

ผลงานหมายเลข 2



เรื่อง

การบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ผลงานของ

นายวันชัย ผดุงสุภโกลย

**ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)**

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ผู้ขอประเมิน

นายวันชัย ผดุงสุภไทย

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้ตรวจราชการกรม

(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

ผลงานหมายเลข 2

ชื่อเรื่อง การบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือ
คนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ลักษณะ งานด้านนโยบายและการบริหาร

บทคัดย่อ

การศึกษาวิชาญนี้ ประกอบด้วยจุดมุ่งหมายหลัก 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อศึกษาการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ภายใต้กรอบแนวคิดที่ใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process Model) และประการที่สอง เพื่อรวบรวมข้อมูลทัศนคติสำหรับการพัฒนาการบริหารกองทุนฯ จากการศึกษาข้อมูลจากอัครราชทูตที่ปรึกษาการแรงงาน ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และคนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จำนวน 104 ราย ข้อมูลได้รับการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคทางสถิติรวมถึงการวิเคราะห์ความแปรปรวน

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารกองทุนตั้งแต่เริ่มดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันยังไม่บรรลุผลสำเร็จ ได้ส่งเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกน้อยรายมาก และใช้จ่ายเงินในทางอ้อมเป็นเงินอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก ทดสอบฝีมือ และอบรมคนหางานเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์สมาชิกที่ตกทุกข์ได้ยากในจำนวนที่น้อยกว่ามาก เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานและระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์ที่ผู้กำหนดนโยบายกองทุนฯวางไว้ ปัญหาการบริหารกองทุนฯมิได้เกิดจากโครงสร้างองค์การ ขั้นตอนการปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งคล้ายคลึงกับตัวแปรต้นและตัวแปรตามด้านกระบวนการของระบบราชการ

จากการวิเคราะห์ทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตจัดหางานและคนงาน ผลปรากฏว่า บทบัญญัติของกฎหมายกองทุนฯที่กำหนดให้บุคคลที่ระบุไว้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุน สำหรับคนหางานและอัตราเงินที่ส่งเข้ากองทุนเหมาะสมแล้ว ยกเว้นผู้รับอนุญาตบางรายที่เห็นว่าตามข้อเท็จจริงมีการผลัดภาระให้คนหางานส่งเงินเข้ากองทุน ระเบียบกำหนดกิจการที่จะใช้จ่ายเงินกองทุนฯ และระเบียบการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนในปัจจุบันยังแก้ไข ปัญหาและเอื้อประโยชน์แก่สมาชิกได้น้อย ควรจะเพิ่มวงเงินและประเภทความคุ้มครองให้มากขึ้น โดยเฉพาะใช้เพื่อว่าจ้างทนายความสำหรับต่อสู้คดีแก่สมาชิกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนายจ้าง ควรบริหารเงินกองทุนให้เกิดดอกผลมากขึ้น และนำเงินกองทุนมาใช้ประโยชน์ทางการบริหาร มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้งสาม ประการสุดท้าย การลงความเห็นและการเสนอแนะได้กล่าวไว้ในบทสรุป

คำนำ

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่าง
ประเทศ เป็นการศึกษเพื่อจัดทำเป็นผลงานทางวิชาการอันเป็นส่วนหนึ่งของการขอประเมิน
ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม (อำนาจที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑ ชช.) ของกรมการจัดหางาน
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งสามารถดำเนินการได้สำเร็จล่วงก็เพราะได้รับความ
ช่วยเหลือแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รอง
ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทุกท่านและอธิบดีกรมการจัดหางาน ผู้บังคับบัญชา
ของผู้วิจัย ผู้ซึ่งกรุณาได้ให้กำลังใจ ข้อคิด ข้อเสนอแนะและคำแนะนำ ในการดำเนินการศึกษาวิจัย

ข้อมูลและข้อเสนอแนะจากกลุ่มประชากรที่ศึกษาครั้งนี้ จะสามารถนำไปใช้
ประโยชน์แก่กรมการจัดหางานสำหรับการปรับปรุงและพัฒนาเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางาน
ไปทำงานในต่างประเทศ อันจะเป็นกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนางานด้านจัดหางาน
ในต่างประเทศ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อแรงงานไทยต่อไป

วันชัย ผดุงศุกไธย

มิถุนายน 2540

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	
คำนำ	
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
ขอบเขตของการศึกษา	4
ประเด็นในการศึกษา	5
การวางแผนการศึกษา	6
วิธีการศึกษา	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง	8
ทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ	8
แนวคิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	11
บทที่ 3 กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	16
ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุน	16
การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน	24
การช่วยเหลือคนหางานที่เป็นสมาชิกกองทุน	28
บทที่ 4 บทวิเคราะห์การบริหารงานกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	30
ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	30
ทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	39
สรุปความ	84
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	67
สรุปสาระสำคัญของการศึกษา	67
ความเห็นและข้อเสนอแนะ	69

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	73
แบบสอบถามทัศนคติข้าราชการที่ปรึกษาการแรงงาน	74
แบบสอบถามผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ	79
แบบสอบถามทัศนคติคนหางาน	85
ภาคผนวก ข ตาราง	91
ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางานเอกชนและของรัฐ ระหว่างปี 2516 - 2539	92
ตารางที่ 2 การส่งเงินเข้ากองทุนของนายจ้างในต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตและคนหางาน	93
ตารางที่ 3 การจ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานใน ต่างประเทศ	94
ตารางที่ 4 การจ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานใน ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2539	95
ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบการรับเงินกองทุนและการจ่ายเงินกองทุน	96
ตารางที่ 6 รายได้ของกองทุนจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	97
ภาคผนวก ค กฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงที่เกี่ยวข้อง	98
กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2538)	99
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุน เพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2536	102
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การบริหารและการควบคุมการใช้จ่าย เงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2536	105
ระเบียบกรมพัฒนาฝีมือแรงงานว่าด้วย การจัดที่พักฉุกเฉินเพื่อสงเคราะห์แก่ คนหางานในต่างประเทศ พ.ศ. 2536	115
ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วย การรับเงินเข้ากองทุนและออกบัตรสมาชิก กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2539	118
ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วย การขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อ ช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539	120
คำขอส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	123

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีที่กฎหมายจัดหางานกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุน หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุนแทน	41
ตารางที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีที่รัฐเป็นผู้จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้คนหางานเป็นผู้ส่งเงินโดยความยินยอม	42
ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่ออัตราการส่งเงินเข้าเป็นสมาชิกกองทุน อัตราเดิม 100 - 300 บาท และอัตราในปัจจุบัน 300 - 500 บาท แยกต่างหากตามแต่ละประเทศว่าเหมาะสมดีแล้ว	43
ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีคนงานที่เคยเป็นสมาชิกกองทุนและความคุ้มครองได้หมดอายุไปแล้ว แต่ยังทำงานอยู่ในต่างประเทศ และประสงค์จะเป็นสมาชิกกองทุนอีกครั้ง ให้นายจ้างในต่างประเทศนำส่งเงินเข้ากองทุนกับสำนักงานแรงงานในต่างประเทศโดยตรง	44
ตารางที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีคนงานไทยที่ไปทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมายในประเทศนั้น ควรจะให้คนงานไทยได้มีโอกาสเป็นสมาชิกกองทุน โดยให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนต่อสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ	45
ตารางที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อการใช้จ่ายเงินกองทุน เพื่อให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนตามกฎหมายและระเบียบที่ข้อผู้ขณะนี้สามารถแก้ไขปัญหาของสมาชิกที่เกิด ขึ้นทั้งหมดได้	46

ตารางที่ 7	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกฎหมายและระเบียบการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์สมาชิกกองทุนในปัจจุบันควรจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ	47
ตารางที่ 8	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้จ่ายเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศกับประเทศไทย โดยจ่ายตามความเป็นจริง	48
ตารางที่ 9	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้การสงเคราะห์สมาชิกขณะอยู่ในต่างประเทศ เพื่อว่าจ้างนายความในการต่อสู้คดีจนกว่าจะถึงที่สุด	49
ตารางที่ 10	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่สมาชิกกรณีที่ถูกกฎหมายแรงงานของประเทศที่คนไทยไปทำงานไม่คุ้มครอง หรือในกรณีค่ารักษาพยาบาลบางรายการที่เบิกจากนายจ้างไม่ได้	50
ตารางที่ 11	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่สมาชิกขณะที่ถูกจำคุกอยู่ในต่างประเทศ	51
ตารางที่ 12	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้คนหางานที่เป็นสมาชิกหรือทายาทของสมาชิกกู้เงินกองทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ	52
ตารางที่ 13	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้การจัดตั้งบ้านพักฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือคนหางานในต่างประเทศ ให้ครบทุกประเทศที่มีสำนักงานแรงงานไทย	53
ตารางที่ 14	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้กรมการจัดหางานมอบอำนาจให้อัครราชทูตฯ หรือหัวหน้าหน่วยงานในต่างประเทศสามารถจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือและสงเคราะห์สมาชิกได้เพิ่มมากกว่าปัจจุบันหรือตามความเป็นจริง	54
ตารางที่ 15	ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้การสนับสนุน การจัดสันทนาการต่าง ๆ แก่คนงานไทยในต่างประเทศ เช่น จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา จัดคณะนักดนตรี ไปจัดแสดงในต่างประเทศ	55

- ตารางที่ 16 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้อำนาจเงินสงเคราะห์สมาชิกที่ประสบอันตราย พิการในต่างประเทศที่ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายแรงงานของประเทศที่ทำงานให้ได้รับเงินเหมาจ่าย เช่น คนละ 30,000 บาท 56
- ตารางที่ 17 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้อำนาจเงินสงเคราะห์แก่สมาชิกที่ไม่ผ่านการตรวจโรคเมื่อไปทำงานในต่างประเทศ ตามที่จ่ายจริงและไม่เกินอัตรา ค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนดหรือเหมาจ่ายให้คนละ 15,000 บาท 57
- ตารางที่ 18 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้อำนาจเงินสงเคราะห์แก่ทายาทของสมาชิกที่เสียชีวิตในต่างประเทศแบบเหมาจ่ายศพละ 30,000 บาท 58
- ตารางที่ 19 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้กรมการจัดหางานเร่งรัดการออกระเบียบ เพื่อจะได้นำเงินกองทุนมาให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกหรือทายาทสมาชิก กุ้ยืมเงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ 59
- ตารางที่ 20 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อการติดต่อประสานงานกับฝ่ายกองทุนฯ สำนักงาน บริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศไม่มีอุปสรรคเป็นไปด้วยความคล่องตัว 60
- ตารางที่ 21 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรนำเงินกองทุนไปแสวงหาประโยชน์ให้เกิดดอก ผลออกงามมากขึ้น นอกเหนือจากการฝากประจำไว้กับธนาคารพาณิชย์ของรัฐ 61
- ตารางที่ 22 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรนำเงินดอกผลของกองทุนที่ได้รับ นำกลับไปให้ การสงเคราะห์เป็นค่าเล่าเรียนหรือทุนการศึกษาแก่บุตรของสมาชิกกองทุนที่ เสียชีวิตหรือพิการจากการทำงานในต่างประเทศ 62
- ตารางที่ 23 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้นำเงินกองทุนมาใช้จ่ายในการบริหารงาน กองทุนได้ 63

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่มีคนหางานซึ่งต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ และมีผู้ประกอบการจัดหางานเพื่อส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากย่อมมีทั้งผลดีและผลเสียต่อตัวแรงงานและครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติโดยรวม ผลดีที่เกิดขึ้นเห็นได้ชัดจนก็คือ การบรรเทาปัญหาการว่างงานภายในประเทศในขณะนั้น และเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศซึ่งมีส่วนช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลย์การชำระเงินของประเทศ สำหรับผลเสียที่เห็นแก่ที่ปรากฏ เช่น การหลอกลวงคนหางานให้สมัครงาน คนงานเดินทางไปแล้วไม่ได้งานตามที่ตกลงไว้ หรือคนงานถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากรายได้ของประเทศไม่เพิ่มขึ้น รัฐบาลยังต้องดูแลและรับผิดชอบภาวะต่าง ๆ ที่คนงานเดินทางไปแล้วไม่ได้งานทำ ถูกทอดทิ้ง “ลอยแพ” กลับประเทศไม่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางราชการต้องเผชิญอย่างมาก

จากผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมแรงงานเกี่ยวกับการรับข้อร้องทุกข์ และช่วยเหลือคนหางาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา พบว่าคนหางานที่ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากถูกหลอกลวงให้สมัครงาน ได้มาร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ว่าเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่สาย/นายหน้าเพื่อนเป็นจำนวนมากแล้วไม่ได้เดินทางหรือได้เดินทางไปต่างประเทศแต่ไม่ได้งานทำตามสัญญาจัดหางานหรือตามสัญญาจ้างงานที่กำหนดไว้ หรือบางรายถูกหลอกลวงให้ไปตกทุกข์ได้ยากหรือเสียชีวิตในต่างแดนโดยไม่ได้ผลตอบแทนตามที่คาดหวังไว้กลับคืนมา ทำให้เกิดปัญหากับคนหางานและครอบครัวหรือทายาทของคนหางานต้องประสบกับความเดือดร้อน

รัฐบาลได้สังเกตเห็นถึงปัญหาและตระหนักถึงคุณค่าของแรงงาน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีหลักประกันเบื้องต้น แก่แรงงานไทยที่จะไปทำงานในต่างประเทศ ให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม นอกเหนือจากความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของประเทศที่แรงงานไทยไปทำงาน เพื่อเป็นการช่วยเหลือแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ และเป็นผู้ที่มีส่วนช่วยในการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย จึงได้มีการปรับปรุงมาตรการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนหางานขึ้นใหม่ โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลานานพอสมควร และเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่มุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแก่คนหางานในประเทศ และตราพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ปรับปรุงให้ความคุ้มครองแก่คนหางานทำในประเทศ และคนหางานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ พร้อมทั้งกำหนดให้มีกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการดำเนินงานกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก โดยการออกกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2529) ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2529 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2529 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2529 กำหนดให้นายจ้างต่างประเทศ หรือบริษัทจัดหางานต้องส่งเงินเข้ากองทุนฯ ให้แก่คนหางานในอัตราคนละ 100 - 300 บาท แตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศที่เดินทางไปทำงาน และได้ใช้อัตรานี้จนถึงปี พ.ศ. 2538 จึงได้มีการทบทวนและเปลี่ยนแปลงอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนฯ โดยปรับอัตราการส่งเงินเป็นคนละ 300 - 500 บาท มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2538 เป็นต้นมา การดำเนินงานของกองทุนที่ผ่านมามีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปทำงานในต่างประเทศ และช่วยเหลือคนหางานในด้านการคัดเลือก และทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งกิจการที่จะใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการช่วยเหลือคนงานไทยทั้งที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศแล้วและที่จะไปทำงานในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานไทยจากกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางไปสู่ประเทศในแถบเอเชียตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ประกอบกับมีการรับเพิ่มอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนฯ ครั้งหลังสุด ทำให้จำนวนเงินกองทุนฯ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากรายงานของกรมการจัดหางานเมื่อสิ้นเดือน พฤษภาคม 2540 มีจำนวนประมาณ 928 ล้านบาทเศษ¹⁾ ซึ่งการใช้จ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์แก่คนหางานที่ประสบปัญหาในต่างประเทศนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ว่า จะจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้เฉพาะคนหางานที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ เท่านั้น โดยจะใช้จ่ายเท่าที่จ่ายจริงในอัตราที่ประหยัด คนละไม่เกิน 30,000 บาท หากจำเป็นต้องใช้จ่ายเกินวงเงินดังกล่าว กรมการจัดหางานจะพิจารณาจ่ายเพิ่มตามความจำเป็นของแต่ละกรณี จึงเป็นเหตุให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการแรงงานหลายฝ่ายเห็นว่า การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานยังไม่เอื้อประโยชน์ และช่วยเหลือคนหางานได้ตามนโยบายการช่วยเหลือแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศได้เท่าที่ควร

1) สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน "รายงานการรับจ่ายเงินกองทุนประจำเดือน พฤษภาคม 2540" จากบันทึกรายงานเรื่องนี้เพื่อเสนอต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2540 หน้า 2.

ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานพิจารณาใช้จ่ายเงินกองทุนฯแก่คนหางานในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ การจัด การให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปทำงานในต่างประเทศ และการคัดเลือก และทดสอบฝีมือ และการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ^{2]} และเมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายจัดหางานใหม่โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้เพิ่มในส่วนของกิจการที่จะจ่ายเงินกองทุนโดยขยายการสงเคราะห์แก่คนหางาน ซึ่งเดิมให้การสงเคราะห์เฉพาะคนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศเท่านั้น เป็นการสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งจะไปทำงานในต่างประเทศหรือหายาทโดยธรรมชาติของบุคคลดังกล่าวอีกด้วย^{3]} จึงนับเป็นสิ่งที่ควรจะทำการศึกษา ข้อกล่าวอ้างที่ว่านโยบายการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศของไทยไม่มีผลด้านการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง แต่มักจะสร้างข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบและแนวปฏิบัติในการจ่ายเงินกองทุนฯกลับให้บริษัทจัดหางานหรือนายจ้างในต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบทั้ง ๆ ที่อยู่ในวิสัยอำนาจหน้าที่ที่จะจ่ายได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คนหางานที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ ซึ่งปัญหาทั้งหมดนี้ น่าจะมีการชี้ชัดลงไปโดยทำการศึกษาถึงนโยบายการบริหารกองทุนฯ ด้กับความสำเร็จของการนำไปปฏิบัติ ว่าได้มีการนำไปปฏิบัติหรือไม่เพียงใด

ด้วยสาเหตุข้างต้นเหล่านี้ไม่ปรากฏว่า มีการศึกษาวิเคราะห์พื้นฐานของนโยบายการบริหารกองทุนฯ ในแนวคิด งานวิจัยที่ปรากฏอยู่ให้ความสนใจศึกษาเรื่องแรงงานไทยในต่างประเทศ ในด้านอื่น ๆ เป็นส่วนใหญ่ ส่วนงานวิจัยที่พิจารณาถึงพื้นฐานด้านการกำหนด ด้านการนำไปปฏิบัติ และด้านการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและการสนองตอบนโยบายการบริหารกองทุนฯ ยังมีอยู่น้อยมาก การวิเคราะห์ดังกล่าวไม่เพียงแต่จะทำให้เข้าใจถึงพื้นฐานของนโยบายการบริหารกองทุนฯ ของไทยเท่านั้น แต่ยังจะช่วยทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพื้นฐานของนโยบายกับความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอีกด้วย จึงเป็นข้อที่จะศึกษาและพิจารณาในรายงานวิจัยฉบับนี้

^{2]} พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 , ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 116 วันที่ 1 กันยายน 2528 , มาตรา 60 .

^{3]} พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 . ราชกิจจานุเบกษา . ฉบับลดรูป เล่ม 111 ตอนที่ 28 ก. วันที่ 30 มิถุนายน 2537 , มาตรา 20 .

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากที่มาและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การศึกษาสัมฤทธิ์ผลในนโยบายการบริหารงานกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ จะได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดของการศึกษาว่าเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Research) กล่าวคือ เป็นการศึกษาที่มุ่งในการสำรวจทัศนคติข้อเท็จจริงพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาของการบริหารกองทุนฯ และข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. เพื่อศึกษาว่ามีปัญหาในการนำนโยบายการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร สมเหตุใดที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และเสนอแนวทางแก้ไข
2. เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาการบริหารกองทุนฯ และปรับเปลี่ยนนโยบายหรือทิศทางสำหรับการบริหารกองทุนฯต่อไป

การศึกษานี้จะเน้นที่ระเบียบวิธีการวิจัย ซึ่งรวมถึงการรวบรวมข้อมูล การเลือกตัวอย่าง งานภาคสนาม และการประมวลผลข้อมูล ในการนำเสนอข้อมูลนั้นจึงเป็นการนำเสนอข้อมูลดิบอันเป็นพื้นฐานและวิเคราะห์ในรายละเอียดในแง่มุมใดแง่มุมหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ จะได้นำแนวคิดที่ใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เรื่องตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) มาประกอบในการศึกษาด้วย

ขอบเขตของการศึกษา

จะศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพื้นฐานและทัศนคติเกี่ยวกับนโยบายการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยศึกษาจากบุคคล 3 กลุ่ม คือ

1. อัครราชทูตที่ปรึกษาการแรงงาน
2. ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ
3. คนงานที่เคยไปทำงานต่างประเทศ

โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ บุคคลทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าวมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ในฐานะผู้ปฏิบัติและบริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด ผู้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนและผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์จากกองทุน สามารถให้ความเห็นต่อนโยบายการบริหารกองทุนฯ ได้เป็นอย่างดี

โดยผู้มตัวอย่างดังนี้

1. อัครราชทูตที่ปรึกษาการแรงงาน

สัมภวณั์อัครราชทูตที่ปรึกษาการแรงงานประจำสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ ทั้งหมด 11 แห่ง คือ สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย สำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์ สำนักงานแรงงานในประเทศบรูไน สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง ส่วนที่ 2 ทัพบและเกาสง สำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น สำนักงานแรงงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย ณ เมืองริยาด และเมืองจกดาห์ สำนักงานแรงงานในประเทศคูเวต และสำนักงานแรงงานในประเทศกรีซ

2. ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ

สัมภวณั์ผู้รับอนุญาตจัดหางานไปทำงานต่างประเทศ จำนวน 50 ราย จากจำนวนทั้งหมด 225 ราย คือประมาณ 22% โดยคัดเลือกจากผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศที่มีจำนวนการจัดส่งคนหางานมากตามลำดับจนครบ 50 ราย

3. คนงาน

สัมภวณั์คนงานที่กำลังทำงานอยู่ในต่างประเทศ เดินทางกลับมาเยี่ยมญาติ และจะกลับไปทำงานต่างประเทศอีก ที่มาคิดต่อแจ้งการเดินทางที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศหรือสำนักงานจัดหางานเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร กรมการจัดหางาน จำนวน 50 ราย

ประเด็นในการศึกษา

1. ผู้กำหนดนโยบายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ยังมีความเข้าใจถึงสภาพพื้นที่จริงต่อความต้องการรับการสงเคราะห์และช่วยเหลือของสมาชิกกองทุนน้อย ทำให้การกำหนดเนื้อหาในนโยบายและระเบียบกฎหมายเพื่อการนี้สนองประโยชน์ได้ในขอบเขตจำกัด

2. นำข้อสรุป อุปสรรค ปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการศึกษานี้ นำเสนอเพื่อแก้ไขปรับปรุงการบริหารกองทุนฯ ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การวางแผนการศึกษา

การศึกษาคำนี้ผู้ศึกษาได้วางแผนการดำเนินการศึกษา โดยจัดแบ่งระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง เป็น 8 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง มีกำหนดระยะเวลา 1 สัปดาห์ ระหว่างวันที่ 8 - 14 พฤษภาคม 2540 กิจกรรมที่ได้กระทำในช่วงเวลาแรก ก็คือ การทบทวนวรรณกรรมงานศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เคยมีผู้ศึกษาไว้ก่อนแล้ว ตลอดจนศึกษารายละเอียดของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองแรงงานของไทย และกฎหมายจัดหางานของประเทศอื่นเพื่อวางเค้าโครงการศึกษา

ระยะที่สอง มีกำหนดระยะเวลา 1 สัปดาห์ ระหว่างวันที่ 15 - 21 พฤษภาคม 2540 ในช่วงนี้ผู้ศึกษาได้จัดทำแบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ข้างต้นและดำเนินการสัมภาษณ์ สำหรับอัตราขาดที่ปรึกษาการแรงงานที่อยู่ในต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้โทรสารส่งแบบสอบถามไปให้และขอความร่วมมือให้ส่งโทรสารแบบสอบถามกลับมายังหน่วยงานของผู้ศึกษา

ระยะที่สาม มีกำหนดระยะเวลาประมาณ 2 สัปดาห์ ระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2540 เป็นช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาได้ประมวลผลข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการสัมภาษณ์การตีความผลการวิเคราะห์ข้อมูล แล้วจึงเขียนเป็นรายงานการศึกษารวมทั้งการจัดพิมพ์ กล่าวได้ว่า การศึกษาเรื่องนี้ได้เสร็จสิ้นในเดือน มิถุนายน 2540

วิธีการศึกษา

วิธีการที่ใช้ในการศึกษาเพื่อให้ได้ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ มี 2 วิธี คือ

1. ศึกษาค้นคว้าจากตัวบทของกฎหมายจัดหางาน รายงานการประชุม รายงานการสัมมนา งานวิจัย และตำราที่มีนักวิชาการอื่นค้นคว้าไว้บ้างแล้ว สถิติของกรมการจัดหางานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านกองทุนฯ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ

2. รวบรวมข้อคิดเห็นโดยการสัมภาษณ์คนงานที่ไปทำงานต่างประเทศ อนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และอัตราขาดที่ปรึกษาการแรงงานสำนักงานแรงงานในประเทศต่าง ๆ ตามแบบสอบถามที่ได้กำหนดไว้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้ ทำให้เข้าใจถึงปัจจัยพื้นฐานของนโยบายการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ที่มีความสัมพันธ์กับผลจากการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ การอธิบายได้ของตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการกับลักษณะของการปฏิบัติตามนโยบาย และยังช่วยให้ทราบถึงทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศและคนงาน ซึ่งจะเป็ประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านกองทุนฯ ให้เห็นภาพพจน์และเข้าใจความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ซึ่งในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) คือช่วยชี้ให้เห็นจุดเด่นและจุดด้อย ซึ่งจะนำมาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานกองทุนฯ ตลอดจนงานจัดหางานในต่างประเทศ

ผลของการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจเกี่ยวกับกระบวนการช่วยเหลือคนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศและส่งเสริมประโยชน์ทางวิชาการในการศึกษาวิเคราะห์พื้นฐานของนโยบายต่าง ๆ อีกด้วย

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิลเลียมส์ (Walter Williams) กล่าวว่า การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นจุดที่อ่อนที่สุดในกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยมีได้มีการระบุลักษณะความสัมพันธ์ในรายละเอียดระหว่างปัจจัยด้านเทคนิค ด้านการบริหารงาน และด้านการเมือง เพื่อที่จะได้เกิดความรู้ความเข้าใจว่า ความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ชนิดใดจึงจะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น วิลเลียมส์จึงเสนอว่า การพิจารณาในเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายให้ถ่องแท้ โดยศึกษาถึงความหมาย ความชัดเจน ความเจาะจง และความสมเหตุสมผล เพื่อขจัดความกำกวมอันจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานต่อไป วิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในเรื่องบุคลากร การบริหารงาน และการกำหนดรูปแบบของการจัดการและการบริหารงาน รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่พึงต้องมี ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลและระบบข่าวสารย้อนกลับ (Feedback) นอกจากนี้ในระหว่างการปฏิบัติงานก็ให้มีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ อีกด้วย^{1]}

เกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน เอ็ดเวิร์ดส์และชาร์เคนสกี (Edwards and Sharkansky) เสนอว่ามีปัจจัย 5 ประการด้วยกันที่ควรจะได้รับเอาใจใส่จากนักปฏิบัติกร คือ การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติจะต้องตรงจุดและชัดเจน อัตราค่าจ้างและความสามารถของบุคลากรผู้มีหน้าที่ดำเนินงาน ลักษณะของการเมืองภายในระบบราชการ (Bureaucratic Politics) และการแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อขยายอาณาจักรของตนและผลประโยชน์ของหน่วยงาน ระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ประจํา และการติดตามผล^{2]} นอกเหนือจากประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว นักวิชาการที่ศึกษาการนำ

^{1]} Walter Williams, "Implementation Analysis and Assessment," *Policy Analysis*, Vol.1, No. 3. (Summer 1975), pp. 531 - 567.

^{2]} George C. Edwards, III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. (San Francisco : W.H. Freeman, 1978), Chapter 10, "Implementation".

นโยบายไปปฏิบัติ เช่น เพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Jeffrey Pressman and Aron Wildavsky) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ปัญหาที่แท้จริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายมิได้คำนึงล่วงหน้าถึงวิธีการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคเมื่อถึงเวลาที่จะนำนโยบายที่ตนได้กำหนดขึ้นไปสู่การปฏิบัติ เขาจึงเสนอว่า การวางแผนนโยบายควรมีการพิจารณา รวมถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ควบคู่กันไปด้วย โดยควรจะให้ความเอาใจใส่อย่างยิ่งต่อลักษณะของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนควรจะได้มีการพิจารณาล่วงหน้าถึงโครงสร้างของระบบการวินิจฉัยสั่งการ หากมีข้อบกพร่องประการใดก็ควรดำเนินการแก้ไขก่อน อนึ่ง เพรสแมนและวิลด์ฟสกีพบว่า ขั้นตอนในการทำงานยังมีมาก อุปสรรคและปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นมาเป็นทวีคูณ ฉะนั้น หากเป็นไปได้ผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนจึงน่าจะลดขั้นตอนลงให้น้อยที่สุด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน³⁾ ดังนั้น เพื่อจูงใจต่อการทำความเข้าใจ ตลอดจนสะดวกแก่การวิเคราะห์ถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยจะเลือกพิจารณาถึงตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) มาเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารกองทุนไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีสมมุติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย (Formal Positions) เท่านั้น แต่ความเป็นจริงอำนาจขององค์กรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือ มีใช่เป็นเพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนในการใช้อำนาจ ใช้วิจารณ์ญาณของตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระบบราชการข้าราชการที่ทำหน้าที่ติดต่อกับประชาชนทั่วไป หรือที่ลิปสกี (Lipsky) เรียกว่า (street level bureaucrats) สามารถใช้วิจารณ์ญาณของตนปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องติดตามดูแลควบคุมตลอดเวลาได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักเกิดจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใด และเกิดจากความพร้อมของผู้รับนโยบายไปปฏิบัติว่าจะยินยอมหรือ

³⁾ Jeffrey L. Pressman and Aron Wildavsky , *Implementation* , Second Edition (Berkeley : University of California Press , 1979) , Chapter 5 , "The Complexity of Joint Action , " and Chapter 6 , "Learning from Experience , " pp. 87 - 146.

