

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน  
ของลูกจ้างในสถานประกอบการ

ธงชัย พ่วงภักดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2555

**Legal Measures to Promote Employees' Skill Development**

**In the Private Company**



**THUNGCHAI PHAUNGPHAKDEE**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2012**

ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน  
ของลูกจ้างในสถานประกอบการ  
เสนอโดย รงชัย พ่วงภักดี  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวควิชา กฎหมายเอกชนและธุรกิจ  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. วีระ ศรีธรรมรักษ์  
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ศาสตราจารย์ ดร.วีระ ศรีธรรมรักษ์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

..... กรรมการ  
(อาจารย์กำจร นากชื่น)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( )

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถและอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งให้กับผู้เขียนตลอดมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่ได้ให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และท่านอาจารย์กำจร นาคชื่น ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้งกรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา หรือผู้ที่ต้องการค้นคว้าเพื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ผู้เขียนขอยกความดีทั้งหมดให้กับบิดามารดาและครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยและขอน้อมรับเอาไว้แต่ผู้เดียว

ธงชัย พ่วงภักดี

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
<b>1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา.....	5
<b>2 แนวคิด ความเป็นมา ความหมายของการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย.....</b>	<b>6</b>
2.1 แนวคิดและทฤษฎีของการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	6
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม.....	10
2.3 ความหมายของการฝึกอบรมและการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย.....	10
2.4 ความหมายของมาตรฐานฝีมือแรงงาน (Occupational Skill Standards).....	12
2.5 ความหมายของมาตรฐานฝีมือแรงงาน (National Skill Standards).....	12
2.6 หลักการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	14
2.7 หลักการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	14
2.8 การฝึกอาชีพและการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	15
2.9 การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพในประเทศไทย.....	16
2.9.1 การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพโดยหน่วยงานภาครัฐบาล.....	17
2.9.2 การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพโดยหน่วยงานเอกชน.....	17
2.10 การดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	18
2.10.1 หน่วยงานฝึกอบรมภาครัฐบาล.....	18
2.10.2 หน่วยงานฝึกอบรมภาคเอกชน.....	19
2.11 ประโยชน์ของมาตรฐานฝีมือแรงงาน.....	20

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.12 การส่งเสริมการประกอบอาชีพสำหรับแรงงานที่พัฒนาฝีมือแล้ว.....	20
2.13 การพัฒนาบุคลากรฝึกอบรมฝีมือแรงงาน.....	21
2.14 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545.....	21
2.14.1 วัตถุประสงค์.....	22
2.14.2 การบังคับใช้.....	22
2.14.3 การไม่บังคับใช้.....	22
2.14.4 นิยามศัพท์.....	23
2.14.5 สิทธิและประโยชน์ของผู้ดำเนินการฝึก.....	25
2.15 ประเภทของการฝึก.....	26
2.15.1 ลักษณะการฝึกอบรม.....	26
2.15.2 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน.....	27
2.15.3 สาขาอาชีพที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	27
2.15.4 รายละเอียดเกี่ยวกับการฝึก.....	29
2.15.5 หน้าที่ของผู้ดำเนินการฝึก.....	30
2.15.6 หน้าที่จัดทำข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับการฝึก.....	31
2.15.7 รายละเอียดของสัญญาการฝึก.....	31
2.15.8 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึก.....	31
2.15.9 การจัดทำทะเบียนประวัติผู้รับการฝึก.....	33
2.15.10 การออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้สำเร็จการฝึก.....	33
2.15.11 ข้อห้ามเรียกหรือรับเงินค่าฝึกอบรม หรือค่าตอบแทน.....	33
2.15.12 วิธีการดำเนินการและสถานที่ยื่นคำขอ.....	33
2.16 กรณีส่งไปรับการฝึกภายนอก.....	34
2.16.1 หลักสูตรการฝึกอบรม.....	34
2.16.2 รายการค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการให้ความเห็นชอบ.....	34
2.17 การจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน.....	35
2.18 การขออนุญาตซื้อเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อนำเข้ามาในราชอาณาจักร เงื่อนไขการอนุญาต.....	35
2.19 การพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการยกเว้นอากรและภาษี.....	36

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.20 การโอนการประกอบกิจการ.....	37
2.21 การแจ้งเลิกกิจการ.....	38
2.22 การควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย.....	38
2.22.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่วราชอาณาจักร.....	38
2.22.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร.....	38
2.22.3 พนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละจังหวัด.....	39
2.23 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่.....	39
<b>3 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถาน ประกอบการของไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และต่างประเทศ.....</b>	<b>40</b>
3.1 มาตรการทางกฎหมายของไทยในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	40
3.1.1 มาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541.....	41
3.1.1.1 การคุ้มครองสิทธิการลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	41
3.1.1.2 สิทธิพิเศษในการลาเพื่อพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการ ทำงานของเด็ก.....	42
3.1.1.3 การคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างในระหว่างระยะเวลาที่ลาเพื่อพัฒนา ฝีมือแรงงาน.....	45
3.1.2 มาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริม การพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545.....	45
3.1.3 มาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยใช้มาตรการทางภาษีอากร.....	46
3.2 มาตรการทางกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO).....	48
3.2.1 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมให้มีค่าตอบแทน ที่เท่าเทียมกัน.....	51
3.2.1.1 หลักความเสมอภาคตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ ฉบับที่ 100 (Convention 100) ว่าด้วยค่าตอบแทนที่ เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951.....	51

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.1.2 ข้อแนะนำฉบับที่ 90 (Recommendation 90) เรื่องค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน สำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951.....	52
3.2.2 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมให้มีการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ.....	54
3.2.2.1 หลักการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (Discrimination Employment and Occupation) ค.ศ. 1958 ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111 (Convention 111) ค.ศ.1958.....	54
3.2.2.2 ข้อแนะนำฉบับที่ 111 (Recommendation 111) เรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958.....	55
3.2.3 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	56
3.3 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	58
3.3.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการส่งเสริมให้มีค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน.....	58
3.3.1.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ.....	58
3.3.1.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	59
3.3.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศเยอรมันในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	60
3.3.2.1 พื้นฐานทางด้านวัฒนธรรมประเพณีและการศึกษา.....	61
3.3.2.2 พื้นฐานทางด้านกฎหมาย.....	61
3.3.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศอินเดียในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	63
3.3.4 มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	64
3.4 การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการในประเทศไทย.....	66
3.4.1 หลักการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	67



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4.2 การฝึกอบรมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	68
3.4.2.1 การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน.....	68
3.4.2.2 การส่งเสริมและประสานการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	69
3.4.2.3 การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน.....	71
3.4.3 มาตรการทางภาษีอากร.....	73
3.4.3.1 การได้รับยกเว้นภาษี.....	73
3.4.3.2 การได้รับยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร.....	74
3.4.4 โครงการต้นกล้าอาชีพ.....	74
<b>4 วิเคราะห์ผลของมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของ ลูกจ้างในสถานประกอบการ.....</b>	<b>80</b>
4.1 การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายของไทยในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน	80
4.1.1 แนวทางในการคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานและการ จ่ายค่าจ้างในระหว่างระยะเวลาที่ลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	80
4.1.2 แนวทางในการกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการ คุ้มครองแรงงาน.....	83
4.2 แนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับแนวทางของ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO).....	85
4.2.1 แนวทางในการส่งเสริมให้มีค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน.....	85
4.2.1.1 การรับเบี่ยงเหลี่ยระหว่างการทำงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 142 (Convention 142) และตามอนุสัญญาฉบับที่ 140.....	86
4.2.2 แนวทางในการส่งเสริมให้มีการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และอาชีพ.....	89
4.2.3 การแนะแนวอาชีพและการฝึกอาชีพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.....	90
4.2.3.1 มาตรการขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 142 (Convention 142) ค.ศ. 1975.....	90
4.2.3.2 การส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานตามข้อเสนอแนะ ฉบับที่ 195 (Recommendation 195) ค.ศ. 2004.....	91
4.2.3.3 การดำเนินงานของประเทศไทยต่ออนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์กร แรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 92-94 ข้อเสนอแนะฉบับที่ 195.....	93

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 การเปรียบเทียบการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยและต่างประเทศและ มาตรการส่งเสริมให้ลูกจ้างเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	94
4.3.1 แนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างประเทศ.....	94
4.3.1.1 ประเทศญี่ปุ่น.....	95
4.3.1.2 ประเทศโมร็อกโก.....	95
4.3.2 แนวทางในการส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานของ ประเทศไทย.....	96
4.4 แนวทางในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของ ประเทศไทย.....	98
<b>5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>99</b>
5.1 บทสรุป.....	99
5.1.1 สภาพปัญหาและอุปสรรคของการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน.....	100
5.1.2 การปรับปรุงบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน.....	101
5.1.3 มาตรการทางภาษีอากรที่ควรให้การสนับสนุนเพิ่มเติม.....	101
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	102
5.2.1 การปรับปรุงความชัดเจนเรื่องสิทธิในการลาและอัตราค่าจ้าง.....	102
5.2.2 ควรมีการปรับปรุงบทลงโทษแก่นายจ้างให้สูงขึ้น.....	103
5.2.3 ควรสนับสนุนและส่งเสริมมาตรการทางภาษีอากรให้มากขึ้น.....	104
5.2.4 ควรเพิ่มมาตรการส่งเสริมการให้การศึกษาและส่งเสริมอาชีพจากภาครัฐ.....	104
5.2.5 แนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถาน ประกอบการ.....	105
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>107</b>
<b>ประวัติผู้เขียน.....</b>	<b>113</b>

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ของลูกจ้างในสถานประกอบการ
ชื่อผู้เขียน	ธงชัย พ่วงภักดี
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2554

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยศึกษาประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งศึกษากฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อศึกษาหามาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการเพื่อนำข้อดีมาปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ

จากการศึกษาพบว่า การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 รวมทั้งกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง พระราชกฤษฎีกา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นธรรมเพียงพอในการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน และจูงใจลูกจ้างให้สนใจเข้าร่วมในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานได้เท่าที่ควร เพราะมาตรการในกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรมได้อย่างเหมาะสม ในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการลา การกำหนดอัตราค่าจ้าง และการกำหนดคบทลงโทษแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อไปพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในการใช้สิทธิในการลาของลูกจ้างเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือในการใช้สิทธิในการลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับการอบรม รับการฝึก หรือลาเพื่อการอื่นซึ่งจัดโดยสถานศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น ยังคงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาถึงอายุของลูกจ้างที่

จะลา ว่าจะสามารถใช้สิทธิในการลาตามกฎหมายมาตราใด จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายในเรื่องระยะเวลาของการลาและอัตราการจ่ายค่าจ้าง เบี้ยเลี้ยง และสวัสดิการ ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม เพราะสิทธิพิเศษสำหรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เท่านั้น ที่จะได้รับค่าจ้างในระหว่างการใช้สิทธิในการลาตามมาตรา 52 จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยดังกล่าวมานั้น ยังไม่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่มีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้าง หรือพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพ ในเรื่องการใช้สิทธิและหน้าที่ต่อกันระหว่างผู้ประกอบการ นายจ้าง และลูกจ้าง ให้ได้รับความเสมอภาคและได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องค่าจ้าง ค่าตอบแทน เบี้ยเลี้ยง สวัสดิการ เพศ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม แต่ลูกจ้างอาจจะได้รับค่าจ้างไม่เท่าเทียมกันอยู่บางประการ เช่น ในเรื่องมาตรฐานฝีมือแรงงาน และอาจถูกจำกัดในเรื่องระยะเวลา การทำงาน ลักษณะและประเภทของการทำงานตามความเหมาะสมของเพศ อายุ และสภาพร่างกาย ซึ่งลูกจ้างก็ได้รับค่าจ้างอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามสมควร

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รวมทั้งให้มีการแก้ไขกฎกระทรวง ที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 บางประการ เพื่อวางมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพ

Thesis Title	Legal Measure to Promote Employees' Skill Development in the Private Company
Author	Thoungchai Phaungpakdee
Thesis Advisor	Professor Dr.Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2011

### ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze the legal measurements to promote employees' skill development in the Private Company. The study is based on the history and evolution of the employees' skill development, both in Thailand and foreign countries. This thesis also studies the laws promoting the employees' skill development in Thailand and compares Thai laws with foreigners' to bring out the advantages and modify our laws for the most effectiveness in developing employees' skill in the Private Company.

Under the Labor Protection Act B.E. 2541, the employees' skill Development Promotion Act B.E. 2545, and the Ministerial Regulation No. 5, B.E. 2541 including the Ministerial Regulations, the Ministries, the Royal Decree, and other related laws, the employees' skill development is still not clear or fair enough. The existing laws cannot make the entrepreneurs to provide the skill training for employees and to persuade the employees into the skill trainings. The current laws do not protect the rights of employees on the subject of the duration of the leave, the wages, and provide the punishment for the employers or Private Company not allowing its' employees to make the leave for the skill trainings.

The employees' right to take the leave for the skill trainings is under the rules and procedures specified in the Ministerial Registration No. 5 B.E. 2541 which is in accordance with the Labor Protection Act B.E. 2541, section 36. The skill trainings, meetings, and other trainings provided by educational institution, government departments, or private sectors approved by the director general, are under the Labor Protection Law B.E. 2541, section 52. In order to get the benefits on the duration of the leave, the wages, allowances, and welfares, covered by laws, the employee taking the leave for the skill trainings is considered by the ages of the employees. Currently, only the employees under the age of 18 receive the wages when taking the leave,

under section 52. The legal measures of Thai laws are not consistent with the legal measures of the ILO and foreign legal measurement for improving the labor skill development, or other effective human resource developments. For the fairness, exercising the rights and doing the duties among the entrepreneurs, employers, and employees must not be discriminated based on the wages, compensations, allowances, welfares, sexes, ages, races, religions, or cultures, as indicated in the Labor Laws and the Skill Development Laws. The employees may not get the same wages if it is considered by the quality of work. The employees may also not get the same work hours, work, type of works if it is considered by the sexes, ages, and physical conditions of the labors. Nevertheless, the employees must still get paid with the fair wages.

This thesis proposes the revisions for some part of the Labor Protection Act B.E. 2541, including the related Ministerial Regulations, and the Skill Development Promotion Act B.E. 2545, to get the most effective laws promoting the labors skill development.

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“แรงงาน” ในโลกปัจจุบันนี้มีวิวัฒนาการอย่างรวดเร็ว โดยเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการผลิตโดยใช้แรงงานมนุษย์ ไปสู่การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยใช้เครื่องจักรกลทำงานและใช้คอมพิวเตอร์เป็นสมองกล ซึ่งใช้มนุษย์เป็นผู้ควบคุมการทำงาน โดยสามารถควบคุมการผลิตได้หลายๆ เครื่องในเวลาเดียวกัน จึงทำให้ลดจำนวนแรงงานมนุษย์ลงได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องจักรแล้ว เครื่องจักรสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในเรื่องของความถูกต้องแม่นยำ และนอกจากนั้นยังสามารถผลิตได้ในปริมาณที่มากกว่าอย่างสม่ำเสมอหากเทียบกับแรงงานมนุษย์

ด้วยความก้าวหน้าดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการเลิกจ้างสูงขึ้น และเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการกดขี่ค่าแรงที่ต่ำกว่าอัตราค่าแรงที่กฎหมายกำหนด และได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน จนเป็นเหตุให้แรงงานมนุษย์ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนความรู้ความสามารถให้อยู่ในระดับที่สามารถควบคุมเครื่องจักรเครื่องยนต์ทั้งหลายได้ และจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านทักษะในงานที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้ เพื่อจะสร้างความได้เปรียบและสามารถแข่งขันในตลาดแรงงานในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

ในสภาวะการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจปัจจุบัน มีการแข่งขันในตลาดการค้าโลกสูงมาก แต่ละประเทศต่างก็พัฒนาขีดความสามารถในการผลิต เพื่อเพิ่มคุณภาพของสินค้าให้สูงขึ้นเรื่อยๆ แต่สิ่งที่ตรงกันข้ามคือ ในเรื่องราคาของสินค้าที่จะต้องแข่งขันยังทำให้มีราคาที่ต่ำลงกว่าเดิม โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่การพัฒนาศักยภาพของแรงงานให้มีขีดความสามารถและทักษะในการทำงานให้สูงขึ้น เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการพัฒนาบุคลากรเพื่อการแข่งขันนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก การพัฒนาความรู้และศักยภาพของบุคคล ให้ทันต่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ ประการที่สอง “การพัฒนาฝีมือแรงงาน” เพื่อให้มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการผลิตได้

เมื่อวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดสภาวะการแข่งขันทางการค้าและธุรกิจระหว่างประเทศอย่างรุนแรง จึงมีความจำเป็นต้องมีการเพิ่มทักษะทางด้านอาชีพและพัฒนาอาชีพของแรงงานมนุษย์ให้หลากหลายสาขามากยิ่งขึ้น อีกทั้งต้องปรับปรุงสารสนเทศให้ทันกับสภาวะการณ์ของโลกในปัจจุบัน เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถให้สามารถต่อสู้

กับประเทศเพื่อนบ้าน ได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้พัฒนาไปสู่กระบวนการผลิตที่มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น เมื่อเปลี่ยนจากการใช้แรงงานมนุษย์เป็นหลัก (Labour Intensive) ไปสู่การใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรกลแทนแรงงานมนุษย์ ทำให้ส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้างแรงงาน ความจำเป็นที่จะต้องเร่งให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้ทันกับสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

แม้การประกอบกิจการทุกประเภทจะต้องอาศัยแรงงานมนุษย์ แต่หากมีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีความรู้ความสามารถ ก็จะทำให้การผลิตสินค้าและบริการมีคุณภาพ ผลผลิตสูงขึ้น ก็จะทำให้เศรษฐกิจโดยรวมสามารถเจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็วและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ แต่การพัฒนาฝีมือแรงงานได้ดีหรือไม่นั้น หาได้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างเดียวไม่ หากแต่จำเป็นที่จะต้องใช้ “มาตรการทางกฎหมาย” เพื่อให้มีการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมให้ลูกจ้างในสถานประกอบการซึ่งเป็นถือเป็นเครื่องจักรสำคัญในภาคการผลิต ได้รับการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือเพื่อให้คุณภาพของสินค้าและบริการทัดเทียมหรือดีกว่าคู่แข่งในตลาดโลกได้ โดยเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การกำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและเสมอภาค การกำหนดระยะเวลา รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างให้ชัดเจนและเป็นธรรม รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดบทบาทกำหนดโทษที่สอดคล้องและเหมาะสม เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ต้องถูกลงโทษ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานปัจจุบัน ในเรื่อง ที่ลูกจ้างมีความประสงค์จะลาเพื่อไปพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว พบว่า ในกรณีที่ลูกจ้างมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป สามารถลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น<sup>1</sup> แต่กฎกระทรวงดังกล่าวมีข้อกำหนดให้นายจ้างอาจไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อการนั้นได้ หากในปีนั้นลูกจ้างเคยลาเพื่อการฝึกอบรมหรือการพัฒนาความรู้ความสามารถมาแล้วไม่น้อยกว่าสามสิบวันหรือสามครั้ง หรือการลาของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง<sup>2</sup> ซึ่งกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ไม่มีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดระยะเวลาของการลา ไม่มีการกำหนดว่าระหว่างการลาเพื่อไปพัฒนาฝีมือแรงงานลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างจากนายจ้างหรือไม่อย่างไร และหากนายจ้างไม่อนุญาตให้ลา โดย

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 36 ประกอบ มาตรา 52.

<sup>2</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 5 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.



ไม่มีเหตุอันสมควรก็ไม่มีบทกำหนดโทษให้นายจ้างต้องรับผิดชอบแต่อย่างใดแต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกับแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดให้ลูกจ้างลาเพื่อไปฝึกอบรมหรือพัฒนาฝีมือแรงงานได้ โดยได้รับค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน โดยมีบทกำหนดโทษนายจ้างที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาโดยปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>3</sup> แม้กฎหมายจะมีได้มีการกำหนดระยะเวลาในการลาไว้ว่าสามารถลาได้สูงสุดกี่วัน แต่การกำหนดอัตราการจ่ายค่าจ้างไว้ปีหนึ่งไม่เกินสามสิบวัน ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างที่น้อยเกินไป และไม่มีบทลงโทษจำคุกนายจ้างที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อไปพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>4</sup> ก็ไม่มีการกำหนดหลักการที่ทำให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน อีกทั้งยังไม่มีกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อไปพัฒนาฝีมือแรงงาน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาค้นคว้าหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างในสถานประกอบการ ได้รับสิทธิประโยชน์และค่าจ้างอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตลอดระยะเวลาที่ลาไปเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยต้องมีการกำหนดระยะเวลาการลา กำหนดอัตราการจ่ายค่าจ้างระหว่างการลาให้เหมาะสม และกำหนดบทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้ได้รับโทษอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการให้สามารถพัฒนาอยู่ในระดับมาตรฐานสากล อีกทั้งยังสามารถนำเอาความรู้ความสามารถไปพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมา ความหมาย ของการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย และความหมายของการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำข้อดีมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้เหมาะสมและเป็นธรรม

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำข้อดีมา

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 52 และมาตรา 149.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545.

ปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ของลูกจ้างในสถานประกอบการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการ พัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ การกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ และความชัดเจนในการกำหนดเกณฑ์การอนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ ความสามารถ นอกจากนั้นยังเป็นแนวทางการกำหนดระยะเวลาในการลา ตลอดจนการกำหนด อัตราการจ่ายค่าจ้างให้ชัดเจนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีการคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการอย่างครอบคลุม โดยขาดความชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาการลา การกำหนดอัตราค่าจ้าง และการกำหนดบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมแก่นายจ้างที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อไปพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รวมทั้งกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้อง ว่ามีความชัดเจน และเป็นธรรมเพียงใด พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในแง่ตัวบทกฎหมาย วิธีการบังคับใช้ตามสภาพของปัญหา เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ของการใช้กฎหมายกับลูกจ้างในสถานประกอบการในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาเทียบเคียงกับ สนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และกฎหมาย ต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์ที่ดีและเหมาะสมมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ภายในประเทศไทย ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมกับลูกจ้างในสถานประกอบการของไทยต่อไป

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งทำการรวบรวมข้อมูลการศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรากฎหมาย บทความ วารสาร บทบัญญัติกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นๆ รวมทั้งสนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์และทฤษฎีทางกฎหมายให้ได้มาซึ่งข้อสรุปทางกฎหมาย เพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ให้มีความชัดเจนเหมาะสมและเป็นธรรมกับลูกจ้างในสถานประกอบการต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมา ความหมาย ของการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย และความหมายของการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทย เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำข้อดีมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้เหมาะสมและเป็นธรรม

1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำข้อดีมาปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ การกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ และความชัดเจนในการกำหนดเกณฑ์การอนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางการกำหนดระยะเวลาในการลา ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าจ้างให้ชัดเจนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและความหมายของการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย

กฎหมายแรงงาน เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี เพราะกฎหมายแรงงานมีบทบัญญัติที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชน คือผู้ใช้แรงงานทั้งหลายให้ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงานมากกว่าจะคำนึงถึงเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) และความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) ซึ่งเป็นแนวคิดทฤษฎีในการทำสัญญาตามกฎหมายเอกชนโดยทั่วไป

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นอกจากเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแล้ว ยังเป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างด้วย อีกทั้งยังเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบสุขประชาชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความวุ่นวายขึ้นภายในประเทศ และทำให้เกิดความสงบสุขแก่บ้านเมือง นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาสำหรับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหรือนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งในที่นี้หมายถึงพนักงานตรวจแรงงาน อาจดำเนินคดีอาญาต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้ เมื่อตรวจพบว่ามีกระทำความผิดกฎหมายดังกล่าวแม้ว่าจะไม่มีลูกจ้างหรือผู้ใดร้องทุกข์กล่าวโทษก็ตาม นอกจากจะได้รับโทษทางอาญาแล้ว นายจ้างที่ฝ่าฝืนโดยมิได้มีการให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างตามกฎหมายแล้ว อาจถูกดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อบังคับให้จ่ายค่าทดแทนตามสิทธิของลูกจ้างหรือผู้ที่มีสิทธิอีกด้วย

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีของการพัฒนาฝีมือแรงงาน

จากความหมายของ “การพัฒนาฝีมือแรงงาน” ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าแรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาประเทศ และเหตุการณ์ของโลกได้ เพราะการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นไปในรูปใดย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องใช้แรงงานทั้งสิ้น แม้จะมีการเกรงกันว่าความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูงมากในปัจจุบัน ทำให้มีการคิดค้นปรับปรุงเครื่องจักรต่างๆ เพื่อนำมาใช้แทนแรงงานมนุษย์ จนอาจทำให้การใช้แรงงานมนุษย์หมดความสำคัญไปในที่สุด กล่าวคือ เครื่องจักรอาจจะเข้ามาแทนที่การใช้แรงงานมนุษย์ได้อย่างสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตามเครื่องจักรเหล่านั้นต่างก็ล้วนแต่เกิดขึ้นมาได้จากแรงงานคนทั้งนั้น

ดังนั้น แรงงานมนุษย์ จึงยังคงมีความสำคัญอยู่อย่างแนบแน่นกับการพัฒนาประเทศ ถึงแม้จะเห็นความสำคัญของแรงงาน แต่แรงงานส่วนใหญ่ยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบและตกอยู่ใน

ฐานะที่เสียเปรียบนายจ้างอยู่เสมอมา เพราะนายจ้างส่วนมากมีเงินทองจับจ่ายใช้สอย แต่คนงานหรือกรรมกรเกือบทั้งหมดอยู่ในฐานะที่ยากจนกว่าเพียงหารายได้พอเลี้ยงชีพไปวันๆ นายจ้างจึงมีโอกาสที่จะเอารัดเอาเปรียบคนงานได้ทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าจ้าง จำนวนชั่วโมงการทำงาน สวัสดิการอื่นๆ ซึ่งหากคนงานเรียกร้อง นายจ้างมักมีวิธีการในการจัดหาคนอื่นหรือเครื่องจักรมาทำงานแทนหรือปิดสถานประกอบการเป็นการชั่วคราว ทำให้คนงานต้องตกอยู่ในสถานะที่เป็นคนว่างงานจากการที่แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบดังที่ได้กล่าวมา ทำให้บรรดาผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานในภาคพื้นยุโรปได้รวมตัวกันขึ้นเป็นสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาวิธีการต่างๆ ในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนไม่ให้ต้องเสียเปรียบแก่ฝ่ายนายจ้าง ซึ่งฝ่ายนายจ้างเองก็มีการรวมตัวกันอยู่ก่อนแล้ว เพื่อที่จะดำเนินการปรึกษาหารือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน และสามารถกระทำได้ง่ายกว่าฝ่ายลูกจ้างเพราะมีจำนวนน้อยกว่า แม้ไม่ต้องจัดตั้งเป็นรูปสมาคมก็สามารถดำเนินการหาวิธีการในการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนได้เป็นอย่างดี

เมื่อต่างฝ่ายต่างมุ่งหาวิธีการในการที่จะรักษาผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายตนซึ่งมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ที่สวนทางกันเช่นนี้ กล่าวคือ ฝ่ายผู้ใช้แรงงานก็มีความประสงค์ที่จะได้รับค่าจ้างในอัตราที่สูง โดยไม่ต้องมีระยะเวลาทำงานที่ยาวนานเกินไป มีสภาพการทำงานที่ดี มีสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน แต่ในขณะเดียวกัน ฝ่ายนายจ้างก็มีความประสงค์ที่จะได้แรงงานที่มีประสิทธิภาพในอัตราค่าแรงที่ต่ำ เพื่อให้ได้ผลกำไรที่สูงจึงเป็นการแน่นอนที่ว่า โอกาสที่จะมีการกระทบกระทั่งกันระหว่างสองฝ่ายนี้ ย่อมจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน รัฐจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อไกล่เกลี่ยและจัดให้ทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสดำเนินการเจรจาโดยสันติ เสมอภาค เพื่อประสานความเข้าใจอันดีต่อกัน<sup>5</sup> นอกจากนี้ ยังต้องประสานงานและสนับสนุนเพื่อจัดวางระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติต่อไป

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ ไว้ในความหมายต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

**เปรี๊ยะ กุมุท** ได้กล่าวถึงความมุ่งหมายของการฝึกอบรมอาชีพว่าเป็นการมุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เข้ารับการฝึกอบรมในด้านใหญ่ๆ 3 ด้าน<sup>6</sup> คือ

1. ด้านความรู้ คือ การนำความรู้ไปใช้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และแยกแยะองค์ประกอบให้สัมพันธ์กับสิ่งต่างๆ ได้ นอกเหนือจากการที่ได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพิ่มขึ้น

<sup>5</sup> สุชาติริ วศวงค์. (2543). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. หน้า 5-6.

<sup>6</sup> ประสงค์ อยู่ดี. (2544). การศึกษาผลสัมฤทธิ์การฝึกอาชีพหลักสูตรเตรียมเข้าทำงาน. หน้า 7.

2. ด้านความรู้สึก คือ ความรู้สึกที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น หลังจากการฝึกอบรมแล้ว เช่น การยอมรับสิ่งใหม่ๆ มีเจตคติในทางที่พึงปรารถนาหรือมีความกระตือรือร้นขึ้น

3. ด้านทักษะหรือการปฏิบัติการ คือ ความสามารถ ความชำนาญ ความคล่องแคล่ว และความถูกต้องในการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น ภายหลังจากได้รับการฝึกอบรมแล้ว

**สุนทร สุนันท์ชัย** ได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อฝึกอาชีพไว้ 3 ประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การฝึกอาชีพเพื่อการจ้างงาน (Job Training หรือ Training for Employment) เป็นการฝึกที่มุ่งเน้นในการฝึกทักษะให้ประชาชน เพื่อสนองตอบความต้องการแรงงานด้านธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ เช่น ช่างอิเล็กทรอนิกส์ ช่างกลโรงงาน ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น นักบัญชี เป็นต้น

2. การฝึกเพื่อการประกอบอาชีพอิสระ (Training for Self – employment) เป็นการฝึกที่มุ่งเน้นในการฝึกให้ประชาชนมีทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนในชนบทมีงานทำภายในท้องถิ่น อันเป็นการช่วยลดปัญหาการว่างงานและการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมืองใหญ่ การฝึกอาชีพประเภทนี้ ได้แก่ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี ช่างซ่อมเครื่องยนต์ขนาดเล็กเพื่อการเกษตร การทำดอกไม้ประดิษฐ์และการทำสินค้าศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านต่างๆ

3. การฝึกอาชีพเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง (Training for Self – improvement) เป็นการฝึกที่ไม่ได้มุ่งเน้นให้บุคคลนำความรู้หรือทักษะเพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ แต่ถือได้ว่าเป็นการศึกษาทั่วไป (General Education) ประชาชนที่ผ่านการฝึกอาชีพประเภทนี้ จะสามารถนำความรู้หรือทักษะที่ได้รับไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง เช่น การซ่อมอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน การตัดเย็บเสื้อผ้าเบื้องต้น การบำรุงรักษารถยนต์ เป็นต้น

**บุญศักดิ์ ใจจงกิจ** ได้กล่าวถึงเป้าหมายของการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพซึ่ง ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐบาล พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อจัดการศึกษาและฝึกอบรมทักษะวิชาชีพให้ผู้เรียนมีทักษะที่ดีเพียงพอต่อการทำงานและการประกอบอาชีพ

2. เพื่ออบรมวิชาชีพให้แก่ประชาชนที่ว่างงานหรือยังไม่มียานทำก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน และฝึกทักษะฝีมือเพิ่มเติมให้แก่แรงงานที่มีงานทำอยู่แล้ว เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานอาชีพของตนเองให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

<sup>7</sup> แหล่งเดิม. หน้า 7-8.

3. เพื่อให้บริการวิชาการแก่ชุมชน นอกเหนือไปจากการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน และเยาวชนทั่วไปรวมทั้งเกษตรกร เพื่อให้มีการพัฒนาตนเอง พัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาอาชีพและ พัฒนาสังคม

4. เพื่อพัฒนาประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ให้มีความรู้ความสามารถและทักษะด้านอาชีพที่สามารถจะนำไปใช้ช่วยตนเองและครอบครัวได้

5. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ครบถ้วนตามความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ที่ได้กำหนดเอาไว้ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่นอกระบบโรงเรียนให้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาชุมชน โดยมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือน ให้เพียงพอ และสามารถนำออกจำหน่ายได้ต่อไป

6. เพื่อเป็นการพัฒนาชนบทให้ครบวงจร โดยให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มในการประกอบอาชีพ ทำให้มีรายได้ที่มั่นคง มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น

7. เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมสู่เกษตรกรและประชาชนทั่วไปให้สามารถทำการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพให้ตรงกับความต้องการของตลาด ตลอดจนยกระดับฐานะและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ (Further Occupational Skill - Training) ของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน มีความสอดคล้องกับแนวคิดของสุนทร สุนันทชัย ทั้งใน ส่วนของการฝึกอาชีพเพื่อการจ้างงาน (Job Training หรือ Training for Employment) การฝึกอาชีพเพื่อการประกอบอาชีพอิสระ (Training for self - employment) และการฝึกอาชีพเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง (Training for self - improvement)<sup>8</sup>

**สรุปผล ปธานวนิช และอัญชลิ ค้อคงคา** ได้เสนอแนวคิดของ Charles A Prosser and ThosH.Quigley (1949) and Grant Venn and Theodor Marchere, jr (1964) ไว้ในการศึกษาเรื่อง “ความต้องการของตลาดแรงงานในการฝึกอาชีพในจังหวัดสมุทรปราการและพื้นที่ใกล้เคียง” โดยสรุปว่า การฝึกอาชีพ มีวิวัฒนาการมาพร้อมกับการใช้แรงงานมนุษย์ และได้ทวีความสำคัญขึ้นมาเมื่อเกิดการขยายตัวของความเป็นเมือง และการค้าโดยถือกันว่าการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรป นับเป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงของระบบการฝึกอาชีพครั้งสำคัญซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสถาบัน เฉพาะเพื่อทำหน้าที่ฝึกทักษะทางอาชีพในขณะที่พัฒนาการของการฝึกอาชีพในสหรัฐอเมริกา กำลัง จะเริ่มต้น และพัฒนาในส่วนของสถาบันการศึกษาควบคู่ไปกับระบบการศึกษาระดับมัธยม

<sup>8</sup> แหล่งเดิม. หน้า 8-9.

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม

การฝึกอบรมถือว่าเป็นส่วนสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับองค์กร ความหมายของการฝึกอบรม การฝึกอบรมคือการที่ผู้ประกอบการวางแผนการประกอบธุรกิจไว้ล่วงหน้าว่าจะดำเนินธุรกิจไปในทิศทางใด จึงได้ริเริ่มจัดหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อให้ลูกจ้างเรียนรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับงาน โดยมีเป้าหมายของการฝึกอบรมเพื่อให้ลูกจ้างมีความรู้ ความชำนาญทักษะ ทักษะ ทักษะความสามารถในการทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพในทักษะพื้นฐานที่จำเป็นในงานของตนที่ทำอยู่ และพัฒนาถึงขั้นทักษะขั้นสูง โดยเน้นหลักสูตรการฝึกอบรมที่ผู้ประกอบการต้องการกำหนดให้ ขั้นตอนในการฝึกอบรมจะต้องประกอบด้วย การวิเคราะห์ การออกแบบ การพัฒนา การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล ว่าสิ่งที่ได้ฝึกอบรมมานั้นมีข้อดีข้อเสียหรือไม่อย่างไร เพื่อนำมาปรับปรุงหลักสูตรให้ดีขึ้น หรือปรับปรุงตัวบุคคลผู้เข้ารับการฝึกให้มีความสามารถในการทำงานให้สูงขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับฝีมือแรงงาน

## 2.3 ความหมายของการฝึกอบรมและการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีแรงงานซึ่งมีความสามารถพร้อมที่จะทำงาน แต่ยังคงต้องพัฒนาทักษะฝีมือให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นเพื่อแข่งขันกับตลาดแรงงาน จึงจำเป็นต้องมีการจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาฝีมือแรงงานในพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายพอสรุปได้ดังนี้ คำว่า “ฝีมือ” เป็นความเชี่ยวชาญในการใช้มือ การช่างทำด้วยมือ ส่วนคำว่า “แรงงาน” ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นความสามารถในการทำงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น “ฝีมือแรงงาน” จึงหมายถึงความเชี่ยวชาญในการลงมือลงแรงทำงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมไทยในยุคปัจจุบันกำลังก้าวสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงจากแรงงานภาคเกษตรกรรมมาเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรม ซึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ต้องใช้พื้นที่ของการเกษตรมาสร้างเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ที่ดินเพื่อการเกษตรลดน้อยลง แต่จำนวนประชากรกลับเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงจำเป็นต้องนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาศักยภาพของแรงงานให้มีคุณภาพตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน และเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีมาตรฐานทัดเทียมประเทศอื่นๆ เพื่อการแข่งขันในตลาดโลกได้ จะเห็นได้ว่าการเรียน

การสอนที่มุ่งเน้นแต่ทฤษฎีโดยไม่มีปฏิบัติจริงไม่สามารถจะทำให้เกิดความเข้าใจและประสิทธิภาพได้เพราะไม่เคยปฏิบัติ ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีเท่าที่ควร เมื่อศึกษาจนจบหลักสูตรก็ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพได้ตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติควบคู่กันไป เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษามีประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถเข้าทำงานในตลาดแรงงานได้ เพื่อลดปัญหาการว่างงานในสังคม



นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการฝึกอบรมและการพัฒนาฝีมือแรงงานไว้เป็นอันมาก เช่น การฝึกอบรมเป็นกรรมวิธีเพิ่มพูนสมรรถภาพของพนักงานในการทำงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตโดยในการพัฒนานิสัย ความคิด ความชำนาญ ความรู้และท่าทีต่างๆ (อมร รักษา สัตย์)

**ฟลิปโป** ได้ให้ความหมายของการฝึกอบรมว่า “การฝึกอบรม คือ กระบวนการเสริมสร้างเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ หรือความชำนาญงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานหรือคนงานแต่ละคนในขอบเขตของการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง”

**ฮาร์บินสันและมายเออร์** ได้ให้ความหมายของการฝึกอบรมว่า “การฝึกอบรม คือ กระบวนการที่จะเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญและความสามารถของบุคคลในสังคมใดสังคมหนึ่ง”

**กรีซ อัมโภชน** แห่งสำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ให้ความหมายว่า “การฝึกอบรม” เป็นกระบวนการอันที่จะทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดความรู้ความเข้าใจมีทัศนคติอันเหมาะสม และเกิดความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จนกระทั่งผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการเรียนรู้ หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม อันจะยังให้สามารถทำหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มที่ (กรีซ อัมโภชน, อ่างใน เรืองลักษณ์ โรจนพันธ์)

**บุญศักดิ์ ใจจงกิจ และคณะ** ได้กล่าวว่า การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ (Further Occupational Skill Training) หมายถึง การฝึกอบรม “ทักษะอาชีพ” ให้แก่ผู้ที่ยังไม่มีประสบการณ์ทำงานให้สามารถทำงานได้โดยมีทักษะในระดับหนึ่งหรือการฝึกอบรมยกระดับทักษะให้ได้มาตรฐานอย่างหนึ่ง และการฝึกทักษะในอาชีพใหม่ให้แก่ผู้ต้องการเปลี่ยนอาชีพ การจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพนี้ ซึ่งอยู่ในส่วนหนึ่งของการศึกษาเทคนิคและอาชีวศึกษากับการฝึกอาชีพ (Technical and Vocational Education and Training :“TVET”) เฉพาะส่วนที่เป็นของ “ทักษะอาชีพ” (Skill - Based) ซึ่งจะพบได้ในกระบวนการจัดการศึกษาด้านอาชีวศึกษา<sup>9</sup>

นอกจากนี้ **บุญศักดิ์ ใจจงกิจ และคณะ** ได้กล่าวถึงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพในประเทศไทยว่าเป็นการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ เป็นการฝึกทักษะวิชาชีพหรือทักษะอาชีพเป็นหลักสำคัญ ด้วยหลักสูตรอบรมวิชาชีพสาขาต่างๆ ทั้งระยะเวลาด้านและเวลายาวสำหรับในประเทศไทยนั้น ได้จัดทำเป็นลักษณะการฝึกอบรมระยะสั้นตลอดมาตั้งแต่ต้น เช่น หลักสูตร โรงเรียนสารพัดช่าง และหลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงาน หลักสูตรเหล่านี้ส่วนมากเป็นหลักสูตรใช้ “ทักษะเดี่ยว” เอกทักษะ (Single - Skills) ทั้งสิ้น<sup>10</sup>

<sup>9</sup> ชมพร โล้วชรินทร์. (2541). เรื่องการประเมินผลการสำเร็จของการจัดการฝึกอบรมหลักสูตรยกระดับฝีมือแรงงาน: ศึกษากรณีผู้เข้ารับการฝึกยกระดับฝีมือรุ่นที่ 3/2541. หน้า 17.

