

บทคัดย่อ

ชื่อผลงาน : กรณีศึกษากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

ชื่อผู้เขียน : นางนิภา รัตนาวุฒิ

ตำแหน่ง : นิติกร 7 ว

หน่วยงาน : กลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงาน

ในการศึกษากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ผู้ขอรับการประเมิน ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ในขณะนั้น) ได้มีภารกิจในการยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 โดยยกเลิกระบบพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในรูปแบบของกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งในขณะเดียวกันนั้น กรมพัฒนาฝีมือแรงงานก็ได้มีการบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเดิมอยู่แล้ว ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537 มีวัตถุประสงค์ให้บุคคล 3 กลุ่ม กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อยกระดับทักษะฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น คือ กลุ่มแรงงานใหม่ แรงงานในระบบ และแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง ต่อมากองทุนตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กลุ่มเป้าหมายบุคคลที่ให้กู้ยืมจะแตกต่างกัน กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้จะให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิกู้ยืม คือ ผู้รับการฝึก ผู้ดำเนินการฝึก ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ผู้ประกอบกิจการ เมื่อนำกองทุนทั้งสองมารวมกัน ผู้ขอรับการประเมิน ต้องผสมผสานให้เกิดประโยชน์เป็นไปตามกฎหมาย โดยได้เป็นผู้ไปชี้แจงคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อได้ข้อยุติแล้วจึงได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน จำนวน 5 ฉบับ คือ

1. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ประเภท ชนิด ขนาดของกิจการ ท้องที่ที่ประกอบกิจการต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
2. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราเงินสมทบ และวิธีการเรียกเก็บเงินสมทบ
3. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ
4. ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
5. ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินกองทุน

จึงต้องศึกษารูปแบบการดำเนินการในลักษณะกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศต่าง ๆ ข้อมูล ข้อกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบการเงิน การคลัง เพื่อเป็นแนวคิดในการยกร่าง ซึ่งต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ จนทำให้การดำเนินการในเรื่องกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเกิดประสพผลสำเร็จในทางนิติบัญญัติ คงเหลือแต่ทางพฤตินัยที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จะขยายผลให้เกิดในทางปฏิบัติต่อไป

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (เดิม) ได้ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 โดยมีเจตนารมณ์เอกชนมีส่วนร่วมใน

การพัฒนาฝีมือแรงงาน ลดขั้นตอนการดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และเพิ่มสิทธิประโยชน์ในการมีส่วนร่วมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดทั้งส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการกำหนดและทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ และให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 29 มกราคม 2546

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือ แรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการในประเภท ชนิด ขนาด และมีจำนวนลูกจ้าง รวมทั้งมีสัดส่วนของจำนวนผู้รับการฝึกกับจำนวนลูกจ้างทั้งหมด และอยู่ในท้องที่ตามที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานประกาศกำหนด ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามอัตราไม่เกิน ร้อยละ หนึ่ง เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งจัดให้มีการอบรมฝีมือแรงงาน ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้มีการบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานมาระยะหนึ่งแล้ว กล่าวคือ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537 อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “กองทุน

พัฒนาฝีมือแรงงาน” โดยมอบให้คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงาน
การ

ฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) เป็นหน่วยพิจารณา

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2540 อนุมัติตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2539 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

แรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ลงนามในคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 49/2540 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

ผู้มีสิทธิกู้ยืมเงิน ได้แก่

1. แรงงานใหม่ที่กำลังจะเข้าสู่ระบบการจ้างงาน
2. แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง
3. แรงงานที่อยู่ในระบบการจ้างงาน

การให้กู้ยืมเงิน ตามระเบียบฯ จะให้กู้เฉพาะค่าฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการครองชีพ ระหว่างการฝึกอบรมฝีมือแรงงานและในกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้มีการบัญญัติให้กองทุนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537 ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกองทุนฯ ด้วย ซึ่งในปัจจุบันจะเหลือ

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพียงกองทุนเดียว และมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 รองรับ

วัตถุประสงค์

เพื่อเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยให้สามารถเพิ่มศักยภาพในการผลิตและแข่งขันทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศได้ โดยให้

การสนับสนุนด้านเงินกู้ระยะสั้น เพื่อพัฒนาคุณภาพ ทักษะ และฝีมือแก่แรงงานใหม่ที่กำลังจะเข้าสู่ระบบการจ้างงาน แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง และแรงงานที่อยู่ในระบบ

การจ้างงานสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพฝีมือของตนเองให้สูงขึ้น แต่เมื่อมีการยุบรวมกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานให้เป็นกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 แล้ว

วัตถุประสงค์การให้แรงงานทั้ง 3 ระบบกู้เงินเพื่อพัฒนาทักษะ ฝีมือ ให้สูงขึ้นนั้น ยังคงเจตนารมณ์เดิม แต่การให้กู้จะจัดให้มีระบบมากขึ้น คือ ต้องเป็นผู้รับการฝึก ผู้ดำเนินการฝึก ผู้ประกอบกิจการ ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน จึงจะเป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมได้ แต่ต้องกู้ยืมไปเพื่อในการพัฒนาฝีมือแรงงานเท่านั้น ซึ่ง

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการกู้ยืมกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ว่าจะอยู่ในรูปกองทุนในลักษณะใด แต่ก็ให้กู้ยืมเพื่อเป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาพรวมทั้งสิ้น

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษารูปแบบการดำเนินการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศต่าง ๆ ที่มีแนวคิด และประเพณีใกล้เคียงกับประเทศไทย กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรี และกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากแผนงานดำเนินการในขั้นตอนปฏิบัติ ในกำรบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2539 และ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่ออกตาม

พระราชบัญญัติส่งเสริม การพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

2. กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศสิงคโปร์ และออสเตรเลีย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามมติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้
2. ทำให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานในทางปฏิบัติ สามารถนำแนวทางที่ได้รับข้อเสนอแนะ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรในทางปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อไป
3. ทำให้ผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ทราบถึงแหล่งเงินกู้ ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการพัฒนาฝีมือแรงงานอันจะเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติในภาพรวม

บทที่ 2

ความต้องการการฝึกอบรมในประเทศไทย

ในประเทศไทย มีสถานประกอบการประมาณร้อยละ 40 ที่จัดฝึกอบรมด้านฝีมือแรงงานให้แก่แรงงาน โดยมีทั้งจัดอบรมในสถานประกอบการ และนอกสถานประกอบการ การจัดฝึกอบรมในสถานประกอบการในประเทศไทยมีจำนวนสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ

ในประเทศไทยได้จัดทำนโยบายด้านความต้องการการฝึกอบรมมานานกว่า 5 ปี เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานให้แก่แรงงานในตลาดแรงงาน โดยมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นเมื่อปี 2537 เพื่อให้แรงงานใหม่แรงงานในระบบ แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง สามารถกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งเป็นการทำให้เกิดโอกาสแก่แรงงานในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการเพิ่มรายได้และ โอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

นโยบายที่มุ่งเน้นการสนับสนุนการฝึกอบรมแก่ลูกจ้างจะมี

(1) การจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกตามพระราชส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 แต่ปัจจุบันเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้ลดขั้นตอนไม่ต้องจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึก และผู้ดำเนินการฝึกจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการหักค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการฝึกการสอนเพิ่มอีกร้อยละ 50

