

การพัฒนากรอบกฎหมายเพื่อส่งเสริมระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีในการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน รองรับการค้าและการลงทุน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

นายณัฐพล สุกุลเมฆา*

๑. บทนำ

การพัฒนาแรงงานให้มีทักษะและสมรรถนะสอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและภาคบริการ เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อันมีผลโดยตรงต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความท้าทายของการค้าและการลงทุนในบริบทเศรษฐกิจโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงสร้างการผลิตกำลังคนของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในสาขาวิชาชีพและสายเทคนิค ทั้งนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากค่านิยมทางสังคมที่มุ่งเน้นการศึกษาในสายสามัญเพื่อศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเป็นหลัก ขณะที่การอาชีวศึกษาซึ่งเป็นสายวิชาชีพมักถูกมองว่าเป็นทางเลือกสำหรับผู้ที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ อันส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลในการผลิตกำลังคน กล่าวคือ มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นจำนวนมากในบางสาขา แต่แรงงานฝีมือในระดับช่างเทคนิคและวิชาชีพยังคงขาดแคลน นำไปสู่ปัญหาการว่างงานของบัณฑิตที่สวนทางกับการขาดแคลนแรงงานทักษะเฉพาะด้านซึ่งเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนภาคอุตสาหกรรมของประเทศ

ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะของแรงงานกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นภายใต้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแนวทาง Thailand 4.0^๑ ที่มุ่งเน้นการยกระดับโครงสร้างเศรษฐกิจจากฐานการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยกำหนดกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศเพื่อก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง ความเหลื่อมล้ำ และความไม่สมดุลของการพัฒนา ซึ่งกลุ่มอุตสาหกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยกำลังแรงงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะในระดับสูง ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านระบบการศึกษาที่สามารถผลิต

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๙

** บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

^๑ Thailand 4.0 คือ แผนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจฐานนวัตกรรม โดยเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และการยกระดับทักษะแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แบ่งเป็น ๔ องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (๑) เปลี่ยนจากการเกษตรแบบดั้งเดิม (Traditional Farming) ในปัจจุบันไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการบริหารจัดการและเทคโนโลยี (Smart Farming) (๒) เปลี่ยนจาก Traditional SMEs หรือ SMEs ที่มีอยู่ให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา ไปสู่การเป็น Smart Enterprises และ Startups ที่มีศักยภาพสูง (๓) เปลี่ยนจาก Traditional Services ซึ่งมีการสร้างมูลค่าค่อนข้างต่ำไปสู่ High Value Service (๔) เปลี่ยนจากแรงงานทักษะต่ำไปสู่แรงงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะสูง (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “ประเทศไทย 4.0 Thailand 4.0 คือ”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙ จาก <https://www.opm.go.th/opmportal/pageconfig/viewcontent/viewcontent1.asp?pageid=1555&directory=12904&contents=30504>)

กำลังคนให้มีทักษะตรงความต้องการของภาคอุตสาหกรรม และสามารถปฏิบัติงานได้จริง จึงเป็นภารกิจที่สำคัญเร่งด่วนของรัฐ โดยเฉพาะการส่งเสริมระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีอันเป็นรูปแบบการจัดการศึกษาที่บูรณาการการเรียนรู้ทางทฤษฎีในสถานศึกษากับการฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการ ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการสนับสนุนบทบาทของภาคอุตสาหกรรมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทักษะและมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของนายจ้าง แต่ยังเป็นการสร้างเสริมประสบการณ์จากการทำงานจริงให้แก่ผู้เรียน เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจึงสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ทันที อันเป็นการลดภาระต้นทุนในการฝึกอบรมของภาคเอกชนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้แรงงานโดยรวม

บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับในระดับสากลเพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การยกระดับทักษะฝีมือแรงงานและเสริมสร้างศักยภาพในการรองรับการค้าและการลงทุนของประเทศในระยะยาวต่อไป

๒. พัฒนาการและกรอบแนวคิดของระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี^๒

ระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นรูปแบบการจัดการศึกษาที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาแรงงานที่มีคุณภาพและสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีพัฒนาการสืบย้อนได้ไปถึงยุคกลาง ซึ่งการประกอบอาชีพด้านช่างฝีมือ (Handwerk) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสมาคมวิชาชีพ (Zunft)^๓ อันมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มของช่างฝีมือในสาขาเดียวกันเพื่อทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่วิชาชีพ มาตรฐานการผลิต และกระบวนการฝึกอาชีพอย่างเป็นระบบ โดยมีการจัดลำดับขั้นตอนของการพัฒนาทักษะวิชาชีพไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ผู้เรียนเริ่มต้นในสถานะผู้ฝึกงาน (Lehrling) ซึ่งได้รับการถ่ายทอดความรู้และทักษะจากช่างผู้ชำนาญการ (Meister) ผ่านการฝึกปฏิบัติงานจริง ก่อนที่จะพัฒนาเป็นลูกมือ (Geselle) และสามารถเลื่อนสถานะเป็นช่างผู้ชำนาญการได้เมื่อผ่านการทดสอบและได้รับการรับรองตามหลักเกณฑ์ของสมาคม ทั้งนี้ การฝึกอบรมดังกล่าว

^๒Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Dossier Bildung, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙ จาก <https://www.bpb.de/themen/bildung/dossier-bildung>

^๓ในยุคกลาง "Zunft" มีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพของช่างฝีมือที่จัดตั้งขึ้นในเขตเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและจัดระเบียบการประกอบอาชีพในสาขาที่ถนัดกรรมแต่ละประเภทอย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานการฝึกอบรมวิชาชีพ การควบคุมคุณภาพการผลิต ตลอดจนการคุ้มครองผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก โดยสิทธิในการประกอบอาชีพช่างฝีมือที่อยู่ภายใต้สมาคมจะสงวนไว้สำหรับสมาชิกของสมาคมเท่านั้น อันเป็นที่มาของ "ระบบบังคับสังกัดสมาคมวิชาชีพ" (Zunftzwang) ที่กำหนดขึ้นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานแห่งวิชาชีพผ่านกฎระเบียบภายในองค์กร (Zunftordnung) แต่ในขณะเดียวกันระบบนี้ก็มีผลเป็นการจำกัดการเข้าสู่อาชีพช่างฝีมือ ทำให้เกิดการผูกขาดทั้งในด้านการผลิตและการฝึกอาชีพ ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของปรัสเซีย (Stein-Hardenbergsche Reformen) ในปี ค.ศ. ๑๘๑๐ - ๑๘๑๑ จึงได้มีการตรากฎหมายยกเลิกเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบช่างฝีมือใดต้องสังกัดสมาคมวิชาชีพนั้น และนำหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (Gewerbefreiheit) มาใช้บังคับแทน ส่งผลให้บุคคลทุกคนมีสิทธิโดยชอบในการเลือกประกอบอาชีพได้อย่างอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงขององค์กรวิชาชีพ อันเป็นการวางรากฐานในการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบัน

มิได้มุ่งเน้นเพียงทักษะเชิงปฏิบัติเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงการปลูกฝังระเบียบวินัยและจริยธรรมแห่งวิชาชีพควบคู่กันไปด้วย

อย่างไรก็ดี แม้โครงสร้างการจัดระบบฝึกอบรมเช่นว่านี้จะมีส่วนสำคัญในการรักษามาตรฐานวิชาชีพและคุณภาพแรงงาน แต่ก็มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคมในการเข้าสู่วิชาชีพและการประกอบอาชีพ ตลอดจนควบคุมจำนวนผู้ประกอบการอาชีพและการแข่งขันอย่างเข้มงวดจนขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ เมื่อต่อมารูปแบบการผลิตเปลี่ยนผ่านสู่การผลิตเชิงอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานที่มีทักษะหลากหลายและสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี ระบบสมาคมวิชาชีพที่เคยมีบทบาทสำคัญในระยะเริ่มต้นจึงกลับกลายเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูป

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ อันเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่มีการผลิตแบบแบ่งงานกันทำและการผลิตสินค้าได้ในปริมาณมาก ระบบการฝึกอาชีพแบบดั้งเดิมจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัว ประกอบกับแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ^๔ ที่มุ่งลดข้อจำกัดของระบบผูกขาดและการแทรกแซงของรัฐ ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปในปรัสเซีย (Stein-Hardenbergsche Reformen) โดยมีการยกเลิกระบบบังคับสังกัดสมาคมวิชาชีพ (Zunftzwang) และประกาศใช้หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (Gewerbefreiheit) ในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๑๐ - ๑๘๑๑ ที่กำหนดให้การประกอบอาชีพอยู่ภายใต้ระบบอนุญาต โดยผู้ประสงค์จะประกอบกิจการควบคุมต้องได้รับใบอนุญาต (Gewerbeschein) ตามกฎหมายโดยไม่ต้องสังกัดองค์กรวิชาชีพ เช่นเดิม สมาคมช่างฝีมือจึงเปลี่ยนสถานะจากองค์กรบังคับเป็นองค์กรสมัครใจและเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง อันเป็นการสนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม^๕

อย่างไรก็ดี การลดบทบาทของสมาคมวิชาชีพในฐานะกลไกกำกับดูแลดั้งเดิม แม้จะเพิ่มความคล่องตัวทางเศรษฐกิจแต่กลับทำให้เกิดปัญหาคุณภาพแรงงานและมาตรฐานวิชาชีพเนื่องจากขาดระบบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ โดยระบบอนุญาตตามกฎหมายนั้นมุ่งเน้นเพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะในการประกอบกิจการ มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับคุณภาพของการฝึกอาชีพหรือมาตรฐานวิชาชีพโดยตรง ประกอบกับความต้องการแรงงานที่มีทั้งความรู้เชิงทฤษฎีและทักษะเชิงปฏิบัติในระดับสูงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ระบบการพัฒนาทักษะแรงงานในช่วงเปลี่ยนผ่านยังไม่สามารถตอบสนองต่อภาคอุตสาหกรรมได้อย่างเพียงพอ กรณีจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำหนดกรอบกฎหมายและกลไกกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพช่างฝีมือใหม่เพื่อฟื้นฟูและยกระดับการฝึกอาชีพให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองช่างฝีมือ ค.ศ. ๑๘๙๗ (Handwerkerschutzgesetz) จึงถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการวางรากฐานของระบบการฝึกอาชีพสมัยใหม่ โดยกฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งสภาหอการค้าช่างฝีมือ (Handwerkskammern) เป็นองค์กรกำกับดูแลในเชิงสถาบัน กำหนด

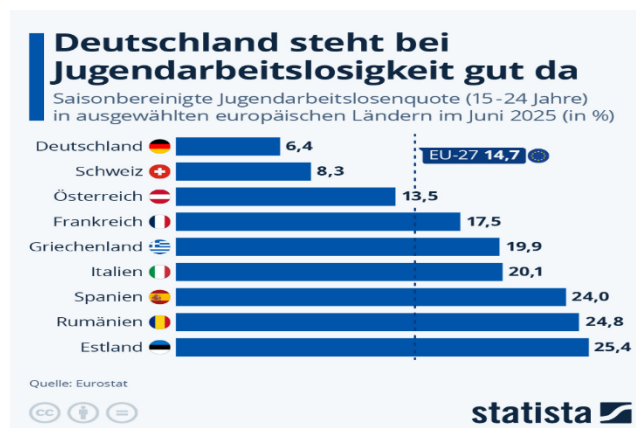
^๔แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ Adam Smith ที่มุ่งหมายให้มีการปลดปล่อยศักยภาพของปัจเจกบุคคลในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ โดยถือว่าการจัดข้อจำกัดอันเกิดจากผูกขาดของระบบองค์กรวิชาชีพ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการส่งเสริมการค้าและการแข่งขันที่เสรี ประกอบกับการปฏิวัติทางเทคโนโลยีและการขยายตัวของโรงงานขนาดใหญ่ในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทและอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้นในขณะที่ช่างฝีมือถูกลดทอนความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้ดำเนินนโยบายเพื่อรับมือต่อความท้าทายดังกล่าวในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยเยอรมนีเลือกใช้แนวทางที่ยังคงให้ความสำคัญกับวิชาชีพหัตถกรรมและฟื้นฟูระบบสมาคมวิชาชีพขึ้นมาอีกครั้งภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

^๕Kinderzeitmaschine, "Was waren die preußischen Reformen?", สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.kinderzeitmaschine.de/neuzeit/franzoesische-revolution/lucys-wissensbox/in-deutschen-landen/was-waren-die-preussischen-reformen/>

ระบบการฝึกงานและมาตรฐานการฝึกอาชีพ ตลอดจนวางมาตรการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบแรงงานฝึกหัด^๖ พร้อมทั้งฟื้นฟูการรวมกลุ่มของวิชาชีพโดยสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของภาคเอกชน และกำหนดบทบาทและหน้าที่ของช่างผู้ชำนาญการ (Meister) ในฐานะผู้ฝึกวิชาชีพที่ถ่ายทอดความรู้ และทักษะเพื่อเป็นการประกันคุณภาพของการฝึกอาชีพ อันเป็นการสถาปนาฐานรากของระบบการฝึกอาชีพในกฎหมายเป็นครั้งแรก