<sup>10</sup> ประสงค์ อยู่ดี. เล่มเดิม. หน้า 7.

## 2.4 ความหมายของมาตรฐานฝีมือแรงงาน (Occupational Skill Standards)

“มาตรฐานฝีมือแรงงาน” หมายถึงข้อกำหนดที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดทักษะฝีมือความรู้ ความสามารถและทัศนคติในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งจะใช้เป็นเกณฑ์สำหรับทดสอบผู้ปฏิบัติงานในสาขาอาชีพนั้นๆ ว่ามีทักษะฝีมือ ความรู้ ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานถึงระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานหรือไม่ มาตรฐานฝีมือแรงงานกำหนดขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์ของการทำงานที่ถูกต้องตรงตามหลักวิชา มีความประหยัด ปลอดภัย ภายในเวลาที่เหมาะสมและผลงานที่ทำเสร็จแล้วสามารถยอมรับได้ ดังนั้น การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน จึงเป็นการทดสอบเพื่อวัดว่าการทำงานของบุคคลผู้เข้าทดสอบ มีหลักวิธีการทำงาน การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ถูกต้องหรือไม่ใช้วัสดุประหยัดเพียงใด ขั้นตอนวิธีการทำงานมีความปลอดภัยหรือไม่ใช้เวลาในการทำงานตามแบบทดสอบเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ และสุดท้ายจะต้องผ่านการตรวจสอบผลงานที่ทำได้ว่ามีความสมบูรณ์ถูกต้องตามหลักวิชาหรือไม่ผู้ที่เข้ารับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานจะได้ทราบระดับฝีมือความสามารถของตนเองช่วยให้สามารถพัฒนาทักษะฝีมือ ความรู้ ความสามารถได้ถูกทางมากยิ่งขึ้น

## 2.5 ความหมายของมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ (National Skill Standards)

“มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ” หมายถึงข้อกำหนดที่คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ ซึ่งแต่ตั้ง โดยคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์วัดทักษะฝีมือความรู้ ความสามารถ ทัศนคติในการทำงาน รวมถึงเวลาที่ใช้ และผลงานที่สำเร็จ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งประกอบขึ้นด้วยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถในสาขาอาชีพนั้นๆ มาร่วมกันพิจารณารายละเอียดในการวิเคราะห์งาน เพื่อกำหนดขอทดสอบและแบบทดสอบจำแนกระดับความยากง่ายของการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานในสาขาอาชีพที่ไม่มีความซับซ้อนยุ่งยากมากอาจกำหนดข้อทดสอบเพียง 1 ระดับแต่ในสาขาอาชีพที่มีความสลับซับซ้อนและมีความยากง่ายแตกต่างกันมากอาจมีการกำหนดเป็น 3 ระดับคือ

ระดับที่ 1 ขั้นต้น หมายถึง ผู้ที่มีฝีมือและความรู้พื้นฐานในการปฏิบัติงานที่ต้องมีหัวหน้างานช่วยให้คำแนะนำ หรือช่วยตัดสินใจในเรื่องสำคัญเมื่อจำเป็น

ระดับที่ 2 ขั้นกลาง หมายถึง ผู้ที่มีฝีมือระดับกลาง มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ การใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ได้ดี มีประสบการณ์ในการทำงาน สามารถให้คำแนะนำผู้ได้บังคับบัญชาได้อย่างมีคุณภาพ

ระดับที่ 3 ขั้นสูง หมายถึง ผู้ที่มีฝีมือระดับสูง สามารถวิเคราะห์ วินิจฉัยปัญหา การตัดสินใจ รู้ขั้นตอนกระบวนการของงานเป็นอย่างดี สามารถช่วยแนะนำงานฝีมือผู้ได้บังคับบัญชาได้

ดี สามารถใช้หนังสือคู่มือ นำความรู้และทักษะมาประยุกต์ใช้กับเทคโนโลยีใหม่ได้ โดยเฉพาะการตัดสินใจและเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมและรวดเร็ว<sup>11</sup>

มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติเป็นมาตรฐานของประเทศในสาขาอาชีพต่างๆ ที่มีลักษณะกลางๆ กล่าวคือใช้เป็นการทั่วไปในอาชีพนั้นๆ ครอบคลุมทักษะความชำนาญที่จำเป็นที่ผู้ประกอบอาชีพนั้นๆ พึงมี ไม่เฉพาะเจาะจงว่าจะนำไปใช้ในสถานประกอบการใด ผู้ประกอบอาชีพที่ต้องการทราบระดับฝีมือของตนเอง หรือต้องการประเมินฝีมือความสามารถในการทำงานของตน กระทำได้โดยเข้ารับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติเพื่อประเมินผล<sup>12</sup>

มาตรฐานทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับความรู้ ทักษะ เจตคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพในสาขาต่างๆ ประกอบด้วย

1) ความรู้ (Knowledge) ซึ่งจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ในการทำงานได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

2) ทักษะ (Skill) เป็นการสะสมประสบการณ์จนเกิดความชำนาญ มีความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้อย่างมีคุณภาพตามข้อกำหนด ถูกต้องตามขั้นตอน และเสร็จตรงตามเวลาที่กำหนดไว้

3) เจตคติ (Attitude) จะต้องมีจิตสำนึกในการทำงานที่ดีประกอบด้วยจริยธรรมและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

ตัวชี้วัดคุณภาพมาตรฐานฝีมือแรงงาน มีดังต่อไปนี้

1) มีความรู้ในทฤษฎีเพียงพอต่อการปฏิบัติ

2) การปฏิบัติงานคำนึงถึงความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม

3) เลือกใช้และบำรุงรักษาเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานได้อย่าง

ถูกต้อง

4) ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่เหมาะสม

5) เลือกใช้วัสดุอย่างประหยัดคุ้มค่า

6) ใช้ระยะเวลาการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

7) ผลสำเร็จของงานได้คุณภาพตามข้อกำหนดทุกประการ<sup>13</sup>

<sup>11</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (2548). โครงการศึกษาความต้องการด้านการฝึกอบรมในเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงรายและอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (รายงานการวิจัย). หน้า 9-10.

<sup>12</sup> สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 6 ขอนแก่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. (2548). ข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์จากการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน. หน้า 1-2.

<sup>13</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน. หน้าเดิม.

## 2.6 หลักการพัฒนาฝีมือแรงงาน

การพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นกระบวนการพัฒนาระดับทักษะฝีมือศักยภาพและสมรรถนะการทำงาน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งทางด้านเทคโนโลยีการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการ หรือการประกอบอาชีพอิสระและการเป็นผู้ประกอบการโดยใช้วิธีการฝึกอบรมหรือกระบวนการอื่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนา ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการและประสานงาน เพื่อส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ได้มาตรฐานสากล มีเอกภาพเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกกิจกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานแบ่งตามกลุ่มเป้าหมายได้ 3 กลุ่ม คือแรงงานใหม่ แรงงานในตลาดแรงงาน และแรงงานที่ประสงค์จะเปลี่ยนสาขาอาชีพโดยให้บริการพัฒนาฝีมือแรงงานในการฝึกหลักสูตรเตรียมเข้าทำงานหลักสูตรยกระดับฝีมือแรงงาน และหลักสูตรเสริมทักษะ เพื่อส่งเสริมคุณภาพฝีมือแรงงานให้มีมาตรฐานทันสมัยรองรับความต้องการแรงงานทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ ดำเนินการทดสอบฝีมือแรงงานในสาขาตามที่ได้กำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาตินอกจากนี้ ได้ดำเนินการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

## 2.7 หลักการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นกระบวนการประสาน สนับสนุน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังนี้

1) การประสานงานนโยบาย แผนงาน โครงการเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานนโยบายของรัฐและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนลดความซ้ำซ้อนของการพัฒนาอาชีพ ระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ

2) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับแรงงานใหม่ และแรงงานในสถานประกอบการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยภาคเอกชนสามารถหักค่าใช้จ่ายจากการฝึกอบรมจำนวน 1.5 เท่า ได้ ก่อนการคำนวณภาษีเงินได้

3) การประสานงานกับภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้

สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเป็นเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนการร่วมมือกันพัฒนาหลักสูตร การสนับสนุนอุปกรณ์ บุคลากรฝึก วัสดุฝึก สถานที่ฝึก และงบประมาณดำเนินการที่จะสามารถให้การสนับสนุน เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานได้กว้างขวางไม่มีขีดจำกัด และเพื่อให้ความร่วมมือดังกล่าวเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนและเกิดแนวปฏิบัติกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาประจำสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานทุกจังหวัด เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างใกล้ชิดและเกิดประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งได้เข้าร่วมประชุมในการประชุมสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นประจำ<sup>14</sup>

## 2.8 การฝึกอาชีพและการพัฒนาฝีมือแรงงาน อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทคือ

1) การฝึกเตรียมเข้าทำงาน เป็นการฝึกเบื้องต้นเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำงาน โดยเน้นกระบวนการทำงาน การผลิต และกระบวนการในธุรกิจ ตลอดจนเสริมสร้างเจตคติและฝีมือขั้นพื้นฐาน จุดอ่อนของการฝึกเตรียมบุคคลเข้าทำงานมักเป็นเรื่องของหลักสูตรที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของตลาด การคัดเลือกผู้เข้าฝึกที่ไม่เหมาะสมกับความถนัดและความสนใจและการมุ่งเน้นการฝึกด้านฝีมือเป็นสำคัญเพียงอย่างเดียว

หลักสำคัญสำหรับพิจารณาในการฝึกบุคคลเพื่อเตรียมเข้าทำงาน ทั้งผู้ดำเนินการและผู้รับการฝึกจะต้องสำรวจตลาดสำหรับงานที่ฝึกเตรียมเข้าทำงานนั้นมีอยู่หรือไม่เพียงใด มีการสำรวจความถนัด จุดเด่น จุดอ่อนของผู้รับการฝึกทั้งในด้านบุคลิก ลักษณะนิสัย และทรัพยากร อื่นๆ ที่จะเอื้ออำนวยต่องานนั้นๆ อนึ่ง ตลอดเวลาฝึกอบรมควรสอดแทรกการวางแผนทำงานและการเริ่มงานในระหว่างผู้รับการฝึกด้วยตนเอง ครูและสถาบันนั้นๆ เป็นระยะๆ

2) การฝึกยกระดับฝีมือ เน้นการฝึกความรู้ความสามารถเจตคติทั้งด้านทฤษฎีและด้านปฏิบัติ และวิทยาการตลอดจนเทคโนโลยีใหม่ๆ ให้แก่ผู้ที่ทำงานอยู่แล้ว ให้สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น การฝึกเพื่อยกระดับฝีมือนี้มีทั้งการฝึกเฉพาะกิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นระยะเวลาสั้นๆ และการฝึกเพื่อยกระดับฝีมือในระยะยาว การฝึกเพื่อยกระดับฝีมือนี้มักเป็นการฝึกที่ได้ผลตอบแทนสูงเพราะหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่ส่งบุคลากรเข้ารับการฝึก และผู้เข้ารับการฝึกเองจะทราบถึงความต้องการของหน่วยงานและของตนเองเป็นอย่างดี บางครั้งหน่วยฝึกอบรมและหน่วยที่ส่งคนเข้าฝึกอบรมจะมีการปรึกษาทำความเข้าใจในเรื่องหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อให้การฝึกอบรมมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการสูงสุดอีกด้วย

<sup>14</sup> สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 6 ขอนแก่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. เล่มเดิม. หน้า 12.

3) การฝึกในกิจการ เป็นการฝึกปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการ โดยปกตินิยมให้ผู้จบการฝึกเตรียมเข้าทำงานได้เข้าฝึกในกิจการทั้งนี้เพื่อให้มีความชำนาญ มีความคุ้นเคยกับเครื่องมืออุตสาหกรรม สภาพการทำงานและการปฏิบัติตามกฎระเบียบและการเน้นชีวิตจริงของกระบวนการของสถานประกอบการนั้น การเข้าฝึกในกิจการนี้หากมีการวางแผนร่วมกันระหว่างสถานประกอบการหน่วยงานฝึกอบรม และผู้รับการฝึกอบรมให้ฝึกงานในสภาพที่ผู้เข้าฝึกจะนำประสบการณ์ไปทำงานจริงจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสำหรับการฝึก หากสามารถจัดให้ผู้รับการฝึกได้เห็นกระบวนการที่ผู้รับการฝึกอาจต้องเกี่ยวข้องในอาชีพนั้นๆ ทุกขั้นตอนได้ก็จะเป็นการดี

4) การฝึกอาชีพที่ไม่ใช่ช่าง อาชีพที่ไม่ใช่ช่างมีอยู่มากมาย เช่น การประกอบธุรกิจส่วนตัว พนักงานบริการ ผู้ช่วยแม่บ้าน จุดอ่อนของการฝึกอาชีพที่ไม่ใช่ช่างโดยทั่วไป มักเป็นการฝึกโดยที่ผู้รับการฝึกไม่มีโอกาสได้สำรวจอาชีพอย่างกว้างขวาง ไม่มีการสำรวจตนเองถึงความถนัด ความชอบ ทักษะที่ตนมีอยู่ หนึ่งการฝึกโดยทั่วไปมักเน้นที่ฝีมือในการผลิตเป็นสิ่งสำคัญ มักละเลยองค์ประกอบอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในอาชีพ เช่น เรื่องความเหมาะสมของนิสัยใจคอ ความถนัด การเห็นช่องทางในการประกอบอาชีพ ความสามารถในการจัดการ การบริหารงาน ทักษะ การมีแหล่งข้อมูลที่กว้างขวางและทันเหตุการณ์ การเลือกสถานที่ การรู้จักการทำบัญชี การระดมทุนการติดตามผล การประเมินผล และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

5) การฝึกอาชีพในชนบท เป็นการฝึกความรู้ความสามารถในอาชีพต่างๆ ตามความต้องการและความเหมาะสมของบุคคล กลุ่มบุคคลและท้องถิ่น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีการฝึกอาชีพในชนบทในลักษณะนี้มากและค่อนข้างจะกว้างขวางจุดอ่อนของการฝึกอาชีพในชนบท มักขาดข้อมูลทางการตลาด ทำให้ตนเองไม่รู้ว่าต้องการฝึกอะไร ฉะนั้นจึงมักฝึกตามที่หน่วยงานที่จัดมีความพร้อมที่จะฝึกให้ ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและความต้องการของตน

## 2.9 การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพในประเทศไทย

การจัดฝึกอบรมในประเทศไทยที่จัดฝึกอบรมจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ล้วนได้จัดทำในลักษณะการจัดฝึกอบรมระยะสั้นตลอดมา ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ใช้เอกทักษะ (Single-Skills) ที่เป็นเช่นนี้เพราะ ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อยและไร้ทักษะฝีมือ เพราะเป็นแรงงานที่เพิ่งจบการศึกษาแต่ยังไม่เคยได้รับการฝึกอาชีพมาก่อน จึงควรจะมีการพัฒนาให้มีการฝึกอบรมแรงงานในระยะยาวโดยการฝึกขั้นพื้นฐานและฝึกเทคโนโลยีขั้นสูงจนจบหลักสูตร เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานที่สำเร็จการฝึกอบรมให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ภาครัฐควรสร้างกลไกของกฎหมายและโครงสร้างหลักสูตรในการจัดฝึกอบรม และมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการพัฒนาฝีมือแรงงาน และให้ภาคเอกชนเข้าร่วม

โครงการในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ตอบแทน

### 2.9.1 การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพโดยหน่วยงานภาครัฐบาล

หน่วยงานภาครัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพให้แก่ประชาชนดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อให้การศึกษาและฝึกอบรมทักษะวิชาชีพให้ผู้เรียนมีทักษะที่ติดต่อกับการทำงานและการประกอบอาชีพ
- 2) เพื่ออบรมวิชาชีพให้แก่ประชาชนที่ว่างงาน หรือยังไม่มีงานทำก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานฝึกฝีมือแรงงานเพิ่มเติมให้แก่แรงงานที่กำลังทำงานอยู่ และเปิดโอกาสให้ผู้ทำงานแต่ประสงค์จะเปลี่ยนสาขาอาชีพ หรือยังขาดหลักวิชาได้เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อปรับปรุงอาชีพของตนให้ได้ผลยิ่งขึ้น
- 3) เพื่อให้บริการวิชาการแก่ชุมชนนอกเหนือจากการจัดการศึกษา ให้ประชาชนและเยาวชนทั่วไปรวมทั้งเกษตรกรได้ฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเอง พัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาอาชีพและพัฒนาสังคม
- 4) เพื่อพัฒนาประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ให้มีความรู้ความสามารถและทักษะทางด้านอาชีพ สามารถช่วยตนเองและครอบครัวได้
- 5) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เข้าเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน ให้เป็นกำลังพื้นฐานในการพัฒนาชุมชน โดยมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการผลิต เพื่อบริโภคในครัวเรือนให้เพียงพอ และสามารถผลิตเพื่อจำหน่ายต่อไป
- 6) เพื่อเป็นการพัฒนาชนบทให้ครบวงจร ให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ เพื่อให้มีรายได้ที่มั่นคง มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น
- 7) เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เหมาะสมสู่เกษตรกรและประชาชนทั่วไป ให้สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้ตรงกับความต้องการของตลาด ตลอดจนยกระดับฐานะและคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

### 2.9.2 การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพโดยหน่วยงานนอก

หน่วยงานภาคเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการจัดฝึกอาชีพระยะสั้น โดยจัดเป็นสถานศึกษาเชิงธุรกิจ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลประสานงานของหน่วยงานกลางคือ สำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน ถือได้ว่าสถานศึกษาหรือโรงเรียนอาชีวศึกษาที่จัดหลักสูตรระยะสั้นนี้ ได้จัดบริการการศึกษาให้กับประชาชนได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้กำหนดจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ให้สถานศึกษาเอกชนจัดบริการเพื่อประโยชน์ของผู้เรียน 4 ประการคือ ประการแรกให้ความรู้ความเข้าใจในวิชาชีพ ประการที่สองสร้างทักษะเพื่อความชำนาญในการ

ประกอบวิชาชีพ ประการที่สาม สร้างเจตคติที่ดีต่อวิชาชีพ ประการที่สี่ เน้นถึงสภาพทั่วไปและตัวบุคคลให้ประกอบอาชีพได้

## 2.10 การดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน

หน่วยงานต่างๆ ของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนตระหนักดีในปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน โดยกระจายการให้บริการทั้งในเมืองและชนบท และให้บริการในหลายๆ สาขาวิชาชีพตลอดจนมีการให้บริการที่ต่อเนื่องกัน การกำหนดหลักสูตรฝึกอบรมแต่ละหน่วยงานเป็นผู้กำหนดหลักสูตรเอง โดยคำนึงถึงความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมาย และความต้องการด้านฝีมือแรงงานเป็นสำคัญ สำหรับค่าใช้จ่ายในการอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ส่วนใหญ่เป็นการฝึกอบรมให้เปล่าเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานเอกชนประเภท โรงเรียนอาชีวศึกษาจะเก็บค่าเข้ารับการฝึกอบรมบ้าง แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล หน่วยงานฝึกอบรมที่สำคัญๆ มีดังต่อไปนี้

### 2.10.1 หน่วยงานฝึกอบรมภาครัฐบาล

1) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน สังกัดกรมแรงงาน จัดฝึกอบรมช่างฝีมือประเภทต่างๆ ทั้งที่เป็นการฝึกคนใหม่ ฝึกยกระดับฝีมือช่าง ฝึกอบรมครูฝึก และฝึกอบรมผู้จัดการการฝึกอบรม นอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ที่มีใช้ช่าง เช่น วิชาเลขานุการ

2) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม จัดฝึกอบรมเป็น 2 ลักษณะคือ

(1) หลักสูตรที่เน้นการพัฒนา การจัดการ การเพิ่มผลิตผลในอุตสาหกรรมการตลาด เทคนิคการปรับปรุงโรงงาน เป็นต้น โดยฝึกอบรมให้แก่ผู้จัดการ หัวหน้าคนงานช่างและพนักงาน

(2) หลักสูตรที่เน้นการผลิตหัตถกรรมไทยที่ทันสมัย การออกแบบและการฝึกอุตสาหกรรมสำหรับบุคคลทั่วไปที่สนใจ

3) กรมพัฒนาชุมชน จัดฝึกอบรมในลักษณะที่เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว โครงการอาชีพตามพระราชดำริ งานช่างประเภทต่างๆ การเลี้ยงสัตว์และการเพาะปลูก เป็นต้น

4) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จัดบริการฝึกอบรมอาชีพ โดยแบ่งเป็น 2 งานคือ งานพัฒนานิคมและส่งเสริมอาชีพสำหรับประชาชนทั่วไปในชนบท และงานส่งเสริมอาชีพสำหรับเยาวชนในชนบท โดยหลักสูตรจะเน้นวิชาชีพด้านหัตถกรรมและกสิกรรม

5) กรุงเทพมหานคร จัดบริการฝึกอบรมอาชีพ แยกเป็น 3 โครงการใหญ่ๆ คือ

(1) สอนสาขาช่างอุตสาหกรรมและบริการ

(2) โครงการฝึกอาชีพเคลื่อนที่สี่มุมเมือง จัดการฝึกอบรมให้แก่เยาวชนนอกโรงเรียนและประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเคลื่อนย้ายไปตามสถานที่ต่างๆ หลักสูตร



ที่เปิดสอนคือ ช่างอุตสาหกรรม ช่างเสริมสวย ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น

(3) โครงการพัฒนาอาชีพประชาชนในชุมชนแออัด จัดฝึกอบรมให้แก่ประชาชนทั่วไปในชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานคร

6) กรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดฝึกอบรมเป็น 3 ลักษณะ คืองานการศึกษาสายอาชีพ ระยะสั้น ดำเนินการในรูปแบบเคลื่อนที่ออกสู่ชนบท และรูปแบบประจำที่ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค มีงานกลุ่มสนใจโดยจัดร่วมกับผู้นำท้องถิ่น รวมกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจในเรื่องเดียวกันและจัดวิทยากรให้ และงานฝึกอบรมในเขตหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

7) กรมอาชีวศึกษา จัดฝึกอบรมเป็น 2 ลักษณะ คือ โรงเรียนสารพัดช่าง และศูนย์เน้นการฝึกอาชีพช่างต่างๆ

**2.10.2 หน่วยงานฝึกอบรมภาคเอกชน** ภาคเอกชนเองก็ได้มีการจัดให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภาครัฐบาล โดยแบ่งการดำเนินงานออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1) การฝึกอบรมภายในกิจการ การฝึกอบรมนี้เจ้าของกิจการจะเป็นผู้จัดการฝึกอบรม มีการฝึกอบรมลูกจ้างทุกระดับตั้งแต่คนงานขึ้นไปจนถึงผู้จัดการ บางกิจการจะมีศูนย์ฝึกอบรมตนเอง มีเครื่องมืออุปกรณ์การฝึกอย่างครบครัน มีทรัพยากรบุคคลผู้ให้การฝึกที่ชำนาญงาน มีงบประมาณการฝึกอบรมให้แก่ลูกจ้างเป็นจำนวนมากๆ

2) การฝึกอบรมโดยองค์การที่ไม่หวังผลกำไร องค์กรดังกล่าวนี้ได้แก่ สภาก่อการ นายจ้างแห่งประเทศไทย สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย จะจัดการฝึกอบรมที่เน้นหนักทางด้านจัดการ คือ มุ่งพัฒนาการจัดการโดยพัฒนาฝ่ายจัดการให้มีประสิทธิภาพ และมีการฝึกอบรมลูกจ้างของกิจการต่างๆ ด้วยบางระดับ นอกจากนี้ยังมีสมาคมและมูลนิธิต่างๆ เช่น สภาสตรีแห่งชาติ สภาสตรีอุดมศึกษา สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ฯลฯ จัดฝึกอบรมสตรีและแม่บ้าน เน้นหนักด้านศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านเพื่อเพิ่มพูนเศรษฐกิจของครอบครัว

3) การฝึกอบรมที่จัดในรูปของธุรกิจ ปัจจุบันนี้มีการฝึกอบรมที่จัดในรูปของธุรกิจมากมายส่วนใหญ่มักจะจัดตั้งขึ้นเป็นโรงเรียนเอกชน บริษัท เช่น โรงเรียนสอนตัดเสื้อ โรงเรียนสอนออกแบบทรงผมและเสริมสวย และโรงเรียนสอนคอมพิวเตอร์จะจัดการฝึกอบรมอาชีพใหม่ๆ ตามความต้องการของตลาด และรับจ้างจัดการฝึกอบรมลูกจ้างและฝ่ายจัดการในกิจการต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการตั้งศูนย์การฝึกช่างฝีมือด้วย โดยเฉพาะบริษัทที่จัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ บางแห่งจะเปิดศูนย์ฝึกอบรมของตนเองขึ้นมา เพื่อใช้เป็นศูนย์ทดสอบฝีมือหรือศูนย์ฝึกอบรมระยะสั้น สำหรับคนที่ต้องการจะสมัครงานและยังขาดทักษะ อย่างไรก็ตาม การจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานนี้ ส่วนใหญ่จะจัดทำในเมืองมากกว่าชนบท ในระยะเริ่มแรกของการฝึกอบรมในชนบทหน่วยงานต่างๆ มักมุ่งเน้นการฝึกฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มพูนด้านเศรษฐกิจ และบุคลากรของหน่วย

ฝึกรอบรมมักมีประสบการณ์อาชีพที่มีหน่วยรองรับในเมือง จึงทำให้พบปัญหาว่ากระบวนการฝึกรอบรมตลอดจนทักษะอาชีพที่จัดฝึกรอบรมไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่น เป็นเหตุให้ผู้รับการฝึกรอบรมเข้าสู่ตัวเมืองกันมาก ปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ตระหนักในปัญหาดังกล่าว นอกจากจะพยายามจัดการอบรมให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นแล้ว ยังมุ่งเน้นพัฒนากระบวนการจัดการทางอาชีพในท้องถิ่นอีกด้วย

### 2.11 ประโยชน์ของมาตรฐานฝีมือแรงงานมีดังต่อไปนี้

- 1) สถาบันการศึกษาหรือฝึกออาชีพ และสถานประกอบการใช้เป็นแนวทางในการจัดทำหลักสูตรหรือระบบการฝึกฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานและตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- 2) เปิดโอกาสให้ช่างฝีมือที่ไม่มีโอกาสศึกษาได้ศึกษาหรือฝึกรอบรมจากสถาบันใดๆ อาจรวมถึงผู้ที่จบการศึกษาหรือฝึกออาชีพ ได้รับการทดสอบฝีมือเพื่อทราบระดับฝีมือแรงงานและพัฒนาตนเองไปสู่มาตรฐานที่สูงขึ้น
- 3) แรงงานใหม่หรือผู้ที่เป็นลูกจ้างอยู่แล้วจะมีโอกาสในการได้งานทำ หรือใช้ประกอบการพิจารณาค่าจ้าง และการเลื่อนตำแหน่ง
- 4) สถานประกอบการสามารถคัดเลือกคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่เหมาะสม รวมทั้งการกำหนดอัตราเงินเดือน และเลื่อนขั้น โดยยุติธรรม รวมทั้งใช้การวางแผนพัฒนาบุคลากร เพื่อให้ผลผลิตได้มาตรฐานและแข่งขันกับตลาดโลกได้
- 5) พิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภค ให้มีความมั่นใจว่าได้รับการจากช่างฝีมือที่มีคุณภาพได้มาตรฐานและแข่งขันกับตลาดโลกได้
- 6) ภาคราชการสามารถใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานประกอบการวางแผนพัฒนากำลังคนในภาพรวมของชาติ

### 2.12 การส่งเสริมการประกอบอาชีพสำหรับแรงงานที่พัฒนาฝีมือแล้ว

ในการพัฒนาอาชีพของประชาชนนอกจากจะจัดให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานในลักษณะต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้ผู้รับการฝึกฝีมือดี มีเจตคติที่ดี มีความสามารถ และเห็นช่องทางในการประกอบอาชีพ และสามารถประกอบอาชีพได้ดีขึ้นตามที่กล่าวมาแล้ว ยังอาจส่งเสริมให้การประกอบอาชีพของผู้ได้รับการฝึกประสบความสำเร็จในการใช้ความรู้ความสามารถยิ่งขึ้นได้อีกหลายประการ เช่น

- 1) การจัดหรือการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ การรวมกลุ่มหรือชมรมเพื่อส่งเสริมและหรือกำหนดปริมาณคุณภาพและมาตรฐานของการผลิตให้เหมาะสมและตรงตามความต้องการ

ของตลาด เพื่อแสวงหาตลาด กำหนดราคาและแสวงหาเงินทุน

2) การส่งเสริมให้มีหน่วยกลาง เพื่อแจกจ่ายงานให้ประชาชนโดยทั่วไปในชนบทได้มีส่วนร่วมในการใช้ฝีมือแรงงานในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับที่กลุ่มบุคคลหรือแต่ละบุคคลจะมีส่วนร่วมได้ซึ่งประชาชนในชุมชนอาจทำงานเต็มเวลาหรือเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ ตามสภาพของงานหรือของแต่ละบุคคลที่จะร่วมในเครือข่ายของงานหน่วยกลาง หน่วยงานกลางอาจทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ ผู้สนับสนุนด้านการเงิน ผู้ช่วยเหลือทางเทคนิค ผู้กำหนดควบคุมมาตรฐาน ผู้ออกแบบ ผู้แสวงหาและจัดการด้านการตลาด และการป้องกันวัตถุดิบพร้อมกันไปก็ได้

3) การส่งเสริมให้มีระบบควบคุม สนับสนุนป้องกันดูแลให้การใช้ฝีมือแรงงานเป็นไปด้วยความเชื่อมั่นสูงและยุติธรรม และป้องกันการเอาเปรียบและการหลอกลวง ซึ่งปัจจุบันกรมแรงงานและหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานได้พยายามดำเนินการเรื่องนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

4) การให้มีระบบข้อมูลเรื่องแนวโน้มของอาชีพต่างๆ ความต้องการของตลาด ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีข้อมูลถูกต้องรวดเร็วทันเหตุการณ์และกระจายข้อมูลอย่างทั่วถึง จะทำให้ประชาชนไหวตัวปรับตัวปรับอาชีพ ปรับฝีมือและปรับวิธีทำงานได้ทันทั่วถึง ทำให้เกิดความมั่นคงและความมั่นใจในการทำงาน

### 2.13 การพัฒนาบุคลากรฝีมือแรงงาน

การจะพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องวางแผนหรือจัดทำโครงสร้างในการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานทุกระดับ และจำเป็นต้องพัฒนาครูฝึกอาชีพ และวิทยากรเพื่อเพิ่มความรู้ความสามารถ และเพิ่มทักษะในวิชาชีพและวิธีการถ่ายทอดความรู้ เพื่อให้ครูฝึกและวิทยากรมีความรู้ความชำนาญในการถ่ายทอดทั้งทางด้านทฤษฎีและทางด้านปฏิบัติในการใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อให้การฝึกอบรมหรือพัฒนาฝีมือแรงงานมีความเจริญก้าวหน้าทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงควรจะมีการจัดฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมให้กับครูฝึก วิทยากรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้สามารถถ่ายทอดความรู้ความสามารถให้ผู้รับการฝึกได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

### 2.14 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เกิดขึ้นจากการต้องการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เพื่อให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากยิ่งขึ้น และให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงาน เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ

พ.ศ. 2537 ยังไม่เอื้ออำนวยเพียงพอต่อการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาวะปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับกาลสมัย จึงสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น และให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สัมฤทธิ์ผลอย่างสมบูรณ์<sup>15</sup>

#### 2.14.1 วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มากยิ่งขึ้น โดยการใช้มาตรการจูงใจด้านการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรรวมทั้งการให้สิทธิและประโยชน์ต่างๆ โดยปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ให้มีความเหมาะสมและเพิ่มมากยิ่งขึ้นในกรณีที่นายจ้างและสถานประกอบการดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้กับบุคคลที่จะรับเข้าทำงานและลูกจ้างของตนเอง และให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการจ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานนอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการส่งเสริมในเรื่องมาตรฐานฝีมือแรงงาน

#### 2.14.2 การบังคับใช้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่ม 119 ตอนที่ 98 / 1 วันที่ 1 ตุลาคม 2545 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม 2546<sup>16</sup>

#### 2.14.3 การไม่บังคับใช้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ และองค์การของรัฐ กล่าวคือ

1) หน่วยงานของรัฐ หมายถึง องค์การของรัฐทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545.

<sup>16</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ก (2547). คู่มือการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน. หน้า 1.

2) องค์การของรัฐ หมายถึง องค์การที่ตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน

3) สมาคมหรือมูลนิธิ หมายถึงหน่วยงานที่มีลักษณะการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะโดยไม่แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยที่ดำเนินงานโดยเอกชนจะไม่ต้องได้รับการยกเว้น ต้องบังคับตามพระราชบัญญัตินี้<sup>17</sup>

#### 2.14.4 นิยามศัพท์

“การพัฒนาฝีมือแรงงาน” หมายความว่า กระบวนการที่ทำให้ผู้รับการฝึกและประชากรวัยทำงานมีฝีมือ ความรู้ความสามารถจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการทำงาน อันได้แก่ การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน และการอื่นที่เกี่ยวข้อง

“การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน” หมายความว่า การฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ

“การฝึกเตรียมเข้าทำงาน” หมายความว่า การฝึกอบรมฝีมือแรงงานก่อนเข้าทำงาน เพื่อให้สามารถทำงานได้ตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน

“การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน” หมายความว่า การที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นนายจ้างจัดให้ลูกจ้าง ได้ฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพิ่มเติมในสาขาอาชีพที่ลูกจ้างปฏิบัติงานอยู่ตามปกติ เพื่อให้ลูกจ้างได้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในสาขาอาชีพนั้นสูงขึ้น “การฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ” หมายความว่า การที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นนายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้ฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพิ่มเติมในสาขาอาชีพอื่นที่ลูกจ้างมิได้ปฏิบัติงานอยู่ตามปกติ เพื่อให้ลูกจ้างได้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานในสาขาในอาชีพอื่นนั้นได้ด้วย

“หลักสูตร” หมายความว่า หัวข้อวิชา เนื้อหา และวิธีการดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

“ผู้ดำเนินการฝึก” หมายความว่า ผู้ซึ่งจัดให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามหลักสูตรและรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่นายทะเบียนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้รับการฝึก” หมายความว่า ผู้ซึ่งเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานจากผู้ดำเนินการฝึก

“สถานที่ฝึก” หมายความว่า สถานที่ที่ผู้ดำเนินการฝึกจัดให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้แก่ผู้รับการฝึก

<sup>17</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน กลุ่มงานกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ข (2547). เล่มเดิม. หน้า 2.

“ศูนย์ฝึกรวมฝีมือแรงงาน” หมายความว่า สถานที่ฝึกที่ได้จัดไว้เป็นส่วนแยกจากหน่วยประกอบกิจการ

“มาตรฐานฝีมือแรงงาน” หมายความว่า ข้อกำหนดทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพในสาขาต่างๆตามพระราชบัญญัตินี้

“การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน” หมายความว่า การทดสอบฝีมือความรู้ความสามารถและทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพตามเกณฑ์กำหนดของมาตรฐานฝีมือแรงงาน

“ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือธุรกิจอย่างอื่น ทั้งที่เป็นนายจ้างและมีไชนายจ้าง และมีไชนายจ้างของผู้รับฝึก

“นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

“นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>18</sup>

#### คำนิยามเพิ่มเติม

“เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่ผู้ประกอบการตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 จ่ายสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานในกรณีไม่จัดฝึกรวมฝีมือแรงงาน หรือจัดฝึกรวมฝีมือแรงงานแต่ไม่ครบตามสัดส่วนที่กำหนด

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึง (จากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541)

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน. (2545, 1 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 119, ตอนที่ 98/1 ก. หน้า 3.