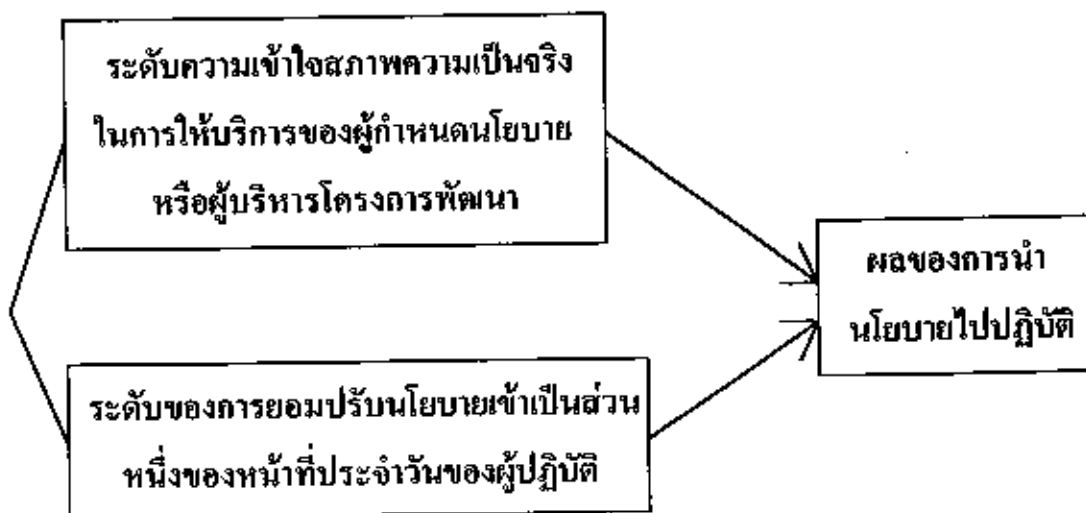
พร้อมที่จะปฏิบัติตามหรือมีข้อจำกัดมากน้อยเพียงใด(โปรดพิจารณาแผนภูมิประกอบ) ซึ่งผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัยย่อย 2 ด้าน คือ

1. ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องพิจารณาดังโครงสร้างอำนาจในองค์กร สภาพปัญหา ข้อจำกัด เช่น ปริมาณงานเดิม ข้อจำกัดด้านบุคลากร เป็นต้น

2. ระดับการยอมรับและการปรับนโยบายใหม่ให้เข้าได้หรือสอดคล้องเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

ดังนั้น การนำนโยบายใด ๆ ไปปฏิบัติโดยขาดความรู้ ความเข้าใจ ถึงสภาพความเป็นจริง ปัญหาและข้อจำกัดขององค์กร โดยเฉพาะความพร้อมที่จะปฏิบัติได้ของผู้รับนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมมักจะไร้ผล แม้ว่าจะเป็นนโยบายที่มีคุณค่าก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจึงไม่เพียงแต่กำหนดนโยบายออกมาเพียงอย่างเดียว จะต้องคำนึงถึงปัญหาข้อจำกัดของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยว่ามีสภาพความเป็นจริงอยู่อย่างไร นโยบายหรือโครงการนั้น ๆ จะมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง เป็นภาระในวิถีชีวิต การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติเหล่านั้น และจะทำอย่างไรให้เขาสามารถเข้าใจยอมรับและปรับนโยบาย หรือแนวทางเหล่านั้นให้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันได้ นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วย จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความพร้อม ความเป็นไปได้ที่ประชาชนเหล่านั้นจะสนองตอบนโยบายได้อีกด้วย

แผนภูมิแสดงตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ



แนวความคิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

1. อนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติ ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน มีหน้าที่สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงานและดูแลสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนงานในระดับโลก ได้ให้ความสนใจเรื่องแรงงานต่างประเทศมาช้านาน และได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องออกมาตรการในเรื่องนี้ในรูปอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (Recommendation) มาตลอด จนถึงปัจจุบันได้ออกอนุสัญญามาแล้ว 6 ฉบับ ได้แก่^{4]}

1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 19 ออกประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2468 กำหนดให้คนงานอพยพหรือคนงานที่ไปทำงานต่างประเทศจะต้องได้รับการคุ้มครองตามพันธสัญญาติของกองทุนเงินทดแทน คือ จะต้องได้รับเงินทดแทนเช่นเดียวกับคนงานในประเทศ

1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 97 ออกประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2492 ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลการคุ้มครอง และการปฏิบัติหน้าที่เท่าเทียมสำหรับคนงานอพยพที่จะได้รับการดูแลในด้านข้อมูล ให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ประเทศที่คนงานไปอยู่ต้องอำนวยความสะดวกเรื่องการเดินทาง การออกหนังสือเดินทาง การออกวีซ่า รวมตลอดจนถึงการให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียม โดยไม่คำนึงว่าคนงานนั้นจะเป็นคนงานมีสัญชาติ ไร้สัญชาติ ศาสนา หรือเพศใด

1.3 อนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมในด้านประโยชน์ของกฎหมายประกันสังคม โดยให้คนงานอพยพต่างด้าวมีสิทธิเท่าเทียมกับคนงานในประเทศในการที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องการรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การคลอดบุตร ทูพพลภาพ การชราภาพ ตลอดจนถึงการประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน การว่างงานและเงินสงเคราะห์ครอบครัว

1.4 อนุสัญญาฉบับที่ 148 ว่าด้วยการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยให้รัฐบาลประเทศนั้นให้ความช่วยเหลือแก่คนงานอพยพไม่ว่าจะเป็นคนที่อพยพเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

^{4]} นิคม จันทร์วิฑูร , การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ...แนวทางการช่วยเหลือและบรรเทาทางกฎหมาย , เอกสารโรเนียวประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตะวันออก จัดโดย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส , 23 - 24 พฤษภาคม 2539 , หน้า 14 - 5.

1.5 อนุสัญญาฉบับที่ 157 ออกประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2525 ว่าด้วยการจัดระบบระหว่างประเทศ ในการรักษาสีทธิของแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งที่จะส่งเสริม ให้มีการประสานงานระหว่างระบบประกันสังคมในประเทศ เพื่อที่จะช่วยให้คนงานต่างด้าวได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม

1.6 อนุสัญญาฉบับที่ 167 ออกประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2531 ว่าด้วยการคุ้มครองเรื่องสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย โดยเฉพาะคนงานก่อสร้าง

โดยสรุป ประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศได้มีอนุสัญญาวางแนวทางช่วยเหลือคนงานอพยพที่ออกจากประเทศของตนไปทำงานในต่างประเทศ อนุสัญญาได้มีบทบาทยุติให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลประเทศที่คนงานไปทำงาน ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขและสภาพการทำงาน และความเป็นอยู่ในประเทศที่คนงานจะไปทำงาน ประเทศที่คนงานจะออกไปทำงาน จะต้องดูแลคุ้มครองผู้ประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศไม่ให้ถูกต้มตุ๋นหลอกลวง ให้ได้รับเงื่อนไขและสภาพการทำงานเป็นไปตามสภาพการจ้างแรงงาน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการให้เอกสารที่สำคัญสำหรับที่จะเดินทางไปต่างประเทศ รวมตลอดจนถึงอำนวยความสะดวกในเรื่องการขอวีซ่า คนงานอพยพยังมีสิทธิที่จะได้รับการตรวจร่างกายและในกรณีที่เกิดลงกันไว้ ผู้จัดการงาน หรือนายจ้างจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วย เมื่อเดินทางไปถึงประเทศที่แรงงานอพยพจะไปทำงาน ประเทศที่รับผู้อพยพเข้าไปได้ก็ต้องให้ความสะดวกเรื่องการขอวีซ่า ภาษีอากรเข้าเมือง ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการที่จะมีงานทำที่ถูกต้องเหมาะสม ในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศนั้น ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดูแลคนงานอพยพที่จะให้ได้รับค่าจ้างและสภาพการทำงานที่ถูกต้องเหมาะสม รวมตลอดจนถึงชั่วโมงการทำงาน และการป้องกันอุบัติเหตุต่าง ๆ คนงานอพยพ มีสิทธิที่จะเรียกร้องการดูแลด้วยโอกาสการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งในงานที่ทำ ได้รับประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและมีสิทธิที่จะเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานตามที่ตนประสงค์ และกรณีที่มีปัญหาทางคดี ก็มีสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนจากกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนั้น คนงานอพยพยังมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลในเรื่องการศึกษาและกิจกรรมทางวัฒนธรรม สามารถส่งรายได้กลับประเทศของตนและมีโอกาสเยี่ยมครอบครัว ตลอดจนมีสิทธิที่จะได้รับข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ ประเทศที่ส่งคนงานไปต่างประเทศยังมีหน้าที่ที่จะต้องดูแล กรณีคนงานต้องเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา ตลอดจนถึงการรับรองประสบการณ์เพื่อส่งไปทำงานใหม่

จากข้อสรุปของอนุสัญญาทั้ง 6 ฉบับ จะเห็นได้ว่ามาตรการที่ประมวลกฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติไว้ั้นกว้างขวางและสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาต่าง ๆ จะมีผลบังคับโดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อประเทศผู้รับคณงเนอพพได้ให้สัตยาบันแล้ว สำหรับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 19 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2517 ส่วนอนุสัญญาอีก 5 ฉบับ ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน^{5]} เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ และแนวทางการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นปัญหาและอุปสรรคอันสำคัญก็ตาม^{6]} แต่ประเทศไทยก็ได้พยายามให้การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานตามความเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนได้นำอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การ มาประกอบการบริหารและพัฒนาแรงงาน โดยได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติงานให้มีความทันสมัยตลอดมา

2. มาตรการของบางประเทศในการช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

2.1 ประเทศฟิลิปปินส์^{7]}

ประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดนโยบาย และมาตรการคุ้มครองคนหางานต่างประเทศและครอบครัว มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานต่างประเทศ (The Secretariat of the Welfare Fund for Overseas Workers) มีหน้าที่กำหนดรูปแบบ วิธีการ หลักการการให้ความคุ้มครองคนหางาน และผู้เกี่ยวข้องในด้านผลประโยชน์อื่น ๆ นอกเหนือจากที่คนงานจะได้รับจากนายจ้างในต่างประเทศ สำหรับผลประโยชน์และบริการที่คนหางานต่างประเทศจะได้รับ มีอาทิ เช่น เงินช่วยเหลือค่าทำศพแก่ทายาทของคนงานซึ่งเสียชีวิตจากการทำงานในต่างประเทศ การให้บริการรักษาพยาบาลแก่คนงานที่ประสบอันตราย หรือบาดเจ็บจนพิการ หรือทุพพลภาพจากการทำงานในต่างประเทศ การให้กู้ยืมเงินแก่คนหางานโดยปลอดดอกเบี้ย โครงการให้กำลังใจและความเพลิดเพลินแก่คนงานตามหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ ในต่างประเทศ เพื่อบรรเทาความเหงาและคิดถึงบ้าน โครงการบริการด้านสุขภาพและ

^{5]} International Labour Organization , Lists of Ratifications by Convention and by Country , (ILO : Geneva 1996) pp. 32 - 33 , 128 - 129 , 158 - 159 , 188 , 203 , 215.

^{6]} วิจิตรา พรหมพันธุ์ , "ไทยล้มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ" , ใน 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์ , 2537) หน้า 27.

^{7]} Ministry of Labour and Employment , MOLE 1984 ANNUAL REPORT , (Manila : Ministry of Labour and Employment , 1985) pp. 67 - 69.

คลินิกเคลื่อนที่แก่ครอบครัวคนทำงานต่างประเทศ เช่น การให้บริการรักษาพยาบาลฟรี การทดสอบสมรรถภาพร่างกาย การปฐมพยาบาลเบื้องต้น เป็นต้น นอกจากนี้ ยังให้ความช่วยเหลือคนงานในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัย หากเกิดภาวะสงคราม การล้มละลายของนายจ้าง การถูกยกเลิกสัญญาจ้างงาน การเจ็บป่วยอย่างสาหัส สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย การให้บริการช่วยเหลือ ด้านกฎหมายในการฟ้องร้องดำเนินคดี เกี่ยวกับการจ้างงานแก่คนงานในต่างประเทศโดยไม่คิดค่าบริการ สำหรับคนงานที่เดินทางกลับจากการทำงานในต่างประเทศแล้ว ยังจัดให้มีบริการเผยแพร่ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับกระบวนการธุรกิจส่วนตัวอีกด้วย

อนึ่ง นอกจากฟิลิปปินส์จะให้ความคุ้มครองดูแลคนงานอพยพที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือคนงานที่ผิดกฎหมายอีกด้วย โดยถือว่เป็นเรื่องสำคัญของเจ้าหน้าที่สถานทูต ให้ความช่วยเหลือได้ทำกันในหลายรูปแบบตั้งแต่ การจัดตั้งบ้านพักฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือคนงานที่มีปัญหากับนายจ้างในประเทศ บริการHotline บริการให้คำแนะนำทางกฎหมาย และจัดหาทุนความและล่ามในการพิจารณาคดีที่ศาล^{๘]}

2.2 ประเทศปากีสถาน ^{๙]}

ปากีสถาน เป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชีย ที่จัดให้มีสวัสดิการแก่คนงานที่ไปทำงานต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2522 ได้จัดตั้งมูลนิธิชาวปากีสถานในต่างประเทศ (Overseas Pakistanis Foundation) เงินทุนของมูลนิธิส่วนหนึ่งเก็บจากคนที่ไปทำงานต่างประเทศ และจากดอกผลที่เพิ่มขึ้นของเงินประกันที่บริษัทจัดหางานวางไว้กับทางราชการ กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ชาวปากีสถานที่ไปทำงานในต่างประเทศ หรือผู้อยู่ในอุปการะของคนงานดังกล่าวในประเทศปากีสถาน โดยให้ความช่วยเหลือแก่คนงานที่

^{๘]} สุภรงค์ ฉันทวานิช และ Mr. Gary Risser , การย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก : สถาบันการณ้ทั่วไปและผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติและแรงงานไทย , เอกสารโรเนียวประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส , 23 - 24 พฤษภาคม 2539 , หน้า 23.

^{๙]} International Labour Organization/United Nations Development Programme , AGENDA FOR POLICY ASIAN MIGRATION PROJECT , (ILO : Geneva 1988) pp.33 - 36.

จะออกเดินทางไปทำงานหรือเดินทางกลับประเทศ ณ จุดที่ทำกรบริเวณสนามบินปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของแรงงานชาวปากีสถานในต่างประเทศ เกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีนายจ้างหรือกรณีแรงงานต้องคดีในต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังจัดให้มีบริการรักษาพยาบาลคนงานในต่างประเทศ และช่วยเหลือสถาบันการศึกษาเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาและการอบรมปฐมนิเทศแก่คนหางานก่อนที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศและจัดให้มีสวัสดิการแก่คนหางานที่ทำงานในต่างประเทศ ในการซื้อบ้านและที่ดินในราคาถูกรอีกด้วย

บทที่ 3

กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุน

กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศจัดตั้งขึ้นและเริ่มรับเงินครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2529^{1]} โดยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 หมวด 5 มาตรา 52 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศขึ้นในกรมการจัดหางาน เพื่อใช้จ่ายให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้เดินทางกลับ ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปทำงานในต่างประเทศและใช้จ่ายในการคัดเชื้อกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ดังเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า^{2]}

“เนื่องจากปัจจุบันได้มีผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานโดยส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหานามาประการ...คนหางานที่เดินทางไปต่างประเทศแล้ว ไม่ได้งานตามที่ตกลงกันได้ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง...ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ ได้รับความทุกข์ยากจนมาประการ คนหางานที่มีปัญหาเหล่านี้ มักจะหลบหนีไปอยู่ที่สำนักงานแรงงานไทย หรือสถานทูตไทย ทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร และค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย ผู้จัดหางานส่วนมากก็อ้างว่าไม่มีเงินช่วยเหลือคนงานดังกล่าว...ยังมีคนหางานบางรายซึ่งไปกระทำความผิดอาญาในต่างประเทศอีก ทำให้ทางราชการต้องเข้าไปช่วยเหลือ และตกเป็นภาระหนักแก่งบประมาณของประเทศ เพราะมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ไม่สามารถให้ความคุ้มครองคนหางานในต่างประเทศได้ ในการนี้สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยรีบด่วน กำหนดมาตรการควบคุมการจัดหางานให้รัดกุมยิ่งขึ้น...จัดให้มีกองทุนสำหรับช่วยเหลือคนงานไทยในต่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะ...”