ต่อมา จึงได้มีการพัฒนากรอบกฎหมายให้เป็นระบบและมีความเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น ผ่านการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบช่างฝีมือ (Handwerksordnung: HwO) ค.ศ. ๑๙๕๓ และกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา (Berufsbildungsgesetz: BBiG) ค.ศ. ๑๙๖๙ ซึ่งมีได้เพียงกำหนดมาตรฐานการฝึกอาชีพ สิทธิและหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง และกลไกการรับรองคุณวุฒิเท่านั้น หากยังวางโครงสร้างเชิงระบบของการจัดการอาชีวศึกษา “ทวิภาคี” โดยกำหนดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในสถานประกอบการ และสถานศึกษา (Berufsschule) ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ

พัฒนาการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างของระบบการฝึกอาชีพจากรูปแบบดั้งเดิมที่การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพและการเข้าสู่อาชีพผูกขาดโดยสมาคมวิชาชีพในยุคกลาง ไปสู่การเปิดเสรีการประกอบอาชีพภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมที่รัฐเข้ามากำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต่อมาพัฒนาเป็นระบบผสมผสานที่มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจน อันเป็นรากฐานของระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีในปัจจุบัน ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากลว่าเป็นกลไกสำคัญในการผลิตกำลังแรงงานที่มีคุณภาพและตอบสนองต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการลดอัตราการว่างงานในกลุ่มเยาวชน (Jugendarbeitslosigkeit) ของเยอรมนีให้อยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในยุโรป เนื่องจากเป็นระบบที่เชื่อมโยงการเรียนรู้กับการปฏิบัติงานจริงและเอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านจากการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงานได้โดยตรง อันเป็นข้อได้เปรียบเชิงโครงสร้างที่สะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในข้อมูลเชิงสถิติ



^๖การเอารัดเอาเปรียบแรงงานฝึกหัด (Lehrlingszüchterei) เป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลายอันเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการขยายตัวของระบบการผลิตแบบโรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดความต้องการแรงงานต้นทุนต่ำในปริมาณมาก โดยสถานประกอบการมุ่งใช้แรงงานต้นทุนต่ำแทนการจัดให้มีการฝึกอบรมอย่างแท้จริง กล่าวคือมีการรับผู้ฝึกงานจำนวนมากโดยมิได้จัดให้มีการถ่ายทอดทักษะตามมาตรฐานวิชาชีพ หรือกำหนดระยะเวลาการฝึกงานโดยมิได้คำนึงถึงคุณภาพของการเรียนรู้ ประกอบกับการยกเลิกระบบกำกับดูแลโดยสมาคมวิชาชีพ ทำให้ขาดกลไกควบคุมคุณภาพการฝึกงาน สภาพการณ์ดังกล่าวจึงนับเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการกำกับดูแลการฝึกงานให้เป็นระบบและมีมาตรฐานยิ่งขึ้น

ข้อมูลจาก <https://de.statista.com/infografik/34972/saisonbereinigte-jugendarbeitslosenquote-in-europa/>

๓.สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา (Berufsbildungsgesetz: BBiG)^๗

กฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา (BBiG) ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง^๘ ที่กำหนดกรอบในการฝึกอาชีพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางระบบในการถ่ายทอดพื้นฐานความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพ อันเป็นการเตรียมความพร้อมของบุคคลในการเข้าสู่อาชีพในสาขาที่ได้รับการรับรอง โดยคำว่า “การอาชีวศึกษา” ตามกฎหมายฉบับนี้มีความหมายกว้าง มิได้จำกัดอยู่เพียงการฝึกอาชีพ หากยังรวมถึงการเตรียมความพร้อมก่อนการฝึกอาชีพ การฝึกอบรมเพิ่มเติม และการฝึกเปลี่ยนอาชีพด้วย อันเป็นกระบวนการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยมุ่งเสริมสร้างและยกระดับศักยภาพของบุคคลในระยะยาวตามแนวทางการเรียนรู้ตลอดชีวิต (มาตรา ๑)

ลักษณะการเป็น “ระบบทวิภาคี” ของการอาชีวศึกษาของเยอรมนีปรากฏชัดจากสถานที่ที่ใช้ในการจัดการศึกษา (Lernorte der Berufsbildung) กล่าวคือ การเรียนการสอนดำเนินการควบคู่กันหลายแหล่งเรียนรู้ ได้แก่ สถานประกอบการ (Betrieb) ซึ่งทำหน้าที่ฝึกทักษะเชิงปฏิบัติ โรงเรียนอาชีวศึกษา (Berufsschule) ซึ่งทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้เชิงทฤษฎี และสถานฝึกอาชีพอื่นนอกสถานประกอบการในกรณีที่เป็น โดยกฎหมายกำหนดให้แหล่งเรียนรู้ดังกล่าวต้องดำเนินการร่วมกันอย่างเป็นระบบและบูรณาการภารกิจให้สอดคล้องกัน (Lernortkooperation) (มาตรา ๒) เพื่อให้การพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การฝึกในสถานประกอบการจะดำเนินการตามแผนการฝึกที่จัดทำขึ้นตามกรอบมาตรฐานที่กำหนดไว้ในระเบียบการฝึกอาชีพ โดยต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักสูตรของโรงเรียนอาชีวศึกษา เพื่อให้การเรียนรู้เชิงทฤษฎีและการฝึกปฏิบัติเสริมกันได้อย่างเป็นระบบ (Lernortkooperation)

อย่างไรก็ดี กฎหมายมิได้กำหนดให้การฝึกอาชีพทุกสาขาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐทั้งหมด แต่กำหนดให้เป็นในดุลพินิจของรัฐที่จะประกาศให้วิชาชีพสาขาใดสาขาหนึ่งเป็น “สาขาวิชาชีพรับรอง” (anerkannter Ausbildungsberuf) โดยคำนึงถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากระบวนการฝึกอบรมในสาขาวิชาชีพนั้นจะมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ (มาตรา ๔) โดยรัฐจะออกระเบียบการฝึกอาชีพ (Ausbildungsordnung) สำหรับแต่ละสาขาวิชาชีพที่ได้รับการรับรอง ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับชื่ออาชีพ ระยะเวลาการฝึก แผนการฝึก^๙ ขอบเขตของทักษะ ความรู้ และความสามารถที่ต้องได้รับ ตลอดจน

^๗Stepstone GmbH, “Berufsbildungsgesetz (BBiG)”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙ จาก <https://www.stepstone.de/e-recruiting/hr-wissen/arbeitsmarkt/berufsbildungsgesetz/>

^๘สถานะความเป็นกฎหมายกลางของกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา (Berufsbildungsgesetz: BBiG) พิจารณาได้จากบทบัญญัติในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้ (มาตรา ๓) ที่กำหนดให้นำกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่การฝึกอาชีพ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เป็นอย่างอื่น โดยมีข้อยกเว้นการใช้บังคับแก่การฝึกอาชีพในการศึกษาระดับอุดมศึกษาและการศึกษาในระบบโรงเรียนของรัฐ การฝึกอาชีพในความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน เช่น ลูกจ้างหรือพนักงานราชการ ตลอดจนการฝึกอาชีพในเรื่องพาณิชย์บางประเภท