- (1) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง
- (2) ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย
- (3) ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้างด้วยวิธีเหมาค่าแรงโดยมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงานและรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่งก็ดี มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานอันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการเป็นนายจ้างของลูกจ้างดังกล่าวด้วย

#### 2.14.5 สิทธิและประโยชน์ของผู้ดำเนินการฝึก

เมื่อผู้ดำเนินการฝึกได้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วผู้ดำเนินการฝึกจะได้รับสิทธิและประโยชน์ ดังนี้<sup>19</sup>

กรณีเป็นผู้ดำเนินการฝึกทั่วไป

- (1) มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เป็นกรณีพิเศษสำหรับค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
  - (2) มีสิทธินำคนต่างด้าว ซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการเพื่อเป็นครูฝึกเข้ามาในราชอาณาจักร
  - (3) ได้รับคำปรึกษาแนะนำและความช่วยเหลือจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านต่างๆ
  - (4) มีสิทธิได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรเรียนเอกชนได้รับยกเว้นจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน (เฉพาะกรณีฝึกเตรียมเข้าทำงาน)
  - (5) ได้รับยกเว้นจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (เฉพาะกรณีฝึกเตรียมเข้าทำงาน)
- สิทธิและประโยชน์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- กรณีเป็นผู้ดำเนินการฝึกที่มีศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- (1) มีสิทธิและประโยชน์เช่นเดียวกับกรณีเป็นผู้ดำเนินการฝึกทั่วไป (ข้อ (1) - (7))
  - (2) มีสิทธิได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเครื่องมือเครื่องจักร และอุปกรณ์ ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
  - (3) มีสิทธิได้รับการหักค่าไฟฟ้าและค่าประปาเป็นจำนวน 2 เท่าของค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการฝึกอบรม เพื่อประโยชน์ในการคำนวณภาษีเงินได้
  - (4) มีสิทธิและประโยชน์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>19</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน กลุ่มงานกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ค เล่มเดิม. หน้า 3.

## 2.15 ประเภทของการฝึก

แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทได้แก่การฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ กล่าวคือ

1) การฝึกเตรียมเข้าทำงาน หมายถึง การที่ผู้ประกอบการจัดให้บุคคลทั่วไป หรือฝึกอาชีพให้แก่แรงงานใหม่ เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในขั้นพื้นฐานของสาขาอาชีพต่างๆ ตลอดจนทัศนคติที่ดีต่ออาชีพ เพื่อเตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงานและให้มีความพร้อมที่จะทำงานในฐานะแรงงานฝีมือระดับต้น (มาตรฐานฝีมือแรงงาน ระดับ1) เพื่อให้สามารถทำงานได้ตามมาตรฐานฝีมือแรงงานโดยฝึกใน สพท./สพจ. เป็นเวลา 280 ชั่วโมง หรือ 2 เดือนขึ้นไป และฝึกในกิจการอีก 1-4 เดือน (แล้วแต่สาขาอาชีพ)

2) การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน หมายถึง การที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นนายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้ฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพิ่มเติมในสาขาอาชีพที่ลูกจ้างได้ปฏิบัติงานอยู่ตามปกติเพื่อให้ลูกจ้างที่มีพื้นฐานความรู้ ความสามารถ และทักษะเพิ่มเติมในสาขาอาชีพที่ปฏิบัติงานอยู่ หรือสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวพันกับงานที่ทำอยู่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มพูนความรู้และทักษะเดิมให้สูงขึ้นหรือเพิ่มทักษะด้านบริหารจัดการหรือความรู้เสริมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวพันกับสาขาอาชีพนั้นๆ โดยระยะเวลาการฝึกตั้งแต่ 12 ชั่วโมงขึ้นไป

3) การฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ หมายถึง การที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นนายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้ฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพิ่มเติมในสาขาอาชีพอื่นที่ลูกจ้างมิได้ปฏิบัติงานอยู่ตามปกติ เพื่อให้ลูกจ้างได้มีความรู้ ความสามารถที่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่ หรือประกอบอาชีพอื่นเพิ่มเติม เพื่อพัฒนาแรงงานให้มีความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีเพิ่มเติมในสาขาอาชีพอื่นที่นอกเหนือจากงานที่ปฏิบัติอยู่ตามปกติโดยมีระยะเวลาการฝึกตั้งแต่ 6 ชั่วโมงขึ้นไป<sup>20</sup>

### 2.15.1 ลักษณะการฝึกอบรม<sup>21</sup>

จำแนกได้ 2 ลักษณะได้แก่ การดำเนินการฝึกเองและส่งไปรับการฝึกภายนอก คือ

1) ดำเนินการฝึกเอง ผู้ประกอบการอาจจัดการฝึกเองในสถานประกอบการหรือหน่วยผลิต ศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน หรือสถานที่อื่น โดยใช้วิทยากรภายในหรือวิทยากรจากภายนอกก็ได้ และให้รวมถึงการที่ผู้ประกอบการดำเนินการจ้างสถานศึกษาหรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานมาฝึกอบรมให้ด้วย

<sup>20</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ค (2547). เล่มเดิม. หน้า 15.

<sup>21</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน กลุ่มงานกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ง เล่มเดิม. หน้า 4.



2) ส่งไปรับการฝึกภายนอก ผู้ประกอบกิจการอาจส่งผู้รับการฝึกเตรียมเข้าทำงานหรือลูกจ้างของตนเองไปรับการฝึกกับสถานศึกษา หรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานของทางราชการ หรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานอื่นที่นายทะเบียนให้ความเห็นชอบได้ (มูลนิธิ สมาคม หรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย)

### 2.15.2 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ทั้ง 3 ประเภท คือ การฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในหมวด 1 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่ออกเป็นประกาศกระทรวงแรงงาน และประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง

#### การฝึกเตรียมเข้าทำงาน กรณีดำเนินการฝึกเอง สถานที่ฝึก

- 1) ฝึกในสถานประกอบกิจการหรือหน่วยผลิต
- 2) ฝึกในสถานที่อื่น เช่นเช่าสถานที่ภายนอกเพื่อใช้ฝึกอบรมซึ่งอาจเป็นทั้งของทางราชการหรือเอกชน
- 3) ฝึกในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ซึ่งการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงานจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน

#### เงื่อนไขของผู้ดำเนินการฝึก

ต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกตามสาขาอาชีพที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเสนอต่อนายทะเบียนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการฝึก (ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545)

### 2.15.3 สาขาอาชีพที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

เป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องสาขาอาชีพที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาขาอาชีพที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดจะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน จำนวน 7 สาขาอาชีพ ดังนี้

- 1) สาขาอาชีพก่อสร้าง หมายถึง ลักษณะอาชีพที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร การซ่อมโครงสร้าง และงานก่อสร้างอื่นๆ โดยปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานคอนกรีต งานปูนสำเร็จและงานซ่อมแซมงานไม้โครงสร้างและการตกแต่งผิวงานดินและวิธีการปลูกสร้างอาคาร งานโลหะก่อสร้าง งานประปา งานสี และปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้าง ลักษณะอาชีพ เช่น ช่างไม้ก่อสร้าง ช่างไม้วงกบ ช่างซ่อมบำรุงอาคาร ช่างสีอาคาร ช่างฉาบปูน ช่างปูกระเบื้อง ช่างหินขัด ตกแต่ง ช่างท่อสุขภัณฑ์ และช่างประกอบโครงอะลูมิเนียม เป็นต้น

2) สาขาอาชีพช่างอุตสาหกรรม หมายถึง ลักษณะอาชีพซึ่งเกี่ยวกับการผลิต หรือสร้างชิ้นส่วนเครื่องมือกล และอุปกรณ์ต่างๆ การควบคุมเครื่องจักรกลการผลิต การตรวจสอบและวิเคราะห์คุณภาพชิ้นงานผลิต การบำรุงรักษาเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตการปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในอุตสาหกรรม ลักษณะอาชีพเช่น ช่างกลโรงงาน ช่างทำแม่พิมพ์โลหะ ช่างปรับประกอบเครื่องกล ช่างกลึง ช่างเจียรระโน ช่างเครื่องมือวัดทาง ช่างกล ช่างเชื่อมไฟฟ้า ช่างเชื่อมแก๊ส ช่างตัดโลหะด้วยเปลวไฟ ช่างโลหะแผ่น และช่างทำเหล็กตัด เป็นต้น

3) สาขาอาชีพช่างเครื่องกล หมายถึง ลักษณะอาชีพที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ ปรับแต่ง และบำรุงรักษาเครื่องกลยานยนต์ เครื่องกลอากาศยาน เครื่องกลการเกษตร เครื่องกลเรือ เครื่องต้นกำลัง การควบคุมบังคับยานยนต์ และปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานเครื่องกล ลักษณะอาชีพเช่น ช่างซ่อมรถยนต์ ช่างซ่อมระบบเครื่องล่างและส่งกำลัง ช่างไฟฟ้าในรถยนต์ ช่างซ่อมตัวถังรถยนต์ ช่างสีรถยนต์ ช่างซ่อมเครื่องจักรกลหนัก ช่างซ่อมเครื่องต้นกำลัง ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ ช่างซ่อมเครื่องยนต์เล็กเพื่อการเกษตร ช่างประดับยนต์ พนักงานควบคุมเครื่องจักรกลหนัก และช่างแมคคาทรอนิกส์ เป็นต้น

4) สาขาอาชีพไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์ หมายถึง ลักษณะอาชีพเกี่ยวกับการตรวจสอบ การสร้าง ติดตั้ง ดัดแปลงระบบไฟฟ้าและเครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ ตลอดจนการออกแบบควบคุมเครื่องกลไฟฟ้า การติดตั้งปรับแต่งและการประกอบวงจรทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ การบันทึกสัญญาณด้วยเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนการบำรุงรักษาการติดตั้ง และการใช้อุปกรณ์เครื่องมือโทรคมนาคมต่างๆ ตลอดจนการซ่อมบำรุงรักษา การตรวจสอบและวิเคราะห์ปัญหาข้อขัดข้องของอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับไมโครคอมพิวเตอร์ ตลอดจนการติดตั้งเครือข่ายและการบำรุงรักษาลักษณะอาชีพเช่น ช่างเดินสายไฟในอาคารช่างซ่อมอุปกรณ์ไฟฟ้า ช่างไฟฟ้ากำลัง ช่างซ่อมตู้เย็น ช่างอิเล็กทรอนิกส์อุตสาหกรรม ช่างซ่อมโทรทัศน์ ช่างซ่อมวิทยุเทปคาสเซต ช่างซ่อมและเดินสายโทรศัพท์ ช่างโทรคมนาคม ช่างซ่อมโทรศัพท์ และช่างซ่อมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

5) สาขาอาชีพช่างอุตสาหกรรมศิลป์ หมายถึงลักษณะอาชีพที่เกี่ยวกับการผลิตหรือประดิษฐ์ และออกแบบสิ่งทอ สิ่งถัก เครื่องหนัง เครื่องไม้ไผ่ เครื่องหวาย เครื่องเรือน เครื่องปั้นดินเผา เครื่องรัก เครื่องถม เครื่องโลหะรูปพรรณและอัญมณีงานหล่อโลหะงาน-แกะสลักหิน และออกแบบเสื้อผ้า ช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม ช่างปักจักร ช่างบรรจุภัณฑ์ ช่างจักรสาน ช่างไม้ เครื่องเรือน ช่างเครื่องปั้นดินเผา ช่างเขียนลายเบญจรงค์ ช่างเจียรระโนพลอย ช่างเครื่องประดับ ช่างทองหลวง ช่างแกะสลักหิน และช่างออกแบบบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

6) สาขาอาชีพเกษตรอุตสาหกรรม หมายถึง ลักษณะอาชีพที่เกี่ยวกับงานเพาะปลูกงานป่าไม้ งานเลี้ยงสัตว์ งานประมง งานทำนาเกลือ และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานเกษตรกรรม ตลอดจนการอนุรักษ์ธรรมชาติ ทั้งนี้งานในอาชีพดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้า

สู่กระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกัน ลักษณะอาชีพเช่น อาชีพผู้ดูแลฟาร์ม (พีชไร์) ผู้ปลูกไม้ดอกผู้เพาะเมล็ดพีช ผู้ดูแลฟาร์ม (ปศุสัตว์) ผู้เลี้ยงปศุสัตว์ ผู้เลี้ยงผึ้ง และผู้เลี้ยงกุ้ง เป็นต้น

7.) สาขาอาชีพภาคบริการ หมายถึง ลักษณะอาชีพที่เกี่ยวกับการค้าปลีกค้าส่ง การค้าระหว่างประเทศ การจำหน่ายสินค้า การขนส่งสินค้า การโรงแรม การท่องเที่ยวที่พักอาศัย สายการบิน บิน ร้านอาหาร ธนาคาร สถานพยาบาล สถานบริการน้ำมันการบริการเกี่ยวกับการป้องกัน การประชาสัมพันธ์ การบริการบุคคล และการปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ ลักษณะอาชีพเช่น อาชีพพนักงานบันทึกข้อมูล นักบัญชี พนักงานบริการอาหารและเครื่องดื่ม พนักงานฝ่ายแม่บ้านของโรงแรม พนักงานบริการส่วนหน้าของโรงแรม พนักงานรับโทรศัพท์ ผู้ประกอบอาหารฝรั่ง ผู้ปรุงอาหาร มัคคุเทศก์ นักบิน พนักงานขับรถพยาบาลช่างเสริมสวย ช่างตกแต่งผมบุรุษ พนักงานขับรถยนต์ (รถโดยสารสาธารณะ) และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เป็นต้น<sup>22</sup>

#### 2.15.4 รายละเอียดเกี่ยวกับการฝึก

เป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความเห็นชอบรายละเอียดเกี่ยวกับฝึกเตรียมเข้าทำงานลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 และประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเรื่องคุณสมบัติของครูฝึกเตรียมเข้าทำงาน ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ดังนี้

1) หลักสูตร ต้องเป็นหลักสูตรที่จัดขึ้นเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานก่อนเข้าทำงานในสถานประกอบการ โดยมีเนื้อหาวิชาของหลักสูตรสอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถานประกอบการนั้น

2) สถานที่ฝึกหรือศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ต้องมีพื้นที่เพียงพอ เหมาะสม และปลอดภัยต่อการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

3) ชื่อและคุณสมบัติของครูฝึก ครูฝึกต้องมีคุณสมบัติประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเรื่อง คุณสมบัติของครูฝึกเตรียมเข้าทำงาน ดังนี้

(1) กรณีที่มีมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพที่ฝึก ครูฝึกต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

ก. ได้รับวุฒิปริญญาตรีมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพที่ฝึก หรือ

ข. สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไปในสาขาที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพที่ฝึก หรือ

<sup>22</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ง (2547). คู่มือการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน. หน้า 75-76.

ค. สำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง หรือเทียบเท่าขึ้นไปในสาขาอาชีพที่ฝึก และมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับสาขาอาชีพที่ฝึกไม่น้อยกว่า 2 ปี

(2) ในกรณีที่ไม่มีมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติในสาขาอาชีพที่ฝึก

ครูฝึกฝีมือแรงงานต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 1 (2) หรือ 1 (3) หรือมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

ก. สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าขึ้นไปในสาขาที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพ และมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับสาขาอาชีพที่ฝึกไม่น้อยกว่า 4 ปี หรือ

ข. สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่สามหรือเทียบเท่าขึ้นไปและมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับสาขาอาชีพที่ฝึกไม่น้อยกว่า 7 ปี หรือ

ค. สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับสาขาอาชีพที่ฝึกไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ

ง. ต้องมีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญในสาขาอาชีพที่ฝึกโดยสาขาอาชีพนั้นต้องเป็นสาขาอาชีพที่ขาดแคลนหรือเป็นสาขาอาชีพที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน

(3) ผู้ที่มีคุณสมบัติข้างต้นตามข้อ 1 และ 2 ต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับการสอนไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมง เว้นแต่มีประสบการณ์ในการสอนไม่น้อยกว่า 6 เดือน

(4) กำหนดระยะเวลาการฝึก ต้องสอดคล้องกับหลักสูตรตามสาขาอาชีพที่กระทรวงแรงงานประกาศกำหนด ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมง

(5) รายการอุปกรณ์อันจำเป็นที่จะใช้ในการฝึกที่มีอยู่แล้วและที่ต้องหามาเพิ่มเติมในภายหลัง ต้องมีตามความจำเป็นเพียงพอเหมาะสมกับจำนวนผู้รับการฝึกอยู่ในสภาพที่ดีและปลอดภัยสำหรับการฝึกในแต่ละหลักสูตร

(6) วิธีการและมาตรฐานในการวัดผลการฝึกต้องจัดให้มีการทดสอบทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติหรือด้วยวิธีการอื่นๆ ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์ผ่านการฝึกโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ

60

(7) รายการอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### 2.15.5 หน้าที่ของผู้ดำเนินการฝึก

ผู้ดำเนินการฝึกมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการฝึกให้เป็นไปตามหลักสูตร โดยต้องมีการทำสัญญากับผู้รับการฝึกและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึกห้ามเรียกหรือรับเงินค่าฝึกอบรมหรือค่าตอบแทนในลักษณะใดๆ ที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานจากผู้รับการฝึก

**2.15.6 จัดทำข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับการฝึก** เป็นไปตามมาตรา 10 ซึ่งกำหนดให้จัดทำเป็นภาษาไทยและอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545)

- (1) ระยะเวลาการฝึก
- (2) วันฝึก เวลาฝึกและเวลาพัก
- (3) วันหยุด
- (4) การลาและหลักเกณฑ์การลา
- (5) เบี้ยเลี้ยงระหว่างรับการฝึก
- (6) เงื่อนไขการเลิกสัญญาการฝึก
- (7) หลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนในกรณีผู้รับการฝึกประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันเกิดจากการฝึก
- (8) รายการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

**2.15.7 รายละเอียดของสัญญาการฝึก** ต้องทำสัญญาการฝึกเป็นหนังสือกับผู้รับการฝึก เป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ประกอบประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่องกำหนดรายการตามสัญญาการฝึกเตรียมเข้าทำงาน ลงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ซึ่งสัญญาการฝึกอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ระยะเวลาการฝึก
- (2) เวลาฝึก เวลาพัก และวันหยุดของผู้รับการฝึก
- (3) เบี้ยเลี้ยงระหว่างรับการฝึก
- (4) สวัสดิการตลอดจนมาตรการเกี่ยวกับสวัสดิภาพ ของผู้รับการฝึก
- (5) หลักเกณฑ์การลา
- (6) เงื่อนไขการเลิกสัญญาการฝึก
- (7) หลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเกิดจากการฝึก
- (8) หลักเกณฑ์การรับเข้าทำงานและค่าจ้างเมื่อสำเร็จการฝึก
- (9) การให้ความยินยอมในการทำสัญญาการฝึกในกรณีผู้รับการฝึกเป็นผู้เยาว์
- (10) รายการอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**2.15.8 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึก** การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึก เป็นไปตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ประกอบประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึก ลงวันที่ 1 กันยายน 2546 ดังนี้

### 1) ระยะเวลาฝึก

- กรณีเป็นการฝึกในงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ผู้ดำเนินการฝึกจัดฝึกให้ผู้รับการฝึกไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง

- กรณีเป็นการฝึกในงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของผู้รับการฝึก ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานให้ผู้ดำเนินการฝึกจัดให้ผู้รับการฝึก ฝึกไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง

### 2) เวลาพัก

- ในวันฝึกให้ผู้ดำเนินการฝึกจัดให้ผู้รับการฝึกมีเวลาพักติดต่อกันไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมง หลังจากผู้รับการฝึกได้ฝึกในวันนั้นมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง ให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 1 วัน โดยวันหยุดประจำสัปดาห์ต้องมีระยะห่างไม่เกิน 6 วัน

- ให้หยุดฝึกในวันหยุดตามประเพณีของสถานประกอบการนั้นๆ หากวันหยุดตามประเพณีใดตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ให้เลื่อนวันหยุดตามประเพณีวันนั้นไปหยุดในวันฝึกถัดไป

### 3) การลาป่วย

- มีสิทธิลาป่วยได้ตามความเป็นจริง รวมกันไม่เกินจำนวนวันลาที่กำหนดในหลักสูตร ในกรณีป่วยติดต่อกันตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป จะต้องมิใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งมาแสดง

### 4) ข้อห้ามในการฝึก

- ห้ามรับผู้รับการฝึกที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์
- ห้ามผู้รับการฝึกซึ่งเป็นหญิง หรือเป็นเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ฝึกงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
- ห้ามผู้รับการฝึกไปฝึกในสถานที่อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในสัญญาการฝึก

### 5) การจ่ายเบี้ยเลี้ยง

- ให้ผู้ดำเนินการฝึกจ่ายเบี้ยเลี้ยงแก่ผู้รับการฝึกในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในขณะนั้นตามจำนวนวันฝึกจริงและต้องจ่ายเบี้ยเลี้ยงไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง (เป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึกเตรียมเข้าทำงาน ข้อ 10 – 11)

### 6)สวัสดิการ

- จัดน้ำสะอาดสำหรับดื่ม มีห้องน้ำและห้องส้วมที่ถูกต้องสุขลักษณะช่วยเหลือหรือให้บริการ หรือปฐมพยาบาลเบื้องต้นเมื่อผู้รับการฝึกประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในระหว่างการฝึก
- จัดให้มีระบบระบายอากาศ ทางระบายน้ำและสิ่งโสโครก แสงสว่าง ทางออก

ลูกเงินในอาคารที่ฝึก (ข้อ 14)

### 7) ความปลอดภัยในการทำงาน

- จัดให้มีเครื่องมือป้องกันอันตราย สำหรับการฝึก ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของผู้รับการฝึก (ข้อ 15)

- จัดให้มีการดำเนินการในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม (ข้อ 16)

- จัดทำประกันอุบัติเหตุจากการฝึกให้แก่ผู้รับการฝึกให้ได้รับประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (ข้อ 17)

**2.15.9 การจัดทำทะเบียนประวัติผู้รับการฝึก** เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำเนินการฝึกต้องจัดทำทะเบียนประวัติผู้รับการฝึกไว้เป็นหลักฐาน

**2.15.10 การออกหนังสือรับรอง** ให้แก่ผู้สำเร็จการฝึกแล้วแจ้งให้นายทะเบียนทราบ เป็นไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำเนินการฝึกต้องออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้สำเร็จการฝึกภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการวัดผลแล้วแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

**2.15.11 ข้อห้ามเรียกหรือรับเงินค่าฝึกอบรม** หรือค่าตอบแทนในลักษณะใดๆ อันเกี่ยวกับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานจากผู้รับการฝึก เป็นไปตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

### 2.15.12 วิธีการดำเนินการและสถานที่ยื่นคำขอ

1) การดำเนินการ ให้สถานประกอบกิจการ ยื่นคำขอรับความเห็นชอบรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกต่อนายทะเบียน พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบคำขอตามแบบ ผต. 1-1

2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมมีความพร้อมและความเหมาะสมให้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึก และจะออกหนังสือรับรองให้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ให้ความเห็นชอบ จะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมเหตุผล สิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้ผู้ยื่นคำขอตราทราบ

3) สถานที่ยื่นคำขอ กรุงเทพมหานครให้ยื่น ณ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานส่วนในจังหวัดอื่นให้ยื่น ณ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค หรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดที่ผู้ขอรับความเห็นชอบดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานอยู่ในเขตจังหวัดที่สถานประกอบกิจการนั้นตั้งอยู่

## 2.16 กรณีส่งไปปรับการฝึกภายนอก

สถานประกอบการที่เป็นผู้ดำเนินการฝึกอาจส่งผู้รับการฝึกไปฝึกในสถานศึกษา หรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานของทางราชการ หรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานอื่นที่นายทะเบียน

เห็นชอบก็ได้ (เป็นไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545)

### เงื่อนไขของผู้ดำเนินการฝึก

ต้องส่งหลักสูตรและรายการค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมในสถานศึกษาหรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานเสนอต่อนายทะเบียนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ภายหลังจากเสร็จสิ้นการฝึกอบรมแล้ว

#### 2.16.1 หลักสูตรการฝึกอบรม

ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานของผู้รับการฝึกเตรียมเข้าทำงานก่อนเข้าทำงานในสถานประกอบการ โดยมีเนื้อหาวิชาของหลักสูตรสอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถานประกอบการนั้นและต้องมีระยะเวลาการฝึกตามหลักสูตรไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมง

#### 2.16.2 รายการค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการให้ความเห็นชอบ

ต้องเป็นไปตามกรอบค่าใช้จ่ายที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานประกาศกำหนด ดังนี้

1) ค่าธรรมเนียมค่าอบรม หรือค่าลงทะเบียน ให้หมายความรวมถึง ค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าเดินทาง เพื่อเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และค่าใช้จ่ายในการดูงานในประเทศหรือต่างประเทศที่กำหนดไว้ในหลักสูตร (ถ้ามี) ที่สถานศึกษาหรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานเรียกเก็บ

2) ค่าพาหนะเดินทางไป และกลับภายในประเทศเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมไม่เกินสองเที่ยว ยกเว้นค่าเครื่องบิน

3) ค่าเช่าที่พักเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมในกรณีสถานศึกษา หรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานไม่ได้จัดสถานที่พักให้

4) ค่าเบี้ยเลี้ยง ตามที่สถานประกอบการได้ทำสัญญากับผู้รับการฝึก แต่ต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนดในประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึกลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2546

5) ค่าเบี้ยประกันอุบัติเหตุ

สถานศึกษาหรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ต้องเป็นสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน สถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานของทางราชการ หรือสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่มีฐานะเป็นมูลนิธิ สมาคม หรือนิติ



บุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ซึ่งเป็นการจัดฝึกอบรมให้แก่บุคคลเป็นการทั่วไปและต้องเป็นการฝึกอบรมฝีมือแรงงานภายในประเทศ การดำเนินการ ให้สถานประกอบการ ยื่นคำขอรับความเห็นชอบหลักสูตรและรายการ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมต่อนายทะเบียนพร้อมเอกสาร หลักฐานประกอบคำขอตามแบบ ผศ.

#### **การพิจารณาให้ความเห็นชอบ**

เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ยื่นคำขอมีความพร้อมและความเหมาะสมในเรื่องบุคลากรและสถานที่และเข้าตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการฝึกอบรมให้พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตร และรายการค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมโดยออกหนังสือรับรองให้เป็นหลักฐานในกรณีที่นายทะเบียนไม่ให้ความเห็นชอบ จะต้องแจ้งเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้ผู้ยื่นคำขอทราบ

#### **2.17 การจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน**

สถานประกอบการที่มีสถานที่ฝึกที่ได้จัดไว้เป็นส่วนแยกจากหน่วยประกอบกิจการมีสิทธิขออนุญาตจัดตั้งเป็นศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน (เป็นไปตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

#### **เงื่อนไขการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน**

ศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ต้องมีความพร้อมและความเหมาะสมในเรื่องสถานที่ เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ ต้องอยู่ในสภาพที่ดีและมีความปลอดภัยพร้อมใช้งาน และสิ่งอำนวยความสะดวกและจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน (เป็นไปตามประกาศ คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2546)

#### **2.18 การขออนุญาตซื้อเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อนำเข้ามาในราชอาณาจักร**

#### **เงื่อนไขการอนุญาต**

ผู้ดำเนินการฝึกมีหน้าที่ต้องยื่นขออนุญาตรายการเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรต่อคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีเหตุผลและความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการใช้งาน ก็จะให้นายทะเบียนออกหนังสืออนุญาต (หลักเกณฑ์การอนุญาตเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่องการอนุญาตรายการเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ผู้ดำเนินการฝึกนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ในการฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน)

## 2.19 การพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการยกเว้นอากรและภาษี

เครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ ต้องนำเข้ามาเพื่อใช้ในการฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และมีจำนวนเหมาะสม สอดคล้องกับสาขาอาชีพที่ดำเนินการฝึก

รายการเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ จะต้องเป็นของที่ไม่มีการผลิตภายในประเทศ หรือหากมีการผลิตภายในประเทศ แต่ผู้ดำเนินการฝึกมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

### การดำเนินการ

ให้ผู้ดำเนินการฝึก ยื่นคำขอรับอนุญาตรายการเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อใช้ในการฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงานต่อนายทะเบียนพร้อมเอกสารหลักฐานประกอบคำขอตามแบบ ศร.2 เพื่อใช้ในการฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

ผู้ดำเนินการฝึก มีสิทธิได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อใช้ในการฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน โดยรายการเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 34 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และประกาศกระทรวงการคลังเรื่องการลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 8)

### ประกาศกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ 8)

ประกาศเรื่อง การลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 120 ตอนพิเศษ 77ง วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 โดยให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ประกาศ ณ วันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 กำหนดว่าเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานนำเข้ามา เพื่อใช้ในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน จะได้รับยกเว้นอากรแต่มีเงื่อนไขว่าของที่จะได้รับยกเว้นอากรต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และเป็นของที่ไม่มีการผลิตภายในประเทศ หรือมีเหตุจำเป็นต้องใช้ของที่นำเข้าจากต่างประเทศในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน โดยให้ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานได้ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่ทางคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนด และตามระเบียบพิธีการที่กรมศุลกากรกำหนด

ประกาศกรมศุลกากร ที่ 39/2546 เรื่องระเบียบพิธีสำหรับการยกเว้นอากรสำหรับเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ ที่ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานนำเข้ามาเพื่อใช้ในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือ

แรงงานตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากรตาม มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 8) ซึ่งอธิบดีกรมศุลกากร อาศัย อำนาจตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ประกาศกำหนดระเบียบพิธี ศุลกากรเพื่อให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงการคลัง ดังนี้

1) การนำเข้าทุกครั้งให้ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่ผ่านพิธีการใบขนสินค้าขา เข้าที่ต้องตรวจสอบพิธีการ Red Line และระบบ Manual ขึ้นหลักฐานการขอยกเว้นอากร ณ ท่าหรือ ที่นำของเข้าเพื่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติขณะผ่านพิธีการใบขนสินค้าขาเข้ากรณีผู้ดำเนินการฝึกอบรม ฝีมือแรงงานผ่านพิธีการใบขนสินค้าขาเข้า ไม่ต้องตรวจสอบพิธีการ (Green Line) ให้ผู้ดำเนินการฝึ กอบรมฝีมือแรงงาน ติดคำร้องขอยกเว้นอากรไว้กับใบขนสินค้าขาเข้าก่อนการชำระภาษี และให้แนบ หลักฐานการขอยกเว้นอากรขณะผ่านพิธีการตรวจปล่อยสินค้า และให้เจ้าหน้าที่หน่วยทบทวนหลัง การตรวจปล่อย (Post Review) เสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติภายหลัง ดังต่อไปนี้

(1) คำร้องยกเว้นอากร 1 ชุด

(2) หนังสืออนุญาตของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานพร้อมใบขน สินค้า

(3) สำเนาใบอนุญาตจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการ พัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2546

2) ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานต้องยินยอมและให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ ศุลกากรเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ณ ที่ทำการได้ตลอดเวลาทำการ

3) ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานต้องจัดให้มีหลักฐานควบคุม และทำทะเบียนบัญชี เพื่อให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรตรวจสอบ และทราบโดยตลอดถึงการนำของไปใช้

4) ให้ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ขึ้นเอกสารแสดงปริมาณสินค้าที่นำเข้า ที่ จำหน่ายจ่ายโอนและที่คงเหลือทุก 6 เดือน ต่อสำนักตรวจสอบอากรกรมศุลกากรภายในวันที่ 15 ของเดือนมกราคม และกรกฎาคมของแต่ละปี (ประกาศ ณ วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2546)

## 2.20 การโอนการประกอบกิจการ

ในกรณีที่ผู้ดำเนินการฝึก โอนการประกอบกิจการให้แก่บุคคลอื่นโดยผู้รับโอนอาจจะ ดำเนินการฝึกเตรียมเข้าทำงานต่อไป หรือไม่ประสงค์จะดำเนินการฝึกต่อไป (ตามมาตรา 14 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545)

### การดำเนินการ

ผู้ดำเนินการฝึกที่ต้องการ โอนการประกอบกิจการให้แก่บุคคลอื่น ต้องดำเนินการดังนี้

1) ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนถึงวัน

โอนตามแบบ อ 1

2) ในหนังสือแจ้งการโอนการประกอบกิจการให้ระบุผู้รับโอนประสงค์จะดำเนินการฝึกเตรียมเข้าทำงานต่อไปหรือไม่

3) สถานประกอบกิจการภาคเอกชนผู้โอน และผู้รับโอน ลงลายมือชื่อร่วมกัน

## 2.21 การแจ้งเลิกกิจการ

ผู้ดำเนินการฝึกต้องแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเลิกกิจการหรือเลิกการฝึก ตามแบบ ล 1

### การพิจารณา

นายทะเบียนจะดำเนินการให้ผู้รับการฝึกซึ่งค้างการฝึกในวันที่เลิกประกอบกิจการ หรือ มีเหตุไม่สามารถดำเนินการฝึกต่อไปได้ ไปรับการฝึกในสาขาอาชีพเดียวกันนั้นกับผู้ดำเนินการฝึก รายอื่น หรือในสถานฝึกอาชีพของทางราชการ โดยให้ผู้ดำเนินการฝึกที่เลิกกิจการ หรือไม่สามารถ ดำเนินการฝึกต่อไป ได้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฝึกที่ค้างอยู่ทั้งหมด เว้นแต่ คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเห็นสมควรยกเว้นให้ผู้ดำเนินการฝึกไม่ต้องรับผิดชอบ สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฝึกที่ค้างอยู่นั้นได้

## 2.22 การควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

เฉพาะกรณีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และคำสั่งกระทรวงแรงงานเรื่อง แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

### 2.22.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานรองอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน พัฒนาฝีมือแรงงาน และข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสังกัด สำนักพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน กลุ่มงานกฎหมาย กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

### 2.22.2 พนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 3 ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสังกัดสำนักพัฒนามาตรฐาน และทดสอบฝีมือแรงงาน สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก สำนักงานบริหารพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน กลุ่มงานกฎหมาย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ ศูนย์พัฒนา ฝีมือแรงงานกรุงเทพมหานคร (วัดธาตุทอง) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

3) ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ใน เขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

### 2.22.3 พนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละจังหวัด

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สถาบันพัฒนา ฝีมือแรงงานภาค หรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งตั้งอยู่ในส่วน ภูมิภาค เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

### 2.23 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

เป็นไปตามมาตรา 45 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่งได้บัญญัติให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังนี้

1) มีหนังสือเรียกผู้ดำเนินการฝึก ครูฝึก ผู้รับการฝึกผู้ประกอบการหรือบุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ

2) ออกคำสั่งให้ผู้ดำเนินการฝึก ครูฝึก ผู้รับการฝึก ผู้ประกอบการหรือบุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาประกอบการพิจารณา

3) เข้าไปในสถานที่ฝึกศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงานหรือสถานประกอบการในระหว่าง ทำการเพื่อตรวจตรา และให้คำแนะนำต่อผู้ดำเนินการฝึก หรือผู้ประกอบการเพื่อปฏิบัติการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

4) ในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัว หน้าที่ของผู้รับการตรวจ

เป็นไปตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่ง ได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ดังนี้

1) ผู้ไม่มาให้ถ้อยคำ

2) ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

3) ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

4) ไม่อำนวยความสะดวกแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะถูปรับไม่เกิน

5,000 บาท

## บทที่ 3

# มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างใน สถานประกอบการของไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศและต่างประเทศ

การพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นการฝึกฝนเพื่อให้มีทักษะความชำนาญของผู้รับการฝึกหรือลูกจ้าง ให้มีการพัฒนาความรู้ความสามารถในการทำงานให้มีประสิทธิภาพให้เหมาะสมกับสภาพงานและความเหมาะสมในอาชีพ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards) ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในช่วงเตรียมเข้าทำงานหรือภายหลังได้เข้าทำงานไปแล้วก็ตาม ดังนั้น การส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ

ในบทนี้เป็นการนำเสนอให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ทั้งมาตรการทางตรงและทางอ้อมของไทย รวมทั้งนำเสนอให้เห็นถึงมาตรการในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานขององค์การระหว่างประเทศและในต่างประเทศด้วย เพื่อให้เห็นถึงแนวทางของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายของไทยในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

มาตรการทางกฎหมายของไทยในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ ทั้งทางตรงและทางอ้อมไว้แล้ว กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายในทางตรงนั้น ได้แก่ การกำหนดมาตรการบังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

ส่วนมาตรการทางกฎหมายในทางอ้อมหรือมาตรการจูงใจ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ได้แก่ มาตรการทางภาษีอากร และนอกจากนี้ ยังรวมถึงมาตรการส่งเสริมที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### 3.1.1 มาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในทางตรงมาตรการหนึ่ง ที่มีสภาพบังคับในส่วนของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามสัญญาจ้างแรงงาน เพื่อคุ้มครองผู้ที่มีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าในทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึง ลูกจ้าง ให้ได้รับการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคุ้มครองให้ลูกจ้างได้มีสิทธิได้รับการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการได้ด้วย

#### 3.1.1.1 การคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน

สิทธิในการลาของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น หากเป็นการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถหรือเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ว่า “ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ดังนั้น สิทธิในการลาของลูกจ้างดังกล่าว ย่อมเกิดขึ้นได้ โดยไม่จำกัดว่าลูกจ้างนั้นจะมีอายุเท่าใด หรือมีเพศอะไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าว ย่อมแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในฉบับก่อน ที่กำหนดให้สิทธิในการลาเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถ เป็นสิทธิเฉพาะแต่ลูกจ้างที่เป็นเด็กเท่านั้น<sup>23</sup>

แม้สิทธิในการลาของลูกจ้างดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครอง แต่ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กล่าวคือ การลาเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันนี้ ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออกกฎกระทรวงไว้ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

1) กรณีลูกจ้างมีสิทธิที่จะลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ลูกจ้างมีสิทธิจะลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้ก็แต่เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ

(1) เพื่อประโยชน์ต่อการแรงงานและสวัสดิการสังคมหรือการเพิ่มทักษะความชำนาญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งจะต้องมีโครงการหรือหลักสูตรและ

<sup>23</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 12 ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2533, ข้อ 5

กำหนดช่วงเวลาของโครงการหรือหลักสูตรที่แน่นอนและชัดเจน

(2) การสอบวัดผลทางการศึกษาที่ทางราชการจัดหรืออนุญาตให้จัดขึ้น

## 2) หลักเกณฑ์การลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ

ลูกจ้างที่ประสงค์จะลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถจะต้องแจ้งถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้งว่าจะลาไปเพื่อเพิ่มทักษะความชำนาญเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานหรือเพื่อสอบวัดผลทางการศึกษา ถ้ามีหลักฐานที่เกี่ยวข้องจะต้องแสดงให้นายจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันลาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ

แต่ทั้งนี้ มีข้อกำหนดนายจ้างอาจไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาไปเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้ ถ้า

(1) ในปีที่ผ่านมา ลูกจ้างเคยได้รับอนุญาตให้ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถมาแล้วไม่น้อยกว่าสามสิบวันหรือสามครั้ง หรือ

(2) นายจ้างได้แสดงให้เห็นว่าการลาของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง

### 3.1.1.2 สิทธิพิเศษในการลาเพื่อพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็ก

แม้หลักเกณฑ์เรื่อง “อายุ” ของเด็กที่จะสามารถทำงานได้นั้น ได้ถูกปรับเปลี่ยนจากเดิมซึ่งกำหนดให้เด็กอายุสิบสามปีสามารถทำงานได้เป็นสิบห้าปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงจะสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ เฉกเช่นเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในมาตรฐานสากล ซึ่งทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 138 (Convention 138) เกี่ยวกับอายุขั้นต่ำที่ให้มีการจ้างงานได้ โดยจะต้องมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป เพราะถือว่าเด็กอายุสิบห้าปีขึ้นไปมีสภาพร่างกายและจิตใจพร้อมที่จะทำงานบางประเภท หรือมีภาวะเพียงพอที่เลือกตัดสินใจในการทำงานที่เหมาะสมกับวัยได้แล้ว

แต่หากว่าผู้ประกอบการที่รับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เป็นลูกจ้าง อาจถูกจำกัดการทำงานในสถานประกอบการบางประเภท เช่น โรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บ่มารอบสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่พักผ่อนหลับนอนหรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า เป็นต้น ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรืออาจถูกจำกัดการทำงานบางประเภทไว้ เช่นงานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น และเสียงอันอาจเป็นอันตราย หรืองานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตราย วัตถุมีพิษ วัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ เป็นต้นตามประกาศกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541)

อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ได้คุ้มครองสิทธิการลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานของเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เอาไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่า “เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและส่งเสริม



คุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็ก ให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี มีสิทธิลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับการอบรม รับการฝึกหรือลาเพื่อการอื่น ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ โดยให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้าถึงเหตุที่ลา โดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องถ้ามี และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน” ทั้งนี้ โดยได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ให้ลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ลาเพื่อการดังกล่าว โดยมีสิทธิ ตามมาตรา 149 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่าต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ความจริงแล้วเด็กเป็นวัยที่จะต้องได้รับการศึกษาอยู่ในโรงเรียนเพื่อพัฒนาความรู้และสติปัญญา แต่เมื่อต้องออกจากโรงเรียนเพราะมีปัญหาทางการเงินและผู้สนับสนุนทางการศึกษา ทำให้เด็กต้องจำเป็นต้องทำงานหาเลี้ยงชีพทำให้เด็กขาดการศึกษาตามวัยอันสมควร ขาดการพัฒนาด้านสติปัญญา จึงสมควรที่จะเปิดโอกาสให้เด็กได้รับการฝึกอบรมหรือร่วมสัมมนาเพื่อจะพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็กรให้ดีขึ้น จึงได้ออกกฎหมายเพื่อบังคับให้นายจ้างอนุญาตให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ซึ่งหมายถึง ลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 15-17 ปี มีสิทธิลาเพื่อฝึกอบรมหรือประชุมสัมมนาเพื่อพัฒนาทักษะทางด้านวิชาชีพ โดยให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กแจ้งให้นายจ้างทราบถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้งล่วงหน้าพร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย โดยนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาไปเพื่อเข้าประชุม สัมมนา หรือรับการอบรม รับการฝึก หรือลาเพื่อการอื่น ซึ่งจะต้องเป็นการจัดโดยสถานศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541<sup>24</sup>

ดังนั้น จากการศึกษาจึงพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น แม้จะเป็นการส่งเสริมในลักษณะการให้การคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานไว้ในมาตรา 36 แล้ว แต่กลับไม่มีบทลงโทษแก่นายจ้างที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างที่มีสิทธิที่จะลา สามารถลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้ เพราะการที่นายจ้างอาจอ้างเหตุต่างๆ ตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ คงมีเพียงแต่การคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถของลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เท่านั้น ที่กฎหมายคุ้มครองโดยการกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่อนุญาตให้ลูกจ้างที่เป็นเด็ก สามารถลาได้ตามสิทธิที่ตนเองมี โดยเป็นเพียงโทษปรับหนึ่งหมื่นบาทเท่านั้น ตามมาตรา 149 ประกอบมาตรา 52

<sup>24</sup> สุดาศิริ วสวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 452.

