอบ เนื่องจากการเข้าร่วมดำเนินการของเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ได้มีการเรียกเอกสารหลักฐานประกอบจำนวนมากและเข้มงวดมากเกินไป และไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการตัดสินใจอะลุ่มอล่วย นอกจากนี้ยังไม่ใช่เป็นการดำเนินการประจำของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการต่าง ๆ จึงดูเหมือนมิใช่เป็นการส่งเสริม เพราะมีการควบคุมบังคับมากเกินไป

1.1.3 คุณสมบัติที่ภาคเอกชนต้องดำเนินการ ตามกฎเกณฑ์ และระเบียบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ที่เป็นภาระแก่ภาคเอกชน

1.1.4 การจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกมิได้ครอบคลุมถึงการฝึกยกระดับฝีมือแรงงานและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ

1.2 มาตรการสิทธิประโยชน์ ที่ออกโดยกรมสรรพากรนั้น ไม่ค่อยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่ภาคเอกชนมากจนพอที่จะเป็นแรงจูงใจ ให้เข้าร่วมดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานได้ เมื่อเทียบกับขั้นตอนความยุ่งยากต่าง ๆ ในการเข้าร่วมดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ในการพิจารณาจัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 และมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 สำหรับการดำเนินการและการปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ขาดข้อมูลทางการปฏิบัติ ทำให้มาตรการต่างๆ มีปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ หรือเป็นอุปสรรคทำให้การดำเนินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

1.3 การประชาสัมพันธ์ ในการดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้เอกชน และเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจและมีความพร้อมของในการปฏิบัติงานนั้น

1.3.1 มีการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 นับถึงพฤษภาคม 2540 มีเจ้าหน้าที่ผ่านการอบรมทั่วประเทศเพียง 350 รายเท่านั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ก็ยังไม่พร้อมในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และตอบข้อซักถามของภาคเอกชนเกี่ยวกับเรื่องพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ทั้งนี้รวมถึงผู้บริหารที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เป็นเพราะเนื้อหาในพระราชบัญญัติและกฎระเบียบ มาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ที่มีรายละเอียดมาก และส่วนมากเอกสารเผยแพร่ก็อ่านเข้าใจยาก เพราะเป็นภาษากฎหมาย

1.3.2 สถานประกอบการและภาคเอกชนจากสถิติที่ได้ออกบรรยายเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ได้มีการดำเนินการทั่วประเทศนับถึงพฤษภาคม 2540 นั้นมีเพียง 1,745 รายเท่านั้น อย่างไรก็ตามพบว่าสถานประกอบการได้มีการขยายผลโดยการประชาสัมพันธ์ให้แก่บริษัทใกล้เคียงได้รับทราบ แต่สถานประกอบการส่วนใหญ่ที่ได้รับฟังการบรรยายให้ความรู้ยังต้องการศึกษาในรายละเอียดของพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ฉบับนี้ก่อนว่าจะมีนโยบายที่สอดคล้องและสามารถเข้าร่วมดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ได้

1.4 การดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพได้มีการพิจารณาให้มีกฎหมายลูกบทจำนวน 7 ฉบับ โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นเพียงกิจกรรมเดียวในอำนาจหน้าที่เท่านั้น ยังไม่มีผลการดำเนินการในด้านการส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการฝึกอาชีพ และยังไม่มียุทธศาสตร์การส่งเสริมการฝึกอาชีพ ทั้งที่เป็นกำลังแรงงานใหม่และแรงงานในตลาดอย่างชัดเจน

2. ทัศนะของภาครัฐและภาคเอกชนต่อการให้สิทธิประโยชน์และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ

2.1 ทัศนะของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

2.1.1 การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติของเจ้าหน้าที่

จะต้องมีการเตรียมการด้านเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในทุกระดับยังไม่มี ความเข้าใจเรื่องพระราชบัญญัติเท่าที่ควรนอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องความพร้อมของเจ้าหน้าที่อีกด้วย เนื่องจากหลายหน่วยงานมิได้มีการจัดเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบในเรื่องพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ จึงเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ที่มีงานปกติมากอยู่แล้ว อีกทั้งยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ในการให้คำแนะนำในเรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

