



ผลงานหมายเลข 2

เรื่อง

**ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ :
ศึกษากรณีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537**

ผลงานของ

**นายหม บัญพรหมอ่อน
ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ขช.)**

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

06291

คำนำ

เอกสารทางวิชาการฉบับนี้จัดทำขึ้นจากแนวคิดที่ผู้ศึกษาได้รับคำแนะนำจากท่านอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (นางนิทัศน์ ชีระวิทย์) ในโอกาสแรกที่ผู้ศึกษาไปรายงานตัวเพื่อรับตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ท่านอธิบดีมีดำริที่จะดำเนินการให้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังและได้มอบให้ผู้ศึกษาไปศึกษาและพิจารณาดำเนินการต่อไป

การที่จะดำเนินการให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จนั้น จำเป็นต้องศึกษานโยบายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ ศึกษา ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการและพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป ในการนี้ ผู้ศึกษาได้นำเอาประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติงานด้านการฝึกอาชีพในชนบทเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งแรงงานจังหวัดต่าง ๆ เป็นเวลากว่า 20 ปี เป็นแนวทางในการศึกษาและได้รับความกรุณาจากท่านปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายฉ้น จันทรปาน) ท่านอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (นางนิทัศน์ ชีระวิทย์) ตลอดจนผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ กองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่กรุณาให้คำแนะนำให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษา จนสามารถจัดทำเอกสารทางวิชาการฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ

นอกจากนี้ยังได้รับความกรุณาและความช่วยเหลือร่วมมือด้านต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่กองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่อำนวยความสะดวกและมีส่วนร่วมในการจัดทำเอกสารฉบับนี้เป็นอย่างดียิ่ง หากเอกสารทางวิชาการฉบับนี้มีคุณค่าเพียงพอแก่การนำไปสร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการส่งเสริมการฝึกอาชีพในประเทศไทย ให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล ผู้ศึกษาขอประณามขอบพระคุณผู้ที่กล่าวนามมาแล้วทุกท่าน และใคร่ขอความกรุณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

หม่อม บุญพรหมอ่อน
พฤศจิกายน 2540

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการทำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัญหา และอุปสรรค ในทางปฏิบัติในทัศนะของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนต่อการให้สิทธิประโยชน์และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการเก็บข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องและจากการเก็บข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และเจ้าหน้าที่ของภาคเอกชน คือ สถานประกอบการต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางแก้ไขและปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่ออกตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 โดยเสนอผลการศึกษาในเชิงพรรณนา

ในการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า กฎหมายลูกบทยังไม่ครอบคลุมและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติของภาคเอกชน เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ทำให้มีปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฝึกอาชีพ

ในการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐและในภาคเอกชน ยังได้ผลสรุปยืนยันถึงปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของกฎหมายลูกบท ในขั้นตอนการยื่นขอรับการจดทะเบียนและการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ ในเรื่องการเตรียมผู้ฝึก สถานที่ฝึกภายในสถานประกอบการตลอดจนเอกสารที่ต้องใช้ประกอบไม่สะดวกแก่ภาคเอกชน เมื่อเทียบกับสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจต่าง ๆ ที่สถานประกอบการเอกชนจะได้รับเพียงการลดหย่อนภาษีเงินได้ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการฝึกการสอนและการสนับสนุนจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านอุปกรณ์การฝึกและการพัฒนาครูฝึกในหลักการเทคนิคการสอนงาน นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังไม่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายจึงทำให้ภาคเอกชนไม่ค่อยสนใจที่จะเข้าร่วมดำเนินการฝึกอาชีพเท่าที่ควรจะเป็น

