บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานาน และต่อเนื่องจนกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวนที่เข้ามาใหม่และมีการกระจายออกไปอาศัยและลักลอบทำงานในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้มีความพยายามกำหนดนโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้มีมาตรการการแก้ไขปัญหาโดยให้มีการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานโดยการกำหนดพื้นที่และประเภทกิจการ เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยและทำงานในประเภทกิจการที่คนไทยไม่ทำ แต่ผลการดำเนินงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเพราะยังมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และได้มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนประมาณกว่าล้านคน ตลอดเวลายี่สิบปีที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดแต่ดูเหมือนแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ยังไม่ชัดเจนพอ ยังขาดเอกภาพในการปฏิบัติและยังไม่สามารถแก้ปัญหาการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มอบให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีกจำนวนมากที่ทางราชการยังไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงที่จะต้องควบคุมและทำการกำกับดูแลบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานได้ โดยกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารงาน การขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน รวมทั้งการจัดระบบทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว

การดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาถือได้ว่าผลจากการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้รับการอนุญาตให้ทำงานได้นั้น ปรากฏว่าได้ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงาน

ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานมากยิ่งขึ้น เพราะผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการเลี้ยงชีพ และมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สงบภายในประเทศ จึงทำให้มีการหลบหนีเข้ามาลักลอบทำงานในประเทศไทยมากขึ้น และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบการควบคุมที่ทางราชการกำหนด และเมื่อผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความแตกต่างระหว่างแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานแล้ว ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่ได้รับความร่วมมือจากนายจ้างและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมีทั้งปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่แตกต่างกันไป ปัจจัยดึงดูดให้แรงงานเดินทางไปอีกประเทศหนึ่งส่วนใหญ่มักเกิดจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ดังเช่นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า ประชาชนมีรายได้สูงกว่า มักจะมีแรงดึงดูดให้ประชากรจากประเทศต้นทางที่ระดับการพัฒนาด้อยกว่าเข้ามาหางานทำ ประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ต้นทุนในการผลิตต่ำ มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ก็เป็นปัจจัยดึงดูดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ และนำแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือจากประเทศต้นทางเข้ามาบริหารกิจการหรือประกอบธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านตลาดแรงงานและความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นกัน หากประเทศใดเกิดอุปสงค์ส่วนเกินในแรงงานสาขาใดสาขาหนึ่ง ไม่ว่าจะเกิดจากแรงงานในประเทศไม่ต้องการทำงานในสาขานั้นหรือเกิดจากสาขานั้นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการแรงงานสูงเกินกว่าอุปทานแรงงานจะขยายตัวทัน ก็จะผลักดันให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศสูงขึ้นเมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้มีการดึงดูดแรงงานต่างด้าว

สำหรับปัจจัยผลักดัน มีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจก็คือ ประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวมีระดับการพัฒนาต่ำ รายได้ประชากรต่ำ คุณภาพชีวิตย่ำแย่ ประชากรจึงต้องการย้ายถิ่นไปยังประเทศที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น หรือปัญหาทางการเมืองของประเทศ ทำให้ประชากรเกิดความไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต จึงต้องการแสวงหาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งกลุ่มที่สำคัญได้แก่ แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยแรงงานทั้งสองรูปแบบนี้มีลักษณะดังนี้

1. แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องและทำงานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 อย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายจำแนกตามประเภทใบอนุญาต พบว่าในปี พ.ศ. 2548 แรงงานที่มีใบอนุญาตประเภทชั่วคราวมีจำนวนมากที่สุด ร้อยละ 48 รองลงมา คือ แรงงานที่มีใบอนุญาตตามมาตรา 12 (ปัจจุบันมาตรา 13) ร้อยละ 27 แรงงานที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ร้อยละ 16 และแรงงานที่มีใบอนุญาตประเภทตลอดชีพร้อยละ 10 ตามลำดับ ทั้งนี้ แรงงานที่มีใบอนุญาตประเภทตลอดชีพมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ จาก 15,291 คน ในปี พ.ศ. 2540 เป็น 14,423 คน ในปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากปัจจุบันไม่มีการออกใบอนุญาตประเภทนี้แล้ว สำหรับแรงงานประเภทชั่วคราว และส่งเสริมการลงทุน ซึ่งถือเป็นการอนุญาตให้เข้ามาทำงานในระยะเวลาที่กำหนดเป็นการชั่วคราวในอาชีพที่ต้องใช้ทักษะฝีมือเท่านั้น มีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายทั้งหมด และการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานขึ้นอยู่กับสถานการณ์เศรษฐกิจของไทยและการลงทุนจากต่างชาติเป็นสำคัญ

แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง ซึ่งถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยบ้างก็เป็นการจ้างมาชั่วคราวเพื่อทำงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งเหตุที่ไม่จ้างแรงงานไทยทำงานนั้นมีหลายประการ เช่น ต้องการคนที่มีความสามารถเฉพาะทาง สามารถสื่อสารภาษา หรือแรงงานไทยยังขาดคุณสมบัติดังกล่าว เป็นกิจการของตนเอง คู่สมรส ญาติ เป็นการร่วมลงทุน และมีสัญญาว่าจะต้องส่งวิศวกรมาควบคุม ต้องการถ่ายทอดเทคโนโลยี และเป็นการต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ผ่านมา ถือว่าค่อนข้างให้การต้อนรับแรงงานกลุ่มนี้ เนื่องจากทำให้เกิดการขยายตัวในการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและบริการที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มากขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับแรงงานไทย แต่ก็ยังพยายามที่จะควบคุมไม่ให้แรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงานอย่างถาวร อันเป็นการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับกำลังแรงงานของไทยในระยะยาว เช่น การแย่งงานคนไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีคนต่างชาติอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยได้รับสิทธิที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (ปัจจุบันพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) ซึ่งได้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะต่างๆ ดังนี้

