

คำนำ

คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยนั้น จะเข้ามาในหลายรูปแบบโดยทั่วไปแล้ว อาจจะมาในฐานะนักศึกษา นักท่องเที่ยว ผู้ลี้ภัย หรือมาทำงานในประเทศ คนต่างด้าวเหล่านี้ บางคนอาจจะเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือลักลอบเข้ามา และอาจอยู่ในประเทศจนล่วงเลย เวลาตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง หากถูกจับกุมตัว ผู้มีอำนาจหน้าที่จะส่ง ตัวคนต่างด้าวที่ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และ กฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น

ปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมามีคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา จำนวนมากลักลอบเข้ามาและทำงานกับนายจ้างทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม งานประมงทะเล รวมตลอดถึงงานบริการ ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม เป็นภาระค่าใช้จ่ายต่องบประมาณแผ่นดินในการส่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับ ออกไปนอกราชอาณาจักร และแรงงานต่างด้าวทั้งเก่าและใหม่ก็หมุนเวียนลักลอบกลับเข้ามา ในประเทศอีก ไม่อาจคาดคะเนได้ว่าปัญหาดังกล่าวจะยุติเมื่อใด

กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าว และเป็นที่มา ของ "กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร" ปรากฏในบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น ทุนหมุนเวียนเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยในการบริหารจัดการ กองทุนจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นผู้ขอรับการประเมินจึงได้ดำเนินการ ศึกษาวัตถุประสงค์ ขอบเขต และแนวทางโดยเทียบเคียงกับการบริหารจัดการกองทุนอื่นๆ เพื่อให้ การบริหารจัดการกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการศึกษาในครั้งนี้ผู้ขอรับการประเมินหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะเป็นประโยชน์ ต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับ ออกไปนอกราชอาณาจักรได้ทราบถึงความจำเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี และแนวทางการบริหารจัดการ และการใช้เงินกองทุนที่ถูกต้องตามกฎหมาย



212.05.6
๓731๓
2551

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
14185
การบริหารจัดการกองทุน

นางสินี จงจิตต์
สิงหาคม 2551



บทคัดย่อ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากลักลอบจากประเทศเพื่อนบ้าน เข้ามาทำงานในประเทศไทย และก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศในหลายด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น และก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายต่องบประมาณแผ่นดินในการส่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ด้วยเหตุนี้ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว จึงพยายามหามาตรการที่เหมาะสมในการลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับจัดส่งแรงงานต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่มีประสิทธิภาพ และได้เสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งมีหลักการที่เกี่ยวกับการลดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยการกำหนดให้นายจ้างที่รับคนต่างด้าวทุกประเภทเข้าทำงาน ต้องวางเงินประกันค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร สำหรับการรับเงินและการเก็บรักษาเงินประกันดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบหลักการในร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ที่กระทรวงแรงงานเสนอ และมอบหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ขึ้นเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ดังกล่าว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระวางเงินประกันค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจทำให้นายจ้างผลักภาระดังกล่าวไปยังลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวเพื่อลดภาระต้นทุนดำเนินการของนายจ้างเอง รวมทั้งอาจมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมหรือกำกับแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวนั้นหลบหนีอันจะกระทบต่อการขอคืนเงินประกัน ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวโดยตรง ประกอบกับการกำหนดให้การรับเงินและการเก็บรักษาเงินประกันดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดอาจไม่รัดกุมรอบคอบและอาจมีปัญหาเรื่องดอกเบี้ยของเงินประกันดังกล่าว จึงปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวใหม่โดยให้จัดตั้ง "กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร" ขึ้นในกรมการจัดหางาน และกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวบางประเภทและเฉพาะงานที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างเป็นผู้หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างนั้นและนำส่งเข้ากองทุนตามจำนวน หลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดเวลาและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีลักษณะบังคับให้ลูกจ้างเป็นผู้วางเงินประกันดังกล่าวด้วยตนเอง และกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้หักเงินค่าจ้างของลูกจ้าง พร้อมทั้งนำส่งเข้ากองทุนนั้นก็ไม่ขัดต่อมาตรา 76 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

โดยที่เงินของกองทุนนี้ส่วนใหญ่เป็นเงินที่เรียกเก็บมาจากลูกจ้างเพื่อเป็นประกันค่าใช้จ่ายในการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จึงกำหนดให้เงินที่ส่งเข้าของทุนนั้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน นอกจากนี้ เงินของกองทุนนั้นหากยังไม่ใช้จะมีดอกผลที่เกิดขึ้น จึงกำหนดให้มีการนำเงินกองทุนมาใช้ในการส่งคนต่างด้าวและผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อลดภาระการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการดังกล่าว