^{1]} ประสงค์ วัฒนพันธ์, “แรงงานไทยไปทำงานตะวันออกกลางกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ”, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2533 - 2534, หน้า 12 - 13.

^{2]} พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 116 วันที่ 1 กันยายน 2528.

กองทุนที่จัดตั้งขึ้นประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่น ได้แก่^{3]}

- (ก) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (ข) เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ นายจ้างหรือคนหางานต้อง ส่งเงินเข้ากองทุน เพื่อให้คนหางานที่ไปทำงานเป็นสมาชิกกองทุน
- (ค) ดอกผลของกองทุน
- (ง) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (จ) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุน กรณีผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ เลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน แต่ไม่มาขอรับหลักประกันที่เหลือคืนภายในห้าปี นับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตเลิกประกอบธุรกิจ และตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กำหนดให้นำเงินและทรัพย์สินอื่นดังกล่าวส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

1. อัตราเงินที่ส่งเข้ากองทุน

การส่งเงินเข้ากองทุนสำหรับคนหางานแต่ละคนได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน จัดให้นายจ้างในต่างประเทศส่งเงินเข้ากองทุนสำหรับคนหางานแต่ละคนก่อนเดินทางไปทำงานครั้งเดียว ตามอัตราที่กำหนด ถ้าไม่อาจจัดให้นายจ้างส่งเงินดังกล่าวได้ ก็ให้เป็นหน้าที่ของผู้รับอนุญาตต้องส่งเงินเข้ากองทุนแทน และในกรณีที่กรมการจัดหางานเป็นผู้จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน แต่ถ้าไม่อาจให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนได้ และคนหางานยินยอมส่งเงินเข้ากองทุนด้วยตนเอง ให้อธิบดีกรมการจัดหางานมีอำนาจเรียกเก็บเงินจากคนหางานเพื่อส่งเงินเข้ากองทุนได้ ในอัตราที่กำหนดไว้ ดังนี้^{4]}

^{3]} พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 , ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 116 วันที่ 1 กันยายน 2528, มาตรา 52 และแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 , ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 28 ก. วันที่ 30 มิถุนายน 2537, มาตรา 19.

^{4]} กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 , ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับพิเศษ เล่ม 103 ตอนที่ 33 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2529, ข้อ 1.

อัตราการลงทุน

กลุ่มที่	ประเทศ	อัตราคนละ (บาท)
1.	มาเลเซีย สิงคโปร์	100
2.	บรูไน ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา พม่า อินเดีย อินโดนีเซีย ปากีสถาน ออสเตรเลีย	200
3.	ประเทศอื่นนอกจากประเทศในกลุ่มที่ 1 และ กลุ่มที่ 2	300

คนงานที่เป็นสมาชิกกองทุน จะได้รับบัตรสมาชิกกองทุนตามแบบที่กำหนด และจะได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองจากกองทุนนับจากวันที่ส่งเงินเข้ากองทุนจนถึงวันที่สามสิบนับจากวันที่สิ้นสุดระยะเวลาสัญญาจ้างงาน ตามที่ระบุในบัญชีรายชื่อคนหางาน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2530

สืบเนื่องจากสงครามระหว่างประเทศอิรัก - คูเวต ระหว่างปี 2533-2534 ทำให้รัฐบาลต้องเป็นภาระขนย้ายคนไทยกลับประเทศ โดยใช้งบประมาณแผ่นดินถึง 165 ล้านบาท^{5]} ทั้ง ๆ ที่คนงานส่วนใหญ่มีสัญญาจ้างระบุนความรับผิดชอบของนายจ้าง ที่ต้องออกค่าใช้จ่ายส่งคนงานไทยกลับประเทศ และสภาพข้อเท็จจริงที่ว่าคนงานไทยบางส่วน ซึ่งกำลังทำงานอยู่ในตะวันออกกลาง เมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อน จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินที่ไม่มากนัก สภาพดังกล่าวทำให้กรมการจัดหางาน และคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พิจารณายกการปรับปรุงขอบเขตระยะเวลาการดูแลและสงเคราะห์ช่วยเหลือคนงานไทยที่ประสบปัญหาขณะทำงานในต่างประเทศมากยิ่งขึ้นและได้มีมติเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2534 ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินเรียกเก็บ (จากบริษัทจัดหางานหรือนายจ้าง) เข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ จากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เป็นอัตรา

^{5]} ประสงค์ วัฒนกันต์, อ้างแล้ว, หน้า 45.

300 - 500 บาท ต่อคนงานหนึ่งคน^{6]} และโดยที่มีการปรับปรุงกฎหมายจัดหางานใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 กำหนดให้คนหางานซึ่งเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง ซึ่งสมัครใจส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนด ให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนเป็นระยะเวลาตามสัญญาจ้างและคนหางานซึ่งเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ถ้าไปทำสัญญาจ้างกับนายจ้างคนใหม่ และได้จัดให้นายจ้าง หรือตนเองส่งเงินเข้ากองทุนแล้ว ให้คนหางานได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนต่อไป จึงได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการ กำหนดเวลาและอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนใหม่ ดังนี้^{7]}

อัตราการส่งเงินเข้ากองทุน (ใหม่)

กลุ่มที่	ประเทศ	อัตราคนละ (บาท)
1.	ทวีปยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ ทวีปออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้	500
2.	บรูไน กาตาร์ คูเวต บาห์เรน โอมาน อิสราเอล ซาอุดีอาระเบีย โมร็อกโก จอร์แดน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ จิบูตี คูนิซีย ซูดาน โชมาลี แอลจีเรีย เลบานอน ลิเบีย สิงคโปร์ ซีเรีย เยเมน อียิปต์ อิรัก มอริเตเนีย อิหร่าน ฮังการี	400
3.	ประเทศอื่นนอกจากประเทศในกลุ่มที่ 1 และ กลุ่มที่ 2	300

คนหางานซึ่งตนเองหรือนายจ้าง หรือผู้รับอนุญาตจัดหางาน ได้ส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่ปรับปรุงใหม่นี้ หรือคนหางานซึ่งเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองที่ส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดก่อนเดินทางจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุน ตลอดระยะเวลา

^{6]} กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ครั้งที่ 1/2534" (เอกสารจัดสำเนา), วันที่ 29 มีนาคม 2534, หน้า 6.

^{7]} กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 112 ตอนที่ 39 ก. วันที่ 22 กันยายน 2538, ข้อ 2.

เวลาที่ยังทำงานอยู่กับนายจ้างในต่างประเทศ กรณีที่คนงานดังกล่าวได้ทำงานจนครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้วได้ทำสัญญาจ้างใหม่กับนายจ้างเดิม คนงานนั้นก็จะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนจนครบระยะเวลาตามสัญญาจ้างเดิม และเมื่อครบกำหนดและได้ส่งเงินเข้ากองทุนภายใน 60 วันแล้ว ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนต่อไปจนกว่าสัญญาใหม่จะสิ้นสุดลง^{8]}

2. กิจการและอัตราที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุน

การจ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ จะต้องใช้จ่ายเงินจากกองทุนตามคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามกิจการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2529 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารและควบคุมการใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2530 โดยสังเขป ดังนี้^{9]}

(ก) จ่ายเป็นค่าจัดการให้สมาชิกกองทุนซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศ ให้ได้รับการช่วยเหลือเดินทางกลับประเทศไทย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น ตามที่จ่ายจริงในอัตราที่ประหยัดและไม่เกินคนละ 8,000 บาท จากประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ ไม่เกินคนละ 12,000 บาท จากประเทศบรูไน ญี่ปุ่น ฮังการี ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย พม่า อินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา และไม่เกินคนละ 30,000 บาท จากประเทศอื่นนอกเหนือจากประเทศที่กล่าวข้างต้นและในกรณีที่ค่าใช้จ่ายเกินวงเงินที่กำหนด อธิบดีกรมการจัดหางานมีอำนาจสั่งจ่ายเงินเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

(ข) จ่ายเป็นค่าชดเชยแก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานสำหรับการจัดการให้สมาชิกกองทุนซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย

(ค) จ่ายเป็นค่าสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุน ในกรณีที่ไม่มีนายจ้างรับผิดชอบ หรืออยู่ในระหว่างรอการเข้าทำงานใหม่ หรืออยู่ระหว่างรอการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของประเทศที่คนหางานทำงานอยู่ หรือค่ายังชีพและค่ารักษาพยาบาลในกรณีที่ประสบ

^{8]} พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 , ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 28 ก. วันที่ 30 มิถุนายน 2537, มาตรา 16.

^{9]} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2529 , ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 103 ตอนที่ 139 วันที่ 7 สิงหาคม 2529.

อันตรายจนพิการ หรือทุพพลภาพโดยไม่ได้รับเงินทดแทน ค่าใช้จ่ายบางส่วนในการจัดการศพ กลับประเทศในกรณีที่ไม่มีเงินค่าใช้จ่ายจากทางอื่น การใช้จ่ายเงินสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนให้จ่ายสำหรับแต่ละคนทุกกรณีรวมกันไม่เกินคนละ 30,000 บาท

(ง) จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อใช้ทำประโยชน์ในการคัดเลือก และทดสอบฝีมือ และการฝึกอบรมคนหางาน ก่อนที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศแก่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือสถาบันอื่นของทางราชการที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

ต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2536 กรมการจัดหางาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในขณะนั้น) ได้พิจารณาเห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 2529 ไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคม และสภาพตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศในขณะนั้น จึงได้ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพื่อให้กองทุนฯสามารถดูแล สงเคราะห์และช่วยเหลือคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2536 ซึ่งมีสาระสำคัญใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือสมาชิกกองทุน ดังนี้

(1) จ่ายเป็นค่าจัดการให้สมาชิกกองทุน ซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศ ได้เดินทางกลับประเทศไทย ซึ่งมีค่าใช้จ่ายดังนี้

(ก) ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น ตามที่จ่ายจริงในอัตราที่ประหยัด และไม่เกินคนละ 8,000 บาท จากประเทศมาเลเซีย และ สิงคโปร์ ไม่เกินคนละ 12,000 บาท จากประเทศบรูไน ฮ่องกง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ติมอร์ อินเดียน ปากีสถาน และศรีลังกา และไม่เกินคนละ 30,000 บาท จากประเทศอื่นนอกเหนือจากประเทศดังกล่าวข้างต้น

(ข) ค่าใช้จ่ายของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดการให้สมาชิกกองทุนกลับประเทศไทย ในกรณีที่ยังประมาณของทางราชการไม่เพียงพอ

(ค) ค่าชดเชยค่าใช้จ่ายแก่ผู้รับอนุญาตจัดหางาน ที่ได้จัดการให้สมาชิกกองทุน ซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศ ได้เดินทางกลับประเทศไทย

(2) ให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งมีค่าใช้จ่าย ดังนี้

(ก) ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายบาง

ส่วนในการจัดส่งศพกลับประเทศไทย ในกรณีไม่มีค่าใช้จ่ายจากทางอื่น และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นแก่สมาชิกกองทุนที่ไม่มีนายจ้างรับผิดชอบหรืออยู่ระหว่างรอการเข้าทำงานใหม่หรืออยู่ระหว่างรอการส่งกลับประเทศไทยหรืออยู่ระหว่างรอการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของประเทศที่สมาชิกกองทุนทำงานอยู่ หรือถูกดำเนินคดีในต่างประเทศ ซึ่งมีสาเหตุจากอุบัติเหตุ หรือประสบอันตรายจนพิการหรือทุพพลภาพ

(ข) ค่าเช่าที่พัก ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายอื่นรวมทั้งค่าภาษีเท่าที่จำเป็น ในการจัดและการบริหารที่พักฉุกเฉินในต่างประเทศ

(ค) ให้กู้ยืมเงินเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

(3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อการคัดเลือก ทดสอบฝีมือ และฝึกอบรมแก่คนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ ค่าจ้าง ค่าตอบแทนลูกจ้างชั่วคราว และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในเรื่องดังกล่าว

3. กลไกการดำเนินงานกองทุน

ในการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศขึ้นในกรมการจัดหางาน (กรมแรงงานเดิม) ให้มีโครงสร้างหน่วยงานในรูปพิเศษที่ใหญ่กว่ากองเล็กกว่ากรม เมื่อปี พ.ศ. 2525^{10]} เพื่อทำหน้าที่บริหารและควบคุม กำกับ ดูแล การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ และกำหนดให้มีกรมบังคับส่วนราชการระดับฝ่ายภายในสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศอีก โดยจัดให้มีฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เป็นหน่วยปฏิบัติงานเพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับชำระ เก็บรักษา นำฝากเงินสมทบ จัดทำบัตรสมาชิก บริหารและควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ จัดทำทะเบียนและบัญชีกองทุนฯ รับเรื่องร้องขอความช่วยเหลือและพิจารณาวินิจฉัยจ่ายเงินกองทุนตามกฎหมาย พิจารณาโครงการที่ขอใช้เงินกองทุน ประเมินผลโครงการ รวมทั้งติดตามหนี้สินกองทุน พิจารณากำหนดอัตราเงินสมทบและกำหนดรูปแบบวิธีการบริหาร และใช้จ่ายเงินกองทุน ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการกองทุนฯ และได้ยึดถือโครงสร้างการแบ่งส่วนงานในลักษณะนี้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน

^{10]} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2525, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 99 ตอนที่ 179 วันที่ 3 ธันวาคม 2525, มาตรา 4.

เนื่องจากกฎหมายจัดหางานเป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีลักษณะของความเฉพาะอยู่ จึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเพื่อดำเนินการและกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดหางานฯ ฉบับนี้ ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยให้อำนาจเข้าไปในสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน การฝึกงาน หรือการทดสอบฝีมือเพื่อตรวจสอบ และควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง รวมทั้งให้ส่งหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นผู้ดูแลให้ผู้มีหน้าที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามกฎหมาย ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ โดยวิธีการตรวจตรา การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การสอบสวน และพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย และถ้าผู้ใดขัดขืนไม่อำนวยความสะดวกพนักงานเจ้าหน้าที่หรือฝ่าฝืนคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี จะมีความผิดฐานขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่คนหางานร้องเรียนว่าผู้รับอนุญาตจัดหางาน ไม่ส่งเงินเข้ากองทุนตามกฎหมาย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบและสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าผู้รับอนุญาตมิได้ส่งเงินเข้ากองทุน ต้องระวางโทษปรับ 20,000 บาท หรือสามเท่าของจำนวนเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุนสุดแต่จำนวนใดจะสูงกว่า^{11]} เมื่อผู้กระทำความผิดได้ยื่นยอมให้อธิบดี หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเปรียบเทียบปรับภายในเวลาที่กำหนด แต่ไม่เกิน 30 วันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกัน แต่ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาที่ต้องดำเนินคดีต่อไป

4. คณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

คณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ จัดตั้งขึ้นตามความในหมวด 5 มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 คณะกรรมการประกอบด้วย อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นประธานกรรมการและบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้งอีกไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการ ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ได้มีคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 111/2538 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2538 แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทน

^{11]}

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 , ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 102 ตอนที่ 116 วันที่ 1 กันยายน 2528 , มาตรา 84.