(1) ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล

(2) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานองค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนาญพิเศษ

(3) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลดังกล่าวข้างต้น

(4) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

(6) บุคคลที่รัฐบาลให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด

นอกจากแรงงานต่างชาติที่มีใบอนุญาตทำงานแล้วนั้น ยังมีครอบครัวของผู้ที่ติดตามบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจเข้ามาอยู่อาศัย ดูแลครอบครัว หรือในกรณีที่เด็กเป็นผู้ติดตาม เด็กๆ เหล่านี้ก็จำเป็นต้องไปโรงเรียนเช่นกัน และอาจมีผู้ติดตามบางคนเข้ามาเพื่อรับการรักษาพยาบาล ขณะนี้ยังไม่สามารถรวบรวมสถิติคนเหล่านี้ได้ เนื่องจากมีการแยกเก็บข้อมูลโดยหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการต่างประเทศ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำให้มีความซ้ำซ้อนของข้อมูลในแต่ละชุด อาจเกิดการนับซ้ำ (over count) ในข้อมูลบางชุด รวมทั้งวิธีการเก็บข้อมูลที่บอกได้เพียงจำนวนครั้งของกิจกรรม แต่ไม่สามารถบอกจำนวนคน เช่น การตรวจลงตราหนังสือเดินทางนั้น บอกได้เพียงว่ามีการเดินทางเข้ามาประเทศไทยกี่ครั้ง แต่ไม่สามารถบอกจำนวนคน เพราะคนคนหนึ่งอาจเดินทางมากกว่าหนึ่งครั้งในช่วงระยะเวลาที่เก็บข้อมูล เช่น ภายในหนึ่งเดือน เป็นต้น

2. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

สาเหตุหลักในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีอยู่ 2 ประการ คือ การขาดแคลนแรงงานไทย เพราะในบางอาชีพแรงงานไทยไม่ทำ เนื่องจากสภาพการทำงานสกปรก ยากลำบาก เสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพและร่างกาย เช่น ประมงทะเล ปศุสัตว์ สวนยางพารา เป็นต้น และเกิดการขาดแคลนแรงงานในช่วงฤดูกาลของภาคการเกษตร เนื่องจากแรงงานไทยถอนตัวจากการเป็นลูกจ้างภาคเอกชน (ทั้งที่เป็นลูกจ้างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร) เพื่อกลับไปช่วยครัวเรือนทำการเกษตร และอีกสาเหตุหนึ่ง คือ แรงงานต่างด้าวมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย จากเหตุผลดังกล่าวนำมาสู่การผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2539 ถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไขปัญหาที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน เริ่มเข้ามาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2531 โดยเริ่มจากพม่า และเมื่อไทยเปิดพรมแดนตาม

นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในปี พ.ศ. 2532 ก็มีแรงงานจากลาวและกัมพูชาเข้ามา ทั้งนี้ได้มีการขึ้นทะเบียนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 โดยอนุญาตให้นายจ้างใน 7 จังหวัดติดกับชายแดนพม่าเท่านั้นที่สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นลูกจ้างได้ แต่ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการประมงไทยโดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในเรือประมงของไทยในจังหวัดชายฝั่ง 22 จังหวัด ถ้านายจ้างมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว

ปี พ.ศ. 2539 ได้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีกครั้ง โดยมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ให้ทำงานได้ชั่วคราวโดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 36 ประเภท มีจำนวนผู้มารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน 293,652 คน

ปี พ.ศ. 2541 มติคณะรัฐมนตรีได้มีการผ่อนผันให้มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวได้อีก 1 ปี โดยมีการกำหนดจำนวนที่อนุญาตไว้ไม่เกิน 158,253 คน เนื่องจากประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ มีผู้ว่างงานมากและเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้ว่างงานคนไทยได้มีโอกาสทำงาน ในปีนี้มีจำนวนแรงงานที่นายจ้างพามาจดทะเบียนเพียง 90,911 คน

ปี พ.ศ. 2542 มติคณะรัฐมนตรีได้ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติทำงานได้ใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด เป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด มีจำนวนผู้มารายงานตัวและจดทะเบียน 99,974 คน

ปี พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรียังคงมีมติให้คงจำนวน พื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้ เท่าเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวจากที่มาจดทะเบียนใน พ.ศ. 2542 อีกต่อไป

ปี พ.ศ. 2544 การเปลี่ยนรัฐบาลในปีนี้ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีในการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถมาขึ้นทะเบียนได้อย่างถูกกฎหมายในทุกจังหวัด และทุกประเภทกิจการ (นอกจากนี้ยังอนุญาตให้แรงงานที่ไม่มีนายจ้างประจำสามารถมาขึ้นทะเบียนตนเองได้ แต่ได้มีการยกเลิกไประหว่างใช้) จำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียนสูงถึง 568,249 คน