(2) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 288) พ.ศ. 2538 ที่สถานประกอบการสามารถดำเนินการจัดฝึกอบรมให้แก่ลูกจ้างของตนเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ให้มีประสิทธิภาพ และสามารถนำค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปในการฝึกอบรมดังกล่าวไปหักค่าใช้จ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 50 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 284) พ.ศ. 2538 ก็สามารถหักค่าใช้จ่ายได้เช่นเดียวกัน

สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้นภาษี พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2538 ปรากฏว่ามีสถานประกอบการได้ใช้สิทธิประโยชน์มีน้อยมาก ซึ่งนายจ้างทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศ พบว่า อันดับแรกนโยบายการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับระบบภาษีเป็นนโยบายที่ยากต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่าสิทธิประโยชน์ด้านภาษีการฝึกอบรมส่วนใหญ่ในเฉพาะกับสถานประกอบการขนาดใหญ่และระดับนานาชาติซึ่งมีความพร้อมที่จะจัดฝึก ส่วนสถานประกอบการขนาดเล็กและกลางมีส่วนใช้สิทธิประโยชน์เพียงเล็กน้อย

การจัดฝึกอบรมของสถานประกอบการ ประกอบด้วย

- หลักสูตรการฝึกอบรม เนื้อหาวิชา และเงื่อนไขต่าง ๆ รวมทั้งการจัดฝึกอบรมจากภายนอก เช่น โรงเรียน วิทยาลัย จะต้องได้รับการอนุมัติจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

- ไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการจัดฝึกอบรมจากผู้รับการฝึก
- ผู้รับการฝึกอบรมจะต้องมีออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้รับ

การฝึก

- สถานประกอบการที่ไม่ได้จัดฝึกอบรมฝีมือแรงงานต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ไม่เกินร้อยละ 1 มิฉะนั้นจะต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 1.5

- สถานประกอบการที่ฝึกอบรมฝีมือแรงงานแต่ไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์

- ในอนาคตสถานประกอบการที่ดำเนินการจัดฝึกอบรมฝีมือแรงงานจะเป็นที่จะต้องได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO เพื่อให้ลูกจ้างใช้เทคโนโลยีใหม่และมีการปรับปรุงรูปแบบการทำงานใหม่ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและการแข่งขันซึ่งทั้งหมดนี้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะเป็นผู้ควบคุมดูแล แต่ยังไม่อาจกล่าวได้ว่ากรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีความเชี่ยวชาญด้านการฝึกอบรมฝีมือแรงงานดีกว่าภาคเอกชน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศได้ให้ข้อเสนอแนะว่าถ้าปราศจากซึ่งความพยายามในการเตรียมการในประเด็นดังกล่าวนี้ จะเป็นเหตุให้ภาครัฐลดความสามารถในด้านคุณภาพของการฝึก

อบรมอบรมฝีมือแรงงานทั้งด้านเทคโนโลยีและการจัดการลง

การจัดฝึกอบรมโดยสถานประกอบกิจการไทยที่มีได้ดำเนินการตามระเบียบ กฎเกณฑ์ทำให้เกิดคำถามที่ว่าทำไมจึงได้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน และการรับรองได้ซึ่งนำไปสู่การอนุมัติที่ล่าช้าของสถานประกอบการที่ต้องการมีส่วนร่วมในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

บทที่ 3

แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ภาคอุตสาหกรรมของไทยยังขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ทำให้ประสบปัญหาในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้สามารถแข่งขันในตลาดโลก เมื่อมีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิตเพื่อเป็นการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้น ทำให้ผู้ที่อยู่ในระบบการจ้างงานต้องถูกปลดออกและเลิกจ้าง ในขณะที่เดียวกัน การให้บริการของรัฐด้านการพัฒนาคุณภาพ ทักษะ และ ฝีมือแรงงานในปัจจุบัน ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานภาคเอกชนให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัยได้อย่างคล่องตัว

คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ได้มีการหยิบยกประเด็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานสูง ในการประชุมครั้งที่ 3/2536 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2536 ที่ประชุมได้พิจารณาและได้นำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2536 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ภาครัฐบาลและเอกชนร่วมมือในการฝึกอบรมและยกระดับฝีมือแรงงาน โดยให้ภาคเอกชนศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (Skill Development) โดยเฉพาะในประเด็นที่นายจ้างและรัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบร่วมกันเพื่อเป็นกองทุนฝึกอบรมลูกจ้าง ให้มีทักษะความรู้เพิ่มขึ้นและยกระดับฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น แล้วนำเสนอ กรอ. ในการประชุมครั้งต่อไป

ในการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2536 ได้มีการพิจารณาเรื่องมาตรการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้

สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและ รศก. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อ 15 มีนาคม 2537 ให้มีการพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกอง

ทุนพัฒนาฝีมือแรงงานและควรสนับสนุนให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำลังเตรียมเสนอให้มีการจัดตั้งอยู่แล้ว เพื่อศึกษาและวางนโยบายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งให้คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานด้วย

นอกจากนี้ รมท. ได้มอบหมายส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของกระทรวงการคลัง ข้อเสนอของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ไปพิจารณาในส่วนที่รับผิดชอบด้วยโดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาประสานงานและติดตามผลต่อไป

วัตถุประสงค์ ให้เงินกู้ระยะสั้น หรือคูปองการศึกษา เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานกำลังแรงงานใหม่ คนที่อยู่ในระบบการจ้างงานและถูกเลิกจ้าง

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนด้านเงินกู้ระยะสั้นหรือคูปองการศึกษาเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานแก่กำลังแรงงานใหม่ที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน แรงงานที่อยู่ในระบบการจ้างงาน แรงงานถูก ปลดออกหรือเลิกจ้าง ให้สามารถยกระดับคุณภาพ ทักษะ และฝีมือแรงงาน หรือพัฒนาความรู้ และความสามารถในการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยผ่านระบบการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานของภาครัฐบาล สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ภาครัฐบาลร่วมกับภาคเอกชน (เช่น สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลและ โลหะการ ศูนย์นวัตกรรม เทคโนโลยีไทย-ฝรั่งเศส เป็นต้น) และสถาบันการศึกษาเอกชน ทั้งนี้การกำหนดหลักสูตรในการฝึกอบรมให้คณะกรรมการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือคณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และประสานการฝึกอาชีพแห่งชาติ(กพร.ปช.) เป็นผู้กำกับดูแล อนุมัติโครงการ กำหนดหลักสูตรและทิศทางในการฝึกอบรมของรัฐ

ให้สอดคล้องกับความต้องการ ของตลาดแรงงาน ของอุตสาหกรรมและบริการ
ต่างๆ

แหล่งเงินทุน

เงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่ใช้ในการดำเนินงานเพื่อเป็นการให้
สินเชื่อกู้ยืม สามารถจัดเก็บได้ 3 วิธี

1. จากภาครัฐบาล : ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการคลัง

โดยให้กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานพิจารณาทางเลือกตามข้อเสนอ
แนะของกระทรวงการคลัง โดย

- (1) กำหนดรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (2) มีกฎหมายพิเศษให้มีการจัดตั้งเป็นกองทุนหรือทุนหมุนเวียนและ
- (3) ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาคเงิน (จากภาคเอกชน
หรือ ผู้ที่ประสงค์จะเข้าร่วม โครงการ และจากองค์กรลูกจ้าง)