^๙ระเบียบการฝึกอาชีพจะระบุแผนการฝึก (Ausbildungsrahmenplan) ที่เป็นกรอบมาตรฐานในการฝึกอาชีพ (Rahmengesetz) เพื่อให้สถานประกอบการที่ประสงค์จะเข้าร่วมจัดการศึกษาทวิภาคีทราบถึงเกณฑ์ด้านระยะเวลาและเนื้อหาที่จะต้องถ่ายทอดในการฝึกอาชีพ โดยแผนดังกล่าวจะกำหนดให้สอดคล้องกับหลักสูตรของโรงเรียนอาชีวศึกษา เพื่อให้การฝึกในสถานประกอบการและการเรียนในสถานศึกษาเกื้อหนุนกันได้อย่างเป็นระบบ โดยในทางปฏิบัติเมื่อสถานประกอบการรับผู้ประสงค์จะเข้ารับการศึกษา เข้าฝึกงานในสถานประกอบการของตนแล้ว จะประสานไปยังโรงเรียนอาชีวศึกษาเพื่อวางแผนการจัดการเรียนการสอนร่วมกัน ซึ่งโดยปกติผู้ฝึกจะเข้าเรียน

หลักเกณฑ์และมาตรฐานการสอบ (มาตรา ๕) อันเป็นกลไกในการประกันคุณภาพของกระบวนการฝึกอาชีพ ทั้งนี้ สาขาวิชาชีพที่รับรองที่อยู่ภายใต้ระบบการฝึกอาชีพตามกฎหมายฉบับนี้แตกต่างจากวิชาชีพควบคุมตามกฎหมายเฉพาะ (reglementierte Berufe) ซึ่งผู้ประกอบการวิชาชีพต้องได้รับใบอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนก่อนจึงจะประกอบอาชีพนั้นได้ อันเป็นการควบคุมการเข้าสู่อาชีพโดยตรง ขณะที่ระบบการรับรองสาขาวิชาชีพตามกฎหมายนี้มุ่งกำหนดมาตรฐานของกระบวนการฝึกอาชีพเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษามีคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับในตลาดแรงงานทั่วประเทศ

การฝึกอาชีพในส่วนที่เป็นการฝึกในสถานประกอบการ (betriebliche Ausbildung) ตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา เริ่มต้นจากการที่ผู้ประสงค์จะเข้ารับการฝึกสมัครเข้ารับการฝึกกับสถานประกอบการ และเมื่อผ่านกระบวนการคัดเลือกและได้รับการตอบรับแล้ว สถานประกอบการซึ่งเป็นผู้ฝึก (Ausbildende) และผู้เข้ารับการฝึก (Auszubildende) จะต้องจัดทำสัญญาฝึกอาชีพ (Berufsausbildungsvertrag) เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกัน โดยกฎหมายกำหนดให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญา (Berufsausbildungsverhältnis) ซึ่งต้องกำหนดสาระสำคัญของการฝึกไว้อย่างครบถ้วนและจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร (มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการฝึกอาชีพจะมุ่งพัฒนาทักษะ ความรู้ และความสามารถของผู้เข้ารับการฝึก มิใช่เป็นการใช้แรงงานในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบ

ในกรอบของนิติสัมพันธ์ดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาไว้อย่างชัดเจน โดยผู้เข้ารับการฝึกมีหน้าที่แสวงหาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ปฏิบัติตามระเบียบของการฝึกและข้อกำหนดของสถานประกอบการ เข้าร่วมการฝึกทั้งในสถานประกอบการและสถานศึกษา ตลอดจนดูแลรักษาทรัพย์สินและรักษาความลับของสถานประกอบการ (มาตรา ๑๓) ขณะที่ผู้ฝึกมีหน้าที่จัดให้มีการฝึกอาชีพตามมาตรฐานที่กำหนด ถ่ายทอดความรู้และทักษะที่จำเป็น จัดสภาพแวดล้อมและระยะเวลาการฝึกให้เหมาะสม และกำกับดูแลให้การฝึกดำเนินไปอย่างครบถ้วนและปลอดภัย (มาตรา ๑๔) นอกจากนี้ กฎหมายยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนและการคุ้มครองผู้เข้ารับการฝึกในเรื่องต่าง ๆ เช่น การปล่อยตัวเพื่อเข้าเรียนภาคทฤษฎีในโรงเรียนอาชีวศึกษาและเพื่อเข้ารับการสอบ (มาตรา ๑๕) การจ่ายค่าตอบแทนขั้นต่ำและการปรับเพิ่มตามระยะเวลาการฝึก ตลอดจนการจ่ายค่าตอบแทนในกรณีลาป่วยหรือไม่สามารถปฏิบัติงานได้ (มาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๑๙) อันเป็นการนำหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาปรับใช้กับนิติสัมพันธ์ดังกล่าวเท่าที่สภาพของเรื่องการฝึกอาชีพจะเปิดช่องให้กระทำได้

สัญญาฝึกอาชีพที่คู่สัญญาจัดทำขึ้นแล้วจะต้องนำไปขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาชีพนั้น^{๑๐} ก่อนหรือโดยพลันภายหลังเริ่มการฝึกเพื่อให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของสัญญา คุณสมบัติของสถานประกอบการ ผู้ฝึก และความเหมาะสม

ภาคทฤษฎีหนึ่งถึงสองวันต่อสัปดาห์ ส่วนช่วงเวลาที่เหลือจะฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการ แต่ในบางกรณีอาจฝึกปฏิบัติงานในสถานประกอบการติดต่อกันในช่วงเวลาหนึ่งแล้วจึงเข้าเรียนภาคทฤษฎีต่อเนื่องกันก็ได้

^{๑๐}หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการฝึกอาชีพจะแตกต่างกันไปตามสาขาวิชาชีพ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๑ โดยสภาหอการค้าช่างฝีมือ (Handwerkskammer) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการฝึกอาชีพในงานช่างฝีมือ ในขณะที่สภาหอการค้าและอุตสาหกรรม (Industrie- und Handelskammer) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการฝึกอาชีพในงานพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม โดยสภาวิชาชีพดังกล่าวเป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (Körperschaft des öffentlichen Rechts) ประกอบด้วยผู้ประกอบการในสาขาวิชาชีพนั้นเป็นสมาชิก และได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในการควบคุมการฝึกอาชีพภายใต้การกำกับของรัฐเพื่อให้การฝึกอาชีพสอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการแต่ละประเภท