สำหรับเงินกองทุนนั้นมาตรา 29 กำหนดให้ใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ คืนให้แก่ลูกจ้างที่เดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเองและขอรับเงินคืนภายในกำหนด เป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน และเงินของกองทุนที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินซึ่งให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่มาตรา 31 ได้กำหนดให้เงินของกองทุนใช้เพื่อวัตถุประสงค์ครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน และให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า การบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 31 (6) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 รวมถึงค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกจากการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ หรือไม่ เช่น ภารกิจสกัดกั้นคนต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ภารกิจในการปราบปรามจับกุมเงินคดียศคนต่างด้าวลักลอบทำงาน และภารกิจในการผลักดันและส่งคนต่างด้าวลักลอบทำงานออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น

จากกรณีศึกษาขอบเขตของการใช้เงินกองทุนในเรื่องดังกล่าว ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่าการพิจารณาการใช้เงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องพิจารณามาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย จะพิจารณาเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งแต่เพียงมาตราเดียวไม่ได้ เพราะบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในหมวดเดียวกัน ประกอบกับหลักในการตีความข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยึดถือการตีความตามลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญแต่หากลายลักษณ์อักษรมีความไม่ชัดเจนที่จะตีความได้หรือตีความไปได้ในหลายทาง จึงต้องนำเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ มาใช้ประกอบในการตีความด้วย ซึ่งในเรื่องนี้มาตรา 29 ที่ระบุเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มาตรา 31 ระบุเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนฯ และมาตรา 37 ระบุเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกส่งเนรเทศออกไปนอกราชอาณาจักร ดังนั้นการตีความในกฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความตามลายลักษณ์อักษรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

จากการศึกษาข้อกฎหมาย ซึ่งจะนำมากำหนดเป็นแนวทางการบริหารจัดการและแนวปฏิบัติ ผู้ขอรับการประเมินมีข้อเสนอแนะว่า พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 และมีถ้อยคำในบทบัญญัติในมาตราที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรยังไม่สอดคล้องกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในขณะนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการและการใช้เงินกองทุนให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปตามกฎหมาย สมควรหาหรือประเด็นดังกล่าวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลเพื่อหาข้อยุติ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการกองทุน และไม่ก่อให้เกิดปัญหาจากการตีความข้อกฎหมายดังกล่าว จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติในมาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 37 ให้สอดคล้องกันและเชื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป และเรื่องที่สำคัญที่สุดในการบริหารจัดการกองทุนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุม โดยดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		ก
คำนำ		ง
สารบัญ		จ
บทที่ 1	บทนำ	1
	1. ความเป็นมา	1
	2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	17
	3. ขอบเขตการศึกษา	17
	4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	17
บทที่ 2	ทฤษฎีการบริหารกองทุน	18
	1. การกำหนดระดับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน	19
	2. การจัดสัดส่วนเงินทุนที่เหมาะสม	20
	3. การดำเนินการจัดตั้งกองทุนในประเทศไทย	21
	4. การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมในต่างประเทศ	23
บทที่ 3	การจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร	26
	1. ความเป็นมา	26
	2. การจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร	28
	3. การใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร	29
	4. การบริหารกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร	29
	5. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร	30
	6. การจัดทำระบบบัญชีและการตรวจสอบ	31
	7. การกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุน	31
	8. การขอรับการจัดสรรเงินจากกองทุน	33

	หน้า
บทที่ 4	
การศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับ ออกไปนอกราชอาณาจักร	35
1.ขอบเขตของการจัดตั้งกองทุนและวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินจาก กองทุน	35
2. การบริหารจัดการกองทุนฯ ในรูปของคณะกรรมการ	38
บทที่ 5	
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	41
1. สรุป	41
2. ข้อเสนอแนะ	43
บรรณานุกรม	44
ภาคผนวก	45

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	จำนวนลูกจ้างภาคเอกชน ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและต่ำกว่า จำแนกตามอาชีพ ปี พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2549	8
ตารางที่ 2	การเปรียบเทียบตัวเลขคาดการณ์ความต้องการจ้างงานส่วนเพิ่มของกลุ่มแรงงานพื้นฐาน และตัวเลขคาดการณ์จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่าที่พร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน ปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555	9
ตารางที่ 3	การเปรียบเทียบผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2547	10
ตารางที่ 4	สถิติความต้องการและจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา จำแนกตามประเภทกิจการ ปี พ.ศ. 2548	11
ตารางที่ 5	อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2547	13
ตารางที่ 6	อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2549	14