ปี พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แรงงานที่จดทะเบียนใน พ.ศ. 2544 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานแต่ให้คงจำนวนไม่เกินยอดรวมของปี พ.ศ. 2544 โดยมีจำนวนผู้มาต่ออายุ 409,339 คน

ปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรียังคงมีมติให้ผ่อนผันเหมือนปี พ.ศ. 2545 คือ อนุญาตให้เฉพาะกลุ่มมีใบอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้นที่สามารถต่ออายุได้ มีจำนวนผู้มาต่ออายุเพียง 288,780 คน ในปีนี้รัฐบาลให้นโยบายการแก้ปัญหาบนพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจสมดุลกับปัญหาความมั่นคง และให้กระทรวงแรงงานกำหนดยุทธศาสตร์ 7 ข้อ (การสกัดกั้น/ปราบปราม/ผลักดันและส่งกลับ/จัดระบบการจ้าง/กำหนดมาตรฐานการจ้าง/ประชาสัมพันธ์/ติดตามผล) และรัฐบาลได้มีการลงนามในบันทึกความตกลงเรื่องการจ้างงานแรงงานต่างด้าวกับ 3 ประเทศ คือ สหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศกัมพูชา

ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ข้อ และอนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนนายจ้างและแรงงานต่างด้าว โดยแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีนายจ้างสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง และนายจ้างที่ยังไม่เคยจ้างแรงงานต่างด้าว หรือต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่ม สามารถมาแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ นอกจากนี้ยังให้ผู้ติดตามของแรงงานมาขึ้นทะเบียนด้วย โดยทั้งแรงงานและผู้ติดตามต้องไปรับการตรวจสุขภาพเพื่อขอใบอนุญาตทำงานการขึ้นทะเบียนในปี พ.ศ. 2547 มีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนจำนวน 248,746 คน และแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวรวม 1,598,752 คน และมีแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวสูงถึง 1,284,920 คน แต่มีเพียง 849,552 คน ที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งในปีนี้รัฐได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เปลี่ยนสภาพแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมายด้วยวิธีการรับรองบุคคลที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ให้ได้รับการรองรับสถานภาพจากประเทศต้นทางด้วยการพิสูจน์สัญชาติ และสามารถทำงานในประเทศไทยได้ในสถานะของบุคคลที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย

ข้อสังเกตที่สำคัญของนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวใน ปี พ.ศ. 2547 คือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการรับรองบุคคลที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ให้เป็นแรงงานที่ได้รับการรองรับสถานภาพจากประเทศต้นทาง และสามารถทำงานในประเทศไทยได้ในสถานะของบุคคลที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย นอกจากนี้ยังได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกับประเทศสหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศกัมพูชา ในระหว่างปี พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2546

ในปี พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีอนุญาตให้แรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี พ.ศ. 2547 และผู้ติดตาม สามารถอยู่ในประเทศและทำงานต่อได้อีก 1 ปี โดยผู้ที่เคยจดทะเบียนแล้วต้องเข้ามาตรวจสุขภาพและขอรับใบอนุญาตทำงาน แต่มีแรงงานต่างด้าวที่มาต่อใบอนุญาตเพียง 705,293 คน ในขณะที่นายจ้างแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ประมาณ 1.77 ล้านคน แต่รัฐเห็นควรอนุญาตให้เพิ่มอีกเพียง 500,000 คน โดยให้นำแรงงานมาขึ้นทะเบียนโดยวิธีการประกันตัวตามมาตรา 17 และมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จำนวน 300,000

คน และนำเข้าตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านจ้างแรงงานระหว่างไทยกับสหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศกัมพูชา (MOU) จำนวน 200,000 คน ซึ่งมีผู้มาขึ้นทะเบียนน้อย คือ 256,899 คน นอกจากนี้ยังมีการอนุญาตให้แรงงานเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช้า - กลับเย็น และการเข้ามาทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างการดำเนินการในการทำความตกลงและบันทึกความเข้าใจกับประเทศสหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศกัมพูชา

ในปี พ.ศ. 2549 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวยังคงผ่อนผันให้แรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานใน ปี พ.ศ. 2548 ได้รับการผ่อนผันต่อไปอีก 1 ปี จำนวนแรงงานที่มาขอต่ออายุใบอนุญาตมีจำนวน 460,014 คน ลดลงจากปี พ.ศ. 2548 ในขณะที่คณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าว และอนุมัติให้คนกลุ่มนี้อยู่ได้ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 จำนวน 208,562 คน

ในปี พ.ศ. 2550 รัฐยังคงให้แรงงานต่างด้าวทั้งสองกลุ่มข้างต้นต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 ตามลำดับ

โดยสรุปนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายแก้ไขปัญหาในระยะสั้นรายปี ที่เน้นการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วยการจัดระเบียบจำนวนแรงงานให้ถูกกฎหมาย และมีความร่วมมือในการแก้ปัญหากับประเทศต้นทางเพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งคาดว่าจะส่งผลดีต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบมากขึ้นในอนาคต