2. จากนายจ้างและภาครัฐบาล : ร่วมกันจัดตั้งและจ่ายเงินสมทบ

ร่วมกัน

โดยให้ภาคเอกชนและรัฐบาลบริจาคเงิน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน
ในระยะเริ่มต้นจำนวนหนึ่ง แล้วจัดเก็บจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบ
การที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมโครงการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ภายใต้การ
ดำเนินงานของกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ภายใต้การดำเนินงานของกองทุน
พัฒนาฝีมือแรงงาน แห่งชาติ ในอัตราร้อยละ 0.5-1.0 ของรายได้ สำหรับภาครัฐ
บาลนั้น ให้จัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนในเรื่องสถานที่ตั้งอาคารและ
อุปกรณ์ต่างๆ สำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานให้ภาครัฐบาลและเอกชน จ่าย
เงินสมทบในสัดส่วนที่กำหนดหรือจ่ายในสัดส่วนที่เท่ากัน เหมือนกรณี ตัวอย่าง
ที่ได้ดำเนินการทั้งในประเทศสิงคโปร์และออสเตรเลียมาแล้ว

3. จากนายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐบาล : จ่ายเงินสมทบร่วมกัน **เหมือนหลักเกณฑ์ของกองทุนประกันสังคม**

โดยใช้หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสบทบเหมือนเช่นกรณีของการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐบาล จัดสรรเงินสบทบร้อยละ 1.0-1.5 ของรายได้ก่อนหักภาษี เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการ ซึ่งมีตัวอย่างในการดำเนินการอยู่แล้วในประเทศญี่ปุ่น

4. คณะกรรมการกองทุน

4.1 องค์ประกอบ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน **อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นเลขานุการ ผู้แทนภาคเอกชน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่างๆเป็นกรรมการ**

คณะกรรมการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นเลขานุการ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคาร ผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอาชีวศึกษากกรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมพัฒนาชุมชน และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

4.2 หน้าที่ : ปรับทิศทางขยายการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

คณะกรรมการกองทุนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงาน ของอุตสาหกรรมในแต่ละประเภท และจัดทำแผนการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติให้ ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อการยกระดับและคุณภาพฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพื่อการแข่งขันในการส่งออก รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆหรือ กำหนดแนว

ทางในการศึกษาวิจัย เพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนกำหนดแนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ ทั้งนี้ภาคเอกชนจะต้องบอกความต้องการที่แท้จริงที่จะให้ภาครัฐบาลเป็นผู้รับภาระในการฝึกอบรม หรือมีความต้องการจะยกระดับฝีมือแรงงานในสาขาใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการฝึกอบรมก่อนเริ่มปฏิบัติงาน การฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงานและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานในสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์

5.1 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ: ควบคุมการผลิตได้

ทำให้ผลกำไรเพิ่มขึ้น

การจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพทักษะและฝีมือแรงงานในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันนั้น กลุ่มนายจ้างจะได้รับประโยชน์โดยตรง โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมต่อเนื่องและสำเร็จรูป เช่น สามารถลดต้นทุนในการผลิต ควบคุมผลผลิตได้เป็นอย่างดี ขจัดปัญหาด้านการขาดแคลนกำลังคนที่มีความรู้ไม่ตรงกับความต้องการของอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของภาคเอกชนโดยตรง เช่น การเตรียมคนเข้าทำงาน ฝึกงานโดยการปฏิบัติและฝึกอบรมก่อนการทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้สถาบันภาคเอกชน โดยเฉพาะสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้สินเชื่อเพื่อการยกระดับและพัฒนาฝีมือแรงงานของกลุ่มเป้าหมายได้อีกทางหนึ่งด้วย

5.2 กำลังแรงงานใหม่และลูกจ้าง: มีความรู้ความสามารถ มีประสิทธิภาพในการทำงานดีและมีรายได้เพิ่มขึ้น

6. คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ : นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่และเจ้าของสถานประกอบการทุกขนาดมีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการ

6.1 เป็นลูกจ้างที่อยู่ในระบบการจ้างงาน ผู้ที่ถูกเลิกจ้าง หรือปลด ออกจากระบบการจ้างงานและเป็นผู้ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ หลังจากสำเร็จ การศึกษา โดยให้ความสำคัญแก่ผู้มีการศึกษาระดับต่ำกว่า ม. 3 ลงมาเป็นลำดับ แรก

6.2 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่เป็นสมาชิกสมาคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือสถานประกอบการที่จ่ายเงินสมทบเพื่อเข้าร่วมโครงการจัด ตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

7. การฝึกอบรม : จดทะเบียนหน่วยฝึกอบรมภาครัฐและเอกชน กำหนดวิธีการเข้าฝึกอบรม

7.1 หน่วยฝึกอบรม ให้มีการจดทะเบียนหน่วยฝึกอบรมทั้งของภาค รัฐบาลและเอกชนที่จะเข้าร่วมโครงการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมด้านการฝึกอบรม และพัฒนาฝีมือแรงงานที่ดำเนินการโดยกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น หน่วย ฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน โรงเรียน สारพัตช่วง วิทยาลัยเทคนิค และสถาบันเทคโนโลยีต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชน ที่สามารถจัดหลักสูตรการฝึกอบรมได้ตามที่คณะกรรมการกองทุน พัฒนาฝีมือแรงงานกำหนด

7.2 ผู้เข้ารับการฝึกอบรม ได้แก่ ผู้ที่อยู่ในระบบการจ้างงานอยู่แล้ว หรือเป็นผู้ที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ หรือเป็นผู้ที่ถูกปลดออกหรือเลิกจ้าง สามารถเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อยกระดับคุณภาพฝีมือแรงงาน ซึ่งผู้ที่จะเข้ารับ การฝึกอบรมต้องยื่นความประสงค์เพื่อขอรับคู่มือเข้ารับการฝึกอบรม และรับ ภาระค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมที่กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดขึ้น

7.3 ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม : ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อยกระดับ ทักษะคุณภาพ และฝีมือแรงงาน จะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม โดยการ ผ่อนชำระคืนในระยะสั้นหรือปานกลางพร้อมอัตราดอกเบี้ยในอัตราร้อย โดยจะ ต้องมีการทำสัญญาผู้พันกับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน อย่างไรก็ตามการกำหนด วงเงินกู้ระยะสั้นหรือปานกลางนี้ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องจ่ายคืนกองทุนฯ

ความเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

8. ข้อเสนอเพื่อพิจารณา: เงื่อนไขความสำเร็จในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพแรงงาน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อเสริมสร้างสภาพในการส่งออกของประเทศให้มากขึ้น โดยเน้นการปรับปรุงคุณภาพและพื้นฐานทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของตลาดแรงงานและความต้องการของภาคเอกชน เห็นสมควรให้มีการพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

8.1 ภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไข และข้อจำกัดด้านการให้บริการของภาครัฐบาลที่มีอยู่ในขณะนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานของส่วนราชการต่าง ๆ มีความเพียงพอและตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานภาคเอกชนหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมคนเข้าทำงาน การยกระดับและมาตรฐานฝีมือแรงงาน และการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อกลับเข้าสู่ระบบการจ้างงาน (เนื่องจากการปลดออกหรือเลิกจ้าง) ในอุตสาหกรรมและบริการสมัยใหม่ที่ภาครัฐบาลมีขีดความสามารถจำกัดในการให้บริการ