ของการจัดการฝึกให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๓๖) โดยหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาว่าสัญญาและเงื่อนไขการฝึกเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ หากปรากฏข้อบกพร่องย่อมมีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือไม่รับขึ้นทะเบียนได้ อันเป็นกลไกในการถ่วงดุลและกำกับดูแลคุณภาพของการฝึกอาชีพตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ทั้งนี้ แม้ว่าความสัมพันธ์ในการฝึกอาชีพระหว่างผู้ฝึกและผู้เข้ารับการฝึกจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ก็เป็นนิติสัมพันธ์พิเศษที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและเชื่อมโยงกับหลักการคุ้มครองแรงงานอย่างใกล้ชิด โดยให้นำหลักกฎหมายแรงงานมาใช้บังคับกับสัญญาฝึกอาชีพด้วยโดยอนุโลม (มาตรา ๑๐ วรรคสอง)

องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มั่นใจได้ว่าการฝึกอาชีพในระบบทวิภาคีจะสามารถพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพของผู้เข้ารับการฝึกได้อย่างแท้จริง คือ มาตรฐานของสถานประกอบการที่เป็นผู้ฝึก (Eignung der Ausbildungsstätte) โดยสถานประกอบการต้องมีลักษณะและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการถ่ายทอดทักษะ ความรู้ และความสามารถตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการฝึกอาชีพ ทั้งในด้านกระบวนการผลิตหรือการให้บริการ เครื่องมือและอุปกรณ์ ตลอดจนโครงสร้างการทำงานที่สามารถรองรับการเรียนรู้เชิงปฏิบัติได้อย่างแท้จริง (มาตรา ๒๗) อีกทั้งต้องจัดทำแผนการฝึกอาชีพในสถานประกอบการให้สอดคล้องกับแผนการฝึกตามกฎหมาย เพื่อให้การฝึกดำเนินไปอย่างเป็นระบบและครบถ้วน นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีจำนวนเพียงพอ โดยต้องรักษาสัดส่วนระหว่างผู้เข้ารับการฝึกกับผู้ฝึก หรือผู้มีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพให้อยู่ในระดับที่ไม่กระทบต่อคุณภาพของการฝึก ตลอดจนกำหนดให้ผู้ฝึกต้องมีคุณสมบัติทั้งในด้านวิชาชีพและด้านการสอนตามที่กฎหมายกำหนด^{๑๑} (มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๐) พร้อมกันนี้ กฎหมายยังกำหนดกลไกการตรวจสอบและกำกับดูแลความเหมาะสมของสถานประกอบการ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบทั้งก่อนและระหว่างการฝึก อาจสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องหรือเพิกถอนสิทธิในการฝึกหากไม่เป็นไปตามมาตรฐาน (มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๕)

สำหรับการประเมินผลการฝึกอาชีพ กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำผ่านระบบการสอบที่มีมาตรฐานเดียวกัน โดยองค์กรวิชาชีพ เช่น สภาหอการค้าและอุตสาหกรรม สภาหอการค้าช่างฝีมือ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานจัดสอบและรับรองคุณวุฒิ (มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๘) ทั้งนี้ การประเมินผลดังกล่าวจะประกอบด้วยการสอบระหว่างภาคและการสอบปลายภาคซึ่งเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์โดยรวมว่าผู้เข้ารับการฝึกได้บรรลุ “ความสามารถในการประกอบอาชีพ” (berufliche Handlungsfähigkeit) ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ (มาตรา ๓๘) โดยผลการสอบปลายภาคเป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้รับคุณวุฒิวิชาชีพที่ได้รับการรับรอง ในการดำเนินการสอบจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ (Prüfungsausschuss) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้น เพื่อให้การประเมินผลเป็นไปด้วยความเป็นกลาง โปร่งใส และสะท้อนความต้องการของภาคเศรษฐกิจอย่างแท้จริง (มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดแนวทางการสอบ พิจารณาผลการสอบ และรับรองผลการประเมินทั้งในส่วน of ความรู้ภาคทฤษฎีและทักษะเชิงปฏิบัติ การสอบวัดผลนี้จึงเป็นกลไกสำคัญที่ยืนยันว่าผู้เข้ารับการฝึกได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามมาตรฐานวิชาชีพที่กฎหมายกำหนด และทำให้คุณวุฒิที่ได้รับมีความ

^{๑๑}กฎหมายกำหนดให้ผู้ฝึกต้องมีความรู้ ทักษะ และความสามารถทางวิชาชีพและทางการสอน (berufs- und arbeitspädagogische Eignung) โดยต้องแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันคุณสมบัติของผู้ฝึกจะเป็นไปตามกฎระเบียบว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ฝึก (Ausbilder-Eignungsverordnung: AEVO) ที่กำหนดให้ผู้ฝึกจะต้องผ่านการทดสอบตามหลักเกณฑ์ (AdA-Schein)

น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับในระดับประเทศ ซึ่งการที่องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการสอบและรับรองคุณวุฒิของผู้เข้ารับการฝึกยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทการมีส่วนร่วมในการควบคุมคุณภาพการฝึกวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพที่มีพัฒนาการสืบย้อนได้ไปจนถึงยุคกลาง แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป กฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา (BBiG) ได้วางกรอบกฎหมายของระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีไว้อย่างครบถ้วน ตั้งแต่นิยามและวัตถุประสงค์ของการอาชีวศึกษา การกำหนดสาขาวิชาชีพรับรองและระเบียบการฝึกอาชีพ การจัดการเรียนรู้ในหลายแหล่งเรียนรู้ร่วมกัน นิติสัมพันธ์ตามสัญญาฝึกอาชีพระหว่างผู้ฝึกกับผู้เข้ารับการฝึก มาตรฐานของสถานประกอบการที่เป็นผู้ฝึก ตลอดจนระบบการขึ้นทะเบียน การกำกับดูแล และการสอบรับรองคุณวุฒิ อันทำให้การฝึกอาชีพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ และสามารถเชื่อมโยงการศึกษาเข้ากับตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของความเข้มแข็งของระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีในทางปฏิบัติ

๔. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกรอบกฎหมายการอาชีวศึกษาทวิภาคีของประเทศไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของไทยที่ควบคุมดูแลการฝึกอบรมวิชาชีพให้ได้มาตรฐานสากล จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้ “การอาชีวศึกษา” หมายถึงกระบวนการผลิตและพัฒนากำลังคนในด้านวิชาชีพ ระดับฝีมือ ระดับเทคนิค และระดับเทคโนโลยี (มาตรา ๔) และวางหลักให้การจัดการศึกษาต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้ผู้เรียนมีทั้งความรู้เชิงทฤษฎี และสมรรถนะเชิงปฏิบัติ (มาตรา ๖) ทั้งนี้ การจัดการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพแบ่งเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาระบบทวิภาคี โดยกำหนดให้สถานศึกษาอาชีวศึกษาต้องมุ่งเน้นการจัดการศึกษา “ระบบทวิภาคี” เป็นสำคัญ (มาตรา ๘ วรรคสอง) อันเป็นรูปแบบการจัดการศึกษาที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาและสถานประกอบการในการจัดหลักสูตร การเรียน การสอน และการประเมินผล โดยผู้เรียนได้รับการถ่ายทอดความรู้ทั้งในสถานศึกษาและฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓)) และให้การจัดการศึกษาดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงระหว่างสถานศึกษาและสถานประกอบการ (มาตรา ๕๑) พร้อมทั้งกำหนดกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยสถานประกอบการที่ให้ความร่วมมือในการฝึกอบรมวิชาชีพอาจได้รับสิทธิประโยชน์อันได้แก่การสนับสนุนด้านวิชาการ และทรัพยากรและการเชิดชูเกียรติ (มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๕) นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติถึงคุณสมบัติของ “ครูฝึกในสถานประกอบการ” ซึ่งต้องมีทั้งคุณวุฒิทางวิชาชีพ ประสบการณ์ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (มาตรา ๕๕)

ต่อมา ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง มาตรฐานการจัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อให้สถานศึกษาและสถานประกอบการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีเนื้อหาครอบคลุมการจัดทำแผนการเรียน แผนการฝึกอาชีพ การวัดและการประเมินผลร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและสถานประกอบการ (ข้อ ๔) คุณลักษณะของผู้สำเร็จการศึกษา (ข้อ ๕) ระยะเวลา

การฝึกในสถานประกอบการ (ข้อ ๖) หน้าที่ของสถานศึกษาและสถานประกอบการ เช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาและสถานประกอบการ การจัดทำสัญญาการฝึกอาชีพระหว่างผู้เรียนและสถานประกอบการ การจัดทำแผนการฝึกและการนิเทศ การเตรียมความพร้อมของผู้เรียน การกำกับติดตามและประเมินผลร่วมกัน (ข้อ ๙ และข้อ ๑๐) รวมทั้งกำหนดอัตราส่วนและคุณสมบัติของครูฝึก ตลอดจนระบบการประกันคุณภาพและการวัดผลตามสภาพจริง (ข้อ ๑๑ ถึงข้อ ๑๖)

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยได้กำหนดกรอบการจัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคีในลักษณะของ “ความร่วมมือ” ระหว่างสถานศึกษาและสถานประกอบการ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งมีอำนาจกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และแนวทางในการจัดการศึกษา อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าวยังคงมีลักษณะเป็น “กรอบเชิงนโยบาย” ที่เปิดช่องให้สถานศึกษาและสถานประกอบการสามารถตกลงในรายละเอียดร่วมกันได้ ซึ่งแม้จะมีข้อดีในเรื่องความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ แต่ก็ขาดสภาพบังคับที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการฝึกอาชีพที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า ทักษะและความรู้ที่นักเรียนได้รับจากประสบการณ์การทำงานจริงในสถานประกอบการจะสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและได้มาตรฐานในระดับที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปในสาขาวิชาชีพนั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา (BBiG) ของประเทศเยอรมนีที่ใช้ “กฎหมายกลาง” เป็นกลไกขับเคลื่อนมาตรฐานการฝึกอาชีพให้มีความเป็นเอกภาพ โดยรัฐใช้อำนาจกำหนด “สาขาวิชาชีพรับรอง” และออกระเบียบการฝึกอาชีพที่มีผลผูกพันโดยตรงต่อสถานประกอบการ อีกทั้งยังกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เข้ารับการฝึก โดยให้สถานะทางกฎหมายแก่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฝึกกับผู้เข้ารับการฝึกในลักษณะ “นิติสัมพันธ์ตามสัญญา” ภายใต้การกำกับของกฎหมาย และกำหนดให้ต้องขึ้นทะเบียนสัญญากับองค์กรวิชาชีพ เช่น หอการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งมีบทบาทเป็นหน่วยกำกับดูแล (zuständige Stellen) อย่างชัดเจน เพื่อให้มีการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของรายละเอียดในสัญญาว่าเป็นไปตามกรอบมาตรฐานการฝึกอาชีพหรือไม่ ในขณะที่ระบบกฎหมายไทยแม้จะกำหนดให้มีการทำสัญญาฝึกอาชีพระหว่างผู้เรียนและสถานประกอบการ และกำหนดให้สถานศึกษาต้องกำกับติดตามการฝึกอาชีพ แต่ไม่ได้ยกระดับความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นนิติสัมพันธ์เฉพาะภายใต้การควบคุมของกฎหมายเป็นพิเศษในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ระบบกฎหมายของเยอรมนีมีหลักการรับรองสถานประกอบการที่ประสงค์เข้าร่วมจัดการศึกษาระบบทวิภาคีและผู้ฝึกที่เข้มงวด รวมทั้งมีระบบการสอบวัดผลกลางที่เป็นมาตรฐานระดับประเทศ และดำเนินการโดยองค์กรวิชาชีพ ซึ่งทำให้คุณวุฒิวิชาชีพมีความน่าเชื่อถือสูงและเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานโดยตรง ส่วนระบบการอาชีวศึกษาของไทยนั้น แม้มีการกำหนดมาตรฐานและการประเมินผล แต่ยังมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจและพึ่งพากลไกของสถานศึกษาและสถานประกอบการแต่ละแห่งเป็นสำคัญที่อาจมีความพร้อมด้านบุคลากรและคุณภาพของทรัพยากร โดยเฉพาะเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดการศึกษาและประเมินผลที่แตกต่างกันได้

๕. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกรอบกฎหมายไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายข้างต้นพบว่า การอาชีวศึกษาระบบทวิภาคีของเยอรมนีประสบความสำเร็จจากการบูรณาการ “กฎหมาย มาตรฐานวิชาชีพ

และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ” เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ แม้การฝึกอาชีพจะก่อให้เกิดต้นทุนแก่สถานประกอบการในระยะเริ่มต้น แต่สามารถสร้างประโยชน์ในระยะยาว โดยเฉพาะการลดต้นทุนในการสรรหาบุคลากรและการสร้างแรงงานที่มีทักษะตรงความต้องการขององค์กร^{๑๒} ทั้งนี้ ประเทศไทยเยมรณีนียังให้การสนับสนุนระบบดังกล่าวผ่านมาตรการจูงใจทางภาษีและการเงิน ซึ่งช่วยลดภาระต้นทุนและเพิ่มแรงจูงใจในการเข้าร่วมของภาคเอกชน^{๑๓} ดังนั้น เพื่อยกระดับระบบอาชีวศึกษาวิชาชีพของประเทศไทย จึงเห็นควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