3. ตลาดแรงงานไทยระดับล่าง

ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานประชากร ไตรมาสที่ 3 ปี พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2549 ชี้ให้เห็นว่า จำนวนลูกจ้างภาคเอกชนที่เป็นแรงงานระดับล่าง (แรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและต่ำกว่า) ในกิจการที่มีการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้ลดลงจาก 4,222,604 คน ในปี พ.ศ. 2547 เป็น 4,070,300 คน ในปี พ.ศ. 2549 คิดเป็นอัตราการเติบโตลดลงร้อยละ 1.82 ต่อปี โดยกิจการที่มีการจ้างงานลดลงมากที่สุด ได้แก่ ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ อัตราการเติบโตลดลงร้อยละ 11.08 รองลงมา คือ กิจการประมงทะเล กิจการโรงสีข้าว และผู้รับใช้ในบ้าน คิดเป็นอัตราการเติบโตลดลงร้อยละ 10.60 ร้อยละ 10.12 และร้อยละ 7.70 ตามลำดับ

ตาราง 1 จำนวนลูกจ้างภาคเอกชน ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและต่ำกว่า จำแนกตามอาชีพ ปี พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2549

ประเภทกิจการ	พ.ศ.		
	2547	2548	2549
รวมทุกกิจการ	4,222,604	4,208,794	4,070,308
1. ประมง	75,541	85,667	83,091
1.1 ประมงทะเล	30,990	27,420	24,769
1.2 ประมงน้ำจืด	27,472	33,429	36,402
1.3 จำแนกไม่ได้	17,079	24,817	21,921
2. ต่อเนื่องประมงฯ	98,402	114,177	110,783
3. เกษตรและปศุสัตว์	2,149,369	2,115,368	2,031,556
3.1 เกษตร	2,081,812	2,040,178	1,961,666
3.2 ปศุสัตว์	67,557	75,190	69,891
4. โรงสีข้าว	49,548	43,789	40,029
5. โรงอิฐ	34,365	25,844	37,389
6. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	2,559	2,979	2,023
7. ก่อสร้าง	1,206,196	1,237,642	1,258,667
8. เหมืองแร่ / เหมืองหิน	15,060	24,401	22,480
9. ผู้รับใช้ในบ้าน	160,376	168,786	136,633
10.ผู้ใช้แรงงานอื่นๆ	431,189	389,140	347,651

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2549) ได้ทำการพยากรณ์ความต้องการแรงงานและจำนวนบุคลากรที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ในระหว่างปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2559 พบว่าประเทศไทยมีแนวโน้มต้องเผชิญกับปัญหาอุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) จำนวนมากโดยเฉพาะระดับการศึกษามัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า ทั้งนี้คาดประมาณว่าจะมีความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มในกลุ่มแรงงานพื้นฐานในช่วงปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555 ปีละกว่า 250,000 – 300,000 ราย ในขณะที่มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมต้นหรือต่ำกว่าเข้าสู่ตลาดในช่วงเดียวกันประมาณปีละ 100,000 คน ทำให้คาดว่าจะเกิดความขาดแคลนปีละประมาณ 150,000 – 200,000 คน (ตารางที่ 2) นอกจากนี้ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่เกิดขึ้นมิได้มีแต่เพียงการขาดแคลนในเชิงปริมาณเท่านั้น เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปถึงความไม่สอดคล้องของกำลังคนที่ภาคการผลิตต้องการในเชิงคุณภาพ หรือความสามารถจะพบปัญหามิได้ยิ่งหย่อนกว่ากัน

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบตัวเลขคาดประมาณความต้องการจ้างงานส่วนเพิ่มของกลุ่มแรงงานพื้นฐาน และตัวเลขคาดประมาณจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมต้นหรือต่ำกว่าที่พร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน ปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555

(หน่วย : พันคน)

	2551	2552	2553	2554	2555
ความต้องการแรงงานพื้นฐานส่วนเพิ่ม	253.49	240.36	260.43	282.82	301.50
ผู้จบการศึกษาระดับมัธยมต้นหรือต่ำกว่าที่พร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน	101.97	101.68	101.20	100.54	99.69
อุปสงค์แรงงานพื้นฐานส่วนเกิน	151.52	138.68	159.23	182.28	201.81

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549

4. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

4.1 ปริมาณและความต้องการแรงงานต่างด้าว

ในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2548 มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ได้รับอนุญาตให้ทำงาน จำนวน 568,249 คน 509,339 คน 288,780 คน 849,552 คน และ 705,293 คน ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2547 เป็นปีที่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว จึงทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวมีจำนวนมาก ขณะที่ปี พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2548 เป็นปีที่มีการเปิดให้แรงงานต่างด้าวคนเดิมมาต่อใบอนุญาตทำงาน จำนวนแรงงานต่างด้าวจะลดลง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินการ เช่น การเปลี่ยนแปลงนายจ้างโดยไม่เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย การเลิกจ้าง สถานประกอบการที่เกี่ยวกับการประมง และแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงการเข้าออกแรงงานสูง และความรู้สึกว่าค่าใช้จ่ายขึ้นทะเบียนสูงมาก เป็นต้น

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2547

จังหวัด/ภูมิภาค	แรงงานต่างด้าว								
	2544 (คน)	2545 (คน)	% การเปลี่ยนแปลง	2546 (คน)	% การเปลี่ยนแปลง	2547 ๗(คน)	% การเปลี่ยนแปลง	2548 (คน)	% การเปลี่ยนแปลง
ทั่วประเทศ	568,249	409,339	- 27.96	288,780	- 29.45	849,552	194.19	705,293	- 16.98
ภูมิภาค	457,713	336,528	- 26.48	238,537	- 29.12	685,882	187.54	561,273	- 18.17
กรุงเทพฯ	110,536	72,811	- 36.13	50,243	- 31.00	163,670	225.76	144,020	- 12.01