สำนักงานประมาณ ผู้แทนกรมประชาสงเคราะห์ และผู้แทนผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศอีก 2 คน คือ นายศรีอภัย ณ พัทลุง และ นายวีระ มุคตาณะ เป็นกรรมการ กรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ แต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีก แต่ไม่เกินสองคราวติดต่อกัน

คณะกรรมการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอคำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน และกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนและให้คำปรึกษาแนะนำแก่อธิบดีกรมการจัดหางาน นายทะเบียนจัดหางาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการที่เกี่ยวกับกองทุนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน

การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศจะต้อง เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในปัจจุบัน คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2538 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. การรับเงินและการเก็บรักษาเงิน

(ก) ผู้รับอนุญาตจัดหางานนายจ้างหรือคนหางานที่ประสงค์จะจ่ายเงินเข้ากองทุน ให้จ่าย ณ ฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยเงินที่ส่งเข้ากองทุนจะต้องเป็นเงินสด หรือเช็คที่ธนาคารในประเทศไทยเป็นผู้ออกให้ ตัวแยกเงินของธนาคารในประเทศไทย โดยส่งจ่ายในนามกองทุน หรือส่งเป็นธนาคัติ โดยระบุนามอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นผู้รับเงิน

(ข) เมื่อเจ้าหน้าที่รับเงินเข้ากองทุนแล้ว จะต้องออกใบเสร็จรับเงินแก่ผู้นำเงินส่งเข้ากองทุนทุกครั้ง และออกบัตรประจำตัวสมาชิกกองทุนให้แก่คนหางาน เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการยื่นขอความช่วยเหลือจากกองทุนต่อไป

(ค) ทุกสิ้นวันที่มีการรับเงิน จะต้องนำเงินฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกองทุนได้เปิดบัญชีเงินฝากไว้กับ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาถนนวิภาวดีรังสิต และจะต้องจัดทำรายงานการรับเงินประจำวันและรายงานเงินคงเหลือประจำวัน เป็นประจำ ทุกวันที่มีการรับจ่ายเงิน

(ง) ให้สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนประจำเดือน เพื่อเสนออธิบดีกรมการจัดหางานทราบ พร้อมทั้งสำเนาแจ้งให้กรมบัญชีกลางทราบและจัดทำงบแสดงผลการดำเนินงานในงวดการบัญชี และงบแสดงฐานะการเงินในงวดการบัญชีตามปีงบประมาณ ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{12]} และส่งสำเนางบการเงินดังกล่าวให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานงบประมาณเพื่อทราบ

(จ) ผู้รับอนุญาตจัดหางานสามารถส่งเงินเข้ากองทุน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดที่นำคนหางานเข้ารับการอบรมได้ เมื่อเข้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดได้รับเงินกองทุนไว้แล้ว จะต้องนำฝากเงินกองทุน ณ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาจังหวัดที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดตั้งอยู่ เป็นการฝากต่างสาขาโดยระบุเพื่อสาขาถนนวิภาวดี - รังสิต ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2539 จำนวน 10 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น นครพนม อุบลราชธานี อุดรธานี นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ ตาก นครสวรรค์ และปทุมธานี สำหรับรายละเอียดขั้นตอนการรับและการเก็บรักษาเงินคลังคลังกับ การส่งเงินเข้ากองทุนที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ^{13]}

2. การจ่ายเงินกองทุน

(ก) การจ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ให้จ่ายโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เงินสดและ/หรือเช็ค หรือโอนเงินผ่านทางธนาคาร

(ข) กองทุนจะเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารในต่างประเทศ ที่มีสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศตั้งอยู่ เพื่อเป็นเงินสำรองจ่ายช่วยเหลือสมาชิกกองทุน ที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ ได้สะดวก รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ ในกรณีที่ไม่มีสำนักงานแรงงานไทย เมื่อหน่วยราชการไทยในต่างประเทศ ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล และสำนักงานคณะทูต

^{12]} เพิ่งอ้าง , มาตรา 61.

^{13]} หนังสือกรมการจัดหางาน เรียนผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด 10 จังหวัด ที่ รส 0312/ว 8364 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2539 และ ที่ รส 0312/ว 8547 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2539 ตามลำดับ เรื่อง การรับเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วย การรับเงินเข้ากองทุนและลอบกบัตรสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2539.

ถาวร ได้รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากสมาชิกกองทุนแล้ว ก็จะประสานมายัง สำนักงานบริหาร
แรงงานไทยไปต่างประเทศ เมื่อมีการวินิจฉัยและอธิบดีกรมการจัดหางานอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินกอง
ทุนช่วยเหลือสมาชิกกองทุนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะโอนเงินไปให้

3. การนำเงินกองทุนไปลงทุน

กรมการจัดหางานสามารถนำเงินกองทุนไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทนโดยการอนุมัติ
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ โดยวิธีดังต่อไปนี้

- (ก) ฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
- (ข) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล

การช่วยเหลือคนหางานที่เป็นสมาชิกกองทุน

1. การร้องทุกข์ขอรับการสงเคราะห์ของคนงานที่ยังทำงานอยู่ในต่างประเทศ
กรณีสมาชิกกองทุนประสบปัญหาอยู่ในต่างประเทศและร้องขอใช้เงินกองทุน
สงเคราะห์ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับข้อร้องทุกข์ และตรวจสอบข้อมูลแล้ว จะพิจารณาดำเนินการช่วย
เหลือคนหางานจากหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - (ก) คนงานต้องเป็นสมาชิกกองทุนและบัตรสมาชิกกองทุนต้องไม่ขาดอายุ
 - (ข) คนงานไม่มีนายจ้างรับผิดชอบหรืออยู่ในระหว่างรอการเข้าทำงาน
ใหม่ หรืออยู่ระหว่างรอการส่งกลับประเทศไทย หรืออยู่ระหว่างรอการดำเนินกรตามกฎหมาย
แรงงานของประเทศนั้น
 - (ค) คนงานประสบอันตรายจนพิการ หรือทุพพลภาพ โดยไม่ได้รับเงิน
ทดแทนจากนายจ้างหรือทางการของประเทศนั้น และขอความช่วยเหลือระหว่างรอเดินทาง
 - (ง) คนงานถูกดำเนินคดีในต่างประเทศ โดยไม่ใช้ความผิดของคนงานนั้น
 - (จ) คนงานเสียชีวิตโดยไม่มีนายจ้างหรือหน่วยงานอื่นรับผิดชอบ และ
ไม่มีเงินค่าใช้จ่ายจากทางอื่นในการนำศพกลับประเทศไทย หรือมีแต่ไม่เพียงพอ

การพิจารณาช่วยเหลือสมาชิกกองทุนนี้ อธิบดีกรมการจัดหางานได้มอบอำนาจ
ให้หัวหน้าสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศทุกแห่งหรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับมอบอำนาจสามารถ
วินิจฉัยจ่ายเงินสงเคราะห์สมาชิกกองทุน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้สามารถยังชีพอยู่ได้ตาม
กิจการและอัตราที่กำหนด

2. การร้องทุกข์กรณีขอให้นำกลับประเทศไทย

(ก) กรณีสมาชิกกองทุนที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเป็นผู้จัดส่งไปทำงาน หากถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ หรือประสบปัญหาอยู่ในต่างประเทศ และร้องขอใช้เงินกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศจะสอบข้อเท็จจริง และให้การช่วยเหลือคนงานที่เป็นสมาชิกกองทุนในขั้นต้น และส่งเรื่องดังกล่าวให้สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศดำเนินการ โดยจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับอนุญาตที่จัดส่งคนงานรายนั้น ๆ ได้ทราบและจัดการให้คนงานเดินทางกลับประเทศไทยภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือและเมื่อคนงานเดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งกรมการจ้างงานทราบ พร้อมหลักฐานการเดินทางกลับของคนงาน หรือนำคนงานที่เดินทางกลับไปพบเจ้าหน้าที่

(ข) กรณีสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศได้รับแจ้งจากผู้รับอนุญาตว่าพร้อมที่จะนำคนงานกลับแต่คนงานไม่ยอมเดินทางกลับภายใน 10 วัน ก็จะแจ้งจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการจัดการนำคนงานเดินทางกลับให้ผู้รับอนุญาตนำมาวางไว้กับสำนักงานบริหารแรงงานไทยตามวงเงินที่กองทุนกำหนด แต่ไม่เกิน 90 วัน (ยกเว้นมีเหตุอันสมควรที่คนงานเดินทางกลับไม่ได้) เมื่อคนงานเดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้ว ถ้ายังมีเงินเหลือจะแจ้งให้ผู้รับอนุญาตมารับเงินคืนโดยเร็ว แต่ถ้าเงินค่าใช้จ่ายที่นำมาวางไว้ใหม่เพียงพอจะแจ้งให้ผู้รับอนุญาตรายนั้นนำเงินมาวางเพิ่ม หากเป็นกรณีรีบด่วนอาจเสนอขออนุมัติอธิบดีกรมการจ้างงานจ่ายเงินกองทุนเป็นค่าใช้จ่ายนำคนงานกลับ พร้อมทั้งแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายให้ผู้รับอนุญาตนำเงินมาชดเชยคืนกองทุนภายในกำหนดเวลา

อนึ่ง ในกรณีที่คนงานไม่ได้เดินทางกลับประเทศไทยภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตวางเงิน และผู้รับอนุญาตมีหนังสือขอรับเงินจำนวนที่วางไว้คืน สำนักงานบริหารแรงงานไทยจะประสานกับสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศหรือหน่วยงานในต่างประเทศ หากพบข้อเท็จจริงว่าคนงานเดินทางกลับไม่ได้โดยเหตุที่ไม่ใช่ความผิดของคนงาน กรมการจ้างงานจะยังไม่คืนเงินให้แต่ถ้าเป็นกรณีที่คนงานไม่ยอมเดินทางกลับโดยไม่มีเหตุอันควร สำนักงานบริหารแรงงานไทยจะรายงานเสนออธิบดีกรมการจ้างงานพิจารณาคืนเงินแก่ผู้รับอนุญาต และแจ้งให้มาติดต่อขอรับเงินที่วางไว้คืนได้

(ค) กรณีผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จัดการนำคนงานกลับภายใน 15 วัน สำนักงานบริหารแรงงานไทยจะเสนอความเห็นให้อธิบดีกรมการจ้างงานพิจารณาอนุญาตให้

นำคนงานกลับประเทศไทย โดยใช้เงินกองทุนไปก่อน ทั้งนี้ จะพิจารณาจากหลักเกณฑ์และระเบียบการช่วยเหลือคนงานที่เป็นสมาชิกกองทุนที่กำหนดไว้

3. การติดตามหนี้สินกองทุน

กรณีจ่ายเงินกองทุนเพื่อนำคนงานกลับประเทศไทยไปก่อน ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เมื่ออธิบดีกรมการจัดหางานอนุมัติใช้เงินกองทุนเพื่อนำคนงานกลับ และจัดการนำคนงานกลับเรียบร้อยแล้ว เป็นหน้าที่ของผู้รับอนุญาตที่จะต้องนำเงินมาชดเชยคืนกองทุน ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ตามจำนวนเงินที่กองทุนได้ใช้จ่ายไปจริง ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่นำเงินมาชำระคืนกองทุนภายในกำหนดระยะเวลา กรมการจัดหางานจะดำเนินการหักหลักประกันที่วางไว้คืนให้กองทุน และหากหลักประกันของผู้รับอนุญาตไม่พอกับค่าใช้จ่ายที่จ่ายไป หรือไม่มีเงินหลักประกันให้หัก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปแล้ว กรมการจัดหางานจะฟ้องร้องผู้รับอนุญาตรายนั้นให้ชำระหนี้กองทุนต่อไป

4. การขอรับเงินชดเชยจากกองทุน

กรณีผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นผู้ออกเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับการจัดการให้คนงานที่เป็นสมาชิกกองทุนที่ถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศ ตามมาตรา 41 หรือได้วางเงินในจำนวนที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนดกับกรมการจัดหางานตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และเมื่อคนงานได้เดินทางกลับประเทศไทยเรียบร้อยแล้ว ผู้รับอนุญาตอาจยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมการจัดหางานเพื่อรับเงินชดเชยเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ตนต้องจ่ายไปในการจัดการให้คนงานเดินทางกลับประเทศจากกองทุนได้ ซึ่งกรมการจัดหางานจะพิจารณาสั่งจ่ายเงินกองทุนเป็นค่าชดเชย ให้จำนวนกึ่งหนึ่งแก่ผู้รับอนุญาตที่ร้องขอรับเงินชดเชยดังกล่าว

5. การขอรับเงินอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก

หน่วยงานใดที่ประสงค์จะขอรับเงินอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก การทดสอบฝีมือ และการฝึกอบรมคนงานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศจากกองทุน จะต้องมิหนังสือแจ้งความประสงค์พร้อมกับโครงการที่จะขอรับเงินอุดหนุนเสนออธิบดีกรมการจัดหางานเพื่อพิจารณาอนุมัติ ในบางกรณีอธิบดีกรมการจัดหางานอาจจะเพียงพิจารณาผ่านความเห็นชอบความประสงค์ที่จะขอใช้เงินกองทุนก็ได้และให้นำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานไปทำงานในต่างประเทศพิจารณาก็ได้

6. การจัดตั้งที่พักฉุกเฉินเพื่อแรงงานไทยในฮ่องกง

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีคนงานหญิงไทยไปทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานบ้านในฮ่องกงเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ต้องอาศัยอยู่กับนายจ้าง บางรายประสบปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง เนื่องจากไม่มีความรู้ความสามารถทางด้านภาษาหรือไม่มีประสบการณ์ในการทำงานบ้านมาก่อน ทำให้นายจ้างบอกเลิกจ้าง หรือบางรายถูกนายจ้างทุบตีต้องลาออก หรือหลบหนีออกจากบ้านของนายจ้างไปอยู่บ้านพักฉุกเฉินของเอกชนเพื่อรอการเข้าทำงานใหม่หรืออยู่ระหว่างรอการดำเนินการตามกฎหมายในการเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ หรือถูกดำเนินคดีในต่างประเทศ

สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง ได้เสนอโครงการจัดตั้งบ้านพักฉุกเฉินในฮ่องกงขึ้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาและคุ้มครองแรงงานไทยให้มีที่พักอาศัยชั่วคราว โดยขอใช้เงินจากกองทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งกรมการจัดหางานได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศพิจารณาและที่ประชุมมีมติ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2536^{14]} เห็นชอบให้จัดตั้งที่พักฉุกเฉิน เพื่อสงเคราะห์แรงงานไทยในฮ่องกง และได้เปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2537 เป็นต้นมา ตั้งอยู่เลขที่ 6/F Flat B, Block 1 City Garden, Electric Road, North Point, Hong Kong อนึ่งเพื่อให้การดำเนินการจัดที่พักฉุกเฉินเพื่อสงเคราะห์แก่คนหางานในต่างประเทศเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2536 กรมการจัดหางาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงานในขณะนั้น) ได้วางระเบียบกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ว่าด้วยการจัดที่พักฉุกเฉินเพื่อสงเคราะห์แก่คนหางานในต่างประเทศ พ.ศ. 2536 ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน นอกจากนี้ สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกงได้มีการกำหนดข้อบังคับในการเข้าพักที่พักรับฉุกเฉิน โดยสรุปว่า ต้องเป็นคนไทยที่เป็นสมาชิกกองทุนและบัตรกองทุนยังไม่หมดอายุจะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือคนไทยที่มีได้เป็นสมาชิกกองทุนแต่เกิดตกทุกข้อได้ยากและไม่มีที่พักอาศัยเป็นการเฉพาะหน้า ไม่สามารถช่วยตัวเองได้จะเสียค่าที่พักในอัตราค่า

^{14]} กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ครั้งที่ 2/2536" (เอกสารโรเนียว), วันที่ 13 ธันวาคม 2536 หน้า 5 - 6.

