

## ผลงานหมายเลข 2



เรื่อง

การบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ผลงานของ

นายวันชัย ผดุงสุภโกลย

ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม  
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑ ชช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ผู้ขอประเมิน

นายวันชัย ผดุงสุภไทย

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้ตรวจราชการกรม

(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

ผลงานหมายเลข 2

ชื่อเรื่อง การบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือ  
คนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ลักษณะ งานด้านนโยบายและการบริหาร

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้ ประกอบด้วยจุดมุ่งหมายหลัก 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อศึกษาการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ภายใต้กรอบแนวคิดที่วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process Model) และประการที่สอง เพื่อรวบรวมข้อมูลทัศนคติสำหรับการพัฒนาการบริหารกองทุนฯ จากการศึกษาข้อมูลจากข้าราชการที่ปรึกษาการแรงงาน ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และคนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จำนวน 104 ราย ข้อมูลได้รับการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคทางสถิติรวมถึงการวิเคราะห์ความแปรปรวน

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารกองทุนตั้งแต่เริ่มดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันยังไม่บรรลุผลสำเร็จ ได้สงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกน้อยรายมาก และใช้จ่ายเงินในทางอ้อมเป็นเงินอุดหนุนเพื่อการคัดเลือก ทดสอบฝีมือ และอบรมคนหางานเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ใช้จ่ายเงินเพื่อการช่วยเหลือสงเคราะห์สมาชิกที่ตกทุกข์ได้ยากในจำนวนที่น้อยกว่ามาก เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานและระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์ที่ผู้กำหนดนโยบายกองทุนฯวางไว้ ปัญหาการบริหารกองทุนฯมิได้เกิดจากโครงสร้างองค์การ ขั้นตอนการปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งคล้ายตามกับตัวแปรต้นและตัวแปรตามด้านกระบวนการของระบบราชการ

จากการวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการฯ ผู้รับอนุญาตจัดหางานและคนงาน ผลปรากฏว่า บทบัญญัติของกฎหมายกองทุนฯที่กำหนดให้บุคคลที่ระบุไว้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุน สำหรับคนหางานและอัตราเงินที่ส่งเข้ากองทุนเหมาะสมแล้ว ยกเว้นผู้รับอนุญาตบางรายที่เห็นว่าตามข้อเท็จจริงมีการผลกระทบให้คนหางานส่งเงินเข้ากองทุน ระเบียบกำหนดกิจการที่จะใช้จ่ายเงินกองทุนฯ และระเบียบการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนในปัจจุบันยังแก้ไข ปัญหาและเอื้อประโยชน์แก่สมาชิกได้น้อย ควรจะเพิ่มวงเงินและประเภทความคุ้มครองให้มากขึ้น โดยเฉพาะใช้เพื่อว่าจ้างทนายความสำหรับต่อผู้คดีแก่สมาชิกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนายจ้าง ควรบริหารเงินกองทุนให้เกิดดอกผลมากขึ้น และนำเงินกองทุนมาใช้ประโยชน์ทางการบริหาร มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานกับระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้งสาม ประการสุดท้าย การลงความเห็นและการเสนอแนะได้กล่าวไว้ในบทสรุป

## คำนำ

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

ข้อมูลและข้อเสนอแนะจากกลุ่มประชากรที่ศึกษารั้งนี้ 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	26
บทที่ 4 บทวิเคราะห์การบริหารงานกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	30
ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	30
ทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ	39
สรุปความ	64
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	67
สรุปสาระสำคัญของการศึกษา	67
ความเห็นและข้อเสนอแนะ	69

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	73
แบบสอบถามทัศนคติอิศรราชทูตที่ปรึกษาการแรงงาน	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 การจัดที่หักฉุกเฉินเพื่อสงเคราะห์แก่ 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 และระดับความคิดเห็นต่อกรณีที่ถูกกฎหมายจัดหางานกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุน 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 แตกต่างกันตามแต่ละประเทศว่าเหมาะสมดีแล้ว	43
ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นต่อกรณีคนงานที่เคยเป็นสมาชิกกองทุนและควบคุมครองได้หมดอายุไปแล้ว 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 และระดับความคิดเห็นต่อกฎหมายและระเบียบการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์สมาชิกกองทุนในปัจจุบันควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ 47
- ตารางที่ 8 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้จ่ายเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศกัมพูชาประเทศไทย โดยจ่ายตามความเป็นจริง 48
- ตารางที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน และระดับความคิดเห็นว่าควรให้การสงเคราะห์สมาชิกขณะอยู่ในต่างประเทศ เพื่อว่าจ้างทนายความในการต่อสู้คดีจนกว่าจะถึงที่สุด 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 การจัดสันทนการต่าง ๆ แก่คนงานไทยในต่างประเทศ เช่น จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา จัดคณะนักดนตรี ไปจัดแสดงในต่างประเทศ 55



- ตารางที่ 16 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 56  
และระดับความคิดเห็นว่าควรให้อำนาจเงินสงเคราะห์สมาชิกที่ประสบอันตราย  
พิการในต่างประเทศที่ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายแรงงานของประเทศที่  
ทำงานให้ได้รับเงินเหมาจ่าย เช่น คนละ 30,000 บาท
- ตารางที่ 17 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 57  
และระดับความคิดเห็นว่าควรให้อำนาจเงินสงเคราะห์แก่สมาชิกที่ไม่ผ่านการ  
ตรวจโรคเมื่อไปทำงานในต่างประเทศ ตามที่จ่ายจริงและไม่เกินอัตรา  
ค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนดหรือเหมาจ่ายให้คนละ 15,000 บาท
- ตารางที่ 18 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 58  
และระดับความคิดเห็นว่าควรให้อำนาจเงินสงเคราะห์แก่ทายาทของสมาชิกที่  
เสียชีวิตในต่างประเทศแบบเหมาจ่ายศพละ 30,000 บาท
- ตารางที่ 19 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 59  
และระดับความคิดเห็นว่าควรให้กรมการจัดหางานเร่งรัดการออกกระเปียบ  
เพื่อจะได้นำเงินกองทุนมาให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกหรือทายาทสมาชิก  
กู้ยืมเงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ
- ตารางที่ 20 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 60  
และระดับความคิดเห็นต่อการติดต่อประสานงานกับฝ่ายกองทุนฯ สำนักงาน  
บริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศไม่มีอุปสรรคเป็นไปด้วยความคล่องตัว
- ตารางที่ 21 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 61  
และระดับความคิดเห็นว่าควรนำเงินกองทุนไปแสวงหาประโยชน์ให้เกิดดอก  
ผลออกงายมากขึ้น นอกเหนือจากการฝากประจำไว้กับธนาคารพาณิชย์ของรัฐ
- ตารางที่ 22 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 62  
และระดับความคิดเห็นว่าควรนำเงินดอกผลของกองทุนที่ได้รับ นำกลับไปให้  
การสงเคราะห์เป็นค่าเล่าเรียนหรือทุนการศึกษาแก่บุตรของสมาชิกกองทุนที่  
เสียชีวิตหรือพิการจากการทำงานในต่างประเทศ
- ตารางที่ 23 ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของอัครราชทูตฯ ผู้รับอนุญาต และคนงาน 63  
และระดับความคิดเห็นว่าควรให้นำเงินกองทุนมาใช้จ่ายในการบริหารงาน  
กองทุนได้