หมายเหตุ : ตัวเลขแรงงานต่างด้าว ปี พ.ศ. 2548 เป็นข้อมูล ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2548

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน , 2549

หากพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าว ที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงาน (Work permit) ในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวน 705,293 คน ขณะที่นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวสูงถึง 1,881,529 คน และกรมการจัดหางานได้พิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา) ที่ให้จ้างจำนวน 1,773,349 คน โดยคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตคิดเป็นร้อยละ 37.49 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว และร้อยละ 39.77 ของการพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา) โดยกิจการเกษตรและปศุสัตว์มีแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตมากที่สุดจำนวน 138,419 คน คิดเป็นร้อยละ 19.63 ของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ผู้รับใช้ในบ้าน กิจการก่อสร้าง กิจการต่อเนื่องประมงทะเล และกิจการประมง ตามลำดับ (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 4 สถิติความต้องการและจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา จำแนกตามประเภทกิจการ ปี พ.ศ. 2548

(หน่วย : คน)

ประเภทกิจการ	ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว		พิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา)		ออกใบอนุญาตทำงาน	
	นายจ้าง	ลูกจ้าง	นายจ้าง	ลูกจ้าง	นายจ้าง	ลูกจ้าง
รวมทุกกิจการ	240,297	1,881,529	237,455	1,773,349	205,662	705,293
1. ประมง	6,290	101,807	6,244	98,951	5,671	36,141
1.1 ประมงทะเล	4,478	90,162	4,452	88,031	4,073	31,033
1.2 ประมงน้ำจืด	1,812	11,645	1,792	10,920	1,598	5,108
2. ต่อเนื่องประมงฯ	3,108	156,757	3,096	153,450	3,056	68,333
3. เกษตรและปศุสัตว์	50,193	348,047	49,830	338,391	42,239	138,419
3.1 เกษตร	44,172	303,988	43,867	296,292	37,473	122,172
3.2 ปศุสัตว์	6,021	44,059	5,963	42,099	4,766	16,247
4. โรงสีข้าว	913	12,997	894	12,453	819	5,675
5. โรงอิฐ	848	12,486	825	11,746	799	4,440
6. โรงน้ำแข็ง	782	9,229	781	9,128	652	4,157
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	255	8,386	248	8,229	195	3,093
8. ก่อสร้าง	13,412	351,611	13,261	333,862	12,093	99,422
9. เหมืองแร่ / เหมืองหิน	191	3,382	๑๙๒	3,178	162	1,178
10. ผู้รับใช้ในบ้าน	102,395	190,031	๑๐๑,๓๘๙	181,962	83,932	104,306
11. อื่นๆ (ระบุ)	61,910	686,796	๖๐,๗๐๕	621,999	55,944	240,129

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2548

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน , 2549

4.2 อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Dependency Level)

การศึกษาอัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว ซึ่งหมายถึงสัดส่วนของแรงงาน ต่างด้าวระดับล่างต่อแรงงานทั้งหมดระดับล่าง ต้องทำด้วยความระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของตัวเลขอัตราดังกล่าว เนื่องจากอาจมิได้สะท้อนสถานการณ์ที่แท้จริงเท่าที่ควร เนื่องจากการที่ยังมีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีไม่มาขึ้นทะเบียนอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นการลดลงของอัตราจึงมิใช่เป็นการลดการพึ่งพิง แต่เป็นเพียงการลดลงของตัวเลขผู้ที่มารายงานตัวขึ้นทะเบียนมากกว่า

ในปี พ.ศ. 2547 อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 13.43 โดยกิจการที่มีอัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมากที่สุด คือ กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (ร้อยละ 63.03) รองลงมาคือ กิจการประมง (ร้อยละ 44.76) ผู้รับใช้ในบ้าน (ร้อยละ 44.07) และกิจการต่อเนื่องประมง (ร้อยละ 43.29) ตามลำดับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเหลือเพียงประมาณร้อยละ 12.84 (ลดลงจากปี 2547) เนื่องจากรัฐบาลได้อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตการทำงานในปี พ.ศ. 2547 สามารถต่ออายุใบอนุญาตแต่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนลดลง ดังเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น โดยกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำยังคงเป็นกิจการที่มีอัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวมากที่สุดร้อยละ 59.14 รองลงมาคือ ผู้รับใช้ในบ้าน (ร้อยละ 43.66) กิจการต่อเนื่องประมง (ร้อยละ 39.49) และกิจการประมง (ร้อยละ 29.67) ตามลำดับ

ตารางที่ 5 อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2547

ประเภทกิจการ	แรงงานไทย	แรงงานต่างด้าว	แรงงานทั้งหมด	อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = ((2)/(3) x 100)
รวมทุกกิจการ	**3,791,416**	**588,315**	**4,379,731**	**13.43**
1. ประมง	75,541	61,202	136,743	44.76
2. ต่อเนื่องประมงฯ	98,402	75,117	173,519	43.29
3. เกษตร	2,081,812	156,990	2,238,802	7.01
4. ปศุสัตว์	67,557	25,683	93,240	27.55
5. โรงสีข้าว	49,548	7,120	56,668	12.56
6. โรงอิฐ	34,365	5,114	39,479	12.95
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	2,559	4,362	6,921	63.03
8. ก่อสร้าง	1,206,196	124,790	1,330,986	9.38
9. เหมืองแร่ / เหมืองหิน	15,060	1,568	16,628	9.43
10. ผู้รับใช้ในบ้าน	160,376	126,369	286,745	44.07