8.2 ถ้าภาพรวมการพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถปรับทิศทางการให้ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานภาคเอกชนได้แล้ว ขณะนี้มีความจำเป็นหรือไม่อย่างไรที่จะต้องมีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (โดยเป็นการลงทุนร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน หรือภาครัฐบาลภาคเอกชน และองค์กรลูกจ้าง ทั้งนี้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะเป็นผู้รับภาระในการจ่ายค่าฝึกอบรมบางส่วน เพื่อพัฒนาทักษะ คุณภาพและฝีมือแรงงาน ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากการบริการให้เปล่าเหมือนเช่นในปัจจุบัน

8.3 ถ้าหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐบาลภาคเอกชนและองค์กรลูกจ้างเอกชนที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนา

8.4 ฝีมือแรงงานขึ้นมาแล้ว จะต้องมีการพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

- การจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามประเภทอุตสาหกรรม
- การจ่ายเงินสมทบเข้าร่วมโครงการว่าจะเลือกวิธีการไหนที่เหมาะสม
- การกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมให้ตอบสนองความต้องการของภาคเอกชน
- การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และองค์กรลูกจ้าง
- วิธีการและการจัดการฝึกอบรมเพื่อยกระดับและพัฒนาคุณภาพแรงงาน
- แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานนี้มีความชัดเจน
กับกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพหรือไม่อย่างไร
- ถ้ามีความชัดเจนในข้อกฎหมายที่มีอยู่หรือพระราชบัญญัติที่จะประกาศใช้ในอนาคตนั้นจะมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่จะ ขอผนวกแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

8.4 เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชน ภาครัฐบาลจะต้องมีการศึกษาความเป็นได้ในการทบทวนรายละเอียดในเรื่องของการคืนภาษี (Tax Refund) ที่ภาคเอกชนได้ใช้จ่ายไปในเรื่องการฝึกอบรมของสถานประกอบการ จากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมไปหักลดหย่อนภาษีได้มากกว่า 1 เท่าตัว (เหมือนเช่นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สามารถนำค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาไปหักค่าลดหย่อนได้ 1.5 เท่า)

บทที่ 4

รูปแบบการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานในต่างประเทศ

รูปแบบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศสิงคโปร์

วัตถุประสงค์ กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เงินช่วยเหลือ (grant) เพื่อรับการฝึกอบรมแก่คนงานและพนักงานของบริษัทเอกชน และให้เงินช่วยเหลือแก่คนงานที่ถูกปลดออกจากงาน เพื่อให้เขาได้มีโอกาสพัฒนาทักษะใหม่

แหล่งที่มาของเงินทุน : อาจประกอบด้วย 2 แหล่ง คือ (1) ภาษีการฝึกอบรมที่เก็บจากนายจ้างทุกรายในอัตราร้อยละ 0.5- 1.0 ของค่าจ้างเงินเดือนที่ไม่เกิน 5,000-10,000 บาทต่อเดือน (2) เงินสมทบจากภาครัฐบาลประมาณร้อยละ 25-50 ของเงินภาษีที่เก็บได้ บริษัทที่ต้องจ่ายเงินภาษีการฝึกอบรม คือ บริษัทที่มียอดขายจ่ายด้านค่าจ้างเงินเดือนสูงกว่าปีละ 3 แสน- 1 ล้านบาท

หลักการของกองทุน : เป็นเงินช่วยเหลือ (grant) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บริษัทฝึกอบรมคนงาน เงินช่วยเหลือนี้ไม่ใช่เงินอุดหนุนแก่บริษัท หรือคนงาน นอกจากนี้โครงการฝึกอบรมที่จะได้รับการช่วยเหลือต้องเป็นโครงการที่จัดโดยบริษัทเอกชนหรือได้รับอนุมัติโดยกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนภาคเอกชนในสัดส่วนที่มากกว่าผู้แทนรัฐบาลเหตุผลก็เพื่อให้โครงการอบรมเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของตลาด

หลักเกณฑ์การให้การสนับสนุน : คณะกรรมการกองทุนพัฒนาทักษะจะวางหลักเกณฑ์ใหญ่ในการตัดสินใจว่าโครงการฝึกอบรมประเภทใดจะได้รับเงินสนับสนุน โครงการเหล่านี้ต้องจัดโดยสถาบันการศึกษา หรือสถาบันฝึกอบรมทั้งของภาครัฐและของเอกชน บริษัทที่ส่งคนงานเข้าอบรมในโครงการเหล่านี้จะได้รับเงินช่วยเหลือ ระบบนี้เรียกว่าระบบการอนุมัติ (โครงการ) ในหลักการ

โครงการฝึกอบรมที่จะได้รับเงินช่วยเหลือต้องเป็นการฝึกอบรมที่มีเป้าหมายในการเพิ่มพูนความรู้ และทักษะ โดยมีแผนการฝึกในระยะเวลาที่กำหนด และทักษะดังกล่าวต้องมีค่าทางเศรษฐกิจ โครงการต่อไปนี้จะไม่ได้รับการสนับสนุน เช่น การเรียนดนตรี ศิลปะ ศาสนา โครงการเพิ่มพูนทักษะของผู้

ประกอบวิชาชีพชั้นสูง หรือผู้จัดการระดับสูง เช่น แพทย์ ทนายความ สถาปนิก การศึกษาปริญญาโท เป็นต้น ลักษณะของโครงการที่จะได้รับเงินช่วยเหลือต้องมีการกำหนดโดยกรรมการกองทุน ในที่นี้ขอเสนอลักษณะกว้าง ๆ ของโครงการที่จะได้รับเงินช่วยเหลือ 3 ประการ คือ (1) เป็นโครงการที่พัฒนาทักษะทั่วไป เช่น ทักษะที่เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ทักษะในการเป็นหัวหน้างาน (2) โครงการพัฒนาการศึกษาพื้นฐานระดับต่ำกว่าปริญญาตรี โครงการนี้จะช่วยให้คนงานมีพื้นฐานความรู้ที่จะรับการฝึกอบรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการให้เงินช่วยเหลือ : (1) โครงการฝึกงาน (apprentice) และการฝึกอบรมในบริษัทจะได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินคงที่ต่อคนที่ผ่านการอบรมโดยบริษัทที่จัดโครงการจะได้รับเงินจำนวน % บาทต่อคนต่อวัน (2) บริษัทที่ส่งคนงานเข้ารับการอบรมโดยสถาบันต่าง ๆ จะได้รับเงินช่วยเหลือบางส่วน เช่น ร้อยละ 20 ถึง 70 ของค่าเล่าเรียน แต่ต้องไม่เกิน 50 บาทต่อคนต่อชั่วโมง (3) นอกจากนี้อาจมีการช่วยเหลือบริษัทที่ส่งพนักงานไปอบรมต่างประเทศ วันละ x บาทแต่ต้องไม่เกินระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้น

ผู้ที่ได้รับเงินช่วยเหลือ คือ บริษัทจดทะเบียนทุกบริษัทสามารถส่งคนงานเข้าอบรมโดยเบิกจากกองทุน คนงานจะไม่ได้เงินสดจากกองทุน กรณีคนงานที่ถูกปลดจากงานอาจต้องมีกรรมการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้เข้าอบรมในหลักสูตรที่คนงานต้องการหรือมีเงื่อนไขว่าคนงานผู้นั้นต้องสมัครงานในบริษัทใหม่ให้ได้ก่อนที่จะได้รับการช่วยเหลือ