ทำให้แม้จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในฉบับใหม่ให้แตกต่างไปจากฉบับก่อน แต่ก็ยังคงเป็นการกำหนดให้สิทธิในการลาเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถ เฉพาะลูกจ้างที่เป็นเด็กเท่านั้น

โดยสรุป เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายไว้เพียงระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนหนึ่งหมื่นบาท สำหรับความผิดของนายจ้างที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามมาตรา 52 เท่านั้น ซึ่งโทษปรับดังกล่าวที่กำหนดไว้ ย่อมถือได้ว่าเป็นจำนวนไม่มากและเป็นโทษที่มีสถานเบาเกินไป กล่าวคือ หากเปรียบเทียบกับมูลค่าของการลงทุนทางเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว อาจถือได้ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่านายจ้างมากกว่าการอนุญาตให้ลูกจ้างในสถานประกอบการของตนลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ อีกทั้ง บทกำหนดโทษของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานดังกล่าว ยังมีได้กำหนดโทษทางอาญาอย่างอื่นนอกจากโทษปรับ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดและอาจกระทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในหมวดที่ 16 ว่าด้วยบทกำหนดโทษแล้ว เห็นว่าไม่มีบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 แต่อย่างใด คงมีเพียงแต่การกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 52 นายจ้างต้องอนุญาตให้เด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 จึงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดบทลงโทษเอาไว้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การไม่กำหนดบทลงโทษในกรณีดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้การส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงานโดยกฎหมาย ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายดังกล่าว มุ่งคุ้มครองแรงงานให้สามารถลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเองได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าลูกจ้างที่ถูกโต้แย้งสิทธิ จะมีสิทธิฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงานที่มีเขตอำนาจ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้นายจ้างอนุญาตให้ลูกจ้างลาได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (2) ว่าด้วยเรื่องคดีพิพาทอันเกี่ยวข้องกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานก็ตาม แต่การฟ้องเป็นคดีต่อศาลแรงงานอาจหาเป็นประโยชน์อย่างใดๆ กับลูกจ้างไม่ เพราะการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแรงงานนั้นต้องใช้เวลาในการดำเนินการซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าว การฝึกอบรมอาจดำเนินการเสร็จสิ้นไปก่อนนั้นแล้วก็ได้

ดังนั้น กฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติของ

กฎหมายดังกล่าว สามารถส่งเสริมได้เฉพาะเพียงในส่วนของการบังคับให้นายจ้างต้องอนุญาตให้เด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ สามารถลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้เท่านั้น แต่ไม่มีบทบังคับให้นายจ้างต้องอนุญาตให้ลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป สามารถลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการไม่มีประสิทธิภาพและไม่สัมฤทธิ์ผล

### 3.1.1.3 การคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างในระหว่างระยะเวลาที่ลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน

จากการศึกษาพบเพียงว่า ในส่วนของการคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างในระหว่างระยะเวลาที่ลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น คงมีเพียงแต่การคุ้มครองสิทธิในการได้รับค่าจ้างในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว ของลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีเท่านั้น ตามมาตรา 52 ตอนที่บัญญัติว่า “และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน” และมีบทกำหนดโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว โดยไม่จ่ายค่าจ้างไว้ในมาตรา 149 ไว้แล้ว เช่นเดียวกันกับ การบังคับให้นายจ้างต้องอนุญาตให้ลูกจ้างที่เป็นเด็ก ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าว คงใช้บังคับได้เฉพาะกับลูกจ้างที่เป็นเด็กเท่านั้น หากได้ใช้บังคับกับลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปไม่ จึงอาจทำให้ลูกจ้างที่มีขนาดเล็กไม่ได้รับค่าจ้างในระหว่างระยะเวลาที่ลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานได้ เพราะกฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่มีได้จ่ายค่าจ้างในระยะเวลาดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างที่มีขนาดเล็กไว้ จึงถือเป็นช่องว่างทางหนึ่งที่ทำให้ลูกจ้างถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้ เพราะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน มิได้มีบทบัญญัติคุ้มครองเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด

### 3.1.2 มาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในทางตรงมาตรการหนึ่งที่มีสภาพบังคับในลักษณะที่อ่อนกว่า กล่าวคือเมื่อพิจารณาจากบทลงโทษแล้วคงมีเพียงการลงโทษผู้ที่ไม่มาให้ถ้อยคำตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 53 ที่ให้ระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทเท่านั้น

เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 นี้ จึงมีผลบังคับในลักษณะจูงใจให้ผู้ประกอบการหรือภาคเอกชน หันมาสนใจในการร่วมมือกับภาครัฐ ในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการจูงใจในเชิงได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ แก่ผู้ประกอบการหรือนายจ้างเอง เพื่อให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาคเอกชนเอง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ทั้งนี้ควรจัดให้มีการฝึกเพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน การฝึกเพื่อเปลี่ยนอาชีพ และเพื่อทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยจัดให้มีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้มีมาตรการในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้าง โดยจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ขึ้น ตามมาตรา 28 โดยมีวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ “เงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้ เท่านั้น คือ เพื่อ

- (1) ให้ผู้รับการฝึกกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- (2) ให้ผู้ดำเนินการฝึก ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานและผู้ประกอบกิจการกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน หรือการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (4) ใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

### 3.1.3 มาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยใช้มาตรการทางภาษีอากร

มาตรการทางภาษีอากรนั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในทางอ้อมมาตรการหนึ่งซึ่งเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ชนิดที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยสมัครใจ ทำให้รัฐไม่ต้องตรวจสอบควบคุมมากนัก<sup>25</sup>

ทั้งนี้ ประเภทของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรนั้น มีหลายประเภท<sup>26</sup> เช่น

- (1) การปลอดจากภาระภาษีในช่วงเวลาหนึ่ง (Tax Holidays) ซึ่งประเทศกำลังพัฒนา มักนำมาใช้โดยตรงกับบริษัทหรือโครงการลงทุนใหม่ โดยบริษัทดังกล่าวจะได้รับการยกเว้นภาระภาษีที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง บางครั้งก็มีการขยายระยะเวลาในการบรรเทาภาระภาษีลงโดยลดอัตราภาษีลงต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง

<sup>25</sup> อูซุก ก้องพานิชกุล. (2552). มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทย เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณีพลังงานน้ำมันและพลังงานไฟฟ้า. หน้า 24.

<sup>26</sup> Victor Thuronyi. (1998). *Tax Law Design and Drafting*. pp. 4-10.

(2) ค่าเพื่อเงินลงทุนและการเครดิตภาษี (Investment Allowance and Tax Credits) เป็นรูปแบบของการบรรเทาภาระภาษี ซึ่งขึ้นอยู่กับมูลค่าของค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการลงทุน เป็นการให้สิทธิประโยชน์ที่มากกว่าและดีกว่าการหักค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน การผ่อนปรนภาษีการลงทุนนั้น จะใช้ในการลงเงินได้ที่ต้องเสียภาษีของบริษัท แต่การเครดิตภาษีนั้น เป็นการลดจำนวนภาษีที่ต้องเสียโดยตรง

(3) ความแตกต่างด้านเวลา (Timing Difference) จะเกิดขึ้นเมื่อมีการหักค่าใช้จ่ายหรือการผ่อนเวลาในการรับรู้รายได้ เช่น การหักค่าใช้จ่ายในอัตราเร่ง, การหักค่าเสื่อมราคาได้มากกว่าปกติ ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการให้เลื่อนการชำระภาษีออกไป หรือการหักค่าใช้จ่ายจากดอกเบี้ยของทรัพย์สินที่ได้ถือครองไว้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง

(4) การลดอัตราภาษี (Tax Rate Reduction) จะนำมาใช้สำหรับเงินได้ที่มีแหล่งเงินได้แน่นอน

(5) ความมีอิสระในการบริหารงาน (Administrative Discretion) เป็นการได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยอิสระและการได้รับการอนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานที่มีอำนาจ

(6) การหักค่าลดหย่อน (Deduction) เช่น การให้หักลดหย่อนสำหรับการบริจาคให้สาธารณกุศล หรือบริจาคให้กองทุนบำเหน็จบำนาญ

(7) การยกเว้นไม่นำเงินได้มารวมในการคำนวณ เพื่อเสียภาษี (Exempt Income) ใช้เพื่อกระตุ้นให้กระทำการกิจการหนึ่งๆที่กำหนด เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า เนื่องด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์ เป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงาน โดยใช้มาตรการจูงใจด้านการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี (Incentive) เช่น การยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากร หรือการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ โดยมีได้มีเจตนาจะบังคับหรือวางมาตรการเพื่อให้มีบทลงโทษสถานประกอบการที่ไม่ดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังเช่นในปัจจุบัน กฎหมายของไทยที่ใช้บังคับอยู่ คือ พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 437 พ.ศ. 2548 ได้ให้การส่งเสริมในแง่ของการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ให้แก่บริษัทหรือห้างร้านซึ่งเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้างอีก ซึ่งสามารถยื่นขอยกเว้นภาษีเงินได้เพิ่มอีกร้อยละร้อยในกรณีที่มีการจัดให้มีการฝึกอบรมให้แก่ลูกจ้างของตน เพื่อเป็นการฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน แต่ต้องเป็นการดำเนินการฝึกเอง ทั้งนี้ หลักสูตรและค่าใช้จ่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อนนำไปยื่นต่อกรมสรรพากรและในอีกกรณีหนึ่ง คือ การส่งลูกจ้างของตนไปรับการฝึกอบรมภายนอก เพื่อเป็นการฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน โดยมีได้เป็นการจัดฝึกอบรมเอง ก็สามารถยื่นขอยกเว้นภาษีเงินได้เพิ่มอีกร้อยละร้อย ทั้งนี้ นายทะเบียนจะต้องให้ความเห็นชอบเฉพาะหลักสูตรเพื่อนับสัดส่วน

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายให้ยื่นต่อกรมสรรพากรเองโดยไม่ต้องยื่นขอรับรองจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>27</sup>

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) เป็นองค์การระหว่างประเทศ ที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914-1918) โดยได้มีการเปิดการประชุมเพื่อจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพขึ้น ณ เมืองแวร์ซายส์ (Versailles)<sup>28</sup> ในการประชุมครั้งนี้ได้หยิบยกปัญหาการชำระค่าจ้างขั้นต่ำสภาพการและความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้นพิจารณาด้วยต่างมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า สันติภาพถาวรของโลกจักดำรงอยู่ได้ย่อมต้องอาศัย “ความยุติธรรมทางสังคมเป็นมูลฐาน” และถ้าลูกจ้างได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยถูกเอารัดเอาเปรียบก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ จึงเห็นความสำคัญที่ต้องช่วยเหลือลูกจ้างโดยเร่งด่วน เช่น วางข้อบังคับการจ้างงานหาทางป้องกันปัญหาการว่างงาน กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานให้เหมาะสมและยุติธรรมคุ้มครองสุขภาพอนามัย และอุบัติเหตุจากการทำงาน คุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก สตรี และคนชราให้ได้รับค่าแรงและการปฏิบัติที่เหมาะสม และช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน ยกเว้นมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งในการประชุมได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนมหาประเทศทั้ง 5 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลีและญี่ปุ่น และผู้แทนของประเทศเบลเยียม เชคโกสโลวาเกีย คิวบา โปแลนด์ ได้รับมอบหมายให้สอบสวนภาวะการจัดหางานจากทัศนระหว่งประเทศและพิจารณาวิธีการระหว่งประเทศที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติร่วมกันในเรื่องเกี่ยวกับภาวะการจัดหางานและการจัดทำข้อแนะนำในเรื่องรูปแบบสำนักงานถาวรที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาลูกจ้างและสอบสวนลูกจ้าง<sup>29</sup>

<sup>27</sup> กองส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน. (2552, 24 พฤศจิกายน). คำแนะนำสำหรับผู้ประกอบกิจการที่อยู่ในข่ายบังคับ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ประจำปี 2552. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://home.dsd.go.th/SDPAA>

<sup>28</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และจูไร ทัพวงษ์. (2554). บทวิพากษ์นโยบายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการในประเทศไทย: ความเสมอภาคในโอกาสของการมีงานทำและไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.ilo.org>

<sup>29</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และจูไร ทัพวงษ์. (2554). บทวิพากษ์นโยบายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการในประเทศไทย: ความเสมอภาคในโอกาสของการมีงานทำและไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.ilo.org>

ซึ่งในที่สุด ก็ได้ยกร่างธรรมนูญขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศเป็นที่เรียบร้อย โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์ จึงนับได้ว่า “องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ” หรือที่เรียกว่า INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION ซึ่งมีชื่อย่อว่า ILO ได้อุบัติขึ้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) พร้อมกับสันนิบาตชาติ ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ ต่อมาจึงได้มีการยกเลิกสันนิบาตชาติแล้วจัดตั้งเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2489 สมาชิกก่อตั้งองค์กรเดิมมี 45 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกก่อตั้งด้วยในปี ค.ศ. 1902

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบทบัญญัติของธรรมนูญแห่งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ และได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและแรงงานไว้ในข้อ 27 เพื่อให้บรรดาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนำไปใช้เป็นข้อบังคับในการทำงาน ดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

- (1) แรงงาน ไม่ควรถือเป็นสินค้าหรือวัตถุแห่งสินค้า
- (2) สิทธิของนายจ้างและลูกจ้าง ต่างมีสิทธิตั้งสมาคมได้เมื่อไม่เป็นการผิดกฎหมาย
- (3) กำหนดอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมแก่สภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้าง
- (4) กำหนดเวลาทำงานวันละแปดชั่วโมง หรือสัปดาห์ละสี่สิบแปดชั่วโมง
- (5) หยุดพักผ่อนทำงานสัปดาห์ละยี่สิบสี่ชั่วโมงเป็นอย่างน้อย
- (6) เด็กจ้างเด็กทำงาน ส่วนชายหนุ่มหญิงสาวควรจ้างแต่ที่จำเป็น เพื่อเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาและความเจริญแก่นามัย
- (7) กำหนดอัตราค่าจ้างเท่ากัน ไม่คำนึงว่าเป็นเพศใด เมื่องานนั้นมีลักษณะเหมือนกัน
- (8) ข้อบังคับวางเงื่อนไขการทำงานของประเทศหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้สำหรับลูกจ้างแห่งชาติของตนประการใด คนงานชาติอื่นซึ่งอยู่ในประเทศนั้นควรได้รับประโยชน์และการคุ้มครองเช่นเดียวกัน
- (9) ทุกประเทศควรจัดตั้งกรรมการตรวจตรางานขึ้นคณะหนึ่ง รวมทั้งสตรีด้วยสำหรับคอยระมัดระวังให้การทำงานเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ เพื่อป้องกันประโยชน์ของคนงาน

โดยทั่วไปแล้ว ภารกิจสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศสมาชิกก็คือ ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถนำผลการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ขององค์การมาเป็นแนวทางประกอบการบริหารและพัฒนาแรงงานของประเทศสมาชิกให้ เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ทางองค์การกำหนดขึ้นนั้น มีลักษณะทั้งเชิงวิชาการและมาตรการทางกฎหมาย โดยกำหนดออกมาในรูปแบบของอนุสัญญา

<sup>30</sup> นิกธ พรายแสงเพ็ชร. (2544). ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. หน้า 5-7.

(Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation)<sup>31</sup>

ในส่วนของ อนุสัญญา (Convention) ว่าด้วยการกำหนด มาตรฐานแรงงานหลัก (Labor Standards) ต่างๆ ที่เป็นสากลขึ้นมานั้น เป็นไปตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราขึ้น และประสงค์จะให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติให้ได้อย่างเคร่งครัด แม้จะให้สัตยาบันหรือไม่ก็ตาม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในระดับการพัฒนาของประเทศ ซึ่งในการประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาสังคม (World Social Summit) เมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่ประชุมได้มีมติให้ประเทศต่างๆ ส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ในการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2539 ได้มีมติให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นองค์การผู้ทรงอำนาจเพียงองค์การเดียวในการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน เท่ากับว่าเป็นการย้ำถึงพันธกิจขององค์การ ให้ดำเนินการโดยเร่งด่วนในการรณรงค์ผลักดันให้ประเทศสมาชิกมีการให้สัตยาบันให้มากขึ้น โดยเฉพาะอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก ส่วนกรณีที่ให้สัตยาบันแล้วก็ต้องมีการพัฒนาการที่ได้เป็นผลในเรื่องนั้นๆ<sup>32</sup>

ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในด้านต่างๆ นั้น จะเกิดขึ้นจากการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ของผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักแรงงานระหว่างประเทศหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญในแต่ละสาขานั้นๆ โดยจะร่างขึ้นมาเป็นฉบับของอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะที่มีเนื้อหาว่างกว้าง เพื่อให้ครอบคลุมสิ่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในแต่ละด้าน สำหรับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะ มักจะเป็นผลที่เคยเกิดขึ้นหรือเป็นอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น บางประเด็นจึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Countries) จึงจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการให้ถูกต้องสมบูรณ์ตามอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะแต่ละเรื่อง ซึ่งในการกำหนดอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะต่างๆ นั้น จะต้องผ่านการประชุมพิจารณาขององค์กรไตรภาคีซึ่งอันประกอบไปด้วย ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาจมีการพิจารณาในวาระของการประชุมใหญ่สามัญประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือในการประชุมที่จัดขึ้นเป็นการเฉพาะก็ได้<sup>33</sup>

<sup>31</sup> ธนิกานต์ เอี่ยมอ่อง. (2553). มาตรฐานความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ค.ศ. 1981 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. หน้า 34.

<sup>32</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานฝ่ายมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมแรงงานระหว่างประเทศ. (2544). มาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. หน้า 1.

<sup>33</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2537). 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. หน้า 16-20.



ส่วนข้อเสนอแนะ (Recommendation) นั้น จะเกิดขึ้นตามมาหลังจากมีการออกอนุสัญญามาแล้ว ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะให้มีการปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา แต่อย่างไรก็ดี ทั้งอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ คงเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติตามของประเทศสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศเท่านั้น แม้จะไม่ได้ลงนามให้สัตยาบัน แต่ก็ควรรับเอาและปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับและเป็นการคุ้มครองลูกจ้างในฐานะที่เป็นมนุษย์เหมือนกัน ซึ่ง อนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีดังนี้

### 3.2.1 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมให้มีค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน

#### 3.2.1.1 หลักความเสมอภาคตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 100 (Convention 100) ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951

ในที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งจัดขึ้น ณ นครเจนีวาโดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) และได้ประชุมกันเป็นสมัยที่ 34 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1951 มีมติเรื่องการรับรองข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับหลักการของค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันของลูกจ้างชายและหญิง ที่ทำงานที่มีค่าเท่ากัน ซึ่งบรรจุไว้ในวาระที่ 7 ของระเบียบวาระการประชุม และได้พิจารณาว่าข้อเสนอเหล่านี้ ต้องอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศ

หลักการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 มีสาระสำคัญของอนุสัญญา คือ ประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมการพิจารณาอัตราค่าตอบแทนและสร้างความมั่นใจว่า ได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน มาใช้บังคับกับคนงานทั้งหมดในการทำงานที่เหมือนกันต้องมีการจ่ายค่าจ้างในอัตราเท่าเทียมกัน โดยประเทศต่างๆ ที่ให้สัตยาบันจะต้องดูแลและให้ความร่วมมือให้มีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้ ต่อลูกจ้างทุกคนเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติบนพื้นฐานทางเพศ เพื่อให้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัตินี้บรรลุผลสำเร็จ

หลักการนี้ อาจบังคับโดยอาศัย (ก) กฎหมายหรือกฎระเบียบแห่งชาติ (ข) กลไกที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับการยอมรับทางกฎหมายสำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้าง (ค) ข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือ (ง) วิธีการทั้งหลายเหล่านี้ผสมกัน ทั้งนี้ คำว่า “ค่าตอบแทน” ให้หมายความรวมถึง ค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติพื้นฐานหรือขั้นต่ำและค่าตอบแทนเพิ่มเติมใดๆ ไม่ว่าจะเงินสดหรือสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้าง ตามผลของการจ้างงานคนงานนั้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม และคำว่า “ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน” หมายถึงอัตราของค่าตอบแทนที่กำหนดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ<sup>34</sup>

<sup>34</sup> นิกร พรายแสงเพ็ชร. เล่มเดิม. หน้า 25.

### 3.2.1.2 ข้อเสนอแนะฉบับที่ 90 (Recommendation 90) เรื่องค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน สำหรับ คนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951

ข้อเสนอแนะฉบับนี้ มีการรับรองเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1951 ที่ประชุมใหญ่จึงให้  
ข้อเสนอแนะว่า ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับนี้แต่ละประเทศสมาชิกควรปฏิบัติตาม  
บทบัญญัติต่อไปนี้อย่างจริงจัง และรายงานต่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศตามที่คณะประศาสน์การร้อง  
ขอเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่นำมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

(1) ภายหลังจากปรึกษาหารือกับองค์กรลูกจ้างที่เกี่ยวข้องแล้วหรือลูกจ้างที่  
เกี่ยวข้อง หากไม่มีองค์กรดังกล่าว ควรนำการปฏิบัติที่เหมาะสมมาใช้ดังนี้

ก. เพื่อให้หลักประกันแก่การนำหลักการแห่งค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน  
สำหรับลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน มาปฏิบัติต่อลูกจ้างทั้งปวงของหน่วยงานหรือแผนก  
ต่างๆ ของรัฐบาลส่วนกลาง และ

ข. ส่งเสริมการนำหลักการมาปฏิบัติต่อลูกจ้างของรัฐในหน่วยงานหรือ  
แผนกงานต่างๆ ในระดับท้องถิ่น จังหวัด หรือเขต ซึ่งมีอำนาจพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทน

(2) ภายหลังจากปรึกษาหารือกับองค์กรของนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว  
ควรนำการปฏิบัติที่เหมาะสมมาใช้โดยเร็วเท่าที่จะสามารถปฏิบัติได้ เพื่อให้หลักประกันแก่การนำ  
หลักการแห่งค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมาใช้ในทุก  
อาชีพ ซึ่งมีอัตราค่าตอบแทนตามที่ถูกระเบียบกำหนดไว้หรือภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งที่เกี่ยวกับ

ก. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือค่าจ้างอื่นๆ ในอุตสาหกรรมและการ  
บริการที่อัตราดังกล่าวได้รับพิจารณาภายใต้อำนาจของรัฐ

ข. อุตสาหกรรมและสถานประกอบการที่ดำเนินงานภายใต้การควบคุมหรือ  
เป็นเจ้าของโดยรัฐ และ

ค. งานที่บริหารภายใต้ขอบเขตของสัญญามหาชน หากเหมาะสม

(3) การพิจารณาวิธีการในการดำเนินงานเพื่อการพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทน  
ตามความเหมาะสม ควรจัดทำบทบัญญัติโดยการออกเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้หลักการค่าตอบแทน  
ที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิง ในงานที่มีค่าเท่ากันซึ่งหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจควรนำ  
มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นและเหมาะสมมาปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่านายจ้างและลูกจ้าง ได้รับการแจ้งให้  
ทราบโดยสมบูรณ์เกี่ยวกับข้อเรียกร้องตามกฎหมาย และได้รับคำแนะนำเรื่องการปฏิบัติตามความ  
เหมาะสม

(4) หลังจากปรึกษาหารือกับองค์กรของคนงานและของนายจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว  
หากมีองค์กรดังกล่าวอยู่ หากไม่สามารถนำหลักการค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชาย

และหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมาปฏิบัติได้ ก็ควรจัดทำหรือเป็นเหตุให้จัดทำบทบัญญัติที่เหมาะสม โดยเร็วที่สุด เพื่อให้มีการปฏิบัติที่มีความก้าวหน้าโดยอาศัยมาตรการต่างๆ เช่น

ก. การลดความแตกต่างระหว่างอัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้ชายและผู้หญิง ในงานที่มีค่าเท่ากัน

ข. จัดให้มีการขึ้นค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงที่ปฏิบัติงานที่มีค่าเท่ากัน ในกรณีที่ระบบการขึ้นค่าจ้างมีผลบังคับใช้

(5) เพื่อวัตถุประสงค์แห่งความสะดวกในการพิจารณากำหนดอัตราหรือค่าตอบแทนให้สอดคล้องตามหลักการค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิง ในงานที่มีค่าเท่ากัน โดยทำความเข้าใจกับองค์กรของนายจ้างและของลูกจ้าง แต่ละประเทศสมาชิกควรจัดทำหรือส่งเสริมให้มีการจัดทำวิธีการประเมินวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ไม่ว่าจะโดยการวิเคราะห์งานหรือวิธีการอื่นๆ ด้วยแนวคิดของการจัดแบ่งประเภทงาน โดยไม่คำนึงถึงเรื่องเพศ ทั้งนี้ มาตรการต่างๆ ดังกล่าวควรสอดคล้องกันทั้งหมดด้วย

(6) เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามหลักการค่าตอบแทนที่เท่ากัน สำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน ควรมีการปฏิบัติที่เหมาะสมตามความจำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของคนงานหญิงโดยมีมาตรการต่างๆ

ก. เพื่อให้มั่นใจว่างานสำหรับคนทั้งสองเพศ มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เท่ากันหรือเท่าเทียมกันในด้านการแนะแนวอาชีพ หรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการจ้างงาน การฝึกอบรมอาชีพและการบรรจุนาน

ข. นำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ เพื่อส่งเสริมผู้หญิงให้ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่เท่ากันหรือเท่าเทียมกัน ในด้านการแนะแนวอาชีพหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการจ้างงาน การฝึกอบรมอาชีพ และการบรรจุนาน

ค. จัดให้มีสวัสดิการและการบริการทางสังคม ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของคนงานหญิง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องความรับผิดชอบทางครอบครัวและให้กองทุนสาธารณะทั่วไป หรือการประกันสังคม หรือเงินทุนสวัสดิการอุตสาหกรรมอุดหนุนทางการเงินแก่บริการดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงเรื่องเพศ และ

ง. ส่งเสริมความเสมอภาคของลูกจ้างชายและหญิง เพื่อให้ได้มาซึ่งอาชีพและตำแหน่งงานโดยปราศจากอคติ ตามบทบัญญัติของกฎระเบียบระหว่างประเทศและกฎระเบียบและกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิการของผู้หญิง

(7) ใช้ความเพียรพยายามทุกวิถีทางในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณานำหลักการค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมาปฏิบัติ

(8) การสอบสวนอาจถูกนำมาใช้เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักการ<sup>35</sup>

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมให้มีการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ

#### 3.2.2.1 หลักการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (Discrimination Employment and Occupation) ค.ศ. 1958 ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111 (Convention 111) ค.ศ. 1958

ในการประชุมใหญ่ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยการประชุมสมัยที่ 12 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1958<sup>36</sup> และได้มีมติเรื่องการรับรองข้อเสนอบางประการในเรื่อง การเลือกปฏิบัติในขอบเขตของการจ้างงานและอาชีพ ซึ่งเป็นหัวข้อที่ 4 ในระเบียบวาระการประชุมของสมัยประชุมนั้น และได้กำหนดว่าข้อเสนอเหล่านี้ต้องอยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้ได้รับรองเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1958 โดยให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศซึ่งอนุสัญญานี้ใช้บังคับ รับรองที่จะประกาศและดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นด้วยระเบียบวิธีที่เหมาะสมกับสภาพและแนวปฏิบัติภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติใดๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยที่มาตรการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้นั้นมีสิทธิในการอุทธรณ์ รวมถึงการแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ในเรื่องงานเฉพาะ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติมาตรการพิเศษต่างๆ ในการคุ้มครองหรือในการช่วยเหลือซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะมาตรการพิเศษซึ่งมุ่งหมายที่จะสนองตอบต่อความจำเป็นกรณีพิเศษของบุคคลต่างๆ ผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าต้องการความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือเป็นพิเศษโดยเหตุผลทางเพศ อายุ ความพิการ ความรับผิดชอบทางครอบครัว หรือฐานะทางสังคม หรือวัฒนธรรม ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

ดังนั้น คำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความรวมถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบถ่วง หรือทำ ความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส

<sup>35</sup> แหล่งเดิม. หน้า 27-29.

<sup>36</sup> แหล่งเดิม. หน้า 30.

หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ แต่การแบ่งแยก การกีดกันหรือการลำเอียงใดๆ ในเรื่องงานเฉพาะบางประเภท ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ<sup>37</sup>

คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความว่ารวมถึง การเข้ารับการศึกษา การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพเฉพาะบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ของการจ้างงาน

### 3.2.2.2 ข้อแนะนำที่ 111 (Recommendation 111) เรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958

วัตถุประสงค์ของข้อแนะนำนี้ คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความว่ารวมถึง การเข้ารับการศึกษา การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพเฉพาะบางประเภท ข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ของการจ้างงาน ซึ่งแต่ละประเทศควรกำหนดรูปแบบและการปฏิบัติตามนโยบายโดยการออกกฎหมาย การทำข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรผู้แทนของนายจ้างและลูกจ้าง หรือโดยวิธีการอย่างอื่นใดๆ ให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติ และเงื่อนไขภายในประเทศ และควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาส การปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน

2) โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ บุคคลทั้งปวงควรได้รับความเท่าเทียมกันในโอกาสและการปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับ ช่องทางในการได้รับการแนะนำอาชีพ การฝึกอบรมและการจ้างงานตามที่ตนเลือกบนพื้นฐานของความเหมาะสมของแต่ละบุคคล สำหรับการฝึกอบรมและการจ้างงานนั้น โดยได้รับหลักประกันความมั่นคงในการจ้างงาน ได้ค่าตอบแทนที่มีคุณค่าเท่ากับงานตามความก้าวหน้า คุณลักษณะ ประสบการณ์ ความสามารถ และความขยันหมั่นเพียรของแต่ละคน

3) นายจ้างไม่ควรเลือกปฏิบัติ หรือสนับสนุนการเลือกปฏิบัติในการมอบหมายงานหรือฝึกอบรมบุคคลใดๆ เพื่อการจ้างงาน เพื่อความก้าวหน้า หรือการกีดกันตำแหน่งงานหรือในการกำหนดขอบเขตและสภาพการจ้างงาน บุคคลหรือองค์กรใดๆ ไม่ควรขัดขวาง หรือแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อนายจ้างที่ปฏิบัติตามหลักการนี้ ซึ่งรัฐควรให้การสนับสนุนและกำกับดูแลไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ

4) ควรให้การสนับสนุน และให้หลักประกันในเรื่องการแนะนำอาชีพ การฝึกอบรม การจ้างงาน และการบรรจุตำแหน่งงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยวิธีการที่เป็นธรรม

5) ทำให้เกิดการมีสิทธิในการขออนุญาตจัดการฝึกอบรม และในการขอใบอนุญาตดำเนินงานของหน่วยงานจัดหางานเอกชนหรือสำนักงานแนะนำอาชีพเอกชนให้เป็นไป

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. หน้า 33.

ตามหลักการ และติดต่อประสานมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติในทุกๆ ด้าน<sup>38</sup>

### 3.2.3 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน

หลักการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 142 (Convention 142) ค.ศ. 1975 และข้อแนะนำฉบับที่ 150 (Recommendation 150) ค.ศ. 1975 ที่เกี่ยวข้องกับการแนะแนวการฝึกอาชีพและการฝึกอาชีพเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กำหนดไว้เมื่อ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) มีทั้งหมด 13 มาตรา สาระเกี่ยวกับการส่งเสริมการแนะแนวอาชีพ การอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะต้องดำเนินการด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรนายจ้างและลูกจ้าง แต่ประเทศไทย ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวนี้<sup>39</sup>

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากข้อแนะนำฉบับที่ 150 ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น กล่าวคือ มิได้มีการพิจารณาเรื่องตลาดและอุปสงค์ด้านแรงงานมากเพียงพอ และมีหลักการบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดี ประเทศไทยก็ได้ศึกษาและนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานอยู่แล้ว ด้วยเล็งเห็นว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นมานั้นก็เพื่อประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกอย่างแท้จริง ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกก็ย่อมมีเสรีภาพที่จะพิจารณาว่าจะให้สัตยาบันหรือไม่ อีกทั้งการนำเนื้อหาของอนุสัญญามาพิจารณาเลือกใช้ปฏิบัติ ย่อมเป็นการส่งเสริมการกำหนดมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่แล้วอีกทางหนึ่ง

สำหรับข้อแนะนำฉบับที่ 117 (Recommendation 117) ค.ศ. 1962 เป็นข้อแนะนำในเรื่องการฝึกอาชีพเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ยอมรับเอาข้อแนะนำฉบับที่ 117 ว่าด้วยการฝึกอาชีพ ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) มาใช้ในการดำเนินการ ยกเว้นเพียงข้อ 7 (2) ซึ่งมีสาระว่า “อย่างไรก็ตามไม่ควรจะกีดกันสถาบันต่างๆ มิให้คิดมูลค่า ในเมื่อผู้รับการฝึกไม่มีพันธะจะต้องฝึกตามหลักสูตรหรือไม่ต้องฝึกเพื่อหางานหรือเพื่อคงทำงานต่อไป” เท่านั้น ซึ่งข้อแนะนำดังกล่าว พอสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) หลักการทั่วไป กล่าวถึงการฝึกเพื่อเตรียมบุคคลหรือให้การฝึกใหม่แก่บุคคล เพื่อให้เริ่มทำงานหรือให้ทำงาน หรือให้เลื่อนฐานะในการทำงาน ในแขนงเศรษฐกิจรวมทั้งการศึกษาทั่วไป อาชีวศึกษา และการศึกษาด้านวิชาการในเมื่อเห็นว่าจำเป็น

2) การวางแผนและการบริหารของประเทศ กำหนดให้แต่ละประเทศควรจัดบริการฝึกที่ติดต่อประสานกัน และควรปรับจำนวนที่ตั้งและหลักสูตรให้เข้ากับความต้องการทางเศรษฐกิจ และ

<sup>38</sup> แหล่งเดิม. หน้า 33-34.

<sup>39</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. เล่มเดิม. หน้า 167.

โอกาสการทำงานของประเทศเป็นส่วนใหญ่ หรือในการทำงานของแต่ละภูมิภาคหรือท้องถิ่นในเมื่อเห็นว่าเหมาะสม

3) การเตรียมการร่วมมือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการฝึก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กร นายจ้างหรือองค์กรลูกจ้าง ควรร่วมมือปรึกษาหารือวางแผนปรับปรุง ขยายและดำเนิน โครงการฝึก ในการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาการฝึกทั่วไป

4) ข่าวสารเกี่ยวกับโอกาสในการฝึก ควรจะมีการรวบรวมไว้ เช่น หลักสูตร ระยะเวลา การฝึก เงื่อนไขการเข้ารับการฝึก การสอบไล่หลังการฝึก และคุณวุฒิที่ได้รับ

5) การจัดเตรียมสำหรับการแนะแนวอาชีพและการเลือกอาชีพ

6) การเตรียมก่อนประกอบอาชีพ หมายถึง การสอนทั่วไปและการสอนภาคปฏิบัติให้ เหมาะสมกับอายุของเยาวชนซึ่งกำหนดไว้ รวมทั้งการฝึกให้เคยชินกับอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องจักรที่ ใช้ในการทำงาน

7) การจัดระเบียบการฝึก หมายถึง การจัดหลักสูตรการฝึกสำหรับอาชีพแต่ละประเภท โดยถือหลักวิเคราะห์งาน ฝึกมือ ความรู้ สุขภาพและความปลอดภัย ควรจะดูหลักสูตรเป็นระยะๆ เพื่อให้ทันสมัย มีการฝึกทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ และเสริมความรู้พื้นฐานแก่ผู้รับการฝึก

8) วิธีการฝึก ปรับวิธีการฝึกให้เข้ากับหลักสูตร ระดับการศึกษา อายุ ฐานะและประสบการณ์ของผู้รับการฝึก

9) การฝึกโดยสถานประกอบการ หมายถึง การดำเนินการฝึกโดยนายจ้างในสถาน ประกอบการ ซึ่งนายจ้างควรปรึกษาหารือและร่วมมือกับผู้แทนคนงานในการจัดเตรียม โครงการ รายละเอียดการฝึกอบรมในโรงงาน

10) การฝึกหัดงาน หมายถึง การควบคุมการฝึกอาชีพระยะยาวในสถานประกอบการ หรือภายใต้การควบคุมของช่างฝีมืออิสระ โดยทำสัญญาฝึกหัดงานเป็นลายลักษณ์อักษรและภายใต้ มาตรฐานที่วางไว้

11) การฝึกแบบเร่ง เป็นข้อกำหนดสำหรับประชาชน ที่ต้องการมีความรู้อาชีพโดยเร็ว เพื่อจะได้งานที่เหมาะสมกับอายุและความสามารถของตน ต้องมีการวางแผนเตรียมการ ตาม หลักการสอนที่เหมาะสม ผู้สอนต้องได้รับการฝึกมาโดยเฉพาะ มีความรู้แม่นยำในทางเทคนิคที่ เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานอุตสาหกรรม หลักสูตรเน้นการปฏิบัติ เสริมทฤษฎีแต่ที่จำเป็นจำกัดจำนวน ผู้รับการฝึกต่อชั้นเรียน

12) การฝึกผู้ควบคุมงานถึงระดับหัวหน้างาน ต้องจัดการฝึกอบรมให้

13) เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอนในสถาบันการฝึก และในสถานประกอบการ หมายถึงการ คัดเลือกบุคลากรที่จะทำการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน อาจคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์จากงาน อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือวิชาชีพอิสระ บุคคลดังกล่าวควรได้รับการฝึกอบรมก่อนที่จะทำการ

สอน และบุคลากรดังกล่าวควรจะได้รับบริการฝึกอบรมต่อเนื่อง เช่น อาจจัดให้มีการเยี่ยมชมสถานประกอบการ หรือสถาบันการฝึกเป็นระยะ การฝึกอบรมในสุดสัปดาห์ การให้ทุนการศึกษาวิจัย การส่งเข้าไปปฏิบัติงานในสถานประกอบการเป็นครั้งคราว

14) ประเทศที่กำลังอยู่ในการขยายตัวของอุตสาหกรรม ควรกำหนดขอบเขตการใช้ทรัพยากรและการใช้แรงงาน ให้สอดคล้องกับการขยายของอุตสาหกรรม รวมทั้งการฝึกกับประเทศใกล้เคียง และรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศในการส่งเสริมการฝึก

15) ความร่วมมือระหว่างประเทศ ประเทศต่างๆ ควรร่วมมือในด้านการฝึกให้มากที่สุด เช่น การจัดประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยนความรู้ความชำนาญ เดินทางไปฝึกปฏิบัติในประเทศอื่น แลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญ ตำรา วัสดุฝึก ระบบข้อมูลข่าวสาร<sup>40</sup>

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

#### 3.3.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการส่งเสริมให้มีค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน

##### 3.3.1.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ

ในระยะเริ่มแรก มีการใช้แรงงานหญิงเพิ่มมากขึ้นในภาคอุตสาหกรรม เมื่อมีการใช้แรงงานหญิงเพิ่มมากขึ้นก็ย่อมมีปัญหาตามมา เพราะแรงงานหญิงมีสภาพร่างกายที่บอบบางกว่าแรงงานชาย ซึ่งงานบางประเภทไม่เหมาะสมที่จะใช้แรงงานหญิงทำงานหนัก จึงเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Sex Discrimination) โดยนายจ้างจะกีดกันการทำงานของลูกจ้างที่เป็นเพศหญิง รวมทั้งมีการจ่ายค่าจ้างให้แรงงานหญิงในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานชาย จนเป็นสาเหตุให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งประเทศอังกฤษได้มีการออกกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองในเรื่องของการจ่ายค่าจ้างที่เสมอภาคนี้ กฎหมายดังกล่าว ก็คือ Equal Pay Act 1970 สาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ คือ ถ้างานระหว่างลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงนั้นเหมือนกัน มีอัตราหรือปริมาณที่เท่ากัน หรือคุณค่าและคุณภาพในงานเท่าเทียมกัน การจ่ายค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น เนื่องจากการทำงานจะต้องจ่ายอย่างเสมอภาคกัน (Section 1 of Equal Pay Act 1970) คำว่า “งานที่เหมือนกัน” (Like work) Section 1 (4) of Equal Pay Act 1970 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า งานที่เหมือนกันไม่จำเป็นที่จะต้องเหมือนกันทุกประการในเนื้อหา หรือลักษณะของงาน อาจจะมีแตกต่างกันบ้างก็ยังถือว่าเป็นการทำงานที่เหมือนกันอยู่ หากความแตกต่างดังกล่าวมิใช่สาระสำคัญในเนื้องานนั้น ส่วนคำว่า “งานที่มีปริมาณและคุณค่าที่เท่าเทียมกัน” คือ งานที่ลูกจ้างชาย และลูกจ้างหญิง ได้รับ มีปริมาณรวมถึงคุณค่าในงานที่เท่าเทียมกัน “คุณค่าในงาน ที่เท่า

<sup>40</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. เล่มเดิม. หน้า 164-166.



เทียมกัน” (Work of equal value) วัดจากความอดสาหะในงาน ความสามารถและการตัดสินใจในการทำงาน หากงานดังกล่าวมีคุณค่าในงานเท่าเทียมกับลูกจ้างคนอื่นๆ ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างหรือผลประโยชน์ในการทำงานน้อยกว่าที่ควรจะเป็นก็สามารถเรียกร้องตามสิทธิของตนได้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกับลูกจ้างคนอื่นๆ ในเรื่องการวัดคุณค่าในงานเป็นหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเติมอยู่ใน Equal Pay (Amendment) Regulations 1983 ส่วนเนื้อหาและหลักการอื่นๆ ทัวไปจะคล้ายกับกฎหมายการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Sex Discrimination Act) เพราะ Equal Pay Act 1970 ก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติทางเพศเช่นกัน<sup>41</sup>

### 3.3.1.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย เพื่อให้การคุ้มครองในเรื่องการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เสมอภาคด้วยเช่นกัน โดยมีการออกกฎหมาย Equal Pay Act 1963 มาให้ความคุ้มครองในเรื่องการจ่ายค่าจ้างอย่างเสมอภาคสำหรับงานที่เท่าเทียมกัน (Equal Pay For Equal Work) โดยไม่คำนึงถึงเพศ นอกจากกฎหมาย Equal Pay Act 1963 ที่ให้ความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็ยังมี Fair Standards Act ที่เป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่ไขควบคู่กับ Equal Pay Act 1963 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ คือ ห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติหรือกระทำการอันเป็นการต่อต้านลูกจ้างในเรื่องของการจ่ายค่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการเกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าแรงขั้นต่ำที่กำหนดไว้ใน Fair Labour Standards Act หรือไม่ว่าจะเป็นการจ่ายให้แก่ลูกจ้างเพศเดียวกันหรือเพศตรงข้ามกันก็ตาม เพราะหากมีการทำงานในลักษณะงานที่มีปริมาณที่เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงว่าเป็นเพศใด และใน Equal Pay Act 1963 ได้วางหลักในการดุลลักษณะงานที่เท่าเทียมกัน ในความสามารถ ฝีมือหรือความเชี่ยวชาญในงาน ความเท่าเทียมกันในความรับผิดชอบในงานไม่จำเป็นจะต้องเป็นงานที่เหมือนกันทุกประการ แต่จะต้องมีความเท่าเทียมกันหรือเหมือนกันในงานนั้นๆ เป็นส่วนใหญ่ และใน Equal Pay Act 1963 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า นายจ้างสามารถจ่ายค่าจ้างแตกต่างกันได้ หากความแตกต่างนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ระบบความอาวุโส คุณความดีในการทำงาน ระบบจำนวนรายได้ หรือการผลิต และความแตกต่างบนพื้นฐานอื่นๆ ที่ไม่ใช่เรื่องเพศ<sup>42</sup>

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของไทยได้มีการบัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง ในเรื่องของการได้รับค่าจ้างที่เสมอภาคและเท่าเทียมดังกล่าว และในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ ก็ถือว่าเป็นมาตราที่ให้ความสำคัญกับเรื่อง ความเสมอภาคแก่ลูกจ้างในการทำงานอีกมาตราหนึ่ง นอกเหนือจากหลักใน

<sup>41</sup> กฤษกร ชาติสกุล. (2548). ปัญหาความไม่เสมอภาคในการทำงานของลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน. หน้า 76-77.

<sup>42</sup> แหล่งเดิม. หน้า 77-78.

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ถือว่าเป็นหลักใหญ่ในเรื่องของการให้ความคุ้มครองความเสมอภาคในการทำงานของลูกจ้าง

แต่หากเปรียบเทียบกฎหมายทั้ง 2 ประเทศนี้แล้ว กล่าวคือ ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาที่ตั้งได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองก็ได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวนี้แล้วเช่นกัน แต่กฎหมายของทั้งสองประเทศนี้ไม่ได้มีการออกกฎหมายเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองในเรื่องของการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะ แต่ได้มีการวางหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในเรื่องการจ่ายค่าจ้างตอบแทนในการทำงาน ไม่เฉพาะการคุ้มครองแก่ลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิง ที่เหมือนกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังให้ความคุ้มครองไปถึงการจ่ายค่าตอบแทนและผลประโยชน์ของลูกจ้างประเภทอื่นด้วย นั่นก็คือ The Older Workers Benefit Protection Act of 1990 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผลประโยชน์ต่างๆ ที่ลูกจ้างผู้สูงอายุควรจะได้รับโดยสาระสำคัญของ The Older Workers Benefit Protection Act of 1990 ก็คือ การห้ามเลือกปฏิบัติทางอายุที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ต่างๆ ของลูกจ้างผู้สูงอายุ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “ผลประโยชน์ของลูกจ้างทุกคนจะต้องเสมอภาคกัน” (Equal Benefit) ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประเภทใดก็ตาม แต่กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทางอายุดังกล่าวในลักษณะนี้ ประเทศอังกฤษยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักการนี้ออกมาบังคับใช้

ส่วนการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ได้มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน เพื่อให้ได้รับความเสมอภาคแก่ลูกจ้างประเภทอื่นๆ เฉกเช่นเดียวกันกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิง ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงอาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการทำงานขึ้นได้ เพราะการที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย ยังไม่ได้มีการบัญญัติการให้ความคุ้มครองให้ครอบคลุมไปยังลูกจ้างประเภทอื่นๆ เหมือนดังเช่นประเทศอเมริกานั้น ก็จะทำให้ลูกจ้างบางประเภทไม่ได้รับการคุ้มครองในการทำงาน อย่างเสมอภาค<sup>43</sup>

### 3.3.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศเยอรมันในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

การพัฒนาฝีมือแรงงานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น มีลักษณะเป็นการฝึกอาชีพในระบบทวิภาคี (Dual System) โดยเกิดขึ้นตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้<sup>44</sup>

<sup>43</sup> แหล่งเดิม. หน้า 78-79.

<sup>44</sup> บุญญศักดิ์ ใจจงกิจ (2540). การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ. หน้า 29-34.

การฝึกอาชีพ มีลักษณะเป็น “ระบบช่างฝึกหัด” (Apprenticeship System) ซึ่งภาคเอกชน โดยกลุ่มอาชีพแต่ละสาขา ร่วมกันลงทุนพัฒนากำลังคนของกลุ่มคนเป็นเวลานาน ก่อนจะมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากสถานประกอบการเชื่อว่า วิธีการฝึกอาชีพระบบ ทวิภาคีนี้ เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะได้บุคลากรที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยมีพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ พื้นฐานด้านวัฒนธรรมประเพณีและการศึกษา กับพื้นฐานทางด้านกฎหมาย ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีส่วนส่งเสริมการดำเนินการฝึกอาชีพ

### 3.3.2.1 พื้นฐานทางด้านวัฒนธรรมประเพณีและการศึกษา

จากวิวัฒนาการทางสังคมและการเมือง ทำให้มีการรวมตัวกันของผู้มีอาชีพ เดียวกัน ในอดีต สมาคมอาชีพทำหน้าที่ควบคุมงานอาชีพด้านช่างฝีมือ แต่ละเขตจะมีผู้ชำนาญการ คอยควบคุมว่า ควรมีช่างสาขาหนึ่งๆ เป็นจำนวนเท่าใด ช่างแต่ละคนจะผลิตสินค้าได้จำนวนเท่าไร ในช่วงศตวรรษที่ 19 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้มีการกว้านคนงานเข้าทำงานและรับ นักเรียนเข้าทำงานเพราะค่าจ้างแรงงานถูก จึงได้เริ่มมีการควบคุมการฝึกอาชีพให้เข้มงวด มีการ ประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองงานช่างฝีมือ ปี ค.ศ. 1908 มีการออกข้อบังคับรับรองการฝึกช่างฝีมือ โดยกำหนดว่า เจ้าของโรงงานที่จะเริ่มให้การฝึกนักเรียน ต้องมีประกาศนียบัตรการเป็นช่างชำนาญ การ ส่วนสมาคมอาชีพจะรับผิดชอบตรวจ ควบคุมการฝึกอาชีพ

ช่วงเริ่มต้นศตวรรษที่ 20 มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพขึ้น และหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ได้สร้างโรงเรียนในระดับท้องถิ่น โดยเปิดสอนกลางวัน เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่สอนในเวลา เย็นหลังเลิกงาน

### 3.3.2.2 พื้นฐานทางด้านกฎหมาย

(1) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาวิชาชีพ: เป็นกฎหมายควบคุมการฝึกอาชีพในโรงงาน ที่สำคัญที่สุด ประกาศใช้เมื่อ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1969 เป็นกฎหมายสหพันธรัฐ เป็นกฎหมายประเภท แรงงานหรือเศรษฐกิจ มิใช่ประเภทการศึกษา กฎหมายให้อำนาจโรงงานในการฝึกอาชีพได้เอง การศึกษาอาชีพมีขอบข่ายครอบคลุมการฝึกอาชีพเบื้องต้น การศึกษาต่อเนื่องทางด้านอาชีพ และการ ฝึกทบทวนความรู้ใหม่ทางด้านอาชีพ แต่ไม่ครอบคลุมการฝึกอาชีพใน โรงเรียนวิชาอาชีพ และไม่มี ข้อบังคับให้โรงงานทุกแห่งต้องจัดการฝึกอาชีพ

(2) กฎหมายคุ้มครองแรงงานเยาวชน: เป็นข้อกำหนดที่ตราไว้ในปี ค.ศ. 1976 บังคับให้นายจ้าง อนุญาต ให้นักเรียนไปเข้าเรียนใน โรงเรียนวิชาชีพตามระยะเวลาที่กำหนด และ การใช้เวลาเรียนในโรงเรียนวิชาอาชีพ จะ ไม่มีการลดค่าตอบแทนตามสัญญาที่ฝ่ายนายจ้างหรือผู้ให้ การฝึกกับนักเรียนกระทำไว้ต่อกัน

(3) กฎหมายสนับสนุนการศึกษาวิชาอาชีพ: ใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1981 มีข้อบังคับว่าด้วยการวางแผนสถิติและการรายงานเกี่ยวกับการฝึกอาชีพ รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และโครงสร้างของสถาบันการศึกษาอาชีพ

(4) กฎหมายควบคุมแรงงาน: ประกาศใช้เมื่อมี ค.ศ.1972 มีข้อกำหนดว่าด้วยอาชีพในโรงงาน สิทธิของคณะกรรมการสนับสนุนและดำเนินการฝึกอาชีพในโรงงาน

(5) กฎหมายเกี่ยวกับการเรียนในโรงเรียนวิชาอาชีพ: รัฐแต่ละรัฐ มีอิสระในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการเรียนในโรงเรียนวิชาอาชีพ ถือเป็นกฎหมายระดับรัฐ โดยอยู่ในกรอบของข้อตกลงการประชุมรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรมจากทุกรัฐ แต่ละรัฐจึงมีหลักสูตรการฝึกอบรมในโรงเรียนวิชาอาชีพต่างกัน

การฝึกอาชีพระบบทวิภาคี จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายการฝึกอาชีพไว้ทั้งหมด เช่น การรับสมัครเยาวชนเข้าฝึกอาชีพ จุดมุ่งหมายการฝึก ลักษณะการฝึก ระยะเวลาการฝึก ค่าตอบแทน (เบี้ยเลี้ยง) ระหว่างฝึก (ค.ศ. 1990) ค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับผู้รับการฝึกเฉลี่ยเดือนละ 750 มาร์ค คิดเป็นร้อยละ 40 ของค่าจ้างแรงงานของผู้ปฏิบัติงานจริงในฐานะลูกจ้างของสถานประกอบการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับชั้นปีของการฝึกอาชีพ รวมถึงการสอบเพื่อรับประกาศนียบัตร “กฎหมายการฝึกอาชีพ” (Vocational Training Act 1969) ซึ่งได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1969

ผู้เข้ารับการฝึกอาชีพระบบทวิภาคีไม่มีสถานภาพเป็นนักเรียนในโรงเรียนอาชีวศึกษาโดยตรง แต่เป็น บุคลากรของสถานประกอบการ เช่น บริษัท ห้างร้านหรือสถานประกอบการอิสระ (Liberal Professional) หรือหน่วยงานของรัฐ (Civil Service) สถานประกอบการจะรับผู้ที่ต้องการฝึกอาชีพเข้าเป็นบุคลากรในฐานะผู้รับการฝึกอาชีพ (ในกรณีที่เป็นการฝึกอาชีพด้านช่างอุตสาหกรรมมักเรียกว่า “ช่างฝึกหัด”) และส่งมาเรียนทฤษฎีในโรงเรียนอาชีวศึกษา สัปดาห์ละ 1-2 วัน หรือเป็นช่วงๆ ส่วนเวลาที่เหลือจะฝึกปฏิบัติหรือปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการที่ตนสังกัดอยู่

เพราะฉะนั้น “สถานประกอบการ” จะเป็นผู้ให้ความรู้และทักษะด้านปฏิบัติ ทั้งทักษะพื้นฐานและทักษะเฉพาะอาชีพ (ยกเว้นสถานประกอบการขนาดเล็กบางแห่ง ที่ไม่สามารถจัดฝึกทักษะพื้นฐานให้บุคลากรของตนได้ ก็อาจจัดให้ฝึกใน โรงเรียนอาชีวศึกษาหรือศูนย์ฝึกร่วม) โดยมีครูของสถานประกอบการเป็นผู้ฝึก

สถานศึกษาจะให้ความรู้ทางทฤษฎีที่สอดคล้องกับการฝึกในสถานประกอบการ โดยมีหอการค้าของกลุ่มอาชีพนั้นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ร่วมกันทำหน้าที่ดูแลการฝึกให้เป็นไปตามหลักสูตรและสัญญา รวมทั้งจัดการสอบเพื่อรับประกาศนียบัตรเมื่อสิ้นสุดการฝึก ที่จัดโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรนายจ้าง ตัวแทนจากองค์กรลูกจ้างและตัวแทน

จากรัฐบาล ซึ่งในที่นี้ คือ “ครู” จากโรงเรียนอาชีวศึกษา โดยมีสัดส่วนขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างมากกว่าตัวแทนรัฐบาลเสมอ<sup>45</sup>

### 3.3.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศอินเดียในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ช่วงระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา ประเทศอินเดียเป็นประเทศที่กำลังมีความต้องการทางด้านแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการแรงงานที่มีการศึกษาอยู่ในระดับ Secondary School เพื่อเข้าสู่ระบบของตลาดแรงงาน ทั้งๆ ที่ประเทศกำลังต้องการพัฒนาทางด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่แรงงานในประเทศไทยกลับกำลังขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ เนื่องจากแรงงานที่ศึกษาจบ Secondary School ก็จะเข้าสู่ระบบตลาดแรงงานทันที

ซึ่งจากรายงานของ The World Bank<sup>46</sup> พบว่ารัฐบาลอินเดีย ได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวว่าจะต้องมีการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มของแรงงานที่ศึกษาอยู่ในระดับ Secondary School ให้มีการเรียนรู้ทักษะทางด้านแรงงานให้เชี่ยวชาญ เมื่อจบหลักสูตรสามารถจะรับเข้าทำงานต่อในสถานประกอบการได้ทันที โดยเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนา “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” หรือ “Fund For Vocational Education and Training: VET” โดยเห็นว่า การจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมในเชิงการลงทุน กล่าวคือ ในส่วนของ Financing สำหรับกองทุนจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลเป็นหลัก หากยังไม่เพียงพออาจต้องขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชนเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กองทุนอีกส่วนหนึ่ง

การส่งเสริมและให้ความสำคัญกับระบบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานนี้ มิได้มีแต่ประเทศอินเดียเท่านั้น ในปัจจุบันกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในหลายๆ ภูมิภาคทั่วโลกก็ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบกองทุนดังกล่าวขึ้นมาเช่นกัน ประเทศโมร็อกโก ซึ่งเป็นประเทศในแถบทวีปแอฟริกาได้ให้ความสำคัญกับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานนี้เช่นเดียวกัน ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าระบบดังกล่าวสามารถนำมาแก้ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างเข้าสู่ระบบการฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้ดี และถ้าสามารถนำมาเป็นมาตรการทางกฎหมายในการรวบรวมเงินเข้ากองทุนได้อย่างเป็นรูปธรรม จะสามารถใช้เป็นมาตรการในทางกฎหมายที่ช่วยในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการได้อย่างดี โดยที่นายจ้างมีอาจอ้างเรื่องค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมที่มีค่าใช้จ่ายสูงได้

<sup>45</sup> นันทรรัตน์ เชื้อสถาปนศิริ (2544). สักยภาพของสถานประกอบการในการดำเนินการฝึกอบรม ทวิภาที. หน้า 18.

<sup>46</sup> SKILL DEVELOPMENT IN INDIA THE VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING SYSTEM (2006). Human Development Unit South Asia Region. p.13

รัฐบาลอินเดียเล็งเห็นว่า การสนับสนุนให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานสำหรับลูกจ้างที่กำลังศึกษาอยู่ระดับ Secondary School เป็นต้นมา จะได้รับประโยชน์ในเชิงของการป้อนบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ DeFerranti<sup>47</sup> ที่เห็นว่าในหลายๆ ประเทศทั่วโลก ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในกลุ่มเป้าหมายในระดับนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศออสเตรเลีย กลุ่มประเทศอเมริกาเหนือ และกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ซึ่งรวมทั้งกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคซาราอ์ฟริกา (ประเทศเอธิโอเปีย กานา เคนย่า รวันดา อัฟริกาใต้ แทนซาเนีย และอูกันดา) และกลุ่มเอเชีย (ประเทศจีนและเวียดนาม)

จากการศึกษาของ Robert Palmer<sup>48</sup> ที่เห็นได้ชัดว่าให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายนี้ในระบบของการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ แนวทางของประเทศอินเดียในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ยังได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนโยบายของประเทศเป็นสำคัญด้วย กล่าวคือ เห็นว่าการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องเป็นนโยบายระดับชาติโดยให้หน่วยงาน Central Apprenticeship ทำหน้าที่ออกนโยบายและให้ National Council of Vocational Training (NCVT) ซึ่งเป็นหน่วยงานในภาคปฏิบัติเป็นฝ่ายดูแลและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานจึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง<sup>49</sup>

### 3.3.4 มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ถือได้ว่าให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นอย่างมากในภูมิภาคเอเชีย โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานแรงงานและกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนั้น ได้ส่งเสริมให้มีการเปิดโอกาสในการได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้แก่ลูกจ้างหรือผู้ฝึกงาน หรือผู้ซึ่งต้องการได้รับการฝึกฝนทักษะแรงงานในด้านนั้นๆ ซึ่งเป็นจุดเด่นของการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศญี่ปุ่น

<sup>47</sup> DeFerranti, D., G. Perry, I. Gill, J. L. Guasch, w. Maloney, C. Sanchez-Paramo, N. Schady. (2003).

#### Closing the Gap in Education and Technology.

<sup>48</sup> Robert Palmer . (2007). WHAT ROOM FOR SKILLS DEVELOPMENT IN “POST-PRIMARY EDUCATION”? Retrieved May 24, 2011, from <http://www.norrag.org>

<sup>49</sup> Robert Palmer . (2007). WHAT ROOM FOR SKILLS DEVELOPMENT IN “POST-PRIMARY EDUCATION”? Retrieved May 24, 2011, from <http://www.norrag.org>

การเปิดโอกาสในการได้รับการฝึกอบรมดังกล่าว ได้รับการรับรองให้มีสภาพบังคับตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานแรงงานที่ว่า นายจ้างจะต้องไม่ปิดกั้นโอกาสของผู้ที่ต้องการจะเข้ามารับการฝึกฝนเพื่อให้ได้มาซึ่งฝีมือแรงงาน ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้ฝึกงาน นักเรียน ผู้ที่ทำอาชีพอื่นหรือไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตามใน Article 69 วรรคหนึ่ง<sup>50</sup> ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี

ไม่เพียงแต่จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับเฉพาะคนญี่ปุ่นเท่านั้น ประเทศญี่ปุ่นยังได้เปิดโอกาสในการได้รับการฝึกฝนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ผู้ที่สนใจที่มีสัญชาติอื่นด้วย โดยผ่านโครงการความร่วมมือต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในกลุ่มประเทศ ASEAN<sup>51</sup> เช่น โครงการฝึกอบรมผู้ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกับ Japan Vocational Ability Development Association (JAVADA) ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ และวิธีการทดสอบฝีมือแรงงานให้เป็นที่ยอมรับกับความต้องการของสถานประกอบการ<sup>52</sup>

อย่างไรก็ดีแม้ประเทศญี่ปุ่นจะเปิดโอกาสในการได้รับการฝึกฝนมากเพียงใด แต่นายจ้างหรือผู้ประกอบการยังอาจปฏิเสธไม่รับผู้ที่มีฝีมือแรงงานหรือมิได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับลักษณะกิจการของตนมิให้เข้ามารับการพัฒนาฝีมือแรงงานเลยก็ได้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ใน Article 69 วรรคสอง<sup>53</sup> กล่าวคือ ความยินยอมให้เข้ามารับการฝึกฝนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาของนายจ้างหรือผู้ประกอบการว่ามีความสอดคล้องกันในวัตถุประสงค์ของสถานประกอบการหรือไม่ด้วย

นอกจากการเปิดโอกาสในการได้รับการฝึกฝนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเอง ก็มีจุดมุ่งหมายให้ลูกจ้างต้องได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือ

<sup>50</sup> An employer shall not exploit an apprentice, student , trainee , or other worker, by whatever name such person may be called, by reason of the fact that such person is seeking to acquire a skill. (1974). **Labour Standards Act.** article 69.

<sup>51</sup> working group for international cooperation in skills development. (2007) Skill Development Policies and International Cooperation in East and South-East Asia. Retrieved December 15, 2010, from <http://www.norrag.org>

<sup>52</sup> ฝ่ายประชาสัมพันธ์. (2554). กพร.จับมือ JAVADA ประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.dsd.go.th/index.php/component/content/article/1-ciafss/1287---javada->

<sup>53</sup> An employer shall not exploit an apprentice, student , trainee , or other worker, by whatever name such person may be called, by reason of the fact that such person is seeking to acquire a skill. (1974). **Labour Standards Act.** article 69.

แรงงานของตน ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน Article 70<sup>54</sup> ซึ่งทางภาครัฐ ก็จะต้องจัดเตรียมหลักสูตร สถานที่ มีอุปกรณ์ต่างๆ ไว้ให้ รวมถึงจัดเตรียมให้มีหน่วยงานที่ดูแลด้านนี้โดยตรง ได้แก่ Japan Institute for Labour Policy and Training (JILT) และ Polytechnic University ใน Article 27<sup>55</sup> (Vocational Ability Development and Promotion Act: Act No. 64 of July 18, 1969) ด้วยเช่นกัน การดำเนินงานของ หน่วยงานทั้ง 2 ฝ่ายดังกล่าว จะเป็นการดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่ออกโดยกระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour & Welfare) ของประเทศ ให้มีการดำเนินการ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามที่ได้กำหนดไว้ภายใต้ Article 19 วรรคหนึ่ง<sup>56</sup> (Vocational Ability Development and Promotion Act: Act No. 64 of July 18, 1969) ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่ถูก กำหนดไว้ใน Article 24 วรรคหนึ่ง<sup>57</sup> (Vocational Ability Development and Promotion Act: Act No. 64 of July 18, 1969) ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในกรส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศญี่ปุ่น เป็นมาตรการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการเข้ารับการฝึกฝนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้แก่ลูกจ้าง หรือผู้ฝึกงาน หรือผู้ซึ่งต้องการได้รับการฝึกฝนทักษะแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์กรหรือ หน่วยงานที่จะมารองรับ โอกาสดังกล่าว เป็นปัจจัยที่สำคัญในทางปฏิบัติ เพื่อให้การส่งเสริมการ พัฒนาฝีมือแรงงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมการ พัฒนาฝีมือแรงงาน ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการมีหน่วยงานหรือองค์กรที่ดีที่จะเข้ามาดำเนินการ เพื่อทำให้การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือ แรงงานเป็นไปด้วยดีในทางปฏิบัติ

### 3.4 การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการในประเทศไทย

หลักการแนะแนวและการฝึกอาชีพของประเทศไทยนั้น ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เพื่อต้องการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

<sup>54</sup> An employer shall not exploit an apprentice, student , trainee , or other worker, by whatever name such person may be called, by reason of the fact that such person is seeking to acquire a skill. (1974). **Labour Standards Act.** article 70

<sup>55</sup> Human Resources Development Promotion Act. (1969, 18 July). **Vocational Ability Development and Promotion Act.** Act No.64, Article 27. p.17.

<sup>56</sup> Human Resources Development Promotion Act. (1969, 18 July). **Vocational Ability Development and Promotion Act.** Act No.64, Article 19. p.12.

<sup>57</sup> Human Resources Development Promotion Act. (1969, 18 July). **Vocational Ability Development and Promotion Act.** Act No.64, Article 24. p.13.



พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ซึ่งนายจ้างหรือสถานประกอบกิจการได้เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากยิ่งขึ้น ให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นเพื่อ สนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงาน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุน ให้สถานประกอบกิจการภาคเอกชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มากยิ่งขึ้น โดยการใช้มาตรการจูงใจทั้งด้านการละเว้นและลดหย่อนภาษีอากร รวมทั้งการให้สิทธิและประโยชน์ในด้านต่างๆ โดยปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ ให้มีความเหมาะสมและเพิ่มมากยิ่งขึ้น ในกรณีที่นายจ้างและสถานประกอบกิจการดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้กับบุคคลที่จะรับเข้าทำงานและลูกจ้างของตนเอง และให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการส่งเสริมในเรื่องมาตรฐานฝีมือแรงงาน<sup>58</sup>

### 3.4.1 หลักการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

“การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การส่งเสริมให้มีการแนะแนวและการฝึกอาชีพอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีลักษณะเป็นการประสาน สนับสนุน และส่งเสริม ให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>59</sup> โดย

1) การประสานนโยบาย แผนงาน/โครงการ เพื่อกำหนดทิศทางทางการพัฒนาฝีมือ แรงงานของประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน นโยบายของรัฐ และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนลดความซ้ำซ้อนของการพัฒนาอาชีพ ระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยผ่าน “คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ” หรือ “กพร.ปช”

2) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้กับแรงงานใหม่ และแรงงานในสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยภาคเอกชนสามารถหักค่าใช้จ่ายจากการฝึกอบรม 1.5 เท่า ก่อนการคำนวณภาษีเงินได้

3) การประสานงานกับภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการพัฒนาฝีมือแรงงาน และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเป็นเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล ข่าวสารในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนการร่วมกันพัฒนาหลักสูตรการสนับสนุน อุปกรณ์บุคลากรฝึก วัสดุฝึก สถานที่ฝึก

<sup>58</sup> อัจฉินต์ อินจันทร์. (2550). การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ของผู้บริหารสถานประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง. หน้า 1.

<sup>59</sup> กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 10-12.