หมายเหตุ : (1) การคำนวณไม่ได้แยกการพิจารณากิจการย่อยของกิจการประมง เนื่องจากข้อมูลการจ้างแรงงานไทยจำนวนหนึ่งไม่สามารถจำแนกได้ว่าอยู่ในกิจการประมงทะเลหรือประมงน้ำจืด

(2) ไม่ได้ทำการพิจารณาการจ้างงานในกิจการโรงน้ำแข็ง เนื่องจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ไม่ได้จัดประเภทกิจการนี้ไว้

ที่มา : จากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลการจ้างแรงงานต่างด้าวฯ ประกอบกับข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร

ในปี พ.ศ. 2549 อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวแรงงานต่างด้าวฯ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 10.51 โดยกิจการที่มีอัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวมากที่สุด คือ กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (ร้อยละ 54.96) รองลงมาคือ กิจการต่อเนื่องประมง (ร้อยละ 42.16) ผู้รับใช้ในบ้าน (ร้อยละ 38.35) และกิจการประมง (ร้อยละ 22.20) ตามลำดับ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 6 อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2549

ประเภทกิจการ	แรงงานไทย	แรงงานต่างด้าว	แรงงานทั้งหมด	อัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = ((2)/(3) x 100)
รวมทุกกิจการ	**3,722,649**	**437,218**	**4,159,867**	**10.51**
1. ประมง	83,091	23,708	106,799	22.20
2. ต่อเนื่องประมงฯ	110,783	80,743	191,526	42.16
3. เกษตร	1,961,666	108,523	2,070,189	5.24
4. ปศุสัตว์	69,891	18,505	88,396	20.93
5. โรงสีข้าว	40,029	6,134	46,163	13.29
6. โรงอิฐ	37,386	4,153	41,539	10.00
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	2,023	2,469	4,492	54.96
8. ก่อสร้าง	1,258,667	106,614	1,365,281	7.81
9. เหมืองแร่ / เหมืองหิน	22,480	1,373	23,853	5.76
10. ผู้รับใช้ในบ้าน	136,633	84,996	221,629	38.35

หมายเหตุ : (1) การคำนวณไม่ได้แยกการพิจารณากิจการย่อยของกิจการประมง เนื่องจากข้อมูลการจ้างแรงงานไทยจำนวนหนึ่ง ไม่สามารถจำแนกได้ว่าอยู่ในกิจการประมงทะเลหรือประมงน้ำจืด

(2) ไม่ได้ทำการพิจารณาการจ้างงานในกิจการโรงน้ำแข็ง เนื่องจากข้อมูลการสำรวจภาวะการงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ไม่ได้จัดประเภทกิจการนี้ไว้

ที่มา : จากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลการจ้างแรงงานต่างด้าวฯ ประกอบกับข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร

5. สภาพปัญหาจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ผลกระทบที่มีต่อท้องถิ่นปลายทาง การอพยพของแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

(1) ปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ เนื่องจากมีแรงงานอพยพเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราตำแหน่งงานที่ว่างอยู่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับแรงงานในท้องถิ่นเองก็มีมากอยู่แล้ว รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทมีการนำเครื่องจักรทุ่นแรงเข้ามาช่วย จึงทำให้แรงงานอพยพบางส่วนเกิดการว่างงาน ซึ่งแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ เมื่อเกิดการแข่งขันกันหางานทำ จึงยอมรับค่าจ้างแรงงานต่ำ โดยการตัดราคาค่าแรงงานให้ต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างแรงงานอพยพที่เข้ามาอยู่ก่อนกับแรงงานอพยพที่สวัสดิการไม่ดี จึงมักก่อให้เกิดการประท้วงหยุดงานและเรียกร้อง เพื่อให้ได้ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น

(2) ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและแหล่งชุมชนแออัด โดยแรงงานอพยพในบางส่วนขั้นแรกจะเข้าอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องหรือเพื่อนไปพลางก่อน จนกว่าจะมีงานทำและมีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้ จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานอพยพบางส่วนต้องรวมกันอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด

(3) ปัญหาการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมใหม่ แรงงานอพยพได้นำเอาวัฒนธรรมเดิมติดตัวมาด้วย เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศใหม่จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมใหม่ให้ได้ โดยจะได้รับวัฒนธรรมใหม่เข้าไป และจะทำให้นิสัยและวิถีชีวิตเปลี่ยนไปโดยไม่รู้ตัว ซึ่งจากที่เคยเป็นคนใจกว้างและรักพวกพ้องจะกลายเป็นคนใจแคบ เห็นแก่ตัว ใช้ชีวิตฟุ่มเฟือย และชอบเที่ยวเตร่

(4) ปัญหาคนเร่ร่อนขอทาน เนื่องจากแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และตำแหน่งงานว่างในที่ใหม่มีไม่เพียงพอกับปริมาณแรงงานที่อพยพเข้ามาประกอบกับค่าครองชีพสูง จึงทำให้ผู้อพยพบางส่วนไม่มีงานทำ หรือไม่สามารถเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่ต้องใช้ฝีมือได้ ทำให้ต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างอดอยากแร้นแค้นไม่สามารถหาเงินมาใช้ในการยังชีพได้ จึงตัดสินใจออกเร่ร่อนเป็นขอทานไปวันๆ เพราะเห็นว่าเป็นการหาเงินได้โดยวิธีง่ายๆ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดรายได้เป็นกอบเป็นกำ จึงทำคนอื่นๆ เอาเป็นเยี่ยงอย่างยึดการเร่ร่อนขอทานเป็นอาชีพ