เลขที่เอกสารหนังสือ	12.05-6
เลขทะเบียน	713
วันที่	5 ก.ย. 2538

บทที่ 4

บทวิเคราะห์การบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยมีมานานแล้ว แต่ไม่เป็นที่สนใจกัน ในปี พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2518 เริ่มมีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ โดยบริษัทจัดหางานเอกชนบ้างแล้วแต่มีจำนวนน้อยและอยู่ในวงจำกัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 - พ.ศ. 2520 การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในตะวันออกกลาง ได้เริ่มสนใจกันมากขึ้นในกลุ่มผู้จัดหางานและผู้มีญาติมิตรเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางานเอกชนและตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 เป็นต้นมา การจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศก็เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวาง มีจำนวนผู้ประกอบการจัดหางานและจัดส่งคนไปทำงานในต่างประเทศเกิดขึ้นมาก ประกอบกับจำนวนผู้สนใจสมัครไปทำงานในต่างประเทศก็เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน

จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศตามสถิติของกรมการจัดหางานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ได้เพิ่มจาก 293 คน ในปี พ.ศ. 2516 เป็น 108,127 , 111,899 และ 125,814 คน ในปี พ.ศ. 2525 , พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2532 ตามลำดับ ต่อมาระหว่างปี พ.ศ. 2533 - พ.ศ. 2535 ได้ลดลงเหลือประมาณ 70,000 คน เนื่องจากทางการซาอุดีอาระเบียงดออกวีซ่าให้แก่คนงานไทยและวิกฤตการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซียและตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 - ปัจจุบัน จำนวนผู้ไปทำงานต่างประเทศกลับเพิ่มสูงขึ้น การที่มีแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมาก โดยเฉพาะระหว่างปี พ.ศ. 2521 - พ.ศ. 2528 มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง หรือกลุ่มประเทศในอ่าวเปอร์เซียกันมาก ทำให้เกิดปัญหาติดตามมาหลายประการ อาทิเช่น การผิดสัญญาจ้างของนายจ้างในต่างประเทศ การหลอกลวงและการลอบอพยพคนหางาน เป็นต้น ประกอบกับกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานที่บังคับใช้ในขณะนั้น มีเนื้อหาและข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดหางานในประเทศเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การปรับใช้กับการจัดหางานต่างประเทศไม่รัดกุมพอ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยหลายฝ่ายมีความวิตกกังวลว่าหากไม่รีบหามาตรการแก้ไขแล้ว ปัญหาการหลอกลวงคนหางานจะเพิ่มมากขึ้น คนงานไทยที่ถูกลอบอพยพ ทอดทิ้งได้รับความยากลำบากก็ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบช่วยเหลือจากการศึกษาและกล่าวไว้แล้วในบทก่อน ๆ แสดงให้เห็นว่ากรมการจัดหางาน (กรมแรงงานใน

ขณะนั้น) ตระหนักดีถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและพยายามหามาตรการในการรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานหรือปกป้องคุ้มครองคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศให้ได้รับความเป็นธรรม โดยผลักดันให้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดหางานในขณะนั้น และประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แทน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศเป็นการเฉพาะและได้ระบุนโยบายคุ้มครองด้านกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศไว้ด้วย

1. การบริหารเงินกองทุน

การศึกษานี้เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาการบริหารกองทุนและนโยบายการบริหารกองทุนว่าสนองประโยชน์เพื่อการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนงานที่เป็นสมาชิกสมดังเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 หรือไม่และอย่างไรนั้นจำเป็นต้องศึกษาถึงสถิติการรับเงิน การจ่ายเงินกองทุนและการนำเงินกองทุนไปแสวงหาผลประโยชน์ของกรมการจัดหางาน ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับศึกษาทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการรับการจ่ายเงินกองทุนดังกล่าว ซึ่งรายละเอียดได้กล่าวแล้วในส่วนต้นของการศึกษานี้

1.1 การรับเงินเข้ากองทุน

ในการรับเงินเข้ากองทุนนั้น สามารถแยกพิจารณาจากที่มาของเงินหรือหรือทรัพย์สินในการจัดตั้งกองทุนคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่ผู้รับอนุญาต(บริษัทจัดหางาน) นายจ้างในต่างประเทศ หรือคนงาน ส่งเข้ากองทุน ดอกผลของกองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้และหลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนกรณีผู้รับอนุญาตไม่มารับคืนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จากรายงานการรับเงินเข้ากองทุนของ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ปรากฏว่าเงินกองทุนประกอบด้วยเงินได้จาก 2 ทางเท่านั้น คือ เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางาน หรือนายจ้างในต่างประเทศ หรือคนงานส่งเข้าเพื่อสมัครเป็นสมาชิกและอีกทางหนึ่งคือ ดอกผลของเงินกองทุนที่สะสมมากขึ้นตามยอดเงินกองทุนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี กล่าวคือตั้งแต่เริ่มรับเงินเข้ากองทุนเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 (1 มีนาคม - 30 กันยายน พ.ศ. 2529) กองทุนมีสมาชิก 40,099 คน ได้รับเงินเข้ากองทุนจำนวน 11,480,700 บาท จำนวนของสมาชิกและเงินที่ส่งเข้ากองทุนได้เพิ่มสูงขึ้นมาโดยลำดับ จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 มีจำนวนสมาชิกถึง 72,811 คน รับเงินเข้ากองทุน จำนวน 19,482,900 บาท ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 - พ.ศ.

2534 เป็นช่วงที่ชาวจิตอาระเบียงคอกวีซ่าให้แก่แรงงานไทยและเกิดสงครามระหว่างอิรัก - คูเวต ทำให้คนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศลดลงเป็นจำนวนมาก มีจำนวนสมาชิกกองทุนเพียง 32,247 คน และ 22,405 คน รับเงินเข้ากองทุน 8,178,200 บาท และ 5,337,100 บาท ตามลำดับเท่านั้น จนกระทั่งทางการไต้หวันได้เปิดรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2535 คนงานไทยได้รับอนุญาตจากไต้หวันให้เข้าไปทำงาน จึงทำให้ยอดผู้ไปทำงานในต่างประเทศที่เป็นสมาชิกกองทุนค่อย ๆ เพิ่มสูงขึ้น จนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 มีจำนวนสมาชิกถึง 124,202 คน ได้รับเงินเข้ากองทุน 34,948,900 บาท ต่อมาเมื่อประมาณเดือนกันยายน พ.ศ. 2538 หลังจากการยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนคนหางานฉบับเดิมและประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับใหม่ ที่กำหนดให้เพิ่มอัตราการส่งเงินเข้ากองทุน จึงทำให้ในปีงบประมาณ 2539 มีจำนวนยอดเงินเข้ากองทุนสูงถึง 55,637,600 บาท

1.2 การจ่ายเงินกองทุน

การจ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย ถึงการที่จะใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2536 กำหนดให้จ่ายเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่คนหางานไทยที่ประสบปัญหาอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งคนงานที่จะได้รับการช่วยเหลือจะต้องเป็นสมาชิกกองทุนและจะต้องไม่มีนายจ้างรับผิดชอบช่วยเหลือเท่านั้น และให้จ่ายเป็นเงินชดเชยคืนแก่บริษัทจัดหางานที่นำคนงานที่ถูกนายจ้างทอดทิ้งกลับประเทศ และให้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก ทดสอบฝีมือ และอบรมคนหางานและกรณีโครงการบ้านพักฉุกเฉินเพื่อแรงงานไทยในฮ่องกงอีกด้วย

การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เกี่ยวกับการสงเคราะห์สมาชิกกองทุนและช่วยเหลือสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2532 ไม่มีการรวบรวมข้อมูลจำนวนสมาชิกที่ขอรับการสงเคราะห์และช่วยเหลือ แต่มีข้อมูลด้านจำนวนเงินที่จ่ายให้สมาชิกกองทุนจำนวน 12,323 บาท , 372,706.06 บาท และ 973,423.25 บาท ตามลำดับ สำหรับปี พ.ศ. 2530 ไม่มีการจ่ายเงินกองทุนแก่สมาชิกคนใด และเมื่อพิจารณาการจ่ายเงินสงเคราะห์และช่วยเหลือสมาชิก/ทายาทของสมาชิกในปี พ.ศ. 2533 แล้ว มีจำนวนสูงถึง 671 คน เป็นเงิน 1,411,385.95 บาท เนื่องจากในปีนั้นมีนายจ้างรายใหญ่รายหนึ่งในชาวจิตอาระเบีย ซึ่งว่าจ้างคนงานไทยไปทำงานจำนวนมากได้ประสบปัญหาล้มละลาย สำนักงานแรงงานไทยในประเทศชาวจิตอาระเบียจึงต้องจ่ายเงินสงเคราะห์เป็นค่าอาหารแก่คนงานไทยที่เป็นสมาชิกจนกระทั่งติดต่อหางานใหม่ได้และในปีเดียวกันนี้เป็นปีแรกที่ได้เริ่มนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก ทดสอบฝีมือ และอบรมคนหางาน

โดยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อปฏิบัติงานด้านบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศและการจัดเก็บเอกสารของคนทำงานที่ผ่านการอบรมจากเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน แล้วจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์สำนักงานบางรายการเพื่อประโยชน์ในการอบรมคนทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนจัดพิมพ์เอกสารแนะนำการไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อแจกจ่ายแก่คนทำงานที่เข้ารับการอบรมก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศทุกคนเป็นจำนวน 449,033.70 บาท และได้จ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันในปี 2537 กรมการจัดหางานได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งบ้านพักฉุกเฉิน เพื่อแรงงานไทยในฮ่องกงได้จ่ายเงินค่าใช้จ่ายนี้ให้แก่สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 - พ.ศ. 2539 เป็นเงิน 605,003.97 , 1,286,124.12 และ 1,610,805 บาท ตามลำดับและในปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 กรมการจัดหางานได้จ่ายเงินเคราะห์และช่วยเหลือสมาชิก/ทายาทของสมาชิก 361 ราย คิดเป็นเงิน 1,409,176.03 บาท และได้จ่ายเงินชดเชยให้กับบริษัทจัดหางานที่ส่งคนทำงานไปทำงานในต่างประเทศและนำกลับประเทศไทยเป็นครั้งแรก เป็นเงิน 129,761.35 บาท

เมื่อพิจารณาถึงการใช้จ่ายเงินสงเคราะห์สมาชิกกองทุนของสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 แล้ว ในจำนวนสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศที่มีอยู่ 11 แห่ง มีเพียง 4 แห่งเท่านั้น ที่มีการพิจารณาจ่ายเงินสงเคราะห์กองทุน คือ สำนักงานแรงงานในประเทศบรูไน สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง (ส่วนที่ 2) กรุงเทพฯและสาขามือเงาสง โดยจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์รวมทั้งสิ้น 2,843,881.85 บาท คิดเป็นร้อยละ 48 ของเงินกองทุนที่ได้ใช้จ่ายไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกงได้จ่ายเงินกองทุนมากที่สุด คือ จ่ายเป็นค่าจัดการ ค่าพาหนะและค่าอาหารให้แก่สมาชิก 1 ราย เพื่อเดินทางกลับประเทศไทย เป็นเงิน 87,585.26 บาท สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง (ส่วนที่ 2) กรุงเทพฯ ได้จ่ายเงินค่าจัดการ ค่าพาหนะ ค่าอาหาร และค่าที่พักให้สมาชิกกลับประเทศ 104 ราย เป็นเงิน 162,119.27 บาท และจ่ายเงิน ค่าพาหนะ ค่าอาหาร และค่าที่พักแก่สมาชิกที่ทุพพลภาพกลับประเทศไทย 1 ราย เป็นเงิน 89,851.89 บาท และสำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง (ส่วนที่ 2) สาขามือเงาสง ได้จ่ายเงินค่าจัดการ ค่าพาหนะ ค่าอาหารและค่าที่พักให้สมาชิกกลับประเทศไทย 146 ราย เป็นเงิน 411,473.23 บาท จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดส่งอัฐสมาชิกกองทุนกลับประเทศ 2 ราย เป็นเงิน 103,554.92 บาท และจ่ายเป็นค่าพาหนะ ค่าอาหาร และค่าที่พักแก่สมาชิกที่ทุพพลภาพ 1 ราย เป็นเงิน 58,733.63 บาท

สำหรับภาพรวมของการจ่ายเงินกองทุน จำแนกตามประเภทการจ่ายเงินกองทุน แล้ว จะพบว่านับแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนจนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ได้จ่ายเงินกองทุนไปทั้งสิ้น 23,003,281.75 บาท ในจำนวนนี้เป็น การจ่ายเงินกองทุนเกี่ยวกับการอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก ทดสอบฝีมือและอบรมคนหางานมากที่สุด ถึง 11,926,962.54 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 51.8 จ่ายเงินสงเคราะห์ และช่วยเหลือสมาชิก/ทายาทของสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ 7,444,824.77 บาท คิดเป็นร้อยละ 32.4 และจ่ายเงินตามโครงการบ้านพักฉุกเฉินฯ และจ่ายเงินชดเชยที่ดินให้แก่บริษัทจัดหางานเป็นเงิน 3,501,793.09 และ 129,761.35 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.23 และ 0.57 ตามลำดับ

กล่าวโดยรวมแล้วการรับเงินเข้ากองทุนและการจ่ายเงินกองทุนในกิจการต่าง ๆ ตามที่กล่าวในขั้นต้น จนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 มีสมาชิกกองทุนรวมทั้งสิ้น 755,708 คน แต่ได้จ่ายเงินกองทุนเพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิก/ทายาทของสมาชิก เพียง 1,528 คน คิดเป็นร้อยละ 0.2 เท่านั้น หากพิจารณาจากจำนวนเงินที่สมาชิกส่งกองทุนแล้ว มีจำนวน 228,596,800 บาท ได้จ่ายเงินกองทุนไปเพียง 23,003,281.75 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10 และในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 52 จ่ายเพื่อช่วยเหลือสมาชิกกองทุนในทางอ้อมเป็นเงินอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก ทดสอบฝีมือและอบรมคนหางาน และอีกร้อยละ 48 จ่ายเพื่อสงเคราะห์และช่วยเหลือสมาชิกและโครงการบ้านพักฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือแรงงานไทยในฮ่องกง ซึ่งเป็นการช่วยเหลือสมาชิกกองทุนในทางตรง