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ แนวทางที่จะทำให้อาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการฝึก อาชีพอย่างกว้างขวางจะต้องให้อาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยจะต้องมีการ ประชาสัมพันธ์ และศึกษาสภาวะของภาคเอกชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งให้คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ที่มีภาคเอกชนเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ได้ดำเนินการอย่าง จริงจังในการกำหนดนโยบาย และกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในฐานะหน่วยงานเจ้าของเรื่องซึ่ง เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ จะต้องวางแผนการส่งเสริมการฝึกอาชีพทั้งในระยะสั้นและ ระยะยาวอย่างชัดเจน

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทคัดย่อ

สารบัญ

สารบัญแผนภูมิ

สารบัญตาราง

บทที่ 1	บทนำ	
	1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	6
	3. ขอบเขตและวิธีการศึกษา	7
	4. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	9
	5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2	ทฤษฎีและกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	10
	1. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ	10
	2. ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	16
	3. การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรีนเดล	21
บทที่ 3	การส่งเสริมการฝึกอาชีพในประเทศไทย	26
	1. การฝึกอาชีพในประเทศไทย	26
	2. ความเป็นมาของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537	28
	3. การดำเนินการของรัฐเพื่อส่งเสริมการฝึกอาชีพ	51
	4. แนวคิดของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537	52
	5. คณะกรรมการพัฒนาและประสานการฝึกอาชีพแห่งชาติ	53
	6. กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน	54
	7. การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพเอกชน	55

	หน้า
บทที่ 4	ผลการศึกษา
	ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาจากเอกสาร 56
	1. ผลการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง 56
	2. ผลการศึกษากฎหมายลูกบทออกตามความใน พ.ร.บ. ส่งเสริม การฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 58
	3. ผลการศึกษาการดำเนินการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 66
	ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาจากการสอบถามและการสัมภาษณ์ 70
	1. กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 70
	2. กลุ่มผู้บริหารที่มีส่วนในการจัดทำมาตรการตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 79
	3. กลุ่มสถานประกอบการที่จดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 91
	4. กลุ่มสถานประกอบการที่ยังไม่จดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการ ฝึกอาชีพตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 96
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ 106
	1. สรุปผลการศึกษา 106
	2. ข้อเสนอแนะ 112

ภาคผนวก

บรรณานุกรม

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1.	แสดงปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	11
2.	แสดงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการควบคุมและปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	18
3.	แสดงบริบทของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรีนเดล	25

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างที่ 1	70
2. ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มตัวอย่างที่ 1	71
3. จำแนกลักษณะของงานประจำของกลุ่มตัวอย่างที่ 1	71
4. แหล่งที่กลุ่มตัวอย่างที่ 1 ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ก่อนการอบรม	72
5. ระดับความเข้าใจเนื้อหาพระราชบัญญัติภายหลังการอบรมของ กลุ่มตัวอย่างที่ 1	73
6. การเผยแพร่พระราชบัญญัติของกลุ่มตัวอย่างที่ 1	73
7. ปัญหาที่ได้รับ ในการเผยแพร่พระราชบัญญัติของกลุ่มตัวอย่างที่ 1	74
8. การมีส่วนร่วมของผู้บริหารในการจัดทำมาตรการการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายลูกบท	79
9. ทักษะของผู้บริหารต่อพระราชบัญญัติและกฎหมายลูกบท	81
10. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการเผยแพร่พระราชบัญญัติของผู้บริหาร	81
11. ทักษะของผู้บริหารต่อการจัดทำมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ	83
12. ประเด็นที่ผู้บริหารต้องการให้แก้ไขปรับปรุง	85
13. วิธีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือของสถานประกอบการ	97
14. แหล่งข้อมูลเรื่องพระราชบัญญัติที่สถานประกอบการ	98
15. การประสานงานจากเจ้าหน้าที่เพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติม/ติดตามผล	98
16. ความคิดเห็นต่อพระราชบัญญัติในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลน แรงงานฝีมือของสถานประกอบการ	99
17. สาเหตุที่ยังไม่ขอรับการจดทะเบียน	101
18. ประเด็นที่สถานประกอบการต้องการให้มีการปรับปรุง	102