๕.๑ การพัฒนาระบบ “สาขาวิชาชีพรับรอง” ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อให้มาตรฐานการฝึกอาชีพมีความชัดเจนและมีผลผูกพัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของคุณวุฒิวิชาชีพและความเชื่อมั่นของตลาดแรงงาน กล่าวคือ ควรกำหนดให้รัฐมีอำนาจกำหนดและประกาศรายชื่อสาขาวิชาชีพที่อยู่ภายใต้ระบบการรับรองโดยพิจารณาจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ โครงสร้างตลาดแรงงาน และความต้องการกำลังคนในแต่ละสาขา โดยสาขาวิชาชีพดังกล่าวจะต้องมี “มาตรฐานการฝึกอาชีพ” ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งสถานศึกษาและสถานประกอบการในระบบวิชาชีพต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด อันจะเป็นการยกระดับคุณภาพของการฝึกอาชีพและป้องกันความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานระหว่างสถานประกอบการที่เข้าร่วมจัดการศึกษา^{๑๔} พร้อมกันนี้ ควรกำหนดกลไกในการปรับปรุงมาตรฐานอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลง

^{๑๒}ข้อมูลการสำรวจของสถาบันวิจัยการอาชีวศึกษาแห่งสหพันธ์ (BIBB) ซึ่งอาศัยข้อมูลจากสถานประกอบการมากกว่า ๔,๐๐๐ แห่ง พบว่า ในปีการฝึกอาชีพ ๒๐๒๒/๒๐๒๓ สถานประกอบการมีต้นทุนรวมเฉลี่ยประมาณ ๒๖,๒๐๐ ยูโรต่อผู้เข้ารับการฝึก โดยผู้เข้ารับการฝึกสามารถสร้างผลผลิตคิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑๘,๑๐๐ ยูโรหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๗๐ ของต้นทุนดังกล่าว ส่งผลให้ต้นทุนสุทธิลดลง และในบางกรณีสามารถก่อให้เกิดผลตอบแทนสุทธิได้ ในขณะที่เดียวกันการสรรหาบุคลากรจากตลาดแรงงานภายนอกกลับมีต้นทุนสูงและมีความไม่แน่นอน โดยต้นทุนการสรรหาบุคลากรเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ ๑๓,๗๐๐ ยูโรต่อหนึ่งตำแหน่ง และเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๖๕ เมื่อเทียบกับการสำรวจในอดีต ซึ่งสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของต้นทุนสุทธิของการฝึกอาชีพที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๒๘ อีกทั้งสถานประกอบการจำนวนมากยังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานและใช้ระยะเวลาในการสรรหานานขึ้น ด้วยเหตุนี้ แม้จะมีภาระต้นทุนในระยะเริ่มต้น แต่สถานประกอบการยังคงมีความพร้อมในการลงทุนในระบบการฝึกอาชีพ โดยในปีดังกล่าวมีการลงทุนรวมประมาณ ๙,๗ พันล้านยูโร และสถานประกอบการส่วนใหญ่ยังคงพึงพอใจกับสัดส่วนต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ ทำให้ยังคงมีการฝึกอาชีพอย่างต่อเนื่อง (Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Pressemitteilung, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙ จาก https://www.bibb.de/de/pressemitteilung_210430.php)

^{๑๓}นโยบายภาษีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดมาตรการสนับสนุนที่เอื้อต่อการเข้าร่วมจัดการฝึกอาชีพ โดยเปิดโอกาสให้สถานประกอบการสามารถนำค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอาชีพ เช่น ค่าตอบแทนผู้เข้ารับการฝึก ค่าใช้จ่ายบุคลากรผู้ฝึก และค่าวัสดุอุปกรณ์การฝึก มาหักเป็นรายจ่ายของกิจการเพื่อประโยชน์ในการคำนวณภาษีได้ เนื่องจากถือเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการโดยตรง

^{๑๔}แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานอาชีพและรับรองสมรรถนะของบุคคลในแต่ละสาขาแล้วก็ตาม แต่กลไกดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการรับรองภาคความสมัครใจและมีได้เชื่อมโยงกับระบบการจัดการอาชีวศึกษาวิชาชีพทำให้ยังไม่มียผลผูกพันเชิงโครงสร้าง ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการพัฒนาระบบ “สาขาวิชาชีพรับรอง” จึงอาจกระทำได้โดยการยกระดับและบูรณาการกลไกที่มีอยู่ให้มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพเข้ากับหลักสูตรอาชีวศึกษา การฝึกในสถานประกอบการ และการรับรองผลสัมฤทธิ์ของผู้สำเร็จการฝึกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะทำให้คุณวุฒิวิชาชีพมีความน่าเชื่อถือและสามารถใช้เป็นกลไกกลางในการกำกับคุณภาพของกำลังแรงงานได้อย่างแท้จริง

ของโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยเปิดโอกาสให้ภาคอุตสาหกรรมและองค์กรวิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางการพิจารณาปรับปรุงมาตรฐานดังกล่าวด้วย

๕.๒ การเพิ่มบทบาทขององค์กรวิชาชีพหรือภาคอุตสาหกรรมในการจัดการศึกษา

โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรวิชาชีพหรือภาคอุตสาหกรรมได้เข้ามามีบทบาทในฐานะ “หน่วยกำกับดูแล” ร่วมกับรัฐในลักษณะการบริหารจัดการตนเองในแต่ละสาขาวิชาชีพ อันเป็นการกระจายภารกิจและความรับผิดชอบในการกำกับดูแลการฝึกอาชีพที่ปัจจุบันเป็นการรวมศูนย์โดยรัฐผูกขาดการใช้อำนาจเพื่อให้การกำหนดและบังคับใช้มาตรฐานการฝึกอาชีพสะท้อนความต้องการของภาคเศรษฐกิจอย่างแท้จริง กล่าวคือ ควรกำหนดให้มีองค์กรกลางตามสาขาวิชาชีพหรือกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีสถานะทางกฎหมายชัดเจนทำหน้าที่กำกับดูแลการฝึกอาชีพในทางปฏิบัติ^{๑๕} เช่น การขึ้นทะเบียนสัญญาฝึกอาชีพ การตรวจสอบความเหมาะสมของสถานประกอบการ การรับรองคุณสมบัติของผู้ฝึกและครูฝึก ตลอดจนการจัดสอบและรับรองคุณวุฒิวิชาชีพ โดยดำเนินการภายใต้กรอบมาตรฐานที่รัฐกำหนด ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจดำเนินการในเชิงเทคนิคและปฏิบัติ ขณะที่รัฐยังคงทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรฐานกลาง และกำกับดูแลในภาพรวม เพื่อรักษาคุณภาพระหว่างความยืดหยุ่นของภาคเอกชนกับความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันจะทำให้ระบบการฝึกอาชีพมีความคล่องตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเปลี่ยนผ่านของการดำเนินการ อาจเริ่มต้นจากการเพิ่มบทบาทขององค์กรวิชาชีพที่มีอยู่เดิมหรือจัดตั้งกลไกเฉพาะกิจในสาขาอุตสาหกรรมสำคัญ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไม่กระทบต่อมาตรฐานการคุ้มครองผู้เรียนและคุณภาพของระบบโดยรวม