กรรมการกองทุนพัฒนาทักษะ : สมควรมีการตั้งกรรมการเพื่อบริหารกองทุนและกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือ องค์กรประกอบของคณะกรรมการ คือ กรรมการจากบริษัทเอกชนร้อยละ 40 กรรมการจากสถาบันฝึกอบรมของสถาบันการศึกษา หรือสถาบันฝึกอบรมเอกชนร้อยละ 25 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิร้อยละ 10 และกรรมการจากภาครัฐบาลร้อยละ 25 เป็นต้น

รูปแบบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศออสเตรเลีย

ในหลักการกฎหมายของออสเตรเลียมีการเก็บภาษีการอุปรมจาก บริษัทที่มีรายจ่ายด้านค่าจ้างเงินเดือนสูงกว่าปีละ 214,000 เหรียญ อัตราภาษีคือ ร้อยละ 1 ของรายจ่ายด้านค่าจ้างและเงินเดือน แต่กฎหมายนี้ให้ทางเลือกวิธีใช้ เงินแก่นายจ้าง 3 วิธี คือ (1) จ่ายเงินภาษีเข้ากองทุน (2) บริษัทที่จัดอุปรมคนงาน เองจะขอยกเว้นไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินภาษี และ (3) บริษัทอาจเลือกจ่ายเงิน ภาษีการอุปรมให้แก่มหาวิทยาลัยที่จัดการอุปรม ค่าใช้จ่ายในกรณีที่ (2) และ (3) จะถือว่าเป็นรายจ่ายที่หักภาษีได้ แต่ถ้าเป็นกรณี (1) บริษัทไม่มีสิทธิ์นำมาหักภาษี เงินได้

บทที่ 5

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา ฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นในกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการเพิ่มทักษะ ฝีมือแรงงานให้กับบุคคล 3 กลุ่ม คือ แรงงานใหม่ แรงงานในระบบการจ้างงาน และแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2539 และกฎหมายลำดับรองที่ออกตามระเบียบกระทรวงดังกล่าว โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณตลอดมาจนถึงปีงบประมาณ 2545 เมื่อได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งหมดรวมทั้งภาระหนี้สินที่โอนมายังกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ทั้งสิ้น

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา
ฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้มีกำหนดไว้ในหมวด 3 มาตรา 27 ถึง มาตรา 32

มาตรา 27 ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน วัตถุประสงค์ของกองทุน องค์กรประกอบของกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการบริหารเงินกองทุน โดยให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้บริหารเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

มาตรา 28 ได้มีการกำหนดการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานว่าสามารถใช้จ่ายได้ในกรณีกู้ยืม ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุนแต่ละปี ซึ่งการให้กู้ยืมเงินนั้นมีบุคคลที่สามารถกู้ยืมได้คือ ผู้รับการศึกษา ผู้ดำเนินการฝึก ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน หรือผู้ประกอบการ โดยต้องกู้ยืมไปเพื่อใช้จ่ายในการอบรมฝีมือแรงงานหรือทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานเท่านั้น

มาตรา 29 ได้มีการกำหนดให้มีการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามประเภท ชนิด ขนาด และมีจำนวนลูกจ้าง สักส่วนผู้รับการฝึกกับจำนวนลูกจ้าง รวมทั้งกำหนดท้องที่ด้วย แต่มีข้อยกเว้นว่าถึงแม้มีคุณสมบัติต้องส่งเงินสมทบก็ตามแต่เมื่อมีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานก็จะไม่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

มาตรา 30 เป็นการกำหนดอัตราเงินสมทบของผู้ที่ต้องมีหน้าที่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกำหนดเพดานไว้ว่าไม่เกินร้อยละ 1 ของค่าจ้างในปีสุดท้ายก่อนที่จะมีการส่งเงินสมทบ และได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขั้นสูงในการคิดคำนวณเงินสมทบดังกล่าวด้วย

มาตรา 31 เป็นการกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติในการส่งเงินสมทบต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ของเงินสมทบที่ค้างจ่าย

มาตรา 32 เป็นการกำหนดการจัดทำงบดุลและงบแสดงฐานะการเงินของกองทุนและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในการรายงานงบเหล่านี้

กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่เกี่ยวกับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน มีจำนวน 5 ฉบับ คือ

1. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ประเภท ชนิด ขนาดของกิจการท้องที่ที่ผู้ประกอบการต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
2. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราเงินสมทบและวิธีการเรียกเก็บเงินสมทบ
3. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ
4. ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
5. ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินกองทุน

1. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดประเภท ชนิด ขนาด จำนวน ลูกจ้าง สัดส่วนของผู้รับการศึกษาฝึกกับจำนวนลูกจ้างทั้งหมด และท้องที่ที่ผู้ประกอบการต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

กฎหมายลำดับรองฉบับนี้ เป็นการกำหนดโดยใช้ฐานอำนาจตาม มาตรา 29 ซึ่งในการออกกฎหมายฉบับนี้ได้ต้องมีการกำหนดประเภทที่จะใช้ บังคับกับสถานประกอบการประเภทใด ความต้องการหรือความจำเป็นในการ ฝึกอบรมฝีมือแรงงานในแต่ละประเภทเป็นอย่างไร ชนิด ก็จะมีลักษณะเดียวกัน กับประเภท ขนาด สถานประกอบการต้องมีขนาดเท่าใด ถึงจะมีความพร้อม ในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ซึ่งขนาดของกิจการนั้น ไม่มีที่ใดที่ทำให้จำกัดความ ไว้โดยเฉพาะ แต่กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีแนวปฏิบัติ คือ สถานประกอบการ กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1-50 คน เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก, ลูกจ้างตั้ง แต่ 51-200 คน เป็นสถานประกอบการขนาดกลาง และสถานประกอบการ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 200คนขึ้นไป เป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่ ซึ่งแนวคิด ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนา ฝีมือแรงงานนั้น สถานประกอบการที่มีขนาด ใหญ่ส่วนมากจะมีความพร้อมในการฝึก อบรมฝีมือแรงงานของตนเอง ส่วน สถานประกอบการขนาดกลางและสถานประกอบการขนาดเล็กจะไม่ ค่อยมีความพร้อมในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานหรือผู้ประกอบการเหล่านี้ยังไม่ เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานเท่าใดนัก สัดส่วนผู้รับ การฝึกกับจำนวนลูกจ้าง นั้น แนวคิดในเรื่องนี้คณะทำงานยกร่างกฎหมายลำดับรอง ของ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้มีแนวคิดร่วมกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ (กรอ.) ว่าในกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ กำหนดให้มีการอบรมลูกจ้างในสถานประกอบการในเรื่องความปลอดภัยใน อัตราร้อยละ 40 แล้ว ในส่วนของการเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 ซึ่งไม่ได้เป็นภาระแก่ ผู้ประกอบการแต่อย่างใด ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วม ภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ (กรอ.) ท้องที่ ที่ต้องส่งเงินสมทบนั้น ใน แนวคิดแรกนั้นจะใช้บังคับกับท้องที่มีอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมทั้งภาครัฐ และ เอกชน แต่เมื่อคณะทำงานยกร่างกฎหมายลำดับรอง ได้เสนอมายัง คณะ กรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานแล้ว คณะกรรมการ

พิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวง แรงงานเห็นว่าถ้ากำหนดขนาดของสถานประกอบกิจการแล้ว ท้องที่ควรจะมีการบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร เนื่องจากจะเป็นการปฏิบัติโดยขนาดของสถานประกอบกิจการเอง ผลสรุปจึงเป็นที่ยุติคือให้สถานประกอบกิจการทุกประเภทในท้องที่ทั่วราชอาณาจักรที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 100 คน ขึ้นไป ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เว้นแต่จะจัดให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน คือ การฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน หรือ การฝึกเพื่อเปลี่ยนสาขาอาชีพ โดยจะเป็นการฝึกประเภทใดประเภทหนึ่งก็ได้ ซึ่งประกาศ ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากคณะทำงานยกร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ครั้งที่ 14/2545 วันพุธที่ 30 ตุลาคม 2545 และครั้งที่ 15/2545 วันพฤหัสบดีที่ 7 พฤศจิกายน 2545 ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในการประชุมครั้งที่ 3/2546 วันที่ 8 เมษายน 2546 และผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 27/2546 วันพุธที่ 30 กรกฎาคม 2546

2. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราเงินสมทบและวิธีการเรียกเก็บเงินสมทบ

กฎหมายฉบับนี้เป็นการออกโดยใช้ฐานอำนาจตามความในมาตรา 30 ซึ่งมาตราดังกล่าวได้มีการกำหนดเขตแดนของอัตราเงินสมทบไว้คือ ไม่เกินอัตราร้อยละหนึ่ง โดยนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งในประเด็นนายจ้างเป็นผู้จ่ายแต่ฝ่ายเดียวนั้น ได้มีการทักท้วงจากภาคนายจ้างในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งในชั้นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ชั้นสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แต่เมื่อทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้ชี้แจงถึงผลประโยชน์ที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการได้รับแล้วไม่ว่าจะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีทักษะ ฝีมือ มีคุณภาพ ทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตแข่งขันในตลาดโลกได้ ลดต้นทุนการผลิต และจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดให้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบภาษีหรือรูปอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม วิทยากรผู้ชำนาญการจาก

ต่างประเทศ ความช่วยเหลือในเรื่องการฝึกอบรมจากภาครัฐ โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งนายจ้างหรือสถานประกอบการก็มิได้ขัดข้องในการออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงอัตราเงินสมทบแล้ว ถึงแม้จะมีเพดานในการกำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 1 ก็ตาม แต่เมื่อเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเรียกเก็บจากผู้ไม่มีส่วนร่วมในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน หรือฝึกอบรมฝีมือแรงงานไม่ครบตามสัดส่วนที่กำหนดเท่านั้น เพดานของอัตราเงินสมทบดังกล่าวก็ไม่กระทบกระเทือนต่อภาคเอกชน จึงได้กำหนดอัตราเงินสมทบคือ ร้อยละ 1

ส่วนวิธีการเรียกเก็บเงินสมทบนั้น เป็นการกำหนดถึงการได้มาซึ่งเงินสมทบในฐานค่าจ้างใดเป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบและมีการกำหนดแบบเพื่อแสดงการจ่ายสมทบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชน ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้มีข้อสังเกตว่าควรจะใช้ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศมาช่วยในเรื่องดังกล่าว ประกาศฉบับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานครั้งที่ 4/2546 วันศุกร์ที่ 2 พฤษภาคม 2546 และผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในการประชุมครั้งที่ 6/2546 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2546 ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 37/2546 วันพุธที่ 3 ธันวาคม 2546

3. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงิน สมทบ

การออกกฎหมายฉบับนี้เป็นการออกโดยใช้ฐานอำนาจในมาตรา 30 วรรคสอง ในการที่ต้องบัญญัติถึงค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้ในการคำนวณเงินสมทบนั้น เนื่องจากเงินสมทบต้องคำนวณจากฐานค่าจ้าง และต้องมีเพดานของการกำหนดขั้นต่ำและขั้นสูงไว้เพื่อความเป็นธรรมและมาตรฐานเดียวกันแต่ในทางปฏิบัติแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พงศ. 2545 นั้น การคิดเงินสมทบไม่สามารถจะมีเพดานในขั้นต่ำและขั้นสูงได้ เนื่องจากถ้ามีการ

กำหนดค่าจ้างสถานประกอบการก็จะเลือกจ้างค่าจ้างของลูกจ้างในฐานค่าจ้างที่ต่ำ เพราะจะเป็นประโยชน์ในการคำนวณเงินสมทบ โดยอ้างว่าเป็นลูกจ้างที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เงินสมทบที่ได้รับก็จะไม่เป็นสภาพตามที่แท้จริง คณะทำงานการร่างกฎหมายลำดับรองจึงมีแนวคิดว่าถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ก็ตามก็ควรมีค่าจ้างในการคำนวณเงินสมทบเพียงอัตราเดียวเท่านั้น และอัตราใดจะเป็นอัตราที่เหมาะสม ถ้าพิจารณาจากกฎหมายประกันสังคม หรือกฎหมายกองทุนเงินทดแทน จะสามารถกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงได้ ซึ่งฐานที่มาของกฎหมายทั้งสองจะใช้ในการเทียบเคียงกับกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ได้ ซึ่งคณะทำงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้อัตราค่าจ้างอัตราเดียวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ใช้อัตราค่าจ้างต่ำสุดมาใช้เป็นฐานในการคำนวณซึ่งเป็นอัตราที่น้อยมาก และเมื่อคำนวณเป็นเงินสมทบก็จะเป็นเงินสมทบที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุให้ภาคเอกชนเลือกวิธีการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานก็ได้ แทนที่จะมีการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน กฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานก็จะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ว่าจะให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐในการพัฒนาบุคลากรของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ประกาศฉบับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากคณะทำงานร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ครั้งที่ 15/2545 วันพฤศจิกายน 2545 และผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในการประชุมครั้งที่ 6/2546 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2546 ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 37/2546 วันพุธที่ 3 ธันวาคม 2546

4. ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบริหารเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

กฎหมายฉบับนี้เป็นการออกโดยใช้ฐานอำนาจตามมาตรา 27 วรรค 4 ซึ่งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานได้กำหนดองค์ประกอบของกองทุนไว้และอีกส่วนหนึ่งก็จะได้จากการเก็บเงินสมทบจากผู้ประกอบการที่ไม่มีส่วนร่วมในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เมื่อมีกองทุนหมุนเวียนเกิดขึ้น การบริหารกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณระเบียบนี้จะเป็นการกำหนดว่าการรับเงินรับได้ในลักษณะใดบ้าง การจ่ายเงินนอกจากจ่ายตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 28 กำหนดไว้แล้ว ยังสามารถจ่ายเพื่อให้การดำเนินการบริหารเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าทางผู้ปฏิบัติ คือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะมีแนวคิดหรือวิธีการรับ จ่าย การเก็บรักษาเงินหรือการบริหารเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างไร การดำเนินการทั้งหมดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็จะเป็นการ Double Standard ได้

ป้องกันการรั่วไหล หรือการบริหารการเงินอย่างไรหลักการ สามารถควบคุมได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากคณะทำงานยกร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ครั้งที่ 18/2545 วันศุกร์ที่ 29 พฤศจิกายน 2545 และผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในการประชุมครั้งที่ 6/2546 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2546 ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 39/2546 วันพุธที่ 24 ธันวาคม 2546

5. ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

กฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดโดยใช้ฐานอำนาจตามมาตรา 28 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมทั้งที่เป็นผู้รับการศึกษา ผู้ดำเนินการฝึก ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ผู้ประกอบการ หลักเกณฑ์การพิจารณา หลักประกันการให้กู้ยืม หลักเกณฑ์การจ่ายเงินกองทุน หลักเกณฑ์การจ่ายเงินกู้ยืมคืนกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะเป็นความรอบคอบเพราะมี

การกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้จ่ายในเรื่องกู้ยืมทุกขั้นตอน โดยมีการแต่งตั้ง
อนุกรรมการเพื่อพิจารณาเงินกู้ยืมกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานดังกล่าว แต่ทั้งนี้
หลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ก็ต้องผ่านความเห็นชอบของ กระทรวงการคลัง ซึ่งจะ
เป็นผลดีในการดำเนินการ เรื่องกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ทำให้มีการดำเนิน
การที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้ผ่านการ
พิจารณาจากคณะทำงานกร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราช
บัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ครั้งที่ 8/2546 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม
2546 และผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานใน
การประชุมครั้งที่ 8/2546 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2546 ผ่านการพิจารณา
จากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ครั้งที่ 10/2547
วันพุธที่ 10 มีนาคม 2547

ทั้งนี้ ผู้ขอรับการประเมินได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะทำงานและ
เลขานุการกร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริม
การพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และเป็นผู้ชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณา
ร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ผู้ขอรับการประเมินจึงต้องค้นคว้า ศึกษาหา
ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในประเทศ ต่างประเทศ จากรูปแบบกองทุนต่าง ๆ เพื่อใช้ในการ
ดำเนินการกร่างและชี้แจงต่อคณะทำงานกร่างกฎหมายลำดับรองฯ พร้อมทั้ง
ชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ซึ่งกว่าจะ
ผ่านการพิจารณาของคณะทำงานและคณะกรรมการดังกล่าวผู้ขอรับการประเมิน
ต้องใช้ความวิริยะ อุตสาหะ ในการดำเนินการดังกล่าวเป็นอย่างสูงมาก

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ใน
มาตรา 27 นั้น ได้มีการบัญญัติว่ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ประกอบด้วยเงินที่
โอนมาจากเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีและการ
ดำเนินการบริหารกองทุนตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
พ.ศ. 2539 นั้น จะเกิดปัญหาว่าการโอนเงินดังกล่าวหมายความรวมถึงทรัพย์สิน
หนี้สิน ภาระผูกพันและสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นตามกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
เดิมหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาสภาพของกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเดิมแล้ว

กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานมิใช่มีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถถือครองทรัพย์สินได้ บุคคลที่ถือทรัพย์สินแทนคือกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ฉะนั้นจึงถือเสมือนว่าการโอนเงินดังกล่าวให้หมายรวมถึงทรัพย์สินด้วย และจะโอนมาตั้งแต่วันที่ใด เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานจึงโอนมาตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แต่ผู้ปฏิบัติไม่มีความมั่นใจจึงได้เรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง หรือ หน่วยงานตรวจสอบภายใน แต่ก็ยังไม่สามารถยุติได้ จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหาข้อยุติ ซึ่งเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตอบข้อหารือก็เป็นยังเช่นเจตนารมณ์ของกฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ ซึ่งข้อเท็จจริงถ้าได้มีการดำเนินการไปในทันทีโดยไม่ต้องมีการหารืออีกจะทำให้การดำเนินการในเรื่องกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน มีความรวดเร็วมากกว่าปัจจุบัน

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 แล้ว จะเห็นว่า ปัจจุบันนับแต่วันที่ 29 มกราคม 2546 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน จะเหลือเพียงกองทุนเดียว โดยโอนเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537 เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ การโอนมาของกองทุนดังกล่าวนั้นนับแต่กองทุนเปิดดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2539 นั้น จะมีเงินกองทุนซึ่งได้จากการจัดสรรประมาณ 600 กว่าล้านบาท และได้จัดสรรให้กลุ่มบุคคล 3 กลุ่ม กู้ยืมไปเพื่อพัฒนาทักษะ ฝีมือ ของตนเอง คือ แรงงานใหม่ แรงงานในระบบการจ้างงาน และแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง ซึ่งเมื่อกำหนดกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเห็นว่าครอบคลุมทุกกลุ่มบุคคลในการจ้างแรงงาน โดยเงินดังกล่าวได้จัดสรรให้กู้ยืมและอยู่ในสภาพลูกหนี้ มีภาระการใช้คืนประมาณ 40 % เท่านั้น นอกเหนือจากนั้นก็ต้องฟ้องร้องติดตามหนี้ รวมทั้งมีการบังคับคดีเพื่อให้ได้หนี้ที่ให้กู้ยืมไปคืน

เมื่อผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ใช้บังคับแต่การหมุนเวียนของกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานนั้นยังเป็นการบริหาร

เงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานจำนวนเดิม ยังไม่มีการจัดเก็บเงินสมทบแต่อย่างใด ซึ่งการดำเนินการให้กู้ยืมตามมาตรา 28 นั้น ถึงแม้ว่าเมื่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองมาใช้บังคับแล้วก็ตามก็ยังไม่มีการมีเงินมาใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวแต่อย่างใดประกอบกับการได้มาซึ่งเงินสมทบจากภาคเอกชนซึ่งไม่ได้มีส่วนร่วมในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน นั้นถ้าพิจารณาห้กันแล้ว เงินสมทบในอัตราไม่เกินร้อยละ 1 นั้น เป็นอัตราที่น้อยมาก เพราะเป็นการจ่ายจากภคนายจ้างอย่างเดียว ไม่ได้เป็นการจ่ายในลักษณะของไตรภาคี คือ ภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้าง เช่นเดียวกับกองทุนอื่น ๆ เช่น กองทุนประกันสังคมหรือกองทุนเงินทดแทน และการจ่ายเงินสมทบในอัตราไม่เกินร้อยละ 1 นั้น ถึงแม้ว่าทางภาครัฐจะกำหนดอัตราเงินสมทบเต็มเพดาน คือ ร้อยละ 1 ก็ตาม แต่เมื่อได้คำนวณตามสัดส่วนที่เรียกเก็บแล้วจะเห็นได้ว่ามีเงินที่จะไหลเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานน้อยมาก ตัวอย่างเช่น สถานประกอบการกิจการแห่งหนึ่งมีลูกจ้าง 1,000 คน และมีหน้าที่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่สถานประกอบการนี้ไม่มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน จึงต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน สัดส่วนในการจัดฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เป็น 50 % สถานประกอบการนี้ต้องฝึกอบรมฝีมือแรงงานเป็นจำนวน 500 คน อัตราค่าจ้างต่อเดือนที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณ คือ เดือนละ 3,990 บาท เมื่อส่งเงินสมทบแล้วจะได้ในอัตรา $1\% \times 500 \times 3,990 \times 12 = 239,400$ บาท