1.3 การนำเงินกองทุนไปแสวงหาผลประโยชน์

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 59 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมอบหมายทำการแทน มีอำนาจนำเงินกองทุนไปหาออกผลได้โดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือซื้อพันธบัตรรัฐบาล ยกเว้น กองทุนที่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ได้มอบหมายให้อธิบดีกรมการจัดหางานนำเงินที่ผู้รับอนุญาตส่งเข้ากองทุน เป็นรายได้ของกองทุนตามที่กฎหมายกำหนด ด้วยการเปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ไว้กับธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด สาขาถนนวิภาวดีรังสิต ใช้ชื่อบัญชีเงินฝากว่า "กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ บัญชีที่ 2" และได้นำเงินฝากจากบัญชีดังกล่าวนี้ ไปแสวงหาผลประโยชน์โดยได้เปิดบัญชีเงินฝากประจำ 12 เดือนไว้กับธนาคารกรุงไทยสาขาเดียวกัน ใช้ชื่อบัญชีเงินฝากว่า "กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ บัญชีที่ 3" จากตารางที่ 6 ได้เปิดบัญชีเงินฝาก

ประจำตั้งแต่ปีงบประมาณ 2529 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีดอกเบี้ยเงินฝากประจำจากธนาคารกรุงไทย ในปีแรกเป็นเงิน 187,590.84 บาท และดอกเบี้ยเงินฝากประจำได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นตลอดมาจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2539 มีดอกเบี้ยเงินฝากประจำรวมทั้งสิ้น 100,293,604.26 บาท

2. การบริหารงานกองทุนของกรมการจัดหางานและสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ

การบริหารงานกองทุนของกรมการจัดหางานในปัจจุบัน ได้แบ่งการบริหารราชการออกเป็นการบริหารราชการในส่วนกลางและการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค การบริหารงานกองทุนในส่วนกลาง สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานกองทุน โดยมีภารกิจความรับผิดชอบด้านการรับเงินที่ผู้รับอนุญาต หรือนายจ้างในต่างประเทศ หรือคนหางานส่งเข้ากองทุน การเก็บรักษาเงินกองทุน การโอนเงินกองทุนไปให้สำนักงานแรงงานในต่างประเทศ การจัดทำบัญชีของทุนและการนำเงินกองทุนไปแสวงหาผลประโยชน์ สำหรับการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีหน่วยงานของกรมการจัดหางาน คือ สำนักงานจัดหางานจังหวัดประจำอยู่ทุกจังหวัด มีหน้าที่บริหารงานจัดหางานทุกด้าน ปัจจุบันกรมการจัดหางานได้มอบอำนาจให้จังหวัดที่มีคนหางานไปทำงานในต่างประเทศมาก 10 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น นครพนม อุรธานี อุบลราชธานี บุรีรัมย์ นครราชสีมา ชัยภูมิ ตาก นนทบุรีและปทุมธานี รับเงินเข้ากองทุนจากผู้รับอนุญาตที่นำคนหางานเข้ารับการอบรมที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดนั้น ในส่วนของสำนักงานแรงงานในต่างประเทศเป็นหน่วยราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อธิบดีกรมการจัดหางานได้มอบอำนาจให้มีหน้าที่บริหารงานกองทุนเช่นเดียวกัน เกี่ยวกับการพิจารณาให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนที่ประสบปัญหาอยู่ในต่างประเทศ และดำเนินงานบ้านพักฉุกเฉินเพื่อแรงงานไทยในฮ่องกง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง

การบริหารงานกองทุนของกรมการจัดหางานที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าอยู่ในลักษณะคงที่ต้งรับกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ความพยายามเพื่อการแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความล่าช้า จึงทำให้การบริหารกองทุนของกรมการจัดหางานและสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

2.1 การส่งเงินเข้ากองทุนจากผู้รับอนุญาตจัดหางาน

กรมการจัดหางานได้กำหนดระเบียบการรับเงินเข้ากองทุนและออกบัตรสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ให้ผู้รับอนุญาตส่งเงินเข้ากองทุน ณ สถานที่ที่จะนำคนหางานเข้ารับการอบรม ซึ่งเจ้าหน้าที่จะพิจารณารับเงินเข้ากองทุนพร้อมกับเอกสารประกอบการพิจารณาตามที่กำหนด เช่น บัญชีรายชื่อคนหางาน สำเนาหนังสืออนุญาตให้จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศจากอธิบดีกรมการจัดหางาน สำเนาหนังสือเดินทางของคนหางาน รูปถ่าย เป็นต้น เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาเรียบร้อยแล้วก็จะออกบัตรสมาชิกกองทุนของคนหางานแต่ละคนให้พร้อมใบเสร็จรับเงิน จากนั้น เมื่อคนงานจะเดินทางไปทำงานจะต้องเดินทางผ่านด่านตรวจคนหางาน และยื่นเอกสารให้เจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องของเอกสาร ได้แก่ บัตรสมาชิกกองทุนของคนหางาน หนังสือเดินทางและแบบรายงานการเดินทางออกไปทำงานนอกราชอาณาจักร ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงแนวปฏิบัติของกรมการจัดหางานที่กำหนดให้ผู้รับอนุญาตส่งเงินเข้ากองทุน และการตรวจสอบก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักรแล้ว จะเห็นว่าป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างรัดกุม ผู้รับอนุญาตจะหลีกเลี่ยงมิส่งเงินเข้ากองทุนได้ยาก ประกอบกับผลการตรวจบริษัทจัดหางานของเจ้าหน้าที่กรมแรงงานในอดีต และเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานในปัจจุบัน ไม่เคยพบว่าผู้รับอนุญาตจัดหางานฝ่าฝืนไม่ส่งเงินเข้ากองทุนสำหรับคนหางานเลย ความคิดที่ตรวจพบเป็นความผิดในลักษณะอื่นทั้งสิ้น เกี่ยวกับเรื่องนี้ และจากประสบการณ์ของผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า กรณีที่มีการลักลอบนำคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ผู้ที่ดำเนินการลักลอบซึ่งอาจจะเป็นบริษัทจัดหางาน นายหน้าหรือนายหน้าเถื่อน ก็จะไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้รวมถึงขั้นตอนการส่งเงินเข้ากองทุนของคนหางานด้วย ซึ่งจำนวนของผู้ที่ลักลอบไปทำงานในต่างประเทศ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีหลักฐานที่ยืนยันได้แน่นอน ผู้ศึกษาเห็นว่าการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ โดยปราบปรามนายหน้าเถื่อน หรือมุ่งให้คนหางานที่มีเจตนาจะลักลอบไปทำงาน หรือรู้เท่าใจตนเองว่าเป็นการไปทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มาส่งเงินสมัครเป็นสมาชิกกองทุนคงเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาการหลอกลวงและลักลอบนำคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเท่านั้น

2.2 การจ่ายเงินกองทุน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อให้กรมการจัดหางานและสำนักงานแรงงาน

ในต่างประเทศถือปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินกองทุนที่อยู่ในต่างประเทศ ให้อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนดให้มีผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายร่วมกันอย่างน้อย 2 คน ซึ่งต้องเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 5 คนหนึ่ง ร่วมกับหัวหน้าสำนักงานแรงงานไทยในประเทศนั้น ๆ และกำหนดให้สำนักงานแรงงานไทยในประเทศมีเงินสดไว้เพื่อส่งจ่ายในการช่วยเหลือคนหางานด้วย ในส่วนของกรมการจัดหางานยังได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนในด้านวินิจฉัย และติดตามหนี้สินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการรับชำระค่าจ้างเพื่อวินิจฉัยจ่ายเงินกองทุนเพื่อการสงเคราะห์คนหางานโดยให้หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยจ่ายเงินกองทุนจากบัญชีเงินกองทุนที่อยู่ในประเทศนั้น ๆ ภายในวงเงินไม่เกินคนละ 30,000 บาท และในกรณีที่ต้องจ่ายเงินกองทุนเกินกว่าวงเงินที่กำหนดจะต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมการจัดหางาน สำหรับประเทศที่ไม่มีสำนักงานแรงงานไทยตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อขออนุมัติอธิบดีต่อไป

นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดที่พักฉุกเฉินเพื่อสงเคราะห์แรงงานไทยในต่างประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อการช่วยเหลือแรงงานที่หลบหนีนายจ้างเนื่องจากถูกนายจ้างทารุณทำร้ายร่างกาย กรมการจัดหางานได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดที่พักฉุกเฉิน เพื่อสงเคราะห์แก่คนหางานในต่างประเทศ โดยมอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในประเทศที่ไม่มีสำนักงานแรงงาน มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของที่พักฉุกเฉินในต่างประเทศ และพิจารณาคำวินิจฉัยการใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อพิจารณาถึงอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานที่ปฏิบัติงานด้านกองทุน ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่เป็นฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ มีอัตราข้าราชการปฏิบัติงาน 8 อัตรา ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการระดับ 3 ขึ้นไปที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นพนักงานวินิจฉัยเงินกองทุนได้ 6 อัตรา และหลังจากการปรับโครงสร้างการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2538 โดยให้งานพัฒนาความพร้อมคนหางาน ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน ไปรวมอยู่กับฝ่ายกองทุนฯ จึงมีข้าราชการปฏิบัติงาน 10 อัตรา ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการที่มีอำนาจวินิจฉัยจ่ายเงินกองทุนในจำนวนเท่าเดิม ในส่วนของอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ ทั้ง 11 แห่ง จะมีข้าราชการแต่ละสำนักงานจำนวน 2 อัตรา (ระดับ 8 และ 7) ยกเว้น สำนักงานแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง (ส่วนที่ 2) กรุง

ไทยเป็ มีข้าราชการ 3 อัตรา (ระดับ 8 1 อัตรา ระดับ 7 1 อัตราและระดับ 6 1 อัตรา) นอก นั้นจะเป็นลูกจ้างท้องถิ่นปฏิบัติงานด้านธุรการของสำนักงาน จะมีจำนวนอยู่ระหว่าง 8 - 5 อัตรา ตามปริมาณงานของแต่ละหน่วยงาน ข้าราชการของสำนักงานแรงงานฯจะมีอำนาจในการวินิจฉัย และจ่ายเงินสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ดังนั้น เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ของ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศและสำนักงาน แรงงานในแต่ละประเทศกับปริมาณงานวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ของคนหางาน ที่เป็นสมาชิกกองทุน จำนวนรวมในแต่ละปีแล้วทำให้เชื่อได้ว่าอัตราค่าจ้างคนไม่น่าจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานกอง ทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศแต่ประการใด

8. การบริหารกองทุนของไทยกับมาตรการช่วยเหลือคนหางานของ ILO และบาง ประเทศในเอเชีย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา (Convention) 11 ฉบับ และได้ รับเอาข้อแนะ (Recommendation) 10 ฉบับ ประเทศไทยก็ได้นำข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 19 ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้คนงานอพยพหรือคนงานที่จะไปทำงานในต่างประเทศ จะต้องได้ รับการคุ้มครองด้านกองทุนเงินทดแทน ที่ได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2511 มากำหนดให้ มีกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศขึ้นในกฎหมายจัดหางานฉบับใหม่และ ได้ยึดถือใช้ปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง กับแรงงานต่างประเทศอีก 5 ฉบับ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 97 , 118 , 149 , 157 และ 167 เพิ่ม ขึ้นก็ตาม เนื่องจากประสบข้อจำกัดหลายประการและแนวทางการดำเนินการขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศเป็นปัญหาและอุปสรรค แต่ประเทศไทยก็ได้พยายามให้การคุ้มครองคนหางานที่ ไปทำงานในต่างประเทศเสมอมา เช่น ได้นำอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศมาประกอบการบริหารและพัฒนากองทุนฯ โดยได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ปรับปรุงสาระบางประการในการจัดหางานต่างประเทศและ ความคุ้มครองด้านกองทุนฯ ให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น

รัฐบาลฟิลิปปินส์จะมีบทบาทและให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือคนหางานไป ทำงานในต่างประเทศมาก ได้มีการจัดตั้งองค์การระดับคณะกรรมการ ใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการ กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานต่างประเทศ" เพื่อทำหน้าที่กำหนดรูปแบบ วิธีการ หลักการให้ ความคุ้มครองคนหางานและผู้เกี่ยวข้องในด้านผลประโยชน์อื่น ๆ นอกเหนือจากที่จะได้รับจาก นายจ้างในต่างประเทศ จากจุดนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกองทุนฯของประเทศไทยแล้ว

ฝ่ายไทยจะมีองค์กรระดับคณะกรรมการเช่นเดียวกัน ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ” แต่มีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียงให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนฯ และให้คำปรึกษาแนะนำต่ออธิบดีกรมการจัดหางานในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกองทุนเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่า คณะกรรมการด้านกองทุนของไทยจะมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่จำกัดกว่าของประเทศฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากกองทุนแล้วฝ่ายฟิลิปปินส์จะมีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานหลากหลายรูปแบบมากกว่าของประเทศไทย อาทิเช่น ให้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าทำศพแก่ทายาทของสมาชิกที่เสียชีวิตในต่างประเทศให้บริการด้านกฎหมายในการว่าจ้างทนายความในการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการจ้างงานให้ช่วยในการนั้นทนการสร้างความผลิตเพลินแก่คนงานในต่างประเทศ และกรณีคนงานที่เดินทางกลับประเทศแล้วยังมีบริการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดกำหนดการใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าว ฝ่ายไทยไม่มีการกำหนดไว้แต่อย่างใด สำหรับประเทศปากีสถาน รัฐก็ได้ให้ความสนใจต่อเรื่องนี้พอสมควรเช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่าเป็นประเทศแรกในเอเชียที่จัดให้มีสวัสดิการแก่คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยแล้ว บทบาทด้านการบริหารกองทุนในเรื่องนี้ของประเทศปากีสถานยังไม่มากนัก

ทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

จากตัวอย่างของประชากรที่จะทำการศึกษาทัศนคติตั้งที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ซึ่งประกอบด้วยอัตราชาติ ผู้รับอนุญาตและคนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศจำนวน 11 , 50 และ 50 ราย ตามลำดับ รวมทั้งสิ้น 111 ราย การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ได้รับแบบทั้งสิ้น 104 ชุด คิดเป็นร้อยละ 94 ของจำนวนแบบสอบถามที่ส่งทั้งหมด ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลประสบปัญหาอยู่บ้าง ด้วยเหตุผลว่า ผู้รับอนุญาตจัดหางานหลายท่านจำเป็นต้องไปติดต่อประกอบธุรกิจต่างจังหวัดและต่างประเทศ ทำให้ประสบความสำเร็จลำบากเพื่อขอความร่วมมือตอบแบบสอบถามหลังจากได้รับแบบสอบถามคืน ก็จะทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม ถ้าปรากฏการขาดหายของข้อมูล ผู้ศึกษาก็จะขอความร่วมมือผู้ตอบแบบสอบถามให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อความครบถ้วน

เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของประชากรที่เป็นคนงานที่แจ้งว่ารู้จักกองทุนมีร้อยละ 64 ในขณะที่ร้อยละ 36 ของตัวการเหล่านี้ตอบว่าไม่รู้จัก และถ้าพิจารณารายละเอียดโดยศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้คนงานรู้จักกองทุนแล้ว จะพบว่า ส่วนใหญ่จะทราบจากการอบรมชี้แจงของเจ้าหน้าที่ก่อนเดินทาง จากเอกสารเผยแพร่แนะนำการไปทำงานต่างประเทศของกรมการจัดหางานและจากบัตรประจำตัวสมาชิกกองทุน ตามลำดับ ประเด็นที่น่าสังเกตก็คือ คนงานทุกคนที่เป็นประชากรในการศึกษาไม่เคยติดต่อขอรับการช่วยเหลือและสงเคราะห์จากกองทุนเลย สำหรับผู้รับอนุญาตที่เป็นประชากรศึกษาร้อยละ 95 ของตัวการทั้งหมด ตอบว่าคนหางานที่ได้จัดส่งการไปทำงานในต่างประเทศ ไม่เคยติดต่อขอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือจากกองทุนเลย นอกจากนี้ มีผู้รับอนุญาตจำนวน 10 ราย หรือร้อยละ 23 เคยสำรองเงินเป็นค่าจัดการให้สมาชิกกองทุนซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศเดินทางกลับประเทศไทย แต่มีเพียงรายเดียวเท่านั้นที่ได้ติดต่อขอรับค่าชดเชยค่าใช้จ่ายนำคนงานกลับคืนจากกรมการจัดหางาน

ในส่วนต่อไปนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะพยายามตอบประเด็นในการศึกษาวิจัยที่ว่า อัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ มีทัศนคติอย่างไรต่อการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ มีระดับความคิดเห็นมากน้อยเพียงใด รวมทั้งมีผลกระทบต่อกลุ่มตัวอย่างทั้งสามอย่างไร ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้จะได้นำเอาวิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบคำถามดังกล่าว ผลของการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงไว้ในตารางที่ 1 ถึงตารางที่ 23 ตัวเลขในตารางไม่รวมผู้ที่ไม่ตอบ ดังนั้น ยอดรวมในแต่ละตารางจึงแตกต่างกันไป

ตารางที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีที่กฎหมายจัดหางานกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุน หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุนแทน

กฎหมายกำหนดให้นายจ้าง ส่งเงินเข้ากองทุน หากทำ ไม่ได้ให้ผู้รับอนุญาตส่งเงิน เข้ากองทุนแทน	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษากรแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	1 (11.1%)	23 (57.5%)	18 (36.0%)	42 (42.4%)
เห็นด้วย	8 (88.9%)	17 (42.5%)	32 (64.0%)	57 (57.6%)
รวม	9 (100.0%)	40 (100.0%)	50 (100.0%)	99 (100.0%)

จากผลการศึกษาถึงรายละเอียดดังตารางข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่อกรณีกฎหมายจัดหางานฯ กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุน หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้ผู้รับอนุญาตส่งเงินเข้ากองทุนแทน และจากข้อมูลดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงทิศทางของความสัมพันธ์ไม่ค่อยเด่นชัดนัก กล่าวคือ จำนวนผู้ที่เห็นด้วยมีจำนวน 57 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.6 จำนวนเป็นกลุ่มอัครราชทูตฯ 8 ราย คิดเป็นร้อยละ 88.9 กลุ่มผู้รับอนุญาต 17 ราย คิดเป็นร้อยละ 42.5 และกลุ่มคนงาน 32 ราย คิดเป็นร้อยละ 64.0 ขณะเดียวกันมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยถึง 42 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 42.4 ในจำนวนนี้เป็นกลุ่มอัครราชทูตฯ 1 ราย คิดเป็นร้อยละ 11.1 เป็นกลุ่มผู้รับอนุญาตถึง 23 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.5 และเป็นกลุ่มคนงาน 18 ราย คิดเป็นร้อยละ 36.0

ตารางที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีที่รัฐเป็นผู้จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้คนหางานเป็นผู้ส่งเงิน โดยความยินยอม

กรณีรัฐจัดส่งให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน หากทำไม่ได้ก็ให้คนหางานยินยอมส่งเงินเข้ากองทุนเอง	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	2 (18.2%)	16 (40.0%)	9 (18.0%)	27 (26.7%)
เห็นด้วย	9 (81.8%)	24 (60.0%)	41 (82.0%)	74 (73.3%)
รวม	11 (100.0%)	40 (100.0%)	50 (100.0%)	101 (100.0%)

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่อกรณีรัฐเป็นผู้จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้คนหางานเป็นผู้ส่งเงินโดยความยินยอมและจากการพิจารณาข้อมูลในตารางโดยละเอียดแล้วพบว่า อัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน เห็นด้วยกับข้อกำหนดผู้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนกรณีรัฐเป็นผู้จัดส่งคนหางานถึง 74 ราย คิดเป็นร้อยละ 73.3 ในจำนวนนี้กลุ่มอัครราชทูตฯเห็นด้วย 9 ราย คิดเป็นร้อยละ 81.8 กลุ่มผู้รับอนุญาต เห็นด้วย 24 ราย คิดเป็นร้อยละ 60.0 และกลุ่มคนงาน เห็นด้วย 41 ราย คิดเป็นร้อยละ 82.0 สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยทั้ง 3 กลุ่ม มี 27 ราย หรือร้อยละ 26.7

ตารางที่ 8

ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่ออัตราการส่งเงินเข้าเป็นสมาชิกกองทุน อัตราเดิม 100 - 300 บาท และอัตราในปัจจุบัน 300 - 500 บาท แตกต่างกันตามแต่ละประเทศว่าเหมาะสมหรือไม่

อัตราการส่งเงินเข้า กองทุนของเดิมและ ปัจจุบัน เหมาะสม หรือไม่	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	1 (9.1%)	14 (34.1%)	12 (24.0%)	27 (26.5%)
เห็นด้วย	10 (90.9%)	27 (65.9%)	38 (76.0%)	75 (73.5%)
รวม	11 (100.0%)	41 (100.0%)	50 (100.0%)	102 (100.0%)

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่ออัตราการส่งเงินเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ทั้งอัตราเดิมและอัตราปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างกันตามแต่ละประเทศ จากข้อมูลในตารางจะพบอีกว่า อัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน เห็นด้วยกับคำถามนี้ถึง 75 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 73.5 ในจำนวนนี้เป็นกลุ่มอัครราชทูตฯ 10 ราย คิดเป็นร้อยละ 90.9 เป็นกลุ่มผู้รับอนุญาต 27 ราย คิดเป็นร้อยละ 65.9 และเป็นกลุ่มคนงาน 38 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 76.0 สำหรับผู้ไม่เห็นด้วยทั้ง 3 กลุ่ม มี 27 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 26.5

ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีคนงานที่เคยเป็นสมาชิกกองทุนและความคุ้มครองได้หมดอายุไปแล้ว แต่ยังทำงานอยู่ในต่างประเทศ และประสงค์จะเป็นสมาชิกกองทุนอีกครั้ง ให้นายจ้างในต่างประเทศส่งเงินเข้ากองทุนกับสำนักงานแรงงานในต่างประเทศโดยตรง

ให้สมาชิกกองทุนที่ความคุ้มครองหมดอายุแล้ว นายจ้างนำส่งเงินค่าสมาชิกกับสำนักงานแรงงานในต่างประเทศได้	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	2 (18.2%)	14 (34.1%)	15 (30.0%)	31 (30.4%)
เห็นด้วย	9 (81.8%)	27 (65.9%)	35 (70.0%)	71 (69.6%)
รวม	11 (100.0%)	41 (100.0%)	50 (100.0%)	102 (100.0%)

จากผลการศึกษาตามตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่อการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนของคนงานที่เคยเป็นสมาชิกมาก่อน โดยให้นายจ้างในต่างประเทศส่งเงินเข้ากองทุนกับสำนักงานแรงงานในต่างประเทศโดยตรง และจากการพิจารณาตัวเลขในตารางยังพบอีกว่า อัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน ต่างเห็นด้วยต่อกรณีดังกล่าวนี้ถึง 71 ราย คิดเป็นร้อยละ 69.6 ในจำนวนนี้เป็นกลุ่มอัครราชทูตฯ 9 ราย คิดเป็นร้อยละ 81.8 เป็นกลุ่มผู้รับอนุญาต 27 ราย คิดเป็นร้อยละ 65.9 และเป็นกลุ่มคนงาน 35 ราย คิดเป็นร้อยละ 70.0 สำหรับที่ไม่เห็นด้วยทั้ง 3 กลุ่ม มี 31 ราย คิดเป็นร้อยละ 30.4

ตารางที่ 5

ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อการนิคมงานไทยที่ไปทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมายในประเทศนั้น ควรจะให้คนงานไทยได้มีโอกาสเป็นสมาชิกกองทุนโดยให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนต่อสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ

คนงานที่ไปโดยไม่ถูกกฎหมายแต่ทำงานถูกกฎหมายในต่างประเทศ นายจ้างนำส่งเงินค่าสมาชิกกับสำนักงานแรงงานในต่างประเทศได้	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	2 (18.2%)	17 (41.5%)	16 (32.0%)	35 (34.3%)
เห็นด้วย	9 (81.8%)	24 (58.5%)	34 (68.0%)	67 (65.7%)
รวม	11 (100.0%)	41 (100.0%)	50 (100.0%)	102 (100.0%)

จากผลการศึกษาดังรายงานไว้ตามตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่อการเปิดโอกาสให้คนงานไทยที่ไปทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายไทย แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมายในต่างประเทศสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุน โดยให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนต่อสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ และจากข้อมูลดังกล่าว ยังพบอีกว่า อัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน เห็นด้วยกับกรณีนี้จำนวน 67 ราย คิดเป็นร้อยละ 65.7 โดยจำแนกเป็นกลุ่มอัครราชทูตฯ 9 ราย กลุ่มผู้รับอนุญาต 24 ราย และกลุ่มคนงาน 34 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 81.8 , 58.5 และ 68.0 ตามลำดับ ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยทั้งหมดมีจำนวน 35 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 34.3 ในจำนวนนี้เป็นอัครราชทูตฯ 2 ราย คิดเป็นร้อยละ 18.2 ผู้รับอนุญาต 17 ราย คิดเป็นร้อยละ 41.5 และคนงาน 16 ราย คิดเป็นร้อยละ 32

ตารางที่ 6

ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อการใช้จ่ายเงินกองทุน เพื่อให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนตามกฎหมาย และระเบียบที่ข้ออยู่ขณะนี้สามารถแก้ไขปัญหาของสมาชิกที่เกิด ขึ้นทั้งหมดได้

ระเบียบกองทุน สามารถแก้ไขปัญหาของ สมาชิกได้ทั้งหมด	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	8 (80.0%)	27 (64.3%)	16 (32.0%)	51 (50.0%)
เห็นด้วย	2 (20.0%)	15 (35.7%)	34 (68.0%)	51 (50.0%)
รวม	10 (100.0%)	42 (100.0%)	50 (100.0%)	102 (100.0%)

จากผลการศึกษาถึงรายละเอียดดังตารางข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของ อัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงทั้งในปฏิฐานและเชิงนิเสธที่เท่ากับ ระเบียบการใช้จ่ายเงินกองทุนว่าสามารถแก้ไขปัญหาของสมาชิกได้ กล่าวคือ ทั้งเห็นด้วยและไม่ เห็นด้วย มีสัดส่วนเท่ากันคือ ร้อยละ 50 เมื่อแยกพิจารณาเป็นกลุ่มอัครราชทูตฯไม่เห็นด้วย 8 ราย คิดเป็นร้อยละ 80.0 เห็นด้วย 2 ราย คิดเป็นร้อยละ 20 กลุ่มผู้รับอนุญาตไม่เห็นด้วย 27 ราย คิดเป็นร้อยละ 64.3 และกลุ่มคนงานไม่เห็นด้วย 16 ราย คิดเป็นร้อยละ 32.0 เห็นด้วย 34 ราย คิดเป็นร้อยละ 68

ตารางที่ 7

ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกฎหมายและระเบียบ การให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์สมาชิกกองทุนในปัจจุบัน ควรจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละ ประเทศ

ควรปรับกฎหมาย/ระเบียบ ให้สงเคราะห์สมาชิก ให้เหมาะสมกับแต่ละ ประเทศ	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	0 (0.0%)	1 (2.3%)	5 (10.0%)	6 (5.8%)
เห็นด้วย	11 (100.0%)	42 (97.7%)	45 (90.0%)	98 (94.2%)
รวม	11 (100.0%)	43 (100.0%)	50 (100.0%)	104 (100.0%)

จากผลการศึกษาดังตารางข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์ซึ่งปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายและระเบียบการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์สมาชิกกองทุนให้เหมาะสมกับสภาพ การณ์ของแต่ละประเทศและเมื่อพิจารณารายละเอียดตัวเลขตามตารางแล้ว สรุปได้ว่า อัครราช ทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน เห็นด้วยกับคำถามนี้จำนวน 98 ราย คิดเป็นร้อยละ 94.2 โดย จำแนกเป็นกลุ่มอัครราชทูตฯ 11 ราย กลุ่มผู้รับอนุญาต 42 ราย และกลุ่มคนงาน 45 ราย หรือคิด เป็นร้อยละ 100 , 97.7 และ 90.0 ตามลำดับ ในขณะที่มีผู้รับอนุญาตและคนงานไม่เห็นด้วย เพียง 6 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 5.8

ตารางที่ 8 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้จ่ายเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศกลับประเทศไทย โดยจ่ายตามความเป็นจริง

ให้จ่ายเงินสงเคราะห์สมาชิกกลับประเทศตามจริง ไม่แยกประเทศ	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	7 (63.6%)	2 (5.1%)	10 (20.0%)	19 (19.0%)
เห็นด้วย	4 (36.4%)	37 (94.9%)	40 (80.0%)	81 (81.0%)
รวม	11 (100.0%)	39 (100.0%)	50 (100.0%)	100 (100.0%)

จากผลการศึกษาดังข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่อการให้จ่ายเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศกลับประเทศไทย โดยจ่ายตามความเป็นจริง แต่จากข้อมูลในตารางจะพบอีกว่า ทิศทางความสัมพันธ์ไม่ค่อยเด่นชัดนัก กลุ่มตัวอย่างทั้งสามเห็นด้วยกับคำถามนี้ถึง 81 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 81 เมื่อแยกพิจารณาเป็นกลุ่ม กลุ่มผู้รับอนุญาต และกลุ่มคนงานเห็นด้วยร้อยละ 94.9 และ 80 แต่กลุ่มอัครราชทูตฯเห็นด้วยเพียงร้อยละ 36.4 เท่านั้น และไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ถึงร้อยละ 63.6

ตารางที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้การสงเคราะห์สมาชิกขณะอยู่ในต่างประเทศ เพื่อว่าอ้างทนายความในการต่อสู้คดีจนกว่าจะถึงที่สุด

ให้สงเคราะห์สมาชิกเพื่อ ว่าอ้างทนายความต่อสู้คดี	กลุ่มตัวอย่าง			รวม
	อัครราชทูตฯ ที่ปรึกษาการแรงงาน	ผู้รับอนุญาต	คนงาน	
ไม่เห็นด้วย	0 (0.0%)	5 (11.9%)	12 (24.0%)	17 (16.5%)
เห็นด้วย	11 (100.0%)	37 (88.1%)	38 (76.0%)	86 (83.5%)
รวม	11 (100.0%)	42 (100.0%)	50 (100.0%)	103 (100.0%)

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นต่อการให้การสงเคราะห์สมาชิกขณะอยู่ในต่างประเทศ เพื่อว่าอ้างทนายความในการต่อสู้คดีจนกว่าจะถึงที่สุด และจากข้อมูลดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่าอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาตและคนงาน เห็นด้วยกับกรณีนี้จำนวน 86 ราย คิดเป็นร้อยละ 83.5 โดยเฉพาะอัครราชทูตฯเห็นด้วย ทั้ง 11 ราย หรือร้อยละร้อย ผู้รับอนุญาตเห็นด้วย 37 ราย คิดเป็นร้อยละ 88.1 และคนงานเห็นด้วย 38 ราย คิดเป็นร้อยละ 76.0