และงบประมาณดำเนินการที่จะสามารถให้การสนับสนุนเพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานได้กับกว้างขวางไม่มีขีดจำกัด และเพื่อให้ความร่วมมือ ดังกล่าวเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนและเกิดแนวปฏิบัติแก่หน่วยปฏิบัติ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ลงนามความร่วมมือในการพัฒนาฝีมือแรงงานหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนรวมทั้งการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาประจำสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดในทุกจังหวัด เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างใกล้ชิด และเกิดประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งได้เข้าร่วมประชุม ในการประชุมสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นประจำทุกเดือน

จากแนวคิดที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้งการประสานงานนโยบายให้การพัฒนาฝีมือแรงงานสอดคล้องกับตลาดแรงงานและทิศทางของรัฐ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วยตนเองโดยให้สิทธิประโยชน์บางประการ รวมทั้งการที่จะเป็นฝ่ายประสานงานกับทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งล้วนแล้วแต่เพื่อให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงถือเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มตัว กล่าวคือ จำเป็นอย่างยิ่งที่การออกมาตรการต่างๆ มาบังคับใช้ ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานได้อย่างแท้จริง

### 3.4.2 การฝึกอบรมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน

การดำเนินการของประเทศไทย เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักการและทิศทางของการส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพของแรงงานตามแนวนโยบายของรัฐบาล จึงมีหน่วยงานที่มีบทบาทและทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ คือ “กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน” ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีภารกิจหลัก 3 ประการ<sup>60</sup> ได้แก่

#### 3.4.2.1 การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

การฝึกเตรียมเข้าทำงาน เป็นการฝึกอาชีพให้แก่แรงงานใหม่ เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในขั้นพื้นฐานของสาขาอาชีพต่างๆ ตลอดจนทัศนคติที่ดีต่ออาชีพ เพื่อเตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงานและให้มีความพร้อมที่จะทำงานในฐานะแรงงานฝีมือ ในสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ/ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด เป็นเวลา 280 ชั่วโมงหรือ 2 เดือนขึ้นไป และฝึกในกิจการอีก 1-4 เดือน (แล้วแต่สาขาอาชีพ)

การฝึกยกระดับฝีมือ เป็นการฝึกอาชีพให้แก่แรงงานที่มีงานทำอยู่แล้วให้มีพื้นความรู้ ความสามารถ และทักษะเพิ่มเติม ในสาขาอาชีพที่ปฏิบัติงานอยู่ หรือสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง

<sup>60</sup> Administrator . (2011). กองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก

หรือเกี่ยวพันกับงานที่ทำอยู่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ท้นต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มพูนความรู้และทักษะเดิมให้สูงขึ้นหรือเพิ่มทักษะด้านการบริหารจัดการหรือความรู้เสริมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวพันกับสาขาอาชีพนั้นๆ โดยระยะเวลาฝึกตั้งแต่ 12 ชั่วโมงขึ้นไป

**การฝึกเสริมทักษะ** เป็นการฝึกอาชีพให้กับแรงงานที่มีงานทำอยู่แล้วหรือว่างงาน และมีความประสงค์จะเปลี่ยนอาชีพใหม่หรือประกอบอาชีพอื่นเพิ่มเติม เพื่อพัฒนาแรงงานให้มีความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีเพิ่มเติมในสาขาอาชีพอื่นที่นอกเหนือจากงานที่ปฏิบัติอยู่ตามปกติหรืออาชีพที่ทำอยู่หรือให้สามารถทำงานในสาขาอาชีพอื่นได้ โดยระยะเวลาการฝึกตั้งแต่ 6 ชั่วโมงขึ้นไป

นอกจากนี้ ยังให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำการพัฒนาหลักสูตรแก่หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ตลอดจนฝึกอาชีพเพื่อพัฒนาศักยภาพแรงงานสตรี เยาวชน คนพิการ และกลุ่มเป้าหมายพิเศษตามนโยบายของกระทรวงแรงงาน นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เช่น ฝึกอาชีพให้แก่ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด โรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง ฝึกอาชีพให้แก่คนเร่ร่อน หรือกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ ครอบครัวและกลุ่มเสี่ยง ฝึกอาชีพให้เข้มแข็งให้กับ ศักยภาพฝีมือแรงงานในเขตเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น คนพิการ ได้แก่ คอมพิวเตอร์กราฟฟิก การเจียรไนพลอย รวมถึงการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อสร้างความพิเศษ เช่น เขตเศรษฐกิจภาคใต้มีการฝึกอบรมการทำผ้าคลุมหม การทำอาหารฮาลาล เป็นต้น

อีกทั้งยังมีโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อรองรับแรงงานผู้ตกงาน ผู้ว่างงาน และผู้ถูกเลิกจ้าง ได้แก่ โครงการประกันสังคมกรณีว่างงาน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ร่วมกับ 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อรองรับ ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน โดยกรมจัดหางานจะส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานมายังกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อดำเนินการในส่วนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานต่อไป

#### 3.4.2.2 การส่งเสริมและประสานการพัฒนาฝีมือแรงงาน

1) การพัฒนาส่งเสริมบุคลากร การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรฝึกให้กับหน่วยงานราชการ สถานประกอบการ หน่วยงานฝึกอบรม ตลอดจนบุคคลทั่วไป เพื่อให้เป็นผู้สามารถจัดการฝึกอบรม ตลอดจนดำเนินการฝึกอบรมได้อย่างเหมาะสมและเป็นระบบในหลักสูตรต่างๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพของตนเองในฐานะที่มีภารกิจด้านการฝึกฝีมือแรงงาน

2) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาแรงงานระดับชาติและระดับจังหวัด โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) ซึ่งจะทำการกำหนดนโยบายทิศทางการฝึกอาชีพและประสานแผนการพัฒนาฝีมือแรงงานของหน่วยงานพัฒนาแรงงานภาครัฐและเอกชน

ในภาพรวมของประเทศภายใต้คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ มีคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพจังหวัด (กพร.ปจ.) สำหรับการนำระบบ และรูปแบบการดำเนินงานในแนวทางเดียวกันกับคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในระดับพื้นที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนที่ดำเนินการด้านการพัฒนาแรงงานมีกลไกเอื้อต่อการทำงานร่วมกันได้

3) การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เป็นการให้ภาครัฐ และภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านการฝึกอบรมฝีมือแรงงานได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมพัฒนาแรงงาน ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน คือ กลุ่มเป้าหมาย วิทยากร สถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือ และวัสดุ การฝึก ตลอดจนวิทยาการและเทคโนโลยีต่างๆ เพื่อการพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานอย่างเกิดประสิทธิภาพ

4) การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของภาคเอกชน โดยใช้มาตรการจูงใจภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการซึ่งมีการจัดฝึกอบรมฝีมือแรงงานโดยการฝึกเตรียมเข้าทำงานให้แก่แรงงานใหม่ที่จะรับเข้าทำงานหรือฝึกยกระดับฝีมือแรงงานหรือฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพให้แก่ลูกจ้างของตนได้รับการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากร รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ และมีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน นอกจากนี้ สถานประกอบการยังสามารถขอจัดตั้งเป็นศูนย์/สถานทดสอบฝีมือแรงงาน โดยกรมฯ จะออกใบอนุญาตพร้อมเครื่องหมายการเป็นศูนย์/สถานทดสอบฝีมือแรงงานให้ เพื่อเพิ่มโอกาสให้สถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้เข้าสู่มาตรฐานสากล

5) การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และขยายโอกาสทางธุรกิจ จึงมีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อก้าวสู่การเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ดังต่อไปนี้เน้นการส่งเสริมการพัฒนาผู้ประกอบอาชีพอิสระในภาคธุรกิจและบริการ จัดฝึกอบรมระยะสั้นเพื่อให้ความรู้ในการประกอบอาชีพอิสระ ในหลักสูตรต่างๆ เช่น การเขียนแผนธุรกิจ การตลาด การทำบัญชี E-commerce การเข้าถึงแหล่งทุน และเชื่อมโยงผู้ประกอบอาชีพอิสระให้กับหน่วยงานเครือข่าย ได้แก่ ศูนย์ให้คำปรึกษาทางการเงินสำหรับ รัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ISMED) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำในการเริ่มประกอบธุรกิจ และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ สร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ เพื่อพัฒนาและยกระดับฝีมือแรงงานในสาขาช่างต่างๆ ให้เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระได้ ในปัจจุบันดำเนินการใน 3 สาขาช่าง ได้แก่ ช่างซ่อมบำรุง อาคาร (ช่างก่อสร้าง) ช่างซ่อมอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน และช่างซ่อมเครื่องทำความเย็นและเครื่องปรับอากาศ

สามารถบริหาร จัดการและปฏิบัติงาน โดยบริการเคลื่อนที่ไปหาผู้ใช้บริการพร้อมอุปกรณ์เครื่องมือ ในการทำงานถึงอาคารบ้านเรือนประชาชน

6) การประสานความร่วมมือกับต่างประเทศกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีการ ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้การได้รับความร่วมมือทางวิชาการจาก ต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย เป็นต้น โดยเป็นความ ร่วมมือในรูปแบบของการจัดสรรทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีและโท ทุนฝึกอบรมแก่บุคลากรของ กรมฯ การจัดส่งผู้เชี่ยวชาญ/อาสาสมัคร มาปฏิบัติงานที่กรมฯ เพื่อถ่ายทอดให้ความรู้ และวิทยาการ ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการ ฝึกอบรม/การประชุมนานาชาติ รวมทั้งการจัดส่งวิทยากรถ่ายทอดความรู้ให้แก่ครูฝึกต้นแบบของ กรมฯ ในสาขาช่างต่างๆ การจัดส่งผู้เชี่ยวชาญและจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหาร จัดการสถานพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติ และเพื่อการจัดตั้งสำนักประสานศูนย์ฝึกอบรมงานเชื่อม มาตรฐานสากลการให้ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ โดยความร่วมมือจากกรมวิเทศ สหการและรัฐบาลกัมพูชา จัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานกัมพูชา-ไทย ซึ่งได้เปิดดำเนินการมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ทั้งนี้กรมฯ ได้ให้ความร่วมมือในการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้คำแนะนำด้านการบริหาร จัดการศูนย์ฯ และการดำเนินงานฝึกอบรม รวมทั้งการจัดสรรทุนดูงาน/ฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารและ เจ้าหน้าที่ของกัมพูชา

### 3.4.2.3 การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน แห่งชาติ เป็นการจำแนกระดับฝีมือแรงงาน ตามความรู้และความสามารถในการทำงานสาขาอาชีพต่างๆ ตามลักษณะที่ควรรู้และสามารถทำได้ ในขั้นตอน ต่างๆ ตามลำดับความยากง่ายของงาน มี 3 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับ 2 และระดับ 3

การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เป็นการทดสอบความรู้ความสามารถตาม มาตรฐาน ฝีมือแรงงานที่กำหนดแต่ละประเภท โดยแบ่งเกณฑ์การทดสอบออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับ 2 และระดับ 3 โดยทดสอบทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ผ่านการ ทดสอบหางานทำได้ง่ายขึ้น มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในการทำงาน

การทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ เป็นการดำเนินการให้กับผู้ ที่ต้องใช้ฝีมือ โดยผู้ที่จะไปทำงานต้องผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ หรือการ ทดสอบตามแบบทดสอบฝีมือคนทำงานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ หรือการทดสอบมาตรฐานฝีมือ แรงงานตามความต้องการของนายจ้างภายใต้การกำกับดูแลของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

การแข่งขันฝีมือแรงงาน เป็นกิจกรรมที่มุ่งกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการ พัฒนาศักยภาพการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้ฝีมือในการทำงาน ได้เร่งพัฒนาตนเอง โดย การจัดการแข่งขันมีการดำเนินการทั้งในระดับภาค ระดับชาติ อาเซียน และนานาชาติ นอกจากนี้เพื่อ

สร้างโอกาสการมีงานทำ สามารถพึ่งพาตนเองได้ของคนพิการ ได้มีการจัดแข่งขันทักษะความสามารถทางอาชีพของคนพิการแห่งชาติ เพื่อคัดเลือกผู้ชนะเลิศเป็นตัวแทนในการแข่งขันทักษะความสามารถทางอาชีพของคนพิการในระดับนานาชาติต่อไป

หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีรายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย (Human Resource Development in Thailand) โดยรองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี ปิตยานนท์ รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์ และคณะ พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นรายงานการวิจัยที่ประมวลและวิเคราะห์สถานการณ์ภาพความรู้เกี่ยวกับการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ และผลกระทบของการลงทุนดังกล่าวต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในหัวข้อเรื่องการฝึกอบรมอาชีพในสถานประกอบการ (On the Job Training) งานวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า นายจ้างในธุรกิจไทยจัดให้มีการฝึกอบรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานให้แก่ลูกจ้างค่อนข้างมาก โดยเฉพาะบริษัทขนาดเล็กจะใช้วิธีการฝึกอบรมในสถานประกอบการ (On the Job Training) เป็นหลักในการพัฒนาลูกจ้าง เนื่องจากคนงานมีน้อย ไม่สามารถส่งลูกจ้างไปอบรมที่อื่นได้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่สูงในการฝึกอบรมนอกสถานประกอบการ แต่สำหรับบริษัทขนาดกลางและขนาดใหญ่ นอกเหนือจากการฝึกอบรมในสถานประกอบการแล้วยังมีการส่งไปฝึกอบรมตามสถาบันต่างๆ ข้างนอกด้วย การจัดฝึกอบรมในสถานประกอบการ ส่วนใหญ่จะให้คนงานที่ชำนาญการเป็นผู้จัดฝึกให้ บางแห่งเจ้าของกิจการจะเป็นผู้จัดฝึกอบรมเอง โดยเฉพาะกิจการขนาดเล็ก โรงงานขนาดใหญ่จะมีการจัดฝึกอบรมในลักษณะที่ค่อนข้างเป็นระบบ มีคู่มือการทำงานให้ศึกษา ทำให้การเรียนรู้เร็วขึ้น ในขณะที่โรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กไม่ได้ให้ความสนใจมากนักกับการจัดระบบการฝึกอบรม เนื่องจากไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำธุรกิจ<sup>61</sup> ทำให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงต้องเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ชัดเจนที่สุดอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ซึ่งการที่ภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเห็นได้ชัด แสดงว่า การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ยังคงเป็นที่ยอมรับและถือว่าเป็นสิ่งที่ควรต้องมีการปฏิบัติโดยเฉพาะในแวดวงอุตสาหกรรมในภาคการผลิต เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะยังมีการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้นเท่าไร ประสิทธิภาพของผลงานและผลกำไรย่อมตกอยู่กับผู้ประกอบการเอง จึงเป็นการตอกย้ำให้ภาครัฐต้องเร่งออกมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ต้องเป็นการอาศัยอำนาจรัฐโดยชอบในการออกมาตรการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการจูงใจด้านภาษีและสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้จูงใจผู้ประกอบการสนใจและเต็มใจที่จะปฏิบัติตาม

<sup>61</sup> สุมาลี ปิตยานนท์, แล ดิลกวิทยรัตน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 38.

### 3.4.3 มาตรการทางภาษีอากร

โดยปกติแล้ว การจัดเก็บภาษีอากรจะเป็นการแสวงหารายได้ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ จึงมีความจำเป็นต้องจัดหาเงินมาใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา ประเทศ แต่อย่างไรก็ดี การเก็บภาษีอากรนั้น นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการหารายได้แล้ว ยังคงมีวัตถุประสงค์เพื่อการอย่างอื่นอีก คือ เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม หรือเพื่อการรักษาสถานภาพทางเศรษฐกิจก็ได้<sup>62</sup> และในบางกรณี รัฐอาจออกกฎหมายทางภาษีอากรเพื่อให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้เสียภาษีเนื่องจากรัฐต้องการจะกระตุ้นหรือส่งเสริมให้ผู้เสียภาษีมีพฤติกรรมบางอย่างตามที่รัฐต้องการ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายรัษฎากรตามกฎหมายลำดับรอง เช่น ในเรื่องของการยกเว้นภาษีในกรณีการบริจาคเงินของบุคคลธรรมดา ฝ่ายบริหารจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือเหตุการณ์บางอย่างตามที่กำหนด ให้ได้รับการยกเว้นภาษี เป็นต้น<sup>63</sup>

นอกจากการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานที่จัดขึ้นโดยภาครัฐโดยตรงแล้ว การใช้ “มาตรการทางภาษี” ก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่ง เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการเล็งเห็นถึงสิทธิประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีและยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร

#### 3.4.3.1 การได้รับยกเว้นภาษี

มีการออกมาตรการทางภาษี ในลักษณะที่เป็นการได้รับการยกเว้นภาษี เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามกฎหมายของไทยที่ใช้บังคับอยู่ คือ พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 437 พ.ศ. 2548 ได้ให้การส่งเสริมในแง่ของการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ให้แก่บริษัทหรือห้างร้านซึ่งเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ซึ่งสามารถยื่นขอยกเว้นภาษีเงินได้เพิ่มอีกร้อยละร้อยละในกรณีที่มีการจัดให้มีการฝึกอบรมให้แก่ลูกจ้างของตน เพื่อเป็นการฝึกระดับฝีมือแรงงาน แต่ต้องเป็นการดำเนินการฝึกเอง ทั้งนี้ หลักสูตรและค่าใช้จ่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อนนำไปยื่นต่อกรมสรรพากรและในอีกกรณีหนึ่ง คือ การส่งลูกจ้างของตนไปรับการฝึกอบรมภายนอก เพื่อเป็นการฝึกระดับฝีมือแรงงานโดยมิได้เป็นการจัดฝึกอบรมเอง ก็สามารถยื่นขอยกเว้นภาษีเงินได้เพิ่มอีกร้อยละร้อยละ ทั้งนี้ นายทะเบียนจะต้องให้ความเห็นชอบเฉพาะหลักสูตรเพื่อนับสัดส่วนกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายที่ยื่นต่อกรมสรรพากรเอง โดยไม่ต้องยื่นขอรับรองจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

<sup>62</sup> ชัยสิทธิ์ ตรีราชธรรม. (2527). กฎหมายภาษีอากร เล่ม 1. หน้า 133.

<sup>63</sup> สุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี. (2551). มาตรการทางภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการสาธารณสุข. หน้า 42.

### 3.4.3.2 การได้รับยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร

เป็นมาตรการทางภาษี ในลักษณะที่เป็นการได้รับการยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามกฎหมายของไทยที่ใช้บังคับอยู่ กล่าวคือ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่ให้สิทธิประโยชน์แก่สถานประกอบกิจการที่จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน มีสิทธิขอยกเว้นอากรนำเข้า สำหรับพวกเครื่องมือเครื่องจักร และอุปกรณ์ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อใช้ฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน โดยยื่นขออนุญาตต่อนายทะเบียน แต่ทั้งนี้ เครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่นำเข้ามาจะต้องมีจำนวนเหมาะสม สอดคล้องกับสาขาอาชีพที่ดำเนินการฝึก และจะต้องไม่มีผลผลิตภายในประเทศ หรือหากมีการผลผลิตภายในประเทศ แต่ผู้ดำเนินการฝึกมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน<sup>64</sup> สิทธิประโยชน์ดังกล่าว นอกจากจะเป็นการได้รับยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักรแล้ว ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ยังมีสิทธิประโยชน์อย่างอื่นอีก คือ สิทธิที่จะได้รับการหักค่าไฟฟ้า และค่าประปา เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนเงินที่ผู้ดำเนินการฝึกได้เสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณภาษีเงินได้ ทั้งนี้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลรัษฎากร หรือสิทธิอื่นๆ ตามแต่ที่จะประกาศในกฎกระทรวงต่อไป

### 3.4.4 โครงการต้นกล้าอาชีพ

“โครงการต้นกล้าอาชีพ” เป็นโครงการที่เน้นพัฒนาทักษะและเพิ่มศักยภาพของแรงงาน ซึ่งรัฐบาลได้จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ลูกจ้าง ผู้ว่างงาน รวมทั้งบัณฑิตที่จบการศึกษาใหม่ได้มีโอกาสมีงานทำมากขึ้น และเป็นการแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศ หลังจากได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลกผู้เข้าร่วมการฝึกอบรม จะสามารถนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับไปปรับใช้ในการทำงาน โดยเฉพาะหากนำกลับไปใช้ในท้องถิ่นของตัวเอง จะเท่ากับเป็นการพัฒนาศักยภาพของชุมชนนั้นๆ ตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และยังเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งโครงการต้นกล้าอาชีพจะประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องประกอบด้วยส่วนประกอบดังนี้

<sup>64</sup> อารี เตะตะวันโต. (2011). คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับ การเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ประจำปี 2549. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก [http://nrtd.go.th/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id\\_cat=2&categories=#15](http://nrtd.go.th/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=2&categories=#15)



## 1) ที่มาของโครงการ

“โครงการต้นกล้าอาชีพ” เป็นโครงการที่ได้รับริเริ่มโดยนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ซึ่งจัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน จากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ ในปี พ.ศ. 2551 ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการ จำนวน 500,000 คน รัฐบาลโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างงานในระยะสั้น การเร่งรัดบรรจุกำลังคนในตำแหน่งงานว่าง และการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานเพื่อสร้างโอกาสในการมีงานทำขึ้น ทำให้โครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงาน เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนนี้ จึงเป็นโครงการตามมาตรการเร่งด่วน ที่จะเพิ่มศักยภาพให้ผู้ว่างงานให้มีความสามารถและทักษะเพิ่มขึ้น เพื่อให้ต้นตอและรับรู้ในความสำคัญของการสร้างงาน สร้างธุรกิจในระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมจะสามารถนำความรู้และทักษะกลับไปทำงานในภูมิลำเนาในอนาคตได้<sup>65</sup>

โครงการดังกล่าว เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบความคิดที่ว่า การพัฒนาศักยภาพของผู้ว่างงานให้มีความรู้และทักษะใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการเลือกประกอบอาชีพ โดยโครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนจะเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม และเสนอแนะแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพในชุมชนถิ่นกำเนิด ทั้งการเป็นผู้ประกอบการ การทำวิสาหกิจชุมชน การประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว เป็นการช่วยให้ผู้ว่างงานนำความสามารถกลับไปพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ช่วยยกระดับชุมชน และร่วมกันสร้างชุมชนที่ยั่งยืนทั่วประเทศ<sup>66</sup>

## 2) หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากผลกระทบจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเกิดการว่างงานขึ้น และเกิดจากการเลิกจ้างผู้สำเร็จการศึกษาใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน และการว่างงานตามธรรมชาติ ซึ่งในปี พ.ศ. 2551 มีแรงงานที่ว่างงานแล้วประมาณ 500,000 คน และคาดว่าในปี พ.ศ. 2552 จะมีแรงงานที่ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1,000,000 คน ดังนั้น เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน

<sup>65</sup> อารี เดชะวันโต. (2011). คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับ การเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ประจำปี 2549. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก [http://nrsd.go.th/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id\\_cat=2&categories=#15](http://nrsd.go.th/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=2&categories=#15)

<sup>66</sup> อารี เดชะวันโต. (2011). คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับ การเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ประจำปี 2549. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก [http://nrsd.go.th/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id\\_cat=2&categories=#15](http://nrsd.go.th/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=2&categories=#15)

รัฐบาลจึงกำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างงานในระยะสั้น การเร่งรัดบรรจุกำลังคนในตำแหน่งงานว่าง และการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เพื่อสร้างโอกาสในการมีงานทำขึ้น โครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงาน เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนนี้ จึงเป็นโครงการตามมาตรการเร่งด่วน ที่จะเพิ่มศักยภาพให้ผู้ว่างงานให้มีความสามารถและมีทักษะเพิ่มมากขึ้น มีความตื่นตัวรับรู้ใน ความสำคัญของการสร้างงาน สร้างธุรกิจในระดับชุมชนท้องถิ่น ผู้ผ่านการฝึกอบรมจะสามารถนำ ความรู้และทักษะกลับไปทำงานในภูมิลำเนาได้ หลักการในการฝึกอบรมจะคำนึงถึงภูมิลำเนา บ้าน เกิด ครอบครัว พื้นความรู้และทักษะที่ได้รับจากการทำงานในอาชีพเดิม ภาค/จังหวัด และศักยภาพ ความเจริญในแต่ละเขตพื้นที่ ทั้งด้านการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การฝึกอบรม จะเป็นการต่อ ยอดความรู้และทักษะ เพื่อการพัฒนาความชำนาญเฉพาะทางในวิชาชีพ รองรับการกลับไปสร้างงาน ทำงานที่เป็นประโยชน์ในท้องถิ่นบ้านเกิด ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการ ขับเคลื่อนพัฒนาศักยภาพของ หมู่บ้านและชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงให้มีมาตรฐานและเป็น รูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การ จัดทำวิสาหกิจชุมชน การเพิ่มผู้ประกอบการอิสระรายย่อยในชุมชน หรือพัฒนาทักษะวิชาชีพเพื่อคืน กลับเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และ/หรือ ปรับเปลี่ยนตนเองเป็นผู้ประกอบการตามความสนใจและ ความถนัด รวมทั้งมีความรู้ความสามารถด้านการเกษตรเพื่อยังชีพตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อ ดำรงตนและครอบครัวอยู่อย่างมีความสุขได้และในระยะยาว ยังสามารถช่วยเพิ่มขีดความสามารถ และศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย

### 3) ผู้รับประโยชน์จากโครงการ

ผู้ที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการโครงการนี้ คือ กลุ่ม เป้าหมาย จำนวน 500,000 คน โดยทางโครงการจะให้ความสำคัญกับผู้ที่มีแนวโน้มจะกลับภูมิลำเนา ก่อนเป็นอันดับแรกซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ ได้แก่ กลุ่มผู้ที่กำลังว่างงาน กลุ่มผู้ที่กำลังอยู่ในข่ายที่จะถูก เลิกจ้างงาน กลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างจากภาคอุตสาหกรรม และกลุ่มผู้ที่สำเร็จการศึกษาใหม่<sup>67</sup>

### 4) ระยะเวลาของการฝึกอบรม

ระยะเวลาของการอบรมจะแบ่งการฝึกอบรมออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกภายใน ปี พ.ศ. 2552 ผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 240,000 คน และระยะที่สอง เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 260,000 คน โดยระยะเวลาของการอบรมในแต่ละหลักสูตรไม่เกินหนึ่งเดือน

### 5) คุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการฝึกอบรม

คุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการฝึกอบรมซึ่งนอกจาก ผู้มีสิทธิเข้ารับการฝึกอบรม ตามโครงการต้นกล้าอาชีพนี้ จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและมีอายุตั้งแต่ 18-60 ปี นับแต่วันสมัคร

<sup>67</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2553). โครงการต้นกล้าอาชีพ. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.tonkla-archeep.com>

ฝึกอบรมแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขของแต่ละกลุ่มเป้าหมายของโครงการด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ประกอบด้วย<sup>68</sup>

(1) ผู้ว่างงาน ที่สนใจฝึกอบรมอาชีพ รวมทั้งประชาชนผู้สนใจเข้ารับการฝึกอบรมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำความรู้กลับไปใช้ในหมู่บ้านชุมชนท้องถิ่น

(2) ผู้ที่สำเร็จการศึกษาและยังไม่มีงานทำ เช่น บัณฑิตจบใหม่ เป็นต้น ให้มีความพร้อมในการเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีคุณภาพ

(3) ผู้ถูกเลิกจ้างแรงงานจากภาคอุตสาหกรรมและประสงค์จะเพิ่มพูนทักษะมากขึ้นและหลากหลาย เพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของตนเอง หรือสำหรับประกอบกิจการส่วนตัวในท้องถิ่นหรือภูมิภาค

(4) ผู้ที่กำลังอยู่ในข่ายจะถูกเลิกจ้างและภาครัฐกิจต้องการให้เพิ่มทักษะ โดยมีข้อตกลงให้ทำงานต่อหลังการฝึกอบรม

#### 6) กลุ่มเป้าหมายของโครงการ

กลุ่มเป้าหมายของโครงการต้นกล้าอาชีพ โดยส่วนใหญ่จึงเป็นแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่เป็น SMEs และเป็นสถานประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีแนวโน้มจะเลิกจ้างงานและมีความประสงค์จะพัฒนาทักษะฝีมือให้กับพนักงาน เพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องเมื่อภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัว โดยให้ความสำคัญกับสาขาการผลิตและบริการที่มีโอกาสฟื้นตัวเร็ว เช่น อุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและบริการต่อเนื่อง บริการดูแลผู้สูงอายุ อาหารแปรรูป เสื้อผ้า เครื่องหนัง ชิ้นส่วนยานยนต์ อะไหล่ โลจิสติกส์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ใน 6 เดือนแรกของการดำเนินโครงการ (เมษายน – กันยายน พ.ศ. 2552) จึงได้วางเป้าหมายไปที่ ผู้ว่างงานจำนวน 240,000 คน<sup>69</sup>

#### 7) หลักสูตรที่ใช้ในการฝึกอบรม

นอกจากนี้ การคัดเลือกหลักสูตรอบรมของผู้ที่จะเข้ารับการฝึกอบรมตามโครงการดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย<sup>70</sup>

(1) หลักสูตรที่เลือกฝึกอบรม ต้องมีผู้สนใจไปประกอบอาชีพนั้นในอนาคต ภายหลังจากจบการฝึกอบรมแล้ว

<sup>68</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2553). โครงการต้นกล้าอาชีพ. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.tonkla-archeep.com>

<sup>69</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2553). โครงการต้นกล้าอาชีพ. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.tonkla-archeep.com>

<sup>70</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2553). โครงการต้นกล้าอาชีพ. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.tonkla-archeep.com>

(2) หลักสูตรที่เลือกจะต้องมีจุดอบรมอยู่ในจังหวัดตามที่อยู่ปัจจุบัน หรือตามภูมิลำเนาของผู้สมัคร

(3) ผู้สมัครสามารถเลือกหลักสูตรฝึกอบรมได้ไม่เกิน 5 หลักสูตร ที่ตรงตามเกณฑ์ข้อ 1 และข้อ 2 ผู้สมัครสามารถเลือกหลักสูตรเดียวกันทั้ง 5 หลักสูตร ได้แต่ต้องเป็นหลักสูตรที่มีการจัดอบรมคนละรุ่น

(4) หากได้รับคัดเลือกเข้าฝึกอบรม ผู้สมัครจะได้รับสิทธิในการเข้าฝึกอบรมเพียงหลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่งเท่านั้น โดยเป็นการสุ่มเลือกทางคอมพิวเตอร์

8) ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง ค่ายานพาหนะในส่วนของค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดให้มีการฝึกอบรมตามโครงการ เนื่องด้วยเป็น โครงการเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล โครงการดังกล่าวจึงเป็นการจัดให้มีการอบรมหลักสูตรระยะสั้นไม่เกินหนึ่งเดือน โดยทางรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งได้แก่<sup>71</sup>

(1) ค่าเบี้ยเลี้ยงระหว่างฝึกอบรมของผู้เข้ารับการฝึกอบรม จำนวน 4,800 บาท ต่อเดือนต่อคน (ในกรณีฝึกอบรมไม่ถึง 1 เดือน จะได้รับค่าเบี้ยเลี้ยงตามจำนวนวันที่เข้าอบรม วันละ 160 บาท ต่อวันต่อคน)

(2) ค่าพาหนะเดินทางมาเข้ารับการฝึกอบรมครั้งแรกในอัตราเหมาจ่ายจำนวน 1,000 บาท ต่อคน

(3) ค่าพาหนะเดินทางระหว่างการอบรม จำนวน 720 บาท ต่อคนต่อเดือน (ในกรณีฝึกอบรมไม่ถึง 1 เดือน จะได้รับค่าเบี้ยเลี้ยงตามจำนวนวันที่เดินทางมาเข้าอบรม วันละ 30 บาท)

9) เงินอุดหนุนเพื่อการประกอบอาชีพและค่าเดินทางกลับสู่ภูมิลำเนา

หากผู้ที่ผ่านการอบรมแล้ว ประสงค์จะกลับไปประกอบอาชีพที่ภูมิลำเนา มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการประกอบอาชีพ จำนวน 4,800 บาท ต่อคนต่อเดือน เป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน และค่าพาหนะเดินทางกลับภูมิลำเนาของผู้เข้ารับการฝึกอบรม ในอัตราเหมาจ่ายจำนวน 1,000 บาท ต่อคน

จากการศึกษาพบว่า โครงการต้นกล้าอาชีพ ซึ่งเป็นโครงการตามงบประมาณของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานโดยตรงในการรับนโยบายจากรัฐบาลในกรณีที่เป็น การสนับสนุนโครงการหน่วยงานอื่นๆ โดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นหน่วยงานหลักที่ทำการจัดฝึกอบรม แต่โครงการนี้ เนื่องจากเป็นโครงการระยะสั้นเพื่อแก้ปัญหาการว่างงานของประชาชนในประเทศ ย่อมถือได้ว่า เป็นการให้บริการของภาครัฐอย่างหนึ่งในเชิงสนับสนุนส่งเสริม

<sup>71</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2553). โครงการต้นกล้าอาชีพ. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.tonkla-archeep.com>

ให้แรงงานในประเทศได้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกเลิกจ้าง รวมทั้งผู้ที่กำลังว่างงาน จากวัตถุประสงค์ของโครงการจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานมากกว่าให้ความสำคัญกับการจ้างงานโดยตรง เพราะการเลิกจ้างของลูกจ้างเพื่อที่จะเข้าไปทำงานในสถานประกอบการของตน ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและฝีมือที่มีความชำนาญในสาขาที่นายจ้างต้องการได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ การส่งเสริมจากภาครัฐที่เห็น ได้ชัดจากโครงการนี้ คือ การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการฝึกอบรม รวมทั้งการจ่ายเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทาง รวมทั้งเงินอุดหนุนเพื่อการประกอบอาชีพ ในจำนวนที่เหมาะสม ย่อมทำให้การส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ เป็นไปได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นได้ เพราะนายจ้างที่ส่งลูกจ้างมาเข้าร่วมโครงการ ไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ทำให้ลดปัญหาการไม่อนุญาตให้ลูกจ้างที่จะใช้สิทธิในการลาเพื่อฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ได้

ทั้งนี้ ย่อมเป็นการลดภาวะเสี่ยงของการเลิกปฏิบัติในด้านอายุของลูกจ้างลง เพราะผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะสามารถเข้ารับการฝึกอบรม จะต้องเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 18-60 ปี ทำให้เงื่อนไขของการบังคับให้นายจ้างต้องอนุญาตให้เฉพาะลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ลาเพื่อฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือได้เท่านั้น ทำให้เป็นการลดปัญหาความไม่เสมอภาคในการจ้างแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี แม้โครงการดังกล่าวจะเป็นเพียงตัวอย่างของการดำเนินการของรัฐบาลในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในลักษณะของโครงการระยะสั้นเพื่อช่วยเหลือแรงงานจากภาวะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ภาวะตกงานกำลังพุ่งสูงขึ้น แต่ถือได้ว่า โครงการดังกล่าว เป็นมาตรการที่ออกโดยรัฐบาล เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมที่สุดโครงการหนึ่ง แต่ก็ เป็นแนวคิดของภาครัฐที่มุ่งช่วยเหลือภาคเอกชนในภาวะที่เศรษฐกิจทั่วโลกกำลังย่ำแย่ อย่างไรก็ดี โครงการดังกล่าว ยังคงสอดคล้องกับหลัก “การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน” และสอดคล้องกับภารกิจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพียงแต่เป็นการกระตุ้นให้มีการส่งเสริมในระยะสั้นเท่านั้น

โดยสรุป มาตรการต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมานั้น พบว่า มีลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการในเชิงจูงใจให้นายจ้างอนุญาตให้ลูกจ้างในสถานประกอบการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ดีมาตรการหนึ่งที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในบ้านเมืองและสภาพสังคมของไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องทำการพิจารณาถึงปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ต่อไป

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ผลของมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ของลูกจ้างในสถานประกอบการ

การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 แล้วก็ตาม แต่จากการศึกษากลับพบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ทั้งยังเป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องต้องกันกับแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้วางหลักเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมลูกจ้างให้ได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในอนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันควรมีการปรับปรุงโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นแนวทาง รวมทั้ง การพิจารณาถึงมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของต่างประเทศมาพิจารณาประกอบด้วย

#### 4.1 การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายของไทยในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา พบว่าปัญหาในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานล้วนมาจากการที่นายจ้างไม่ได้ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ของลูกจ้างในสถานประกอบการเท่าที่ควร นายจ้างจึงมักอาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ เพื่อเอาเปรียบลูกจ้าง เพื่อมิให้ลูกจ้างใช้สิทธิที่จะลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ปัญหาดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการทั้งสิ้น

##### 4.1.1 แนวทางในการคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานและการจ่ายค่าจ้างในระหว่างระยะเวลาที่ลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน

ดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อนหน้า ผู้เขียนเห็นว่า การใช้สิทธิการลาของลูกจ้างเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 หรือในการใช้สิทธิในการลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับการอบรม รับการฝึกหรือลาเพื่อการอื่นซึ่งจัดโดยสถานศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น ยังคงมี

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาถึงอายุของลูกจ้างที่จะลา ว่าจะสามารถใช้สิทธิในการลาตามกฎหมาย มาตราใด จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายในเรื่องระยะเวลาของการลาและการได้รับค่าจ้าง ตามที่กฎหมายกำหนดได้ เพราะสิทธิพิเศษสำหรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เท่านั้น ที่จะได้รับค่าจ้างในระหว่างการใช้สิทธิในการลาตามมาตรา 52

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรเข้าฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 แล้วจะเห็นได้ว่า เรื่องกำหนดระยะเวลา ในการเข้าฝึกอบรมเพื่อเตรียมเข้าทำงาน การฝึกเพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเพื่อเปลี่ยน สาขาอาชีพนั้นจะมีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการฝึกที่ชัดเจนรวมทั้งมีการกำหนดอัตรา การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง สวัสดิการ และค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่เข้ารับการฝึกเพื่อเตรียมเข้าทำงาน ไว้อย่าง ชัดเจน เช่น การฝึกเพื่อเตรียมเข้าทำงาน กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการฝึกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงให้แก่ ผู้รับการฝึก โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นลูกจ้างหรือไม่ เพราะหากเข้ามารับการฝึกเตรียมก็จะต้องได้ ค่าเบี้ยเลี้ยงในระหว่างการฝึกตามจำนวนวันที่ฝึก ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำสุดตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง และต้องทำประกัน อุบัติเหตุให้แก่ผู้รับการฝึกตลอดระยะเวลาที่เข้ารับการฝึกด้วย

ส่วนกรณีที่ฝึกเตรียมและฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ จะเป็นกรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้เข้ารับการฝึก ซึ่งสถานระหว่างผู้รับการฝึกและผู้ดำเนินการฝึกมีความสัมพันธ์กันแบบนายจ้างลูกจ้างตาม กฎหมายแรงงาน ซึ่งมีสัญญาจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กำหนดสิทธิและหน้าที่ในเรื่องการจ่ายค่าจ้าง ตลอดจนสิทธิหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติต่อกันตาม กฎหมายเอาไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

นอกจากนี้ การลาไปเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อเพิ่มทักษะ ความชำนาญหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อมีโครงการหรือหลักสูตร ที่ชัดเจนแน่นอนว่าหลักสูตรหรือโครงการที่จะลาไปนั้น ก็เพื่อประโยชน์ต่อการแรงงานและ สวัสดิการสังคมหรือการเพิ่มทักษะความชำนาญ หรือเพื่อสอบวัดผลทางการศึกษานั้นมีความ เหมาะสมและประโยชน์ต่อการแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือเพิ่มทักษะความชำนาญในการ งานที่ทำอยู่ และสามารถนำความรู้ที่ฝึกอบรมมาไปพัฒนางานประจำที่ทำอยู่ได้เท่านั้น ซึ่งถ้าหาก ลูกจ้างจะลาไปเพื่อฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถในงานด้านอื่น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงาน ประจำที่ทำอยู่นายจ้างก็อาจจะไม่ให้ลูกจ้างลาได้โดยอ้างเหตุผลตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 ว่าการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถดังกล่าวไม่มีประโยชน์หรือไม่เกี่ยวข้อง กับงานประจำทำอยู่ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับบริษัทหรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจ ของนายจ้างได้และอาจไม่สามารถนำความรู้หรือความสามารถที่ได้รับจากการลาเพื่อ ไปฝึกอบรม มาเพิ่มประสิทธิภาพหรือพัฒนากระบวนการผลิตในสถานประกอบการได้ ก็เป็นช่องว่างกฎหมายที่

เป็นสาเหตุที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธิในการลาได้ตามที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว มุ่งจะคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานและพัฒนา ความรู้ความสามารถ

ในทางตรงกันข้าม หากเป็นการลาเพื่อรับราชการทหาร (มาตรา 35) ลาป่วย (มาตรา 32) ลาเพื่อทำหมั้น (มาตรา 33) ลาภิก (มาตรา 34) และการลาคลอด (มาตรา 41) การลาทั้ง 5 กรณี ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการลา และอัตราการจ่ายค่าจ้างในระหว่างที่ลาไว้ชัดเจน ว่ามีสิทธิลาโดยได้รับค่าจ้างที่วันและมีสิทธิลา โดยไม่ได้รับค่าจ้างได้ก็วัน แต่ก็มีได้จำกัดอายุของลูกจ้างที่จะใช้สิทธิในการลาดังกล่าวเอาไว้ว่า จะต้องมียุทธเท่าใด เพียงแต่ต้องพิจารณาตามหลักการของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ด้วยว่า มีเงื่อนไข ของการลาเป็นเช่นไร เช่น การลารับราชการทหาร ก็ต้องมีอายุตั้งแต่สิบปีขึ้นไป และการลาคลอด ก็ใช้เฉพาะกับลูกจ้างที่เป็นหญิงเท่านั้น โดยไม่จำกัดอายุของลูกจ้างหญิงที่ขอลาคลอด เป็นต้น

แต่การลาของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ สามารถใช้สิทธิในการลา ตามมาตรา 52 กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการลาและอัตราการจ่ายค่าจ้างเอาไว้อย่างชัดเจนว่าปี หนึ่งให้ลาได้ 30 วัน โดยได้รับค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ลา หากลาเกินจาก 30 วัน จะไม่ได้รับค่าจ้าง แต่ถ้ลูกจ้างซึ่งมีอายุเกินกว่าสิบแปดปีใช้สิทธิในการลาดังกล่าว กลับไม่ได้กำหนดอัตราในการจ่าย ค่าจ้างในระหว่างที่ลาเอาไว้ ซึ่งเมื่อเทียบกับการลาตามมาตรา 36 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) จะมีได้กำหนดระยะเวลาการลาเอาไว้ชัดเจนว่าลูกจ้างมีสิทธิที่จะลาโดยได้รับค่าจ้างที่ ้วัน และจะต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราวันละเท่าใดในระหว่างการลาจึงเป็นปัญหาที่ยังต้องรอการแก้ไข กฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการลาและอัตราการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่จะใช้สิทธิใน การลาให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไม่ซ้ำซ้อน และเป็นธรรมแก่ลูกจ้างให้มากกว่าเดิม

นอกจากนี้ การใช้สิทธิในการลาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อการฝึกอบรมหรือ พัฒนาความรู้ความสามารถ กฎหมายมิได้จำกัดสาขาอาชีพที่จะใช้สิทธิในการลาไว้ ซึ่งแตกต่างกับ การไปฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 8 ฉบับลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งกระทรวงแรงงานประกาศเรื่องสาขาอาชีพที่ส่งเสริมการ พัฒนาฝีมือแรงงานไว้จำนวน 7 สาขา

ดังนั้น จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบ ผู้เขียน จึงมีความเห็นว่า หากเป็นการลาเพื่อไปฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ตามพระราช บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลูกจ้างสามารถลาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมได้ทุกสาขาอาชีพ เพราะกฎหมายมิได้ระบุสาขาอาชีพไว้ การลาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงมีความหมายกว้างกว่าการลาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือ แรงงาน พ.ศ. 2545



จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดอายุของบุคคลที่เป็นลูกจ้าง ซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ให้ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามหลักว่าด้วยความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องของการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน แต่เมื่อมาตรา 36 ใช้คำว่า “ลูกจ้างมีสิทธิลา” ย่อมหมายถึง ลูกจ้างทุกเพศทุกวัยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะลาโดยได้รับค่าจ้าง แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดอัตราค่าจ้างเอาไว้ จึงยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะใช้อัตราใดในการจ่ายค่าจ้าง หากในมาตรา 36 มีการแปลตีความว่า ลูกจ้างทุกเพศทุกวัยมีสิทธิลาโดยได้รับค่าจ้าง ก็จะเกิดปัญหาตามมาว่า เหตุใดในมาตรา 52 จึงต้องกำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีมีสิทธิลาโดยได้รับค่าจ้างเอาไว้ในกฎหมายมาตราดังกล่าวอีก

ในเมื่อกฎหมายไม่มีความชัดเจนแน่นอนในเรื่องระยะเวลาการลาอัตราการจ่ายค่าจ้าง ค่าเดินทาง ค่าที่พัก เบี้ยเลี้ยง และสวัสดิการอื่นที่ต้องให้แก่ลูกจ้าง จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ลูกจ้างไม่แสดงเจตจำนงที่จะขอลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ เพราะลูกจ้างที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จะเป็นฝ่ายเสียประโยชน์มากกว่า ทำให้เป้าหมายของการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อพัฒนาฝีมือและทักษะความชำนาญของลูกจ้าง จึงไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนี้

ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า หากเป็นการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ หรือเพื่อสอบวัดผลทางการศึกษาของลูกจ้างแล้ว ย่อมไม่ควรนำหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุของลูกจ้างที่จะลามาเป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายค่าจ้าง แต่ควรจะกำหนดระยะเวลาในการลาโดยได้รับค่าจ้างและอัตราการจ่ายค่าจ้างเอาไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิในการลาของลูกจ้างให้ได้รับค่าจ้างในอัตราเท่าเทียมกันอย่างเสมอภาค โดยไม่แบ่งแยกในเรื่องอายุและเพศ เพื่อเป็นการจูงใจให้ลูกจ้างเข้ารับการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

#### 4.1.2 แนวทางในการกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในหมวด 16 ว่าด้วยเรื่องบทกำหนดโทษและกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีบทกำหนดโทษที่จะลงโทษแก่นายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ โดยไม่มีเหตุอันสมควรตามกฎหมาย ทั้งที่ลูกจ้างมีสิทธิที่จะลาได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 36 นั้น ย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งการที่ไม่มีบทลงโทษนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้าง อนุญาตให้ลูกจ้างใช้สิทธิในการลา เพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ หรืออนุญาตให้ลาได้ แต่

เพราะนายจ้างไม่จ่ายค่าจ้าง หรือจ่ายค่าจ้างให้ไม่ครบ เนื่องจากในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และในกฎกระทรวง ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการลาของลูกจ้างเอาไว้ว่าสามารถลาโดยได้รับค่าจ้างกี่วัน และจะลาสูงสุดในแต่ละครั้งได้ไม่เกินกี่วันและจะมีการจ่ายค่าจ้างในระหว่างการลาในอัตราวันละเท่าใด คงมีเพียงแต่บทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามมาตรา 52 เท่านั้น ที่เป็นการคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์

ดังนั้น เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษที่จะควบคุมหรือป้องกันมิให้นายจ้างหลีกเลียง หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยพิจารณาเฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และในกฎกระทรวงแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีบทลงโทษนายจ้างที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้ไว้แต่อย่างใด จึงเป็นสาเหตุให้นายจ้างอาจที่จะกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายและเอาเปรียบลูกจ้างได้ในที่สุด ทั้งนี้โดยอาจไม่อนุญาตให้ลูกจ้างใช้สิทธิในการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถโดยอ้างสาเหตุที่กฎหมายเปิดช่องไว้ในกฎกระทรวงได้โดยชอบธรรม

นอกจากนี้ บทลงโทษตามมาตรา 149 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับกับมาตรา 52 เท่านั้น หากได้ใช้บังคับกับมาตรา 36 แต่อย่างใดไม่ทั้งยังเห็นได้ว่า บทลงโทษที่บัญญัติไว้ในนั้น มีเพียงโทษปรับแต่ไม่มีโทษจำคุก ซึ่งโทษปรับกฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวถือว่าเบาเกินไป และยังเป็นบทกำหนดโทษที่บังคับนายจ้างผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เฉพาะในกรณีตามมาตรา 52 เท่านั้น จึงเป็นสาเหตุให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย และพยายามหลีกเลียงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งผลให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังไม่สอดคล้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องบทลงโทษ ให้มีการกำหนดโทษปรับในทางแพ่งให้สูงขึ้นจากที่บัญญัติไว้เดิม และควรมีการกำหนดมาตรการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ลูกจ้างที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อป้องกันและควบคุมให้นายจ้างไม่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมและเป็นการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างให้เป็นมาตรฐานสากลต่อไป

อย่างไรก็ดี แนวทางในการแก้ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น คงเป็นเพียงแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเท่านั้น หากแต่ยังมีแนวทางในการใช้มาตรการโดยอ้อมอื่นๆ อีก เช่น การใช้มาตรการทางภาษีอากรหรือการให้สิทธิประโยชน์อื่นๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้นายจ้างสนใจที่จะส่งเสริม และสนับสนุนให้ลูกจ้างได้ลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับกลับมา

ทั้งนี้ เพราะความเห็นดังกล่าว สอดคล้องกันกับข้อเท็จจริงตามรายงานของ African Economic Outlook ว่าการที่จะส่งเสริมให้ลูกจ้างได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้นก็ต้องมีค่าใช้จ่ายที่นายจ้างต้องจ่ายเพิ่มอยู่เหมือนกัน หากต้องการให้มีการสนับสนุนในเรื่องนี้จริงๆ ก็ควรให้มีการจัดตั้งเป็นกองทุนระดับชาติเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นมา เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม เพราะผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ย่อมไม่ยอมมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากการลงทุนตามปกติ<sup>72</sup>

ดังนั้น การที่รัฐจัดให้มีการตั้ง “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ขึ้นในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 นั้น ย่อมเป็นการสอดคล้องกันกับแนวทางที่นานาประเทศที่ได้เริ่มเล็งเห็นคุณค่าของการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่า การพัฒนากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานให้เป็นรูปเป็นร่าง ย่อมเป็นแนวทางหนึ่งในการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นการลดภาระของนายจ้างและทำให้นายจ้างสามารถวางแผนในการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนได้

## 4.2 แนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

### 4.2.1 แนวทางในการส่งเสริมให้มีค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 100 (Convention 100) ค.ศ. 1951 ว่าด้วยเรื่องค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ประกอบกับข้อเสนอแนะฉบับที่ 90 (Recommendation 90) ค.ศ. 1951 ว่าด้วยเรื่องค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันแล้วจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของอนุสัญญาดังกล่าว คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมการพิจารณาอัตราค่าตอบแทนและสร้างความมั่นใจว่า ได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน มาใช้บังคับกับลูกจ้างทั้งหมด หลักการนี้อาจใช้บังคับโดยอาศัย กฎหมายหรือกฎระเบียบแห่งชาติ ข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหรือใช้วิธีการทั้งหลายเหล่านี้ผสมกัน

<sup>72</sup> The Rationale for Technical and Vocational Skills Development. (2008). Brief History of the Evolution of Technical and Vocational Skills in National and International endas. Retrieved December 15,2010, from <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/in-depth/developing-technical-and-vocational-skills-http://home.dsd.go.th/SDPAA>

ทั้งนี้ คำว่า “ค่าตอบแทน” ให้ความหมายรวมถึง ค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติ พื้นฐาน หรือ ขั้นต่ำ และค่าตอบแทนเพิ่มเติมใดๆ ไม่ว่าจะเป็เงินสดหรือสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างตามผลของการจ้างงานลูกจ้างนั้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม และคำว่า “ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน” สำหรับลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน” หมายถึง อัตราของค่าตอบแทนที่กำหนดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ ซึ่งหลักความเสมอภาคได้กำหนดเอาไว้ชัดเจนในอนุสัญญาฉบับนี้ และในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการลาในเรื่องการลารับราชการทหาร ลาป่วย ลาเพื่อทำหมั้น ลากิจ และลาคลอดโดยกำหนดระยะเวลาในการลาและอัตราค่าจ้างเอาไว้ชัดเจน แต่ก็ยังคงมีปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องการลาและอัตราค่าจ้าง ค่าจ้างอยู่บ้างในมาตรา 36 และมาตรา 52 ในเรื่องสิทธิในการลาและอัตราในการจ่ายค่าจ้าง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีความชัดเจนดังกล่าว ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ตามหลักของขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ได้วางหลักไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 100 ค.ศ. 1951 เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามหลักสากลที่ได้รับการยอมรับและในฐานะที่ไทยเป็นประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วย

#### **4.2.1.1 การรับเบียดเบียนระหว่างการฝึกงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 142 (Convention 142) และตามอนุสัญญาฉบับที่ 140 (Convention 140)**

จากการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา ในปี ค.ศ. 1975 นั้น ได้มีการรับรองข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งรวมถึงการแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ และการให้บริการในการจัดหางานโดยภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญในการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก พัฒนานโยบายและแผนงานด้านการแนะแนวอาชีพ และการฝึกอาชีพ ซึ่งรวมถึงการบริการจัดหางานโดยภาครัฐ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็น โอกาส และปัญหาในการจ้างงาน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ประกอบกับความสัมพันธ์ในลักษณะต่างตอบแทนระหว่างการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับวัตถุประสงค์อื่นๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งยังต้องสนับสนุนและก่อให้เกิดบุคคลทั้งปวงสามารถพัฒนา และใช้ขีดความสามารถของตน บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันและปราศจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน จนได้มติให้จัดทำอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 142 (Convention 142) ค.ศ. 1975 ขึ้นมาเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกได้นำไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบของการให้การศึกษา ควรเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่น และควรต้องเป็นการให้เปล่าด้านการศึกษาทั่วไป ทางเทคนิคและสายอาชีพ การแนะแนว ด้านการศึกษาและอาชีพ และการฝึกอาชีพ ไม่ว่าจะกิจกรรมเหล่านี้จะมีขึ้นภายในระบบของการศึกษาสามัญหรือนอกระบบก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาขององค์การ

แรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 140 (Convention 140) ค.ศ. 1974 ที่ว่าด้วยการส่งเสริมให้มีการลาเพื่อการศึกษาของลูกจ้าง

จากการศึกษาพบว่า แนวทางในการส่งเสริมให้มีการศึกษาหรือฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถของลูกจ้างตามอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น กำหนดให้ต้องมีการจ่ายค่าจ้างหรือเบี้ยเลี้ยงในระหว่างที่ลูกจ้างลาเพื่อฝึกอบรม ถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการส่งเสริมให้มีการศึกษา ฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถ อย่างเป็นทางการ โดยกำหนดเรื่องการได้รับเบี้ยเลี้ยงในระหว่างเข้ารับการฝึกอบรมนี้ ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 142 (Convention 142) ค.ศ. 1975 นั้น ได้ไปปรากฏอยู่ในข้อแนะนำฉบับที่ 150 (Recommendation 150) ค.ศ. 1975 ข้อที่ 23 ที่ว่า “ลูกจ้างที่อยู่ระหว่างเข้ารับการฝึกอบรมควรได้รับเบี้ยเลี้ยงหรือค่าตอบแทนในการเข้าร่วมฝึกอบรมนั้น” ซึ่งการกำหนดเรื่องการได้รับเบี้ยเลี้ยงดังกล่าว เป็นการรับรองว่า หากลูกจ้างในสถานประกอบการของนายจ้าง ลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ลูกจ้างย่อมมีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยเลี้ยงหรือค่าตอบแทน เพื่อการเข้าร่วมในการฝึกอบรมนั้น

ส่วนการรับเบี้ยเลี้ยงในระหว่างฝึกงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 140 (Convention 140) ค.ศ. 1974 ว่าด้วยการส่งเสริมให้ลาเพื่อศึกษานั้น ซึ่งพบว่า ปรากฏอยู่ในข้อแนะนำฉบับที่ 148 (Recommendation 148) ค.ศ. 1974 ข้อที่ 20 ว่า “ให้มีการจ่ายค่าจ้างเป็นเบี้ยเลี้ยงในอัตราเท่าเดิมและหากมีสิทธิประโยชน์อื่นใดที่ลูกจ้างยังคงมีอยู่ ก็ให้คงไว้ อย่างนั้นต่อไป และควรให้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเติมเพื่อการฝึกอบรมด้วย ซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว” นอกจากนี้ บทบัญญัติในข้อแนะนำดังกล่าวยังกำหนดด้วยว่า การจ่ายเบี้ยเลี้ยงและสิทธิประโยชน์อื่นดังกล่าว ควรได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายที่สามารถใช้บังคับได้ภายในรัฐของตน โดยไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของตัวบทกฎหมาย ข้อตกลง หรือสิ่งอื่นใดอันจะสามารถมีผลบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบัน (Ratifications) รับเอาข้อตกลงตามอนุสัญญานี้ ย่อมต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานั้นๆ หากประเทศใดที่มีได้เป็นสมาชิก ก็สามารถนำเอาหลักการและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาดังกล่าว ไปยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของรัฐของตนได้เช่นกัน เพราะวัตถุประสงค์ในการออกอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็เพื่อสร้างมาตรฐานในทางระหว่างประเทศหรือเพื่อให้เป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ ทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือนำไปบัญญัติกฎหมายภายในรัฐของตนทั้งนี้เพื่อให้มีการปฏิบัติในด้านแรงงานเป็นไปในแนวเดียวกัน

ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่าตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ แม้จะมีนัยในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกันว่า หากลูกจ้างลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ลูกจ้างย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหรือควรได้รับค่าจ้างหรือเบี่ยเลี้ยงในระหว่างที่เข้ารับการฝึกอบรมนั้น หากแต่ว่าผลของวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ คือการที่ ลูกจ้างควรจะได้รับเบี่ยเลี้ยงหรือค่าจ้างในระหว่างเวลาที่ลาเพื่อการนั้น โดยไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างหรือเบี่ยเลี้ยงจากนายจ้างเองหรือภาครัฐเป็นผู้จ่ายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของทั้งสองอนุสัญญาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติของข้อแนะนำฉบับที่ 148 ค.ศ. 1974 ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 140 ค.ศ. 1974 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า ให้มีการรับเอาเรื่องการจ่ายค่าจ้างหรือเบี่ยเลี้ยงแก่ลูกจ้างไปรับรองเป็นกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้จริงภายในรัฐ ซึ่งจะแตกต่างจากข้อแนะนำฉบับที่ 150 ค.ศ. 1975 ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 142 ค.ศ. 1975 ที่บัญญัติเพียงว่า ลูกจ้างสมควรได้รับเบี่ยเลี้ยงในระหว่างที่เข้ารับการฝึกอบรม ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวของแต่ละบทบัญญัตินั้น คงมีผลบังคับเพียงเฉพาะสภาพบังคับที่มีต่อรัฐที่แตกต่างกันเท่านั้น กล่าวคือ สภาพบังคับในการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องนำข้อตกลงในการจ่ายค่าจ้างหรือค่าเบี่ยเลี้ยงนี้ ไปบัญญัติเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับได้ภายในรัฐของตน โดยไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของตัวบทกฎหมาย ข้อตกลง หรือสิ่งอื่นใดอันจะสามารถมีผลบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อรัฐต้องรับรองแนวทางดังกล่าวไว้เป็นกฎหมาย ย่อมหมายความว่า ลูกจ้างย่อมจะได้รับการคุ้มครองในทางกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันที่มีประสิทธิภาพในการได้รับค่าจ้างหรือเบี่ยเลี้ยง ตามหลักของรัฐที่ใช้กฎหมายในการปกครองประเทศ

โดยสรุป อนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันเพื่อยินยอมรับเอาความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาทั้งสองนี้แต่ประการใด แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ตาม<sup>73</sup> แต่แนวทางของอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ สามารถเป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี เพราะแนวคิดของอนุสัญญาดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานได้อย่างแท้จริงและชัดเจน กล่าวคือ สามารถนำไปปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนในการจ่ายค่าจ้างหรือเบี่ยเลี้ยงในระหว่างที่ลูกจ้างเข้ารับการฝึกอบรมได้อย่างเป็นรูปธรรมและเป็นมาตรฐานในทางระหว่าง

<sup>73</sup> ปัจจุบันประเทศไทยลงนามให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไปแล้วรวมทั้งสิ้น 14 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 14, 19, 80, 88, 100, 104, 105, 116, 122, 127, 138, 159 และ 182 ที่มา [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

ประเทศที่ได้รับ การยอมรับ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจของลูกจ้างว่าจะใช้สิทธิในการลาเพื่อฝึกรวมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เพราะเมื่อมีบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนลูกจ้างย่อมเข้าใจได้ว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างหรือเบี้ยเลี้ยงในระหว่างเวลาที่ลาเพื่อเข้ารับการฝึกรวม

ส่วนแนวทางในการส่งเสริมให้มีค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะความแตกต่างในเกณฑ์เรื่องอายุนั้น ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยควรมีนโยบายหรือมีการรับเอาแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติทั้งสองอนุสัญญา ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 140 และฉบับที่ 142 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อลูกจ้างในลักษณะที่เป็นการยอมรับในสากล เนื่องจากแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่เกิดจากองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศทั่วโลก เพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะเป็นสมาชิกขององค์การด้วยหรือไม่ก็ตาม

ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ประเทศไทยควรให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งในฉบับที่ 140 และฉบับที่ 142 เพิ่มเติมจากอนุสัญญาฉบับเดิม 14 ฉบับ ที่ได้ให้สัตยาบันไปแล้ว เพื่อให้เกิดเป็นพันธกรณีผูกพันให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่จะเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างในการลาเพื่อฝึกรวมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถภายในประเทศของตนแล้ว แต่ยังส่งผลดีในมุมมองของนานาประเทศต่อประเทศไทยว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมให้ลูกจ้างได้ลาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน อีกทั้งจะทำให้เกิดการยอมรับในระดับนานาชาติ ต่อการแสดงเจตนาอย่างหนึ่ง ว่าประเทศไทยจะปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างเป็นธรรมในการจ่ายค่าจ้างหรือเบี้ยเลี้ยงแก่ลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างได้ลาเพื่อฝึกรวมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถที่ได้รับเอานโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว

#### 4.2.2 แนวทางในการส่งเสริมให้มีการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ

เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 111 (Convention 111) ค.ศ. 1958 และข้อแนะนำฉบับที่ 111 (Recommendation 111) ค.ศ. 1958 ในเรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพแล้ว จะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องส่งเสริมและป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เป็นลูกจ้างเอาไว้ชัดเจน ว่าในการจ้างบุคคลเข้าทำงานต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว เพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งเป็นการส่งเสริมหลักความเสมอภาคในการจ้างงานและอาชีพเมื่อนำหลักการซึ่งระบุไว้ในอนุสัญญาและข้อแนะนำข้างต้น มาพิจารณาเทียบกับกฎหมายของไทย จะเห็นได้ว่าในกฎหมาย

ไทยก็ได้รับเอาหลักการในเรื่องความเสมอภาค ในเรื่องค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน มาบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีหลักการว่า “ในกรณีที่งานที่มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและมีปริมาณเท่ากันให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นเพศชายหรือว่าเพศหญิง”

ซึ่งในมาตรา 15 ก็ยังได้วางหลักว่า “ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่สภาพหรือลักษณะของงานบางประเภทไม่เหมาะกับลูกจ้างเพศนั้นๆ จนเป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติงานเช่นนั้นได้” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ยังได้กำหนดยืนยันหลักความเสมอภาคนี้ไว้ในมาตรา 30 โดยมีหลักว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิง ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใดหลักความเสมอภาคจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่ต่างกันในสาระสำคัญต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน” ดังนี้ จึงย่อมถือได้ว่าเป็นการยอมรับและรับรองหลักความเสมอภาคโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไว้ตรงตามที่อนุสัญญา ฉบับที่ 111 ค.ศ. 1958 ดังที่ได้วิเคราะห์มาดังกล่าวข้างต้น แต่ก็มีเพียงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในมาตรา 36 และ 52 เท่านั้น ที่มีการกำหนดอายุ สิทธิในการลา และอัตราการจ่ายค่าจ้างยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ผู้เขียนจึงเห็นว่า มีความจำเป็นต้องปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในเรื่องความเสมอภาค โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ลูกจ้างได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่เท่าเทียมกันและเป็นธรรม ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อไป

#### 4.2.3 การแนะแนวอาชีพและการฝึกอาชีพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

##### 4.2.3.1 มาตรการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 142

(convention 142) ค.ศ. 1975

ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 142 (convention 142) ค.ศ. 1975 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งต้องจัดให้มีการแนะแนวอาชีพและการฝึกอาชีพ โดยประสานงานครอบคลุมทุกส่วนกับฝ่ายจัดหางาน โดยเฉพาะภาครัฐ ซึ่งพิจารณาถึงความจำเป็น โอกาสและปัญหา



ในการจ้างงาน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยมีนโยบายที่ต้องติดตามผลและสนับสนุนการพัฒนา และใช้ขีดความสามารถของแต่ละบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ผู้เขียนเห็นว่าควรให้การสนับสนุนให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้บกพร่องด้วย โดยไม่ใช่หลักการเลือกปฏิบัติในทุกขั้นตอนของการรับสมัคร แต่ใช้การสัมภาษณ์และทดสอบความรู้ ควรใช้หลักการคัดเลือกซึ่งพิจารณาแล้วว่าไม่เป็นการกีดกันผู้สูงอายุและคนพิการ โดยคณะกรรมการในหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนควรได้รับทราบข้อมูลและแนวทางในการคัดเลือกผู้สมัครงานที่เป็นผู้สูงอายุและคนพิการ การปฏิรูประบบนิเทศสำหรับลูกจ้าง และนายจ้างควรจัดการปฏิรูประบบนิเทศในเรื่องของบริษัทหรือบริการสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับลูกจ้างใหม่ที่เป็นผู้สูงอายุและคนพิการเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อลูกจ้างทั่วไป ในกรณีที่นายจ้างยังไม่พร้อมที่จะจ้าง นายจ้างสามารถเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุหรือคนพิการทดลองทำงานเพื่อหาประสบการณ์ได้ โดยให้โอกาสในการฝึกทักษะ ความรู้ และทัศนคติในการทำงานเฉพาะทางในสถานประกอบการ นายจ้างควรจัดให้มีตาราง การฝึกอบรม คู่มือและหลักสูตร โดยการสนับสนุนของนายจ้าง ควรจัดให้มีโครงการฝึกอบรมในงานสำหรับผู้สูงอายุและคนพิการ และประกาศให้รู้ทั่วไป ทั้งนี้โดยการจัดให้มีผู้ช่วยอ่านเอกสาร ล่าม แปลภาษาและปรับเปลี่ยนรูปแบบเอกสารตามความจำเป็น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโดยองค์กรผู้สูงอายุและคนพิการมีการฝึกอบรมอาชีพภายนอกองค์กร นายจ้างควรดำเนินการตามนโยบายการให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน และควรปรับปรุงรูปแบบเอกสารและคู่มือการฝึกอบรมตามความจำเป็น และควรพิจารณาเลือกสถานที่ที่ผู้สูงอายุและคนพิการสามารถเข้าถึงได้ ควรมีหน่วยงานเพื่อประเมินผลและการฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องควรให้ความช่วยเหลือตามคำขอของนายจ้าง เพื่ออำนวยความสะดวกในการประเมินความสามารถและของลูกจ้างพิการ หรือลูกจ้างที่มีความสามารถในการทำงานลดลง ควรมีการปรับเปลี่ยน สิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้สูงอายุและคนพิการสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้รวมทั้งการพิจารณาถึงทางเข้าที่ทำงานและการเคลื่อนที่รอบบริเวณตลอดจนห้องน้ำและที่ชำระล้างร่างกาย รวมถึงการจัดทำเครื่องหมายบอกทาง การจัดทำคู่มือเพื่อให้คำแนะนำเรื่องสภาพการทำงาน สำหรับคนพิการทางการเห็น และทางสติปัญญา ความยืดหยุ่นในตารางเวลาการทำงาน ก็จะสามารถช่วยให้ผู้สูงอายุและคนพิการทำงานได้ดีและเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย

#### 4.2.3.2 การส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานตามข้อเสนอแนะฉบับที่ 195 (Recommendation 195) ค.ศ. 2004

ข้อเสนอแนะฉบับที่ 195 (Recommendation 195) ค.ศ. 2004 เป็นข้อเสนอแนะที่ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดวิธีการในการนำแนวทางดังกล่าวมาใช้และทบทวนนโยบายระดับชาติในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งทางด้านการศึกษา การ

ฝึกรอบรม และการเรียนรู้อย่างยั่งยืน ให้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน และสังคมของแต่ละประเทศบนพื้นฐานของสภาพสังคมในขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้น้อยลงโดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของทั้งผู้ประกอบการ รัฐบาล และลูกจ้าง เพื่อให้เกิดแผนในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยมีแนวทางในการแนะนำขององค์การระหว่างประเทศตามข้อแนะนำฉบับที่ 195 (Recommendation 195) ค.ศ. 2004 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) รัฐต้องมีนโยบายในการสร้างงานหรือสร้างอาชีพ ในแนวทางที่สอดคล้องกับความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม
- 2) รัฐต้องมีนโยบายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน โดยอาศัยบริบททางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันและพื้นฐานความรู้ความสามารถของสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการสร้างงานหรือสร้างอาชีพและลดความยากจน
- 3) รัฐต้องมีนโยบายในการให้ความสำคัญกับปัจจัยหรือนวัตกรรมใหม่ๆ ที่จะส่งเสริมให้เกิดการสร้างงานหรืออาชีพใหม่ ซึ่งรวมทั้งให้ความสำคัญกับโอกาสในการได้รับการศึกษาและการฝึกรอบรมเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการทักษะใหม่ๆ ตามความต้องการของตลาดแรงงาน
- 4) รัฐต้องมีนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมในการพัฒนาการศึกษาและฝึกรอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถของลูกจ้างและแรงงานเป็นอันดับแรก
- 5) รัฐต้องมีนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนด้านสาธารณูปโภค ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดข้อมูลและเทคโนโลยี โดยส่งเสริมให้เป็นการสร้างเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ
- 6) รัฐต้องมีนโยบายในการลดความไม่เท่าเทียมกัน ในการมีส่วนร่วมของลูกจ้างหรือแรงงานที่จะเข้ารับการศึกษาหรือฝึกรอบรม

จากการศึกษามาตรการส่งเสริมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามข้อแนะนำฉบับที่ 195 ค.ศ.2004 พบว่า วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ มุ่งเน้นให้ภาครัฐต้องจัดให้มีนโยบายเพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในรูปแบบของการให้การศึกษาและจัดให้มีการฝึกรอบรมอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยมุ่งหวังให้เกิดการสร้างงานหรือสร้างอาชีพให้แก่แรงงานและลูกจ้างภายในรัฐ โดยเฉพาะการให้ความสนับสนุนการศึกษาและการฝึกรอบรมให้ทันต่อสถานการณ์ของตลาดแรงงานและเศรษฐกิจของโลกจากภาครัฐ เพื่อให้เกิดการสร้างทักษะของแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบัน

จากมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการให้บริการในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน มิใช่เป็นการให้รัฐไปบังคับกับภาคเอกชนเพื่อให้เกิดการศึกษาและฝึกอบรม แต่เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องเป็นผู้ที่ดำเนินการ ในการให้การศึกษาและจัดให้มีการฝึกอบรมโดยภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง ซึ่งภาคเอกชนจะเป็นฝ่ายสนับสนุนภาครัฐเท่านั้น เพราะในภาคของเอกชนหรือสถานประกอบการ ได้ให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาและฝึกอบรมภายในด้วยตนเองอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่า หากประเทศไทยได้นำแนวคิดของข้อเสนอดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการส่งเสริมในการพัฒนาฝีมือแรงงานภายในประเทศ ย่อมทำให้การส่งเสริมในด้านดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่ควรจะได้รับดำเนินการ

#### 4.2.3.3 การดำเนินงานของประเทศไทยต่ออนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 92-94 ข้อเสนอฉบับที่ 195

ในการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 92-94 นั้น ทางคณะรัฐมนตรีโดย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้นเป็นประธานการประชุม ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2550 ว่าด้วยเรื่อง การเสนออนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 92-94<sup>74</sup> ซึ่งเป็นวาระการประชุมดังกล่าว เป็นการรับทราบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 92 (พ.ศ. 2549) และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 92-93 (พ.ศ. 2547-2548) ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอมาและได้นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทราบต่อไป การเสนอในครั้งนี้ มีสาระสำคัญดังนี้ เนื่องจากประเทศไทย ในฐานะสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ส่งคณะผู้แทนไตรภาคี (ตัวแทนฝ่ายรัฐบาล ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง) เข้าร่วมประชุมประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่จัดขึ้น ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์อย่างต่อเนื่องในการประชุมแต่ละสมัย ที่ประชุมได้รับรองมาตรฐานแรงงาน ในรูปของอนุสัญญาและข้อเสนอ ทั้งนี้ เป็นไปตามภารกิจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกได้ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน และประเทศสมาชิกยังมีพันธกรณีตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 19 ที่ต้องนำเสนออนุสัญญาและข้อเสนอที่รับรองแล้วต่อหน่วยงานผู้ทรงอำนาจทางนิติบัญญัติภายในรัฐของตน เพื่อให้รับทราบถึงมาตรฐานแรงงานดังกล่าว แต่จากการศึกษา พบว่าปัจจุบัน ประเทศไทยยังมิได้มีการลงนามเพื่อรับรองข้อเสนอฉบับดังกล่าวนี้แต่ประการใด

<sup>74</sup> สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี. (2550). สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2550-03-20.html#29>

ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการลงนามให้สัตยาบันเพื่อรับรองข้อแนะนำฉบับนี้ เพื่อให้เกิดมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว เพราะจะมีผลดีต่อการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นทางการได้ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดทางมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ เพราะการลงนามเพื่อรับเอาพันธกรณีดังกล่าว จะทำให้ประเทศไทย ต้องมีนโยบายตามข้อกำหนดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ ประเทศไทยสามารถเพิ่มจำนวนและประสิทธิภาพของแรงงานในประเทศที่มีทักษะ และมีฝีมือเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบันและในอนาคตได้ ทั้งนี้ ยังเป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานและเป็นการพัฒนาความรู้ความสามารถของลูกจ้างและแรงงาน ได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

#### 4.3 การเปรียบเทียบการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยและต่างประเทศและมาตรการส่งเสริมให้ลูกจ้างเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน

##### 4.3.1 แนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่าในประเทศต่างๆ นั้น ได้มีความพยายามที่จะออกมาตรการทั้ง มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้น จะเรียกว่า “Technical and vocational skills development (TVSD)” กล่าวคือ เป็นกระบวนการในการอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานเช่นเดียวกัน ซึ่งไม่เว้นแม้แต่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้มีการจัดตั้งโครงการเกี่ยวกับทักษะ ความรู้ และความสามารถ ในการที่จะได้งานทำ การให้การศึกษาและการฝึกอบรมคือปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน เป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาให้ผู้ทำงานมีทักษะ และความสามารถที่จะได้งานทำจะช่วยปรับปรุงความสามารถในการผลิตและแข่งขันและช่วยให้เกิดความเสมอภาค และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นเป้าหมายของสังคม จนเกิดเป็น “โครงการเกี่ยวกับทักษะความรู้ และความสามารถที่จะได้งานทำ” (InFocus Programme on Skills, Knowledge and Employability – IFP/SKILLS) ของ ILO พยายามส่งเสริมให้เพิ่มการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ และจัดการฝึกอบรมบุคคลทั่วไปทั้งหญิงและชาย จะมีโอกาสมากขึ้นและเท่าเทียมกันในการได้ทำงานที่มีผลสำเร็จและมีคุณค่าโครงการซึ่งให้คำแนะนำ พัฒนาความรู้ และให้บริการต่างๆ แก่สมาชิกของ ILO โดยส่งเสริมให้มีการปรับปรุงนโยบาย และโครงการที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมทั่วโลกให้ดีขึ้น โดยเน้นกลยุทธ์การฝึกอบรมซึ่งจะส่งเสริมให้กลุ่มคนที่อาจเป็นผู้เสียเปรียบในตลาดแรงงานได้รวมพลังกัน<sup>75</sup>

<sup>75</sup> International Labour Organization. (1996-2011). Promoting jobs, protecting people. สืบค้นเมื่อ

นอกจากนี้ ยังมีแนวทางในประเทศอื่นๆ ที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

#### 4.3.1.1 ญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นการเลือกใช้มาตรการ ที่ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการเป็นช่างฝีมือที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะโครงการ “Skills Evaluation System Promotion Program” หรือ “SESPP” ซึ่งเป็นโครงการที่ส่งเสริมให้มีการฝึกฝนเพื่อให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการภูมิภาคอื่นๆ เช่น การมาช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือในประเทศไทยในลักษณะของการถ่ายทอดความรู้ความสามารถในด้านอาชีพ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาของสุมาลี ปิตยานนท์, แล ดิลกวิทย์รัตน์ และคณะ ในปี พ.ศ. 2538 พบว่าผู้ประกอบการในประเทศญี่ปุ่นหรือผู้มีหุ้นส่วนกับญี่ปุ่น มักจะให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมมากกว่ากิจการของชาติอื่นๆ กิจการขนาดเล็กบางประเภทจะมีการฝึกอบรมในลักษณะของเด็กฝึกงาน (Apprentice) ด้วย เช่น กิจการอู่ซ่อมรถ งานหล่อโลหะ เจียรระโนพลอย กิจการขนาดใหญ่บางประเภทมีระบบฝึกงานเช่นกัน เช่น โรงแรมและธนาคาร เนื้อหาของการฝึกอบรมในสถานประกอบการส่วนใหญ่จะเน้นด้านการบริหารจัดการวิชาชีพต่างๆ มากกว่าหลักสูตรอื่นๆ และผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมส่วนใหญ่ มักเป็นหัวหน้างานและสูงกว่าหัวหน้างาน แต่ก็มีฝึกผู้รับผิดชอบงานโดยตรงด้วย การฝึกอบรมด้านช่างและการผลิตมีไม่มากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่ต้องใช้ทักษะสูงมากนัก<sup>76</sup>

#### 4.3.1.2 ประเทศโมร็อกโก

จากการศึกษาพบว่า ประเทศโมร็อกโก ได้มีมาตรการที่เน้นในการด้านการใช้ประโยชน์จากกองทุน “National Training Funds” เพื่อให้เป็นเครื่องมือศูนย์กลางในการขับเคลื่อนของรัฐในการที่จะนำเงินที่ได้จากกองทุนมาใช้จ่ายเพื่อให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยรัฐอาจมีการจ่ายเงินอุดหนุนเข้ากองทุนดังกล่าวด้วย โดยกองทุนนี้ จะมีบทบาทในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน (TVSD) ในหลักการเดียวกัน<sup>77</sup>

<sup>76</sup> สุมาลี ปิตยานนท์, แล ดิลกวิทย์รัตน์ และคณะ. (2538). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย. หน้า 38.