ซึ่งถือเป็นจำนวนเงินที่ต้องพัฒนาบุคลากรของตนในขนาดของกิจการที่มีลูกจ้าง 1,000 คน และถ้ามีสัดส่วนของการฝึกอบรมฝีมือแรงงานบ้างก็ไม่ต้องส่งเงินสมทบเต็มจำนวน อย่างตัวอย่างเดิม สถานประกอบการนี้ได้ฝึกอบรมคนจำนวน 300 คน แล้ว เหลือสัดส่วนที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานจำนวน 200 คน เป็นเงินสมทบที่ต้องส่งเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ $1\% \times 200 \times 3,990 \times 12 = 95,760$ บาท ซึ่งเป็นจำนวนน้อยมาก และถ้าสถานประกอบการนี้ได้ฝึกอบรมฝีมือแรงงานครบสัดส่วนคือ 500 คน สถานประกอบการนี้ก็ไม่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานแต่อย่างใด และเมื่อได้มาพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอัตราการไหลเข้าเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานคาดหวังว่าจะได้จากนายจ้างนั้นคงเป็นไปได้น้อยมาก และ

เมื่อมีการกำหนดให้สามารถนำเงินที่ได้จากการเก็บเงินสมทบเหล่านี้มาใช้จ่ายในการบริหารกองทุนได้เป็นจำนวนร้อยละ 5 ของเงินสมทบแต่ละปีนั้น คงจะไม่มีเงินเพียงพอที่จะบริหารแน่นอน คงต้องใช้เงินงบประมาณเป็นหลักในการบริหารกองทุน เนื่องจากส่วนกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน นั้นเป็นโครงสร้างที่ถูกต้อง อัตรากำลังในส่วนกลางมีประมาณ 20 อัตรา และการดำเนินการในเรื่องของการฝึกอบรมฝีมือแรงงานต้องดำเนินการทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการปฏิบัติงานต้องมีทุกจังหวัด ต้นทุนในการบริหารค่อนข้างสูง เงินที่ใช้ในการบริหารที่คาดหวังจะได้จากกองทุนนั้นคงเป็นไปได้ น้อยมาก

และปัญหาอุปสรรคอีกอย่างหนึ่งคือ ความล่าช้าของการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานยังไม่มีความพร้อมในการรองรับตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ขณะนี้เวลาได้ล่วงมากกว่า 2 ปี แต่การดำเนินการยังไม่มีวี่แวงที่เท่าที่ควร ภาคเอกชนได้รับรู้ รับทราบน้อยมาก และเมื่อกฎหมายลำดับรองที่ออกมาเพื่อใช้ในการปฏิบัติอาจต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจอีกระยะหนึ่ง เจตนารมณ์ที่จะให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาคนของประเทศภายหลังเกิดภาวะวิกฤตจึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ ถึงแม้ว่าการดำเนินการเมื่อเริ่มแล้วแต่ผลสะท้อนในเรื่องของเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งจากการประเมินน่าจะมีไม่เพียงพอที่จะให้บุคคลตามมาตรา 28 กู้ยืมได้

ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 อันอาจเกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐในการยกเว้นกฎหมายลำดับรอง หรือความไม่พร้อมของบุคลากรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเองก็ตามอาจจะไม่มีผลมากนัก ถ้าระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานก็ควรทำความเข้าใจกับคนของกรมเองให้ทราบถึงว่าในอนาคตอันใกล้จะมีภารกิจใหม่ที่จะต้องดำเนินการ และเตรียมความพร้อมในการรองรับของบุคลากรให้เต็มที่ เมื่อกฎหมายลำดับรองเสร็จสิ้นกระบวนการจะได้ดำเนินการได้ทันที

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และข้อสรุปจากการดำเนินการในเรื่องกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537 และกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่งทั้งสองกองทุนนับแต่วันที่ 29 มกราคม 22546 เป็นต้นมา จะเป็นกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพียงกองทุนเดียวและบริหารจัดการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าในระยะแรกของการดำเนินการซึ่งคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้ประมาณปลายปี 2547 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เน้นเข้ามาจนนับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ ซึ่งอาจเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

- ความไม่พร้อมของบุคลากรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเอง ซึ่งนับแต่ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมาจะมีบุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่เป็นคณะผู้ดำเนินการ และเมื่อถึงขั้นตอนของกระทรวง คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐสภา ก็จะเหลือบุคคลที่ดำเนินการเพียง 3-4 คนเท่านั้นที่เป็นผู้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นกระบวนการ และเมื่อบุคลากรของกรมกลุ่มหลังได้มีการโยกย้ายหน่วยงานก็ทำให้กระบวนการทำความเข้าใจให้คนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเกิดภาวะชะงักงัน และอีกประการหนึ่งบุคลากรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ได้เอาใจใส่ในกฎหมายฉบับนี้มากนัก ทำให้ไม่สามารถเป็นตัวแทนของกรมในส่วนภูมิภาคที่จะทำความเข้าใจกับภาคเอกชนได้

- ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ภาคเอกชน หรือภาครัฐด้วยกันได้รับรู้ มิใช่ไม่มีงบประมาณประชาสัมพันธ์ แต่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเน้นการประชาสัมพันธ์ในตัวบุคคลมากกว่าเนื้อหาหลัก

- ความล่าช้าของกระบวนการภาครัฐเนื่องจาก กฎระเบียบขั้นตอนการดำเนินการที่ยาว และมีจำนวนมาก ทำให้การออกกฎหมายล่าช้าบ่อยครั้งมาก

- ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง เช่น กระทรวงการคลังในการกำหนดสิทธิประโยชน์ให้ภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - ขาดความสนใจจากภาคเอกชน เนื่องจากไม่มีผลกระทบในกิจการของตนโดยตรง
 - ขาดความดูแลเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชาาระดับสูงที่จะให้เกิดรูปธรรมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
 - ขาดความสามัคคีในบุคลากรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ไม่สามารถบูรณาการได้กับบุคคลอื่น ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคตามมาเมื่อมีความจำเป็นต้องมีการประสานงาน
 - ในระยะต้นเมื่อการดำเนินการในเรื่องการจัดเก็บยังไม่บรรลุผล ทำให้ไม่มีเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่จะมาบริหารตามพระราชบัญญัติ เห็นควรที่จะขอจัดตั้งงบประมาณจากภาครัฐเพื่อเลี้ยงตัวเองไปในระยะแรก

ข้อเสนอแนะ

1. เร่งประชาสัมพันธ์ให้ภาคเอกชนเกิดความตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน หรือให้เกิดการรับรู้ว่ามีกฎหมายในลักษณะนี้จะบังคับใช้ในระยะเวลาอีกไม่นาน
2. เตรียมความพร้อมในเรื่องบุคลากรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่งอาจจะเป็นการอบรมสัมมนา ทำความเข้าใจในรูปแบบต่าง ๆ
3. บุคลากรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานต้องเปิดใจให้กว้าง ยอมรับ การบูรณาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือจากบุคคลที่สามารถทำให้การดำเนินการลุล่วงไปด้วยดี
4. ผู้บังคับบัญชาาระดับสูงของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานต้องให้ความสนใจ และเอาใจใส่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

5. ขอจัดตั้งงบประมาณประจำปีเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ไปก่อนจนกว่าจะสามารถเก็บเงินสมทบได้

6. จัดทำคู่มือการดำเนินการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้คนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคเอกชนด้วย และควรใช้ระบบ IT เข้ามาช่วยในการดำเนินการ

บรรณานุกรม

กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ, รายงานผลการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการสำรวจกำลังคน
เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ.กรุงเทพมหานคร, 2537.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา
ฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545. กรุงเทพมหานคร, 2545

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน. ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิ
การสังคม ว่าด้วยกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2539.
กรุงเทพมหานคร, 2539