(5) ปัญหาอาชญากรรม ปกติในประเทศจะมีประชากรมากอยู่แล้ว ยิ่งมีแรงงานอพยพจากที่อื่นเข้ามาตลอดเวลา ก็ยิ่งจะทำให้มีประชากรมากขึ้นจนก่อให้เกิดการว่างงาน และบริการของรัฐ ที่มีอยู่ไม่เพียงพอ รวมทั้งค่าครองชีพที่สูง ทำให้บุคคลบางจำพวกซึ่งไม่มีงานทำหรือขัดสนในเรื่องรายได้ หันมาประกอบอาชญากรรมทุกรูปแบบ เช่น การจี้ชิง วิ่งราว ปล้นจี้ และลักทรัพย์ เป็นต้น

(6) ปัญหายาเสพติด การอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถหาแหล่งที่อยู่อาศัยที่ดีได้ ดังนั้น จึงต้องเช่าบ้านรวมกันอยู่อย่างแออัดบางครั้งก็ไปอาศัยอยู่ในแหล่งสลัม ซึ่งชุมชนแออัดและสลัมต่าง ๆ เหล่านี้ มักเป็นแหล่งมั่วสุมและมีการจำหน่ายยาเสพติด จนทำให้ลูกหลานของผู้อาศัยเหล่านั้นติดยาเสพติดไปด้วยและมีบางรายหันมายึดการค้ายาเสพติดเป็นอาชีพ

(7) ปัญหาโสเภณี ผู้หญิงที่อพยพเข้าสู่ประเทศใหม่ บางส่วนที่ต้องการประกอบอาชีพที่ง่ายและสบาย จึงได้ยึดอาชีพเป็นโสเภณี ซึ่งมีทั้งเปิดเผยและแอบแฝงคืออยู่ในรูปของการให้บริการ เช่น เป็นพนักงานเสิร์ฟตามร้านอาหาร พนักงานในสถานอาบอบนวด และช่างเสริมสวย เป็นต้น

(8) ปัญหาสาธารณะและเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหายาเสพติดและโสเภณีทำให้ประชากรในประเทศส่วนหนึ่งเกิดการติดยาเสพติด และเป็นกามโรค รวมทั้งโรคเอดส์ด้วย ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเป็นกามโรค

(9) ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การอยู่กันอย่างแออัดในชุมชนผู้อพยพ การกำจัดของเสียเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ กล่าวคือ ในแหล่งชุมชนแออัดซึ่งอยู่กันอย่างหนาแน่นมักมีสภาพบ้านเรือนที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีท่อระบายน้ำทิ้ง หรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอกับปริมาณครัวเรือนที่มีอยู่ จึงทำให้มีการทิ้งขยะหรือของเสียลงไปตามแม่น้ำ คู คลอง จนทำให้เกิดการเน่าเสียและเกิดโรคอื่นๆ ตามมาอีกด้วย

6. มาตรการลดค่าใช้จ่ายของรัฐ

เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานต่างด้าวที่อยู่หรือเข้ามาทำงานในราชอาณาโดยถูกต้องตามกฎหมายกลับออกไปนอกราชอาณาจักร กระทรวงแรงงานได้เสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยได้เสนอหลักการที่เกี่ยวกับการลดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการและมอบหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. .... ที่กระทรวงแรงงานเสนอมได้กำหนดให้นายจ้างที่จะรับคนต่างด้าวทุกประเภทเข้าทำงานต้องวางเงินประกันค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยกำหนดให้การรับเงินและการเก็บรักษาเงินประกันดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. .... เห็นว่าการกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระวางเงินประกันค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจทำให้นายจ้างผลักภาระดังกล่าวไปยังลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวเพื่อลดภาระต้นทุนดำเนินการของนายจ้างเอง รวมทั้งอาจมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมหรือกำกับแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวนั้นหลบหนีอันจะกระทบต่อการขอคืนเงินประกัน ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวโดยตรง ประกอบกับการกำหนดให้การรับเงิน และการเก็บรักษาเงินประกันดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดอาจไม่รัดกุมรอบคอบและอาจมีปัญหาเรื่องดอกผลของเงินประกันดังกล่าว จึงปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวใหม่โดยให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรขึ้นในกรมการจัดหางาน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงที่มาของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

2. เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

3. กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ให้เกิดประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กำหนดไว้

ขอบเขตการศึกษา

การนำเสนอในรายงานฉบับนี้ จะศึกษาถึงทฤษฎีการบริหารกองทุนทั้งในและต่างประเทศ และระบบบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงระบบการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

2. มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดไว้

บทที่ 2
ทฤษฎีการบริหารกองทุน

เงินกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนถือเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่คล่องตัวของรายรับรายจ่ายของรัฐบาล เงินกองทุนหมุนเวียนจึงเป็นเงินที่จ่ายให้ส่วนราชการเป็นทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยยอมให้ส่วนราชการนั้นๆ สมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การใช้จ่ายเงินกองทุนหรือเงินหมุนเวียนจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน แต่สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติที่คล่องตัวกว่ากระบวนการงบประมาณปกติได้

ในการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ซึ่งการตั้งกองทุนหมุนเวียนโดยกฎหมายอาจแยกการจัดตั้งกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเป็น 2 ลักษณะ คือ การจัดตั้งโดยกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่งในเอกสารงบประมาณประจำปี และการจัดตั้งโดยมีกฎหมายพิเศษเฉพาะให้ดำเนินกิจกรรมของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น กองทุนประกันสังคม เป็นต้น ตามกฎหมายจัดตั้งจะกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเป็นผู้บริหารเงินกองทุนหรือทุนหมุนเวียน กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเหล่านี้อาจมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการดำเนินงานหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ประกอบด้วยเงินที่เป็นรายรับรายจ่ายของกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนรายรับ นอกจากรายรับมาจากการดำเนินงานของส่วนราชการแล้ว ยังได้จากวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบประจำปี ส่วนรายจ่ายของเงินกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน จะเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กระทรวงการคลังอนุมัติไว้ และการใช้จ่ายเงินกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการใดก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกองทุนนั้น

กองทุนเป็นระบบและวิธีการจัดการด้านทรัพยากรการเงินที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการไว้อย่างชัดเจน ในด้านชนิดและประเภทของกองทุน ถ้าพิจารณาสถานภาพของกองทุนอาจแยกเป็นกองทุนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย โดยได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย เช่น กองทุนสนับสนุนการวิจัยที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535 และกองทุนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ดำเนินการในรูปกองทุน เช่น กองทุนภาณุคนภิเษกเพื่อส่งเสริมและพัฒนาครู ในกรณีพิจารณากองทุนในเชิงการจัดการก็สามารถแบ่งกองทุนเป็น 2 ชนิด คือ กองทุนคงยอดเงินต้น (endowment fund) กับกองทุนหมุนเวียน (revolving fund) ซึ่งอาจนำทั้งเงินต้นและดอกผลมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้

ในปัจจุบันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการ "กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน" ที่ดี เพราะกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเป็นเสมือน "ตัวหล่อลื่น" ที่จะช่วยให้การดำเนินการขององค์กรดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง มีเงินเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการองค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1. การกำหนดระดับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน

โดยทั่วไปผู้บริหารองค์กรมักทราบว่ากิจการของตนเองมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่เท่าใด แต่ก็ไม่สามารถบอกได้ว่าต้องมีกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในระดับใดจึงจะดี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการจัดการหนี้สินและทุนให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม โดยองค์กรจะต้องพิจารณาถึง "ความเสี่ยงและผลตอบแทน" ที่จะได้รับ รวมถึง "ลักษณะขององค์กร" ที่เป็นตัวกำหนดระดับการลงทุนในสินทรัพย์หมุนเวียนประเภทต่างๆ

การพิจารณาระดับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนที่เหมาะสมขึ้นกับปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ทัศนคติของผู้บริหารองค์กรเกี่ยวกับความเสี่ยงและกำไร การจัดโครงสร้างกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนขององค์กรจะขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารการเงินของผู้บริหารองค์กรแต่ละคน โดยผู้บริหารองค์กรที่ระมัดระวัง (Conservative) จะมองว่า การลงทุนด้วยการก่อหนี้ทำให้องค์กร "มีต้นทุน" ทางการเงิน และ "มีความเสี่ยง" ที่จะทำให้องค์กรขาดสภาพคล่องได้ หากไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรที่กล้าเสี่ยง (Aggressive) กลับมองว่าการลงทุนด้วยการก่อหนี้ "เป็นโอกาส" ในการสร้างผลตอบแทนให้กับองค์กรได้มากกว่า เพราะต้นทุนทางการเงินที่เกิดจากการจ่ายดอกเบี้ยนั้นสามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้เมื่อองค์กรมีกำไร

(2) ประเภทขององค์กร ลักษณะขององค์กรที่แตกต่างกัน ย่อมต้องการกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในระดับที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรในอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปย่อมต้องการกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนมากกว่าองค์กรร้านอาหาร เนื่องจากอุตสาหกรรมการผลิตจะมีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน ทำให้ต้องมีสินค้าคงคลังไว้ในระดับหนึ่งไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ งานระหว่างทำ หรือสินค้าสำเร็จรูป เพื่อให้สามารถผลิตได้ทันตามความต้องการของลูกค้า นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการผลิตก็สูงกว่าด้วย

(3) ยอดขาย องค์กรที่มียอดขายสูงย่อมต้องการกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนมากกว่าเพื่อนำมาลงทุนในสินทรัพย์หมุนเวียนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินสด วัตถุดิบ หรือลูกหนี้การค้า

(4) สภาพตลาดและการแข่งขัน ในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขันรุนแรง องค์กรอาจต้องมีนโยบายให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ในระยะเวลาที่ยาวกว่า เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการซื้อสินค้ามากขึ้น ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องมีระดับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนที่มากกว่า

(5) นโยบายการดำเนินงาน การที่องค์กรมีนโยบายรักษาระดับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในสัดส่วนที่สูง ทำให้บางครั้งต้องจัดหาเงินทุนจากภายนอกมาเพิ่ม เช่น การก็กู้ยืมทำให้องค์กรต้องเสียดอกเบี้ยจ่ายในