สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 2945
วันที่ 27 เม.ย. 2553

ด่วนที่สุด

ที่ รง ๐๔๑๑ / ๒๒๓๓

กระทรวงแรงงาน
ถนนมิตรไมตรี ดินแดง
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๖ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๕๕๘๑ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๐๒๓ / ๖๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘
๒. บันทึกของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ....
๓. พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕
๔. กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการจัดหางาน พ.ศ.๒๕๔๕
๕. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๑
๖. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๕
๗. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงแรงงานเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นที่เห็นสมควร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

กระทรวงแรงงานขอเรียนชี้แจงและเสนอความเห็นดังนี้

๑. ในเชิงข้อเท็จจริง การดำเนินงานเกี่ยวกับสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพทั้งหมดเป็นภารกิจของกระทรวงแรงงานที่ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วภายใต้การดำเนินภารกิจของกรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง จึงเห็นว่าบทบาทและภารกิจของสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของกระทรวงแรงงานซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลการบริหารด้านแรงงานทั้งระบบ นอกจากนี้ **สำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพิจารณาโครงสร้างและภารกิจของส่วนราชการต่างๆของประเทศ ได้เคยมีหนังสือ ที่ นร ๑๐๒๓ / ๖๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘ รายงานรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) สรุปว่าตามลักษณะภารกิจแล้วสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพควรอยู่ในกำกับของกระทรวงแรงงานซึ่งถือว่าเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบการบริหาร**

/ การใช้ ...

การใช้กำลังคนของประเทศ จึงพอจะถือได้ว่าประเด็นที่เกี่ยวกับการดำเนินภารกิจนี้ได้ข้อยุติไปแล้วว่าเป็นภารกิจของกระทรวงแรงงาน (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

๒. กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคย ให้ข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๙ ในการพิจารณา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. .... ในหน้าที่ ๔ – ๕ ว่า

... สำหรับกลุ่มบุคคลที่จะได้รับผลตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ ได้แก่นักเรียน นักศึกษา ผู้หางานทำ และลูกจ้างของสถานประกอบการ ซึ่งในเรื่องนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ เห็นด้วยกับคำชี้แจงของผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งให้ความเห็นว่าการฝึกงานสำหรับผู้กำลังศึกษาในสถานศึกษา โดยเฉพาะสถาบันอาชีวศึกษา และการฝึกอาชีพสำหรับผู้ที่จะเข้าทำงานในสถานประกอบการควรแยกจากกันเพราะวัตถุประสงค์ของการฝึกนั้นต่างกัน สำหรับอาชีวศึกษา (Vocational education) นั้น เป็นการศึกษาความรู้ทั่วไป และทฤษฎีทางวิชาช่างเพื่อจะนำไปปรับใช้กับการทำงานในอนาคต ส่วนการฝึกงานในสถานประกอบการเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของการศึกษา เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับประสบการณ์จากการทำงานจริงในสถานประกอบการเท่านั้น แต่**การฝึกอาชีพ (Vocational training) มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาความรู้ความชำนาญในอาชีพเฉพาะอย่าง เพื่อให้ผู้รับ การฝึกเป็นช่างฝีมือ (skilled labour) จึงต้องฝึกหัดทำงานจริงโดยมีการศึกษาทฤษฎีประกอบเป็นส่วนน้อยและการฝึกจะต้องมีขั้นตอนและระยะเวลารวมทั้งต้องมีการทดสอบมาตรฐานการฝึกที่เป็นระบบการฝึกอาชีพในความหมายหลังนี้มีทั้งการฝึกอาชีพในสถาบันหรือศูนย์ฝึกอาชีพ (institution-based training)** ซึ่งในประเทศไทยมีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การฝึกอาชีพและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ที่ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานของกรมแรงงานและการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ (industry-based training) ซึ่งเป็นการฝึกปฏิบัติงานของลูกจ้างฝึกหัดงาน (apprentice) โดยที่**การฝึกงานของนักเรียน นักศึกษา และการฝึกอาชีพมีความมุ่งหมายต่างกัน** จึงไม่อาจนำมาตรการเดียวกันมาใช้บังคับเพราะจะได้ผลไม่ตรงตามความมุ่งหมายนั้น ๆ การจัดการอาชีวศึกษาควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือทบวงมหาวิทยาลัย ส่วน**การจัดการฝึกอาชีพควรอยู่ในความรับผิดชอบของ กรมแรงงานและการประสานงานระหว่างสองหน่วยงานนี้เพื่อให้มีการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับ ความต้องการของตลาดแรงงาน ...** (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๓. ในเชิงข้อกฎหมาย การดำเนินงานเพื่อจัดตั้งสถาบันพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพ มีหลักการ เหตุผล ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕

หมวด ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี มาตรา ๖ กำหนดไว้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมายการติดตาม

/ และประเมิน...

และประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี **หรือที่มิได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ**

หมวด ๑๕ กระทรวงแรงงาน มาตรา ๓๔ กำหนดไว้ว่า กระทรวงแรงงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ**การบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน** ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน

หมวด ๑๘ กระทรวงศึกษาธิการ มาตรา ๔๐ กำหนดไว้ว่า กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และ**มาตรฐานการศึกษา** สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ แล้วจะเห็นได้ว่าหลักการ เหตุผล ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพ **เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน** ซึ่งเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานโดยตรง **ดังนั้นภารกิจนี้จึงควรมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนี้ต่อไป** (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

(๒) กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการจัดหางาน พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๑ ได้กำหนดไว้ว่า ให้กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีภารกิจเกี่ยวกับ ... โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๓) พัฒนาระบบ รูปแบบ มาตรการ และวิธีการด้านการจัดหางาน จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของกระทรวง **รวมทั้งกำหนดมาตรฐานอาชีพและอุตสาหกรรม**

ดังนั้นภารกิจในการกำหนดมาตรฐานอาชีพ (Occupational Standard) เป็นภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔)

(๓) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๑

มาตรา ๔ "อัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ" หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดขึ้นในแต่ละสาขาอาชีพตามมาตรฐานฝีมือ

/มาตรา ๗๕ ...

มาตรา ๗๕ คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (๔) กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ

จึงเห็นได้ว่าในการกำหนดอัตราค่าจ้างตามระดับฝีมือ ความรู้ ความสามารถ และทัศนคติในการทำงาน (มาตรฐานฝีมือ) ของกำลังแรงงานของประเทศ ได้มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องนี้อยู่แล้ว โดยในการดำเนินงานได้มีการประสานงานกับสมาคม องค์กรอาชีพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแต่งตั้งในรูปคณะกรรมการให้ทำหน้าที่วิเคราะห์และกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือของแต่ละกลุ่มสาขาอาชีพ **ดังนั้นประโยชน์ของการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพในส่วนนี้ จึงไม่มีความจำเป็นโดยสิ้นเชิง** (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๕)

(๔) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๕ หมวด ๒ มาตรฐานฝีมือแรงงาน มาตรา ๒๒ กำหนดไว้ว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน**ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติในสาขาอาชีพต่าง ๆ** เสนอรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติที่รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว **ให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานนำไปใช้ในการจัดให้มีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพนั้น ตามมาตรา ๒๓ หรือให้ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานนำไปใช้ในการดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพนั้นตามมาตรา ๒๔**

คุณสมบัติของผู้เข้ารับการทดสอบ **วิธีการทดสอบ และการออกหนังสือรับรองว่าเป็นผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด**

ตามกฎหมายนี้ **มาตรฐานฝีมือแรงงาน** หมายความว่า ข้อกำหนดทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดระดับระดับฝีมือ ความรู้ ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพในสาขาต่าง ๆ สำหรับ**การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน** หมายความว่า การทดสอบฝีมือ ความรู้ ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพตามเกณฑ์กำหนดของมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๖)

หลักการ เหตุผล ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพ ในส่วนนี้ จึงถือเป็นส่วนที่มีการทับซ้อนภารกิจของกระทรวงแรงงานอย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานฝีมือแรงงาน (Skill Standard) ภายใต้ภารกิจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือ มาตรฐานสมรรถนะ (Competency Standard) ภายใต้การดำเนินงานของสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ล้วนแล้วแต่เป็นการกำหนดเกณฑ์เพื่อใช้ในการวัดระดับฝีมือ ความรู้ ความสามารถและทัศนคติในการทำงานของกำลังแรงงานที่ทำงานหรือประกอบอาชีพในสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งสิ้น จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกันอย่างสิ้นเชิง

/นอกจากนี้ ...

นอกจากนี้ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานในนามของประเทศไทยได้ร่วมมือกับประเทศกลุ่มอาเซียน และองค์การระหว่างประเทศ (ILO) ดำเนินการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานอาเซียนของแต่ละสาขาอาชีพขึ้นใช้ และในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ จะใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานอาเซียนเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศร่วมกัน

(๕) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า " คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ " เรียกโดยย่อว่า " กพร.ปช. " ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ...

ข้อ ๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพของผู้อยู่ในกำลังแรงงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๒) ประสานแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ระหว่างระบบการศึกษากับระบบการพัฒนากำลังแรงงานให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องตามนโยบายแห่งรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๗)

จึงเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของสถาบันพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพ ในส่วนนี้ได้มีคณะกรรมการระดับชาติ คือ คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานดำเนินการอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบเพิ่มขึ้นอันจะทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณ เพียงแต่กระทรวงแรงงาน (ในเรื่อง Competency) และกระทรวงศึกษาธิการ (ในเรื่อง Education) จะต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการ โดยยึดถือตัวแรงงานเป็นสำคัญต้องให้มี Competency ทันกับเทคโนโลยีและความต้องการของตลาดแรงงาน ดังนั้นการจัดตั้งสถาบันพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์กรมหาชน) ขึ้นมาโดยขัดกับหลักการดังกล่าวจะไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) **ระบุชัดเจนว่าจะต้องอาศัยกระบวนการ Social Dialog และไตรภาคี โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ประชุมหารือกันเพื่อแก้ปัญหาตามหลัก PPP (Public Private Participation)**

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายไพฑูรย์ แก้วทอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
กลุ่มงานกฎหมาย
โทร./โทรสาร ๐ ๒๒๔๘ ๓๘๖๗