2.1.2 มาตรการต่าง ๆ มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ

ภาคเอกชนไม่ได้รับความสะดวกในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเนื่องจากกฎระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้นอิงกฎหมายที่บทลงโทษมากเกินไป รวมทั้งมีเงื่อนไขที่จะต้องให้ภาคเอกชนมีการลงทุนเพื่อการฝึก ประกอบกับการตีความของกฎหมายนี้ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการของทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการภาคเอกชน จึงเป็นภาระของผู้ประกอบการ ทำให้ไม่สนใจเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพตามหลักการเดิมของพระราชบัญญัติ

2.1.3 การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่ภาคเอกชน

สถานประกอบการหรือผู้ประกอบการไม่ค่อยทราบเรื่องพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากเอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ ยังไม่ค่อยแพร่หลายและยังไม่ครอบคลุมผู้ประกอบการทุกกลุ่ม รวมทั้งยังใช้ภาษากฎหมายที่เข้าใจยากและต้องตีความ นอกจากนี้ยังไม่มี การดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุกสู่ภาคเอกชนอย่างจริงจัง

2.1.4 สิทธิประโยชน์และแรงจูงใจ

สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ภาคเอกชนจะได้รับจากการเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีน้อยไป คือมีเพียงการช่วยเหลือจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านการพัฒนาครูฝึก เครื่องมือและอุปกรณ์การฝึก และการลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมฝึกอาชีพได้ 1.5 เท่า ทำให้ภาคเอกชนไม่ลงทุนในการฝึกอาชีพตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติ เพราะเห็นว่าไม่คุ้ม นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนของการยื่นขอรับสิทธิประโยชน์ที่ยังยากในเรื่องของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาก

2.1.5 การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

การจัดทำมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ ยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจึงขาดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ และเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานทั้งของภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ ทำให้การดำเนินการไม่บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

2.1.6 การปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ

ต้องการให้มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์และมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อดึงดูดภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพโดยสมัครใจ ได้แก่ การลดหย่อนภาษีนำเข้าเครื่องจักรบางประเภทที่จำเป็นต่อการฝึก ปรับปรุงมาตรการที่มีอยู่เดิมให้สะดวกแก่ภาคเอกชนในทางปฏิบัติ รวมทั้งให้มีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น การให้รางวัลหรือการลดโทษการเก็บเงินสมทบจากภาคเอกชน

2.1.7 นโยบายการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติ

(1) เร่งจัดการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเตรียมความพร้อมในการประชาสัมพันธ์และให้คำแนะนำแก่ภาคเอกชน

(2) เร่งรัดการประชาสัมพันธ์ในทุกรูปแบบ ในด้านสื่อต่าง ๆ และการดำเนินการเชิงรุก

(3) ปรับปรุงมาตรการต่างๆ และจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่และภาคเอกชน

(4) เร่งศึกษาจุดอ่อนและจุดแข็งของพระราชบัญญัติ

(5) จัดทำนโยบายการบริหารการส่งเสริมการฝึกอาชีพที่ชัดเจน ทั้งทางด้าน การดำเนินงาน งบประมาณ และกำลังคน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือของภาคเอกชนในการฝึก อาชีพ

2.2 ทักษะของภาคเอกชน

2.2.1 การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ

กลุ่มผู้ประกอบการให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติสามารถช่วยเหลือการ แก้ไขการขาดแคลนแรงงานได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะมีการให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชน แต่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของภาคเอกชนส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุมาจากพฤติกรรมของผู้ใช้แรงงานที่ต้องการเปลี่ยนงานเพื่อขอระดับรายได้

2.2.2 มูลเหตุที่ตัดทอนใจจดทะเบียน

บริษัทสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการลดหย่อนภาษีเงิน ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากบริษัทมีกิจกรรมการฝึกอาชีพภายในกิจการอยู่แล้ว และบางกิจการก็อยู่ในโครงการ DVT ของกรมอาชีวศึกษา รวมทั้งมีการประสานงานของเจ้าหน้าที่ทำให้บริษัทได้รับข้อมูล สม่ำเสมอและเกิดความสนใจ

2.2.3 ข้อขัดข้องในการขอรับการจดทะเบียน

(1) เนื่องจากในการขอยื่นจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึก สถานประกอบการ จะต้องมีเอกสารประกอบการจดทะเบียนและการขอรับรองหลักสูตรและค่าใช้จ่ายมาก อีกทั้ง มีหลักเกณฑ์เกี่ยวข้องกับครูฝึกซึ่งทำให้สถานประกอบการมีปัญหาในเรื่องการเตรียมการเป็น ผู้ดำเนินการฝึก เพราะกำหนดว่าผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ฝึกจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรเทคนิค การสอนงานจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

(2) นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติยังไม่มีประสิทธิภาพ ในการให้คำแนะนำการดำเนินการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ แต่เจ้าหน้าที่ก็พยายามที่จะให้ คำแนะนำด้วยดีตลอดมา

(3) ส่วนสถานประกอบการที่ยังไม่ขอรับการจดทะเบียนนั้น ยังอยู่ในระหว่างการ ศึกษาพระราชบัญญัติและการพิจารณาของผู้บริหาร เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ค่อย เป็นที่รู้จัก อีกทั้งยังมีข้อยุ่งยากในด้านการเตรียมความพร้อม และเห็นว่าจะไม่คุ้มค่ากับการลงทุนในการฝึกที่มีใช้ลูกจ้างของบริษัท

2.2.4 การแก้ไขปรับปรุงมาตรการ

ภาคเอกชนต้องการให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติดังนี้

(1) ขั้นตอนการดำเนินการ

ขั้นตอนการขอขึ้นจดทะเบียนศัตรที่จะมีความสะดวกมากขึ้น โดยการลดขั้นตอน กฎ ระเบียบ และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ และขอให้มีการระบรายละเอียดในการปฏิบัติมากขึ้น เนื่องจากไม่มีความชัดเจน และต้องการให้การฝึกที่มีใช้ลูกจ้างใช้การรับรองหลักสูตรเหมือนกรณีการฝึกลูกจ้าง เพื่อเพิ่มความสะดวกแก่ภาคเอกชนมากขึ้น

(2) มาตรการสนับสนุนและสิทธิประโยชน์

ต้องการให้รัฐให้สิทธิประโยชน์อย่างเต็มที่ ทั้งถึง และสะดวกแก่ภาคเอกชน เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้บริหารของบริษัทตัดสินใจร่วมดำเนินการฝึกอาชีพมากขึ้นเพราะภาคเอกชนต้องลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวก

มาตรการ สิทธิประโยชน์ ที่ต้องการให้เพิ่มเติม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการส่งผู้รับการศึกษาไปอบรม ณ สถานฝึกอาชีพเอกชน และในต่างประเทศ เพื่อการเรียนรู้เทคโนโลยีการผลิตใหม่ ๆ นอกจากนี้ในด้านการพัฒนาครูฝึก ภาคเอกชนต้องการให้ภาครัฐสนับสนุนอย่างแท้จริงโดยที่ภาคเอกชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และในการส่งวิทยากรไปให้ความรู้ในสถานประกอบการ

2.2.5 การประชาสัมพันธ์

ภาคเอกชนยังเห็นว่าควรที่จะต้องประชาสัมพันธ์เรื่องพระราชบัญญัติอย่างต่อเนื่อง เพราะไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของภาคเอกชน นอกจากนี้ยังไม่ค่อยเข้าใจพระราชบัญญัติเนื่องจากเป็นภาษาที่เข้าใจยาก

2.2.6 การส่งเสริมการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง

ให้มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สถานประกอบการ และหน่วยงานภาคการศึกษาอย่างจริงจัง โดยให้รัฐให้คำแนะนำจริงจังแก่สถานประกอบการ และจัดระบบการส่งเสริมการฝึกอาชีพอย่างจริงจังสอดคล้องกับแผนพัฒนาบุคลากรของประเทศ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้รอบด้าน

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.2537 ควรดำเนินการดังนี้

1.1 การเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ซึ่งมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากที่ต้องทำหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ทั้งในส่วนเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในทุกจังหวัดเพื่อที่จะส่งเสริมให้มีความร่วมมือของภาคเอกชนในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

1.2 ให้มีการจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์เชิงรุก โดย

1) ให้มีการพบปะของผู้บริหารของกรมทุกระดับกับกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ผ่านทางสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน สมาคมนายจ้าง สมาคมผู้จัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย และสมาคมหรือชมรมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจ ต่างๆ

2) จัดทีมประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เข้าแนะนำในสถานประกอบการต่างๆ

1.3 จัดทำเอกสารแนะนำแบบง่าย ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและข้อมูลหน่วยงานที่จะติดต่อซักถามในรายละเอียด และทำการเผยแพร่ไปให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย

1.4 ให้มีการจ้างหรือชักชวนภาคเอกชนจัดทำ spot โฆษณา หรือขึ้นป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

2. มาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ มีเงื่อนไข และกฎระเบียบที่เคร่งครัดมากเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมการดำเนินการของภาคเอกชน ดังนั้นจึงควรเร่งรัดให้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายลูกบท ให้มีความคล่องตัวในทางปฏิบัติ ดังนี้

2.1 ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนหรือผู้ปฏิบัติ ในการปรับปรุง แก้ไข จัดทำ มาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ให้มีความสะดวกและเป็นภาระกระตุ้นให้ภาคเอกชนให้ความสนใจเข้าร่วมดำเนินการ

2.2 ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกมาตรการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เพื่อให้ได้มีมาตรการสนับสนุนและสิทธิประโยชน์สำหรับสถานประกอบการมากยิ่งขึ้นเป็นการดึงดูดภาคเอกชนมาให้ความสนใจในเรื่องพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มากยิ่งขึ้น ได้แก่ เรื่องภาษี เครื่องจักร การอำนวยความสะดวกในการบริการฝึกอาชีพ

2.3 ปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน ให้มีขั้นตอน และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่สะดวกต่อภาคเอกชนในการเข้าร่วมดำเนินการ โดยอาจใช้ลักษณะการขอรับรอง หลักฐานเช่นเดียวกับการฝึกอบรมให้แก่ลูกจ้าง

2.4 ให้คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพได้มีการพิจารณาขยายการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง

3. การวางแผนดำเนินการส่งเสริมการฝึกอาชีพ การขาดการวางแผนดำเนินการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ตามหลักวิชาทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มิได้รับการตอบรับจากภาคเอกชนเท่าที่ควร ฉะนั้นการดำเนินการส่งเสริมการฝึกอาชีพควรมีการวางแผนในระยะสั้น และระยะยาวดังนี้

3.1 ระยะสั้น

1) เร่งแก้ไข ปรับปรุง มาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ให้มีความคล่องตัวในทางปฏิบัติ

2) ให้มีการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของสถานประกอบการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการวางแผน

3) ให้คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ได้มีส่วนจริงซึ่งในการพิจารณา
มาตรการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 โดยอาศัย
กลไกความร่วมมือในระหว่างคณะกรรมการ

3.2 ระยะเวลา

1) ให้มีการวางนโยบายและระบบการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง โดยเริ่ม
ตั้งแต่หน่วยผลิตกำลังคนของภาครัฐบาลต้องดำเนินการให้มีความต่อเนื่องกัน คือสถาบันการ
ศึกษา และสถาบันฝึกอบรมฝึกอาชีพ และนอกจากนี้ การบริการของรัฐเกี่ยวกับด้านการฝึก
อาชีพ ปัจจุบันยังมีหลายหน่วยงานที่ให้บริการการฝึกอาชีพ และมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป
ตามวัตถุประสงค์ เมื่อมีการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ควรจะได้จัดให้
หน่วยบริการของรัฐดำเนินการฝึกอาชีพให้มีรูปแบบและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเป็น
การขยายการดำเนินการฝึกอาชีพให้เป็นระบบ

2) การวางแผนการส่งเสริมการฝึกอาชีพให้ครบวงจรมีการนำนโยบาย
ต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา ได้แก่ การค้าระหว่างประเทศ การลงทุน มาตรการด้าน
กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน การให้ประโยชน์และการลงโทษต่อผู้ปฏิบัติ

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

สมศักดิ์ ตามศักดิ์ธรรม. ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. โครงการหนังสือเล่ม อันดับ 3.

ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2538.

สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ หน่วยที่ 1-6.

กรุงเทพมหานคร: สุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.

อมรวิรัช นาคกรทรรพ. ความฝันของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตะวันออก, 2539.

บทความ

ประชาชาติธุรกิจ. "สรุปสถานะแรงงานในรอบปี 2539." สรุปสถานะเศรษฐกิจไทย 2539

และแนวโน้มปี 2540. (2539): 59-60.

เอกวิทย์ ณ ถลาง. "การมองการศึกษาในอนาคต." สารพัฒนาหลักสูตร 21 (มิถุนายน

2536): 20-23.

เอกสารอื่น ๆ

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. "พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537."