๕.๓ การพัฒนามาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจแก่สถานประกอบการที่เข้าร่วม

จัดการอาชีวศึกษาทวิภาคี เพื่อชดเชยภาระต้นทุนในระยะเริ่มต้นของการฝึกอาชีพและกระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวอาจรวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การหักค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการฝึกอาชีพเป็นรายจ่ายทางธุรกิจ และการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้ความช่วยเหลือ โดยต้องคำนึงถึงการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐประกอบด้วย นอกจากนี้ มาตรการจูงใจดังกล่าวควรกำหนดให้มีลักษณะเชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ของการฝึกอาชีพ เช่น ระดับคุณภาพของการฝึก อัตราการสำเร็จการศึกษา หรือการรับผู้สำเร็จการฝึกเข้าทำงานในสถานประกอบการ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรของรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และลดปัญหาการเข้าร่วมระบบแต่เพียงในเชิงรูปแบบโดยอาศัยช่องทางการรับนักเรียนฝึกหัดเข้าทำงานในสถานประกอบการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์จากรัฐซึ่งที่มิได้มีการถ่ายความรู้

^{๑๕}ปัจจุบันประเทศไทยมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมในการจัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคีแล้วในทางปฏิบัติ ดังเช่นกรณีการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างกรมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เพื่อพัฒนาหลักสูตร ส่งเสริมการฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการ และยกระดับทักษะกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม โดยเป็นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private-Partnership: PPP) อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือดังกล่าวยังตั้งอยู่บนฐานของข้อตกลงเชิงนโยบายและความสมัครใจเป็นสำคัญ จึงอาจพัฒนาไปสู่รูปแบบ “กลไกกำกับร่วมเชิงสถาบัน” ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ชัดเจนในทางกฎหมาย เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานและการกำกับดูแลการฝึกอาชีพมีความเป็นระบบและยั่งยืนยิ่งขึ้น (ผู้จัดการออนไลน์, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙ จาก <https://mgronline.com/business/detail/9690000029596>)

และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานวิชาชีพอันเป็นวัตถุประสงค์ของมาตรฐานการจูงใจ
ที่ให้แก่สถานประกอบการอย่างแท้จริง

๕.๔ การพัฒนาระบบการติดตาม ประเมินผล และรับรองคุณวุฒิวิชาชีพ

ให้มีความเป็นเอกภาพในระดับประเทศ เพื่อให้ผลของการฝึกอาชีพมีมาตรฐานที่ชัดเจน สามารถ
เปรียบเทียบได้ และได้รับการยอมรับในตลาดแรงงานอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มี
หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ครอบคลุมทั้งการประเมินระหว่างการฝึก
และการประเมินเมื่อสิ้นสุดการฝึก โดยจัดให้มีหน่วยงานหรือกลไกกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ
ดูแลการประเมินผลและการรับรองคุณวุฒิ และดำเนินการร่วมกับองค์กรวิชาชีพหรือภาคอุตสาหกรรม
เพื่อให้กระบวนการประเมินผลมีความน่าเชื่อถือในทางวิชาการและความสอดคล้องกับความต้องการ
ของภาคเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีของไทยจำเป็นต้องปรับจาก
“ระบบความร่วมมือ” ไปสู่ “ระบบที่มีกลไกทางกฎหมายรองรับอย่างเป็นเอกภาพ” เพื่อให้สามารถ
เชื่อมโยงการศึกษา与市场แรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

๖. บทสรุป

ความสำเร็จของระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีมิได้ขึ้นอยู่กับเพียงการจัดการเรียนการสอน
ร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและสถานประกอบการเท่านั้น แต่จำเป็นต้องอาศัย “โครงสร้างกฎหมาย
และสถาบัน” ที่เชื่อมโยงการกำหนดมาตรฐานการฝึก การรับรองคุณวุฒิ และการกำกับดูแล
เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสะท้อนให้เห็นว่าระบบดังกล่าว
เป็นผลของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์อย่างต่อเนื่องจากระบบสมาคมวิชาชีพในยุคกลางที่ผูกขาด
การทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ ไปสู่การเปิดเสรีการประกอบอาชีพในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม
และพัฒนาต่อมาเป็นระบบผสมผสานที่รัฐและภาคเอกชนร่วมกันกำกับดูแลภายใต้กรอบกฎหมาย
ที่ชัดเจน กฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา (BBiG) จึงเป็นผลลัพธ์ของพัฒนาการดังกล่าว โดยวางกลไก
การดำเนินงานไว้อย่างเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านการกำหนดสาขาวิชาชีพรับรองที่มีผลผูกพัน การจัดทำ
ระเบียบการฝึกอาชีพที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป การกำหนดนิติสัมพันธ์พิเศษของสัญญาฝึกอาชีพ
ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมาย ตลอดจนการกำกับดูแลโดยองค์กรวิชาชีพและการประเมินผล
ผ่านระบบการสอบที่มีมาตรฐานเดียวกัน อันส่งผลให้กำลังแรงงานที่ผลิตขึ้นมีคุณภาพ สอดคล้องกับ
ความต้องการของภาคอุตสาหกรรม และสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ ในขณะที่ประเทศไทย แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษาและมาตรฐานการจัด
การศึกษาาระบบทวิภาคีที่กำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนไว้อย่างชัดเจน
รวมทั้งมีกลไกด้านคุณวุฒิวิชาชีพและความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมในทางปฏิบัติแล้วก็ตาม
แต่ยังคงมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวยังคงพึ่งพาความร่วมมือเชิงสมัครใจ
เป็นสำคัญ และยังขาดการบูรณาการมาตรฐานการฝึก การรับรองคุณวุฒิ และการกำกับดูแลให้มี
ความเป็นเอกภาพและมีผลผูกพัน ดังนั้น หากประเทศไทยประสงค์จะยกระดับระบบอาชีวศึกษา
ทวิภาคีให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการค้าและการลงทุน ก็สมควร
พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดทิศทางนโยบายให้มีความชัดเจนด้วยการสร้างมาตรฐานกลาง
ที่มีผลใช้บังคับ การส่งเสริมบทบาทขององค์กรวิชาชีพและภาคอุตสาหกรรมในการกำกับดูแลร่วมกับรัฐ
การพัฒนามาตรฐานการจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของสถานประกอบการ และการจัดให้มี
ระบบประเมินผลและรับรองคุณวุฒิที่เชื่อมโยงกับตลาดแรงงานอย่างแท้จริง