<sup>77</sup> Julius, G.K. (2009, December 21). Education. West Africa Trends Newsletter. Retrieved December 10, 2010, from <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/in-depth/developing-technical-and-vocational-skills-in-africa-2008/financing-technical-and-vocational-skills-development/financing-continuing-training-encouraging-enterprises%e2%80%99-participation/>

### 4.3.2 แนวทางในการส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังมิได้มีการลงนามในการให้สัตยาบันเพื่อรับรองข้อชี้แนะในองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 195 (Recommendation 195) ค.ศ. 2004 แต่ประเทศไทยก็ได้มีการดำเนินการบางประการเพื่อให้เกิดการส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ของข้อแนะฉบับดังกล่าวแล้ว ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการโครงการต้นกล้าอาชีพ ในสมัยรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ทั้งนี้เพราะ แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและมีได้ให้สัตยาบันเพื่อรับรองข้อแนะฉบับดังกล่าว แต่ก็สามารถนำแนวทางดังกล่าวของข้อแนะนั้นๆ มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติภายในรัฐของตนได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า โครงการต้นกล้าอาชีพ เป็นโครงการหนึ่งที่สอดคล้องกันกับวิธีการในการส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่กำหนดให้รัฐต้องมีนโยบายในการสร้างงานหรือสร้างอาชีพ ในแนวทางที่สอดคล้องกับความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างยั่งยืน โดยอาศัยบริบททางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันและพื้นฐานความรู้ความสามารถของสังคม และเพื่อลดความยากจนของประชาชนภายในรัฐ

ซึ่งโครงการต้นกล้าอาชีพดังกล่าว จะเป็นเพียงโครงการระยะสั้น เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ส่วนใหญ่เป็นประชาชนผู้ที่กำลังว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้สำเร็จการศึกษา แต่ก็เป็นโครงการที่จัดขึ้น โดยรัฐบาล ซึ่งถือเป็นการดำเนินการตามนโยบายอย่างหนึ่งของภาครัฐในการส่งเสริมให้มีการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับแนวคิดของข้อแนะฉบับที่ 195 (Recommendation 195) ค.ศ. 2004 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ส่วนแนวทางในการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่เป็นโครงการระยะยาวนั้น พบว่า มีเพียงการดำเนินงานของ “ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน” ในระดับจังหวัด “สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน” ในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของหน่วยงานส่วนกลาง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>78</sup> ของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐที่มีต่อประชาชน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีการกิจดังนี้<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Administrator. (2006). การส่งเสริมและประสานการพัฒนาฝีมือแรงงาน. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.dsd.go.th/index.php/component/content/article/95-a-iiia/754-a-iiia>

<sup>79</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2552). ต้นกล้าอาชีพ. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก [http://www.pisd.in.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=2](http://www.pisd.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=2)

### ฝึกเตรียมเข้าทำงาน

เป็นการฝึกอาชีพให้แก่แรงงานที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่ต้องการเข้าสู่ระบบการทำงาน ให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะและฝีมือ รวมทั้งทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน ทั้งในภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจบริการ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่(1) การฝึกอบรมฝีมือแรงงานก่อนเข้าสู่การทำงาน ให้มีสมรรถนะการปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานแต่ละสาขาอาชีพ สำหรับแรงงานใหม่ที่ยังไม่มีพื้นฐานด้านอาชีพ ดำเนินการฝึกเป็นระยะเวลา 2-12 เดือน และฝึกงานอีก 2 เดือน

(2) การฝึกอบรมฝีมือแรงงานก่อนเข้าทำงาน เพื่อเพิ่มศักยภาพของแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานในอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับแรงงานที่มีพื้นฐานด้านอาชีพ ดำเนินการฝึกเป็นระยะเวลา 35-280 ชั่วโมง (ไม่มีการฝึกงาน)

### ฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน

เป็นการฝึกเพื่อเพิ่มเติมความรู้ ทักษะ ฝีมือ ความสามารถหรือศักยภาพให้แก่ผู้ที่ทำงานอยู่แล้ว หรือผู้ที่เคยทำงานมาแล้ว ให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะในด้านอาชีพ และมีศักยภาพการทำงานที่สูงขึ้น ทั้งในด้านภาคอุตสาหกรรม และด้านบริหารจัดการ รวมทั้งการฝึกเพื่อเพิ่มเติมความรู้เสริมอื่นๆ ที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานในอาชีพหลักของแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีระยะเวลาฝึกตั้งแต่ 6 ชั่วโมงขึ้นไป

### ฝึกอาชีพเสริม (ฝึกเสริมทักษะ)

เป็นการฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มเติมความรู้ ความสามารถในสาขาอาชีพที่นอกเหนือจากอาชีพที่ปฏิบัติอยู่ตามปกติ หรือนอกเหนือจากความรู้เดิม ให้แก่ผู้ที่ทำงานอยู่แล้ว หรือผู้ว่างงานที่ประสงค์จะมีอาชีพใหม่หรืออาชีพเสริม มีระยะเวลาการฝึกตั้งแต่ 6 ชั่วโมงขึ้นไป

ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า การส่งเสริมการฝึกอาชีพหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมในระยะยาวแล้วนั้น ในประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการให้ การศึกษาและการฝึกอบรม โดยอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในด้านการศึกษาและส่งเสริมให้เกิดการสร้างงานหรือสร้างอาชีพอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานดังกล่าวให้มีบทบาทในการฝึกอาชีพและจัดอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพ เพราะหากประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันเพื่อรับรองข้อแนะนำปีที่ 195 (Recommendation 195) ค.ศ. 2004 ก็ สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อแนะเกี่ยวกับรัฐต้องมีการส่งเสริมการลงทุนด้านสาธารณูปโภค ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดข้อมูลและเทคโนโลยีที่ใช้ในการศึกษาหรือ ฝึกอบรมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยส่งเสริมให้เป็นการสร้างเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ซึ่งประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ เดิม กล่าวคือ ทั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้เกิดประสิทธิภาพมาก

ยิ่งขึ้นทำให้เกิดการยอมรับและได้รับจากนานาชาติประเทศกับการได้รับการสนับสนุนทั้งความร่วมมือในการจัดการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งการได้รับการสนับสนุนทางด้านเงินทุน เพื่อจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาที่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อแนะเกี่ยวกับรัฐต้องมีการส่งเสริมการลงทุนด้านสาธารณูปโภคทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดข้อมูลและเทคโนโลยีที่ใช้ในการศึกษาหรือฝึกอบรมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยส่งเสริมให้เป็นการสร้างเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่นระดับชาติ และระดับนานาชาติ ซึ่งประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ทั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทำให้เกิดการยอมรับและได้รับจากนานาชาติประเทศกับการได้รับการสนับสนุนทั้งความร่วมมือในการจัดการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งการได้รับการสนับสนุนทางด้านเงินทุน เพื่อจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ โดยลูกจ้างและแรงงานจะเป็นผู้ที่รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการดังกล่าวของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐในการดูแลและให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนภายในรัฐของตน

#### 4.4 แนวทางในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศ ไทย

จากแนวทางในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานตามแนวทางของต่างประเทศที่ได้เสนอมานั้น นอกจากมาตรการทางภาษีอากรที่ประเทศไทยได้ใช้อยู่ในปัจจุบัน เห็นว่าไม่พบว่ามีปัญหาแต่อย่างใด หากพบแต่เป็นปัญหาเฉพาะในแง่ของกฎหมายเท่านั้น แต่มาตรการที่จะมาช่วยในการส่งเสริมให้การพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ จากที่ได้ศึกษามา ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน สามารถมีบทบาทได้อย่างแท้จริง เพราะจะเป็นการแบ่งเบาภาระของนายจ้างที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการสนับสนุนให้ลูกจ้างได้ไปฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อค่าใช้จ่ายในกิจการของตน ย่อมจะเป็นมาตรการจูงใจได้ดีทางหนึ่ง โดยใช้ควบคู่กันกับมาตรการทางภาษีอากร

นอกจากนี้ยังเห็นควรให้ต้องมีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตามข้อแนะฉบับที่ 195 ค.ศ. 2004 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมระบบการศึกษาแบบทวิภาคีของประเทศเยอรมัน คือ ไม่ได้เป็นนักเรียนเต็มตัวแต่ผู้ที่เรียนยังคงเป็นลูกจ้างของนายจ้างตามปกติตามที่ได้เสนอไปแล้วในบทที่ 3 กล่าวคือ เป็น ระบบฝึกหัด ที่บังคับให้ลูกจ้างต้องมาเข้าโรงเรียน โดยได้รับค่าจ้างตามปกติตามสัญญาจ้างแรงงานกับนายจ้างโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาบังคับในทุกชั้นตอน เพื่อให้เกิดการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่ประเทศไทย มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพนั้นยังคงมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในด้านการใช้สิทธิที่จะลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังมีอุปสรรคและปัญหาต่อการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งปัญหามาตรการส่งเสริมที่มีอยู่ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาหามาตรการทางกฎหมาย โดยทำการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรากฎหมาย บทความ วารสาร บทบัญญัติกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นๆ รวมทั้งสนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ โดยได้ตั้งสมมติฐานในการวิจัยว่า มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยังไม่มีมาตรการส่งเสริมส่งเสริมสถานประกอบการและจูงใจลูกจ้างให้เข้าร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังขาดความชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาการลา การกำหนดอัตราค่าจ้างในระหว่างการลา และการกำหนดบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมแก่นายจ้างที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อไปพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายที่ได้จากการศึกษานั้น เห็นว่า สามารถแบ่งมาตรการทางกฎหมายออกได้เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับในทางตรง ซึ่งได้แก่ การใช้มาตรการในการบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กับมาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับในทางอ้อมซึ่งได้แก่ มาตรการทางภาษีพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

### 5.1.1 สภาพปัญหาและอุปสรรคของการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ปัญหาและอุปสรรคของการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ มาจากการไม่สามารถ “ลา” เพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ได้อย่างที่ มีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งส่งผล ให้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการไม่ สัมฤทธิ์ผล ทั้งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ต้อง ให้มีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามหลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 142 อีกด้วย ซึ่งพอ สรุปได้ดังนี้

การขาดความชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาการลา เป็นประเด็นปัญหาหลักในการใช้ สิทธิในการลา เนื่องจาก ลูกจ้างไม่สามารถรับรู้ได้ว่าสิทธิของตนมีมากน้อยเพียงไร เพราะตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้จำกัดสิทธิดังกล่าวไว้ว่า ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปรากฏว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 ได้ จำกัดสิทธิในการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ไว้ที่การใช้ดุลพินิจของนายจ้าง ในกรณีที่ ในปีที่ผ่านมา ลูกจ้างเคยได้รับอนุญาตให้ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ ความสามารถมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามสิบวันหรือสามครั้ง หรือนายจ้างได้แสดงให้เห็นว่า การลาของ ลูกจ้างอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง

แต่หากเป็นลูกจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ กลับได้รับการคุ้มครองสิทธิในการ ลาเพื่อการนั้นได้ โดยนายจ้างต้องอนุญาตให้ลาได้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีบทบัญญัติในมาตรา 149 เป็นบทกำหนดโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ยอม ปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุผลแห่งบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ทำให้การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ ที่ขัดต่อหลัก ความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

นอกจากนี้ การขาดความชัดเจนในการกำหนดอัตราค่าจ้างในระหว่างการลา เพื่อการ ฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ยังเขียนได้ทำการศึกษาและพบว่า ใน กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดอัตรารายจ่ายค่าจ้างในช่วงระยะเวลาที่ลาไว้ ซึ่งแตกต่างจาก การลาเพื่อการลารับราชการทหาร ลาป่วย ลาเพื่อทำหมั้น ลากิจ และลาคลอด ซึ่งกฎหมายคุ้มครอง แรงงานได้กำหนดระยะเวลาในการลา และอัตรารายจ่ายค่าเอาไว้ชัดเจน คงมีเพียงแต่การกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เท่ากับค่าจ้างในวันทำงาน ตลอดระยะเวลา ที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เท่านั้น ที่กำหนดให้ลูกจ้างได้รับอัตรารายจ่ายในช่วงระยะเวลาในการลา เพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนา ความรู้ความสามารถไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การไม่มีความชัดเจนดังกล่าวอาจทำให้เป็นการขัดต่อ หลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO ตามอนุสัญญาฉบับที่ 100ที่ว่าด้วยความเสมอภาค

และความเท่าเทียมกัน

แม้ในกฎหมายไทย จะได้มีการบัญญัติเพื่อคุ้มครองความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันไว้บ้างแล้ว คงเป็นแต่เพียงการคุ้มครองเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศเท่านั้น ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่เมื่อทำการเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว พบว่า ในเรื่องเดียวกัน ทั้งสองประเทศได้มีการคุ้มครองในเรื่องของอายุอย่างชัดเจนไว้แล้วด้วย จึงเป็นการชี้ให้เห็นว่า การเลือกปฏิบัติจนเกิดความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมในการใช้อายุเป็นเครื่องชี้วัด ไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว

### 5.1.2 การปรับปรุงบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

บทลงโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 149 มีเพียงโทษปรับแต่ไม่มีโทษในทางอาญา ซึ่งโทษปรับกฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นเงินจำนวน 10,000 บาท ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวเบาเกินไป และเป็นบทกำหนดโทษที่บังคับนายจ้างผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เฉพาะในกรณีที่ได้ก่ออายุต่ำกว่าสิบแปดปีใช้สิทธิในการลาตามมาตรา 52 แต่นายจ้างไม่อนุญาต หรืออนุญาตให้ลาแต่ไม่จ่ายค่าจ้าง หรือจ่ายค่าจ้างไม่ครบ หรือการที่นายจ้างปฏิบัติผิดกฎหมายในกรณีอื่นๆ ในเรื่องสิทธิในการลาดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย และหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งผลให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด และไม่สอดคล้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ

### 5.1.3 มาตรการทางภาษีอากรที่ควรให้การสนับสนุนเพิ่มเติม

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในทางอ้อมนั้น ซึ่งได้แก่ มาตรการทางภาษีอากร พบว่าควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่แรงงาน โดยใช้มาตรการทางด้านภาษี เพื่อให้สถานประกอบการหรือนายจ้างริบตัดสินใจดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน โดยหากสถานประกอบการหรือนายจ้างทำการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถของลูกจ้าง ก็จะได้รับยกเว้นภาษีและลดหย่อนภาษีอากร รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมาตรการดังกล่าว แม้จะไม่ได้มีลักษณะบังคับโดยตรง แต่ก็เป็มาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจที่ได้ผลดีทีเดียว

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะเพิ่มมาตรการลดหย่อนภาษีในการจ้างงานผู้สูงอายุและการจ้างงานผู้พิการ มาตรการภาษีเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน เช่นการจัดรถรับส่ง ที่พัก อาหาร ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มาตรการภาษีเกี่ยวกับการเปิดฝึกอบรม พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการทดสอบมาตรฐานฝีมือเพื่อจูงใจให้สถานประกอบการหรือนายจ้างจัดให้ลูกจ้างเข้ารับการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ซึ่งจากการศึกษายังพบอีกว่า การดำเนินการของประเทศไทย ได้สอดคล้องกับหลักการของแรงงานสากล ที่ออกโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) อย่างเป็นที่น่าพอใจแล้ว โดยเฉพาะการตอบรับในมาตรการส่งเสริมให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตามข้อแนะนำปีที่ 195

ค.ศ. 2004 ที่มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง เพื่อให้เกิดการส่งเสริม การพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม ทั้ง โครงการต้นกล้าอาชีพที่เป็น โครงการระยะสั้น และการ ดำเนินงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่สอดคล้องกับข้อเสนอฉบับดังกล่าวในการส่งเสริมการฝึก อาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน

แต่ก็ยังมีกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานของกฎหมายไทยบางส่วนเท่านั้น ที่ยังไม่มี ความชัดเจนและเป็นธรรมเพียงพอ โดยไม่ได้นำเอาหลักการที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO) มาปรับใช้ จึงอาจทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความยุติธรรมในเรื่องระยะเวลาของ การลาและอัตราการได้รับค่าจ้าง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 การปรับปรุงความชัดเจนเรื่องสิทธิในการลาและอัตราการจ่ายค่าจ้าง

ในส่วนแรก ผู้เขียนขอเสนอว่า ทั้งการกำหนดระยะเวลาในการลา การกำหนดอัตราค่าจ้าง ในระหว่างการลา และการกำหนดคบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมแก่นายจ้างที่ไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อ ไปพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ควรมีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม การพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และควรมีการ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางด้านภาษีเพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถาน ประกอบการตามกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังต่อไปนี้

ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการลา อายุ อัตรา ค่าจ้าง เบี้ยเลี้ยงและระยะเวลาในการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาฝีมือแรงงานไว้ในกฎหมายคุ้มครอง แรงงาน กฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 และกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้ง กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องต้องกัน เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนและเป็นธรรม โดยไม่ แบ่งแยกอายุของลูกจ้างที่จะใช้สิทธิในการลา และกำหนดระยะเวลาในการลาให้ชัดเจนว่าลูกจ้างมี สิทธิลาโดยได้รับค่าจ้างจนกว่าจะสิ้นสุดการฝึกอบรมหรือสิ้นสุดกำหนดหลักสูตรการพัฒนาฝีมือ แรงงาน และควรกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมให้ลูกจ้างที่ลามีสิทธิได้รับค่าจ้างในระหว่างการลาเท่ากับ อัตราค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ลา และได้รับเบี้ยเลี้ยงและสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545อย่างเท่าเทียมกัน โดย ไม่จำกัดอายุและเพศ โดยควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้ลูกจ้างที่ใช้สิทธิในการลาดังกล่าวสามารถ ทราบสิทธิ ทั้งระยะเวลาและวิธีการในการใช้สิทธิในการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ ความสามารถ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในเรื่องความ เสมอภาคและความเท่าเทียมกันในการลาและการได้รับค่าจ้าง

ในส่วนของการกำหนดอัตราค่าจ้างในระหว่างการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ ความสามารถ มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมและปรับบทกฎหมายที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวให้สอดคล้อง

กับหลักความเสมอภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศตามอนุสัญญาฉบับที่ 100 ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันต่อไป โดยอาจพิจารณาความชัดเจนในการกำหนดอัตราค่าจ้างของหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกามาพิจารณาประกอบในการกำหนดกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจ่ายค่าจ้าง ให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน

ดังนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของไทยยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ทั้งในเรื่องของระยะเวลาในการลา และอัตราการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ และมีการเลือกปฏิบัติในเรื่องอายุของลูกจ้างที่จะได้รับค่าจ้างในระหว่างการลา เพื่อไปฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ จึงเห็นว่าควรมีการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายในส่วนนี้ เพื่อให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างในระหว่างการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ หรือเพื่อสอวัดผลทางการศึกษาให้ได้รับค่าจ้างตามอัตราในระหว่างการลาเท่าเทียมกัน โดยไม่นำหลักเกณฑ์เรื่องอายุของลูกจ้างมาจำกัดสิทธิในการได้รับค่าจ้าง โดยกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาในการลาที่ได้รับค่าจ้าง และอัตราการจ่ายค่าจ้างเอาไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศไทย และปรับบทกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศ อังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป

### 5.2.2 ควรมีการปรับปรุงบทลงโทษแก่นายจ้างให้สูงขึ้น

การใช้สิทธิในการลาของลูกจ้างตามมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หากนายจ้างฝ่าฝืนไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาไปฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ กฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างไว้ จึงเห็นสมควรให้บัญญัติบทลงโทษแก่นายจ้างไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน “นายจ้างผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท” และขอเสนอแนะให้แก้ไขบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 52 ให้มีโทษปรับตามมาตรา 149 สูงกว่าเดิม โดยเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องบทลงโทษให้มีการเพิ่มโทษปรับในทางแพ่ง ในมาตรา 149 จากเดิมซึ่งวางหลักกฎหมายไว้ว่า ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 52 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมโทษจากที่กฎหมายบัญญัติไว้เดิมเป็นผู้ใดฝ่าฝืนไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อเข้ารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน การฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งจัดโดยสถานศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท อันเป็นการเพิ่มโทษปรับให้หนักขึ้นและครอบคลุมกว่าที่กฎหมายฉบับเดิมบัญญัติเอาไว้ และควรมีการกำหนดมาตรการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ลูกจ้างที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมเพื่อป้องกัน ควบคุมให้นายจ้างไม่กระทำการฝ่าฝืนและปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม และเป็น การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างให้เป็นมาตรฐานสากลต่อไป

### 5.2.3 ควรสนับสนุนและส่งเสริมมาตรการทางภาษีอากรให้มากขึ้น

นอกจากนี้ การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ ผู้เขียนเห็นว่า ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับภาคเอกชน โดยกำหนดไว้ในกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีให้มากยิ่งขึ้นแก่สถานประกอบการหรือนายจ้างที่จัดให้มีการฝึกอบรมหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น หากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือสถานประกอบการที่สนับสนุนให้มีการฝึกอบรมและฝึกอาชีพแก่ลูกจ้าง หรือสถานศึกษาหรือสถานฝึกอบรมวิชาชีพที่ทางราชการจัดตั้งขึ้น สามารถนำรายจ่ายมาลดหย่อนภาษีได้เพิ่มขึ้นจากเดิม 1.5 เท่า เป็น 2 เท่าของรายจ่าย โดยนำรายจ่ายที่เกิดจากการส่งลูกจ้างไปเข้ารับการศึกษาศึกษาหรือฝึกอบรมมาลงเป็นรายจ่ายที่จ่ายจากการประกอบกิจการได้ และสามารถนำรายจ่ายนั้นมาหักยกเว้นออกจากเงินได้ ที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลได้อีกจำนวนร้อยละ 100 รวมเป็น 2 เท่าของรายจ่ายที่จ่ายไปจริงเพื่อการฝึกอบรม

ซึ่งมาตรการทางภาษีที่มีอยู่เดิมได้ให้สิทธิแก่สถานประกอบการที่จัดให้มีการฝึกอบรมหรือพัฒนาฝีมือแรงงานได้รับยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร และภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเครื่องมือเครื่องจักรที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และสิทธิที่จะได้รับการหักค่าน้ำ ค่าไฟ และค่าประปา เป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนเงินที่ผู้ดำเนินการฝึกได้เสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เพื่อประโยชน์ในการคำนวณภาษีเงินได้นั้น เป็นมาตรการทางภาษีที่เหมาะสมคืออยู่แล้ว

### 5.2.4 ควรเพิ่มมาตรการส่งเสริมการให้การศึกษาและส่งเสริมอาชีพจากภาครัฐ

ผู้เขียนเห็นว่าควรพัฒนาระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเน้นขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี และ 12 ปีอย่างเร่งด่วน โดยสอดคล้องความรู้ทางด้านทักษะทางด้านอาชีพไว้ในหลักสูตรของการศึกษา โดยนำมาตรการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศเยอรมันมาเป็นหลักในการพิจารณาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สอดคล้องแนวทางในข้อเสนอขององค์การระหว่างประเทศฉบับที่ 195 ที่กำหนดให้รัฐต้องมีนโยบายในการส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยสนับสนุนการให้การศึกษาและการจัดฝึกอบรม ประเทศไทยควรเพิ่มมาตรการในการจัดทำโครงการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในลักษณะเดียวกันกับโครงการต้นกล้าอาชีพ ซึ่งเป็นโครงการที่เน้นพัฒนาทักษะ และเพิ่มศักยภาพของแรงงาน ซึ่งควรจัดให้มีโครงการในลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐบาลต้องมีการปรับปรุงในส่วนของการประชาสัมพันธ์โครงการในสื่อต่าง ๆ และแจ้งสิทธิประโยชน์จากการฝึกอบรมให้เข้าถึงประชาชนทั่วไปให้มากยิ่งขึ้น และควรปรับปรุงการจ่ายเงิน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง ค่าพาหนะและเงินอุดหนุน และค่าพาหนะในการเดินทางกลับภูมิลำเนาให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกให้ครบถ้วนรวดเร็ว และตรงตามเวลาที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของโครงการรวมทั้งควรสนับสนุนและส่งเสริม โดยการจัดหางานให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกและควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ให้ผู้รับการฝึกที่สำเร็จหลักสูตรสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนา

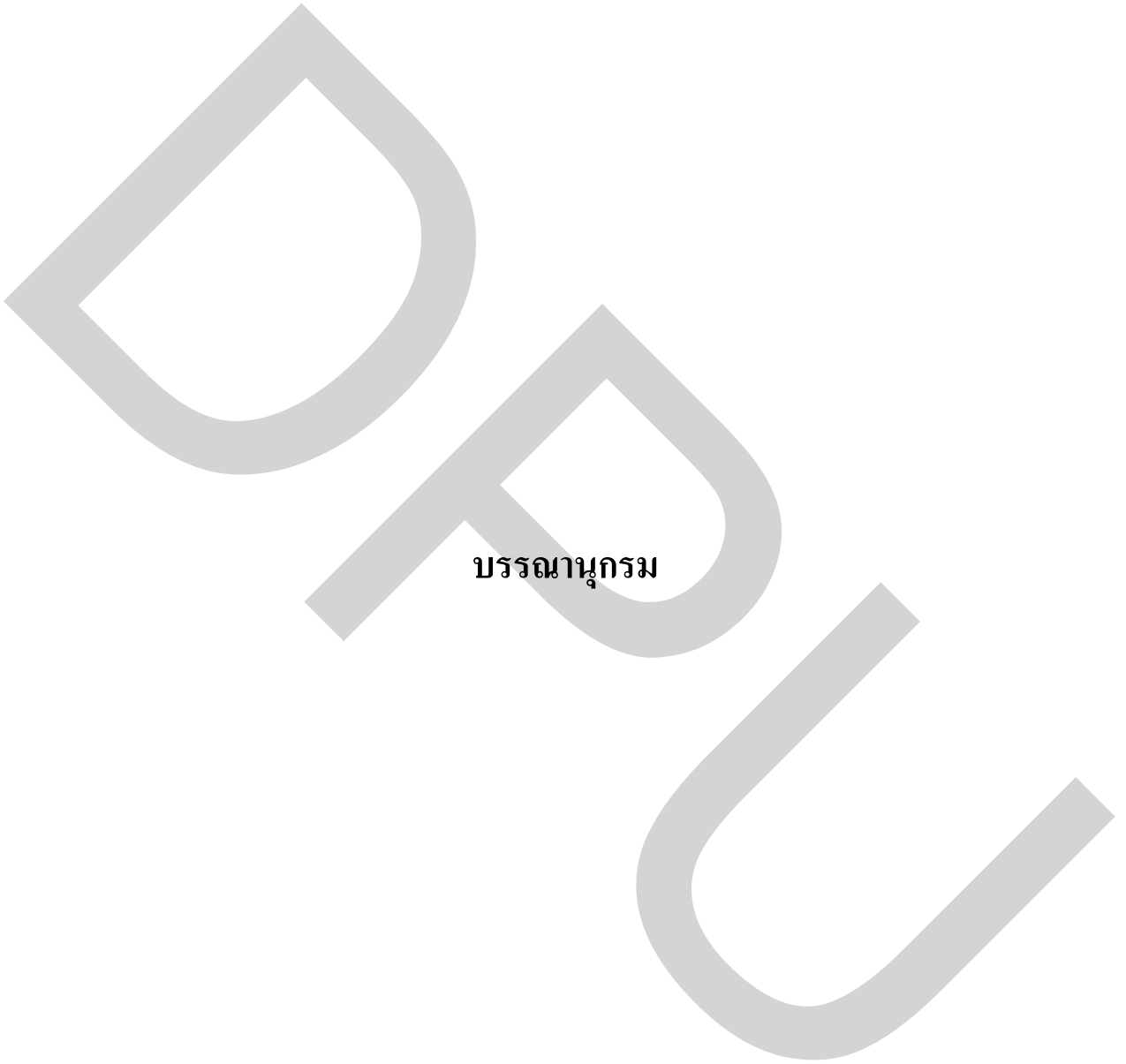
ฝีมือแรงงานในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาคุณภาพ ทักษะ และฝีมือของตนเอง

ส่วนการฝึกอาชีพในระยะยาวนั้น ควรออกเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้มีการสนับสนุนหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งก็คือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริม การให้การศึกษาและส่งเสริมอาชีพจากภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาครูฝึกให้มีความรู้ความสามารถ ในการถ่ายทอดทักษะในสาขาอาชีพต่างๆ ให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ เพื่อพัฒนาแรงงานที่มีอยู่ให้เป็น ฝีมือแรงงานแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าแนวทางนี้สอดคล้องกันกับข้อเสนอฉบับที่ 195 และยังเป็นการ สนับสนุนให้มีการศึกษาและส่งเสริมอาชีพจากภาครัฐ

### 5.2.5 แนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ

ผู้เขียนขอเสนอว่า จากแนวทางในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานตามแนวทาง ของต่างประเทศที่ได้เสนอมานั้นสามารถนำมาเป็นหลักในการพิจารณาปรับปรุง โครงสร้างใน การพัฒนาฝีมือแรงงานได้เป็นอย่างดี แต่รัฐบาลควรจะไปกฎหมายเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงานตาม มาตรการต่างๆ ให้เกิดความคล่องตัว โดยกำหนดมาตรการจูงใจเพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม เช่น การ กำหนดให้วันลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมเพิ่มเติมเป็นวันลาที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างตามกฎหมาย กลุ่มครองแรงงาน เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 140 และ ข้อเสนอที่ 148 ว่าด้วยการลาหยุดเพื่อเข้ารับการศึกษาคือ โดยได้รับค่าจ้าง

นอกจากนี้ขอแนะนำว่ารัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบกองทุนพัฒนาฝีมือ แรงงาน สามารถมีบทบาทได้อย่างแท้จริงโดยให้มีมาตรการสนับสนุนสถานประกอบการทางด้าน การเงิน โดยให้กู้ยืมเงินระยะยาวโดยไม่คิดดอกเบี้ย เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถนำเงิน ไปฝึกอบรม และพัฒนาฝีมือแรงงาน เพราะจะเป็นการแบ่งเบาภาระของนายจ้างที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการ สนับสนุนให้ลูกจ้างได้ไปฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ และสมควรแก้ไขบทบัญญัติ เกี่ยวกับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้ผู้ผ่านการรับรองความสามารถสามารถกู้ยืมเงินกองทุนไป ใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพได้ ย่อมจะเป็นมาตรการจูงใจได้ดีทางหนึ่ง โดยใช้ควบคู่กันกับ มาตรการทางภาษีอากร เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นไปตามข้อเสนอฉบับที่ 195 ค.ศ. 2004 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมระบบการศึกษาแบบทวิภาคีของประเทศเยอรมัน คือ ไม่ได้เป็นนักเรียน เต็มตัว แต่ผู้ที่เรียนยังคงเป็นลูกจ้างของนายจ้างตามปกติ ตามที่ได้เสนอไปแล้วในบทที่ 3 กล่าวคือเป็น ระบบฝึกหัดที่บังคับให้ลูกจ้างต้องมาเข้าโรงเรียน โดยได้รับค่าจ้างตามปกติตามสัญญาจ้างแรงงานกับ นายจ้าง โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาบังคับในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการส่งเสริมอย่างเป็น รูปธรรมประเทศไทย ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ทันกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคมในโลกปัจจุบัน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีทักษะฝีมือแรงงานอยู่ในระดับมาตรฐานสากล เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ



**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. (2547). คู่มือการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการ  
พัฒนาฝีมือแรงงาน. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- \_\_\_\_\_. (2547). คู่มือการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- \_\_\_\_\_. (2547). หนังสือแนะนำกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- \_\_\_\_\_. (2548). แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือ  
แรงงาน พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2547). 75 ปีแห่งความสัมพันธ์กับองค์การแรงงาน  
ระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กรมพัฒนาฝีมือแรงงานสำนักมาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน. (2547). ร่างคู่มือปฏิบัติงานของ  
เจ้าหน้าที่เรื่องเงินสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ฝ่ายมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กองแรงงานระหว่าง  
ประเทศ. (2544). มาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.  
กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง
- ชัยสิทธิ์ ตรีชูธรรม. (2541). กฎหมายภาษีอากรเล่ม 1. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- เปรี๊ยะ กุมภ. (2520). เทคนิคการฝึกอบรม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
ประสานมิตร.
- เริงลักษณ์ ไรจนพันธ์. (2529). เทคนิคการฝึกอบรม. ภาควิชาเทคโนโลยีทางการศึกษา. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- วีระพันธ์ สิทธิพงศ์. (ม.ป.ป.). การอาชีพและเทคนิคศึกษาสากลเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ:  
เอ.พี.กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์.
- สุดาศิริ วศวงศ์. (2543). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา.
- สุนทร สุนันท์ชัย. (2529). การศึกษานอกโรงเรียนเส้นทางที่ไม่สิ้นสุด. กรุงเทพฯ:  
อมรินทร์การพิมพ์.

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 6 ขอนแก่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. (2548). **ข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์จากการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน.** ขอนแก่น: สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 6

อมร รักษาสัตย์. (2514). **การบริหารโครงการพัฒนาประเทศ: การศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงานโครงการผลิตข้าว.** กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### วิทยานิพนธ์

ธนิกานต์ เอี่ยมอ่อง. (2553). **มาตรฐานความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ค.ศ. 1981 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิกร พรายแสงเพชร. (ม.ป.ป.). **ปัญหาแรงงานในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นันทรัตน์ เชื้อสถาปนศิริ. (2544). **ศักยภาพของสถานประกอบการในการดำเนินการฝึกอาชีพระบบทวิภาคี.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประสงค์ อยู่ดี. (2544). **เรื่องการศึกษาผลสัมฤทธิ์การฝึกอาชีพหลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงานของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกลาง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงสวัสดิการและสังคม.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาพัฒนาสังคม. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี. (2551). **มาตรการทางภาษีอากรเพื่อส่งเสริมกิจการสาธารณกุศล.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อาจันต์ อินจันทร์. (2550). **การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ของผู้บริหารสถานประกอบการด้านอุตสาหกรรม ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.

อุชุกร ก้องพานิชกุล. (2522). **มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทย**  
**เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา : ศึกษากรณีพลังงานน้ำมันและพลังงานไฟฟ้า.**  
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### เอกสารอื่นๆ

กฤษฎกร ชาติสกุล. (2548). **ปัญหาความไม่เสมอภาคในการทำงานของลูกจ้างตามกฎหมาย**

**คุ้มครองแรงงาน** สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:  
 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ชมพร โล้วชรินทร์. (2541). **การประเมินผลความสำเร็จของการฝึกอบรมหลักสูตรยกระดับฝีมือ**  
**แรงงาน ศึกษากรณีผู้เข้ารับการฝึกยกระดับฝีมือรุ่นที่ 3/2541.** ภาคนิพนธ์ปริญญา  
 มหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บุญศักดิ์ ใจจงกิจ. (2540). **การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ.** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

บุญศักดิ์ ใจจงกิจ. (2541). **การประกอบการยกทรงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติประเด็นการ**  
**ฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาอาชีพ.** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ  
 การศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2548). **โครงการศึกษาความต้องการด้านการฝึกอบรมในเขตเศรษฐกิจ**  
**ชายแดนจังหวัดเชียงรายและอนุภูมิภาคุ่มแม่ฮ่องสอน.** เชียงราย: มหาวิทยาลัย  
 แม่ฟ้าหลวง.

สุรพล ปธานวนิช และอัญชลี ค้อคงคา. (2539). **การศึกษาความต้องการของการตลาดแรงงาน**  
**ในการจัดฝึกอาชีพในจังหวัดสมุทรปราการและพื้นที่ใกล้เคียง** (รายงานการวิจัย).  
 กรุงเทพฯ. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ฝ่ายประชาสัมพันธ์. (2011). กพร. จับมือ JAVADA ประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553,  
 จาก <http://www.dsd.go.th/index.php/component/content/article/1-ciafss/1287---javada>

- นางอารี เตชะวันโต. (2011). ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดนครราชสีมา. คำถามคำตอบเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงิน สมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานประจำปี 2549. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://nrsd.go.th/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id>
- สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี. (2550). สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2550-03-20.html#29>
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2552). ต้นกล้าอาชีพ. 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.tonkla-archeep.com/why.html>
- Administrator. (2006). การส่งเสริมและประสานการพัฒนาฝีมือแรงงาน. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.dsd.go.th/index.php/component/content/article/95-a-iiia/754-a-iiia>
- Administrator . (2011). กองส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2553, จาก <http://home.dsd.go.th/SDPAA>

### กฎหมาย

- กฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541. (2541, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115, ตอนที่ 49 ก. หน้า 18.
- กฎกระทรวงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2541. (2541, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115, ตอนที่ 49 ก. หน้า 20.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (16 เมษายน พ.ศ. 2515)
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 12) เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (8 มกราคม พ.ศ. 2533)
- ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง สาขาอาชีพที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (19 มีนาคม พ.ศ. 2546).
- ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการศึกษาเข้าทำงาน (1 กันยายน พ.ศ. 2546).
- ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (12 เมษายน พ.ศ. 2547).
- ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน (16 มิถุนายน พ.ศ. 2546).

ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง กำหนดรายการตามสัญญาการฝึกเตรียมเข้าทำงาน (16 มิถุนายน พ.ศ. 2546).

ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความเห็นชอบรายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกเตรียมเข้าทำงาน (2 กรกฎาคม 2546).

ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง คุณสมบัติของครูฝึกเตรียมเข้าทำงาน (13 สิงหาคม พ.ศ. 2546).

ประกาศกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ 8) เรื่องการลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (9 กรกฎาคม พ.ศ. 2546).

ประกาศกรมศุลกากร ที่ 39/2546 เรื่องระเบียบพิธีสำหรับการยกเว้นอากรสำหรับเครื่องมือเครื่องจักร และอุปกรณ์ ที่ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานนำเข้ามาในราชอาณาจักรไทย.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. (2541, 22 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 115, ตอนที่ 62 ก. หน้า 27.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545. (2545, 1 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119, ตอนที่ 98/1.

## ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

Flippo, B. Edwin. (1961). **Principles of Personnel Administration**. New York : McGraw-Hill.

Victor Thuronyi. (1998). **Tax Law Design and Drafting**. Washington D.C.: International Monetary Fund.

### ELECTRONIC SOURCES

Financing Technical and Vocational Skills Development. (2008). Development Technical and Vocational Skills in Africa. Retrieved December 15, 2010, from [in-africa-2008/financing-technical-and-vocational-skills-development/financing-continuing-](http://www.in-africa-2008/financing-technical-and-vocational-skills-development/financing-continuing-)

International Labor Organization (ILO). (2009). Promoting jobs, protecting people. Retrieved December 15, 2010, from [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

The Japan Institute for Labor Policy and Training (JILPT). (2010). Main Labor Economic Indicator. Retrieved March 15, 2010, from [www.jil.go.jp](http://www.jil.go.jp)

The Rationale for Technical and Vocational Skills Development. (2008). Developing Technical and Vocational Skills in Africa. Retrieved December 15, 2010, from <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/in-depth/developing-technical-and-vocational-skills-http://home.dsd.go.th/SDPAA>

Skill Development Policies and International Cooperation in East and South-East Asia. (2007). Working Group for International Cooperation in Skill Development. Retrieved December 15, 2010, from <http://www.norrag.org/medias/documents/pdf/Publications/papers/Paaper11.pdf>

United States support for Iraq during the Iran–Iraq war. (2011). December 15, 2010, from [training-encouraging-enterprises%e2%80%99-participation](#)

## LAWS

Convention 100 Equal Remuneration 1951.

Convention 111 Discrimination Employment and Occupation. **Discrimination (Employment and Occupation).**

Equal Pay Act 1963.

Fair Labor Standards Act.

Convention 142. **Human Resources Development Convention.**

Labor Standards Act.

Recommendation 90. **Equal Remuneration Recommendation.**

Recommendation 111. **Discrimination (Employment and Occupation).**

Recommendation 117. **Vocational Training Recommendation 150.**

Recommendation 150. **Human Resources Development Recommendation.**

The Older Workers Benefit Protection Act of 1990.

Vocational Ability Development and Promotion Act. **Human Resources Development Promotion Act.**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายธงชัย พ่วงภักดี

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหงปีการศึกษา 2533

ประวัติการทำงาน

ปฏิบัติงาน ตำแหน่งนิติกร ศาลแพ่ง พ.ศ. 2536 – พ.ศ. 2538  
หัวหน้าสำนักกฎหมายกรมกักตุนายความ