กรุงเทพมหานคร, 2538.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน "สรุปความเป็นมาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ

พ.ศ." 2537. (จัดสำเนา)

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน "สรุปความเป็นมาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ

พ.ศ." 2537. (จัดสำเนา)

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, กองวิชาการและแผนงาน. "กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน." 2539.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, กองวิชาการและแผนงาน. "รายงานการวิจัยเรื่อง การเข้าสู่ระบบ

พัฒนาฝีมือแรงงาน : กรณีศึกษาผู้เข้ารับการศึกษา ณ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน

กลาง ปี 2537." 2537.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, กองวิชาการและแผนงาน. "สรุปสาระสำคัญการวิจัย." เอกสาร

ประกอบการสัมมนา เรื่อง การปรับแผนปฏิบัติการของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ปี 2540 ณ โรงแรม โกลเด้นแลนด์ ซะอำ เพชรบุรี วันที่ 29-31 มกราคม 2540.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, กองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน. "คู่มือ ฝ่ายเลขานุการ
คณะอนุ กรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพจังหวัด (กพร.ปจ.)"
2539.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. "แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1
พ.ศ. 2538-2544." พฤษภาคม 2538.

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. "รายงานการวิจัยเรื่อง ความต้องการ
แรงงานและความพร้อมในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาฝีมือแรงงาน
ของสถานประกอบการทั่วประเทศ." สนับสนุน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน.
กันยายน 2539.

โครงการ "ศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์". การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาก้าวหน้า
และความมั่นคงของชาติในทศวรรษหน้า." เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ
เรื่อง "ยุทธศาสตร์การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์", ตุลาคม 2538.

นางเยาว์ ชมภูศรี. "การประเมินผลการฝึกอาชีพหลักสูตรเตรียมเข้าทำงาน : กรณีศึกษา
สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกลาง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน." ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.

นักศึกษาระดับปริญญาเอกสาขาวิจัยและพัฒนาหลักสูตร (อาชีวะและเทคโนโลยีศึกษา) ร่วมกับ
บัณฑิตวิทยาลัยและคณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
พระนครเหนือ. "มาตรฐานอาชีวศึกษาไทย : ใครกำหนด." เอกสารประกอบการ
สัมมนาทางวิชาการ ณ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ 20 มีนาคม
- 2 เมษายน 2536.

ประดิษฐ์ ชาสมบัติ. "ตลาดแรงงานอุตสาหกรรมภูมิภาค." รายงานการวิจัยภายใต้โครงการ
วิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,
เมษายน 2533.

ฝ่ายสารสนเทศ, กองวิชาการและแผนงาน, กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. "การบริหารงานพัฒนา
ฝีมือแรงงาน (2537-2538)." 2539.

ราไพ เหมะรุสินทร์. "การอาชีวศึกษาในประเทศไทย : บทศึกษาเฉพาะกรณีการสนองความ

ต้องการแรงงานฝีมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม." วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508.

ศุภกัญญา จันทรสารทูล. "ศักยภาพของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในการตอบสนองความต้องการแรงงานของประเทศไทย." วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ฝ่ายวิจัยการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.

"รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังคนและเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน." 2538.

สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน, กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. "การดำเนินการฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 สำหรับสถานประกอบการ." 2539.

สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน, กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. "คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 สำหรับเจ้าหน้าที่." 2539.

สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน, กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. "ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน." พฤษภาคม 2540

สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน, กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. "สรุปผลการดำเนินการ." พฤษภาคม 2540.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี. "แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)." 2539.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. "การปรับปรุงการฝึกอาชีพพระยะสั้น." ฝ่ายพัฒนาคุณภาพกำลังคน, 2529.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. "แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ." เมษายน 2537.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานกฤษฎมนตรี. "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ.2540-2544." 2539.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. "มติบัญญัติ ฉบับที่ 13." กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ตุลาคม 2539.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กองกรรมาธิการ. "รายงานของคณะกรรมการแรงงานและ
สวัสดิการสังคม วุฒิสภา พิจารณาศึกษา เรื่อง วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับเกี่ยวกับด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม." กรุงเทพมหานคร : กองการ
พิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, มีนาคม 2539.

Books

British Information Service. Manpower and Employment in Britisk : Industrial Training.

London : Central Office of Information, 1977.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft. Trainers in the Dual System of

Vocational Training of the Federal Republic of Germany. Translated by

Cain, Margaret. Berlin : Ruksaldruck, 1987.

The Federal Minister for Education and Science. Vocational Training in the Dual

System in the Federal Republic of Germany. Koln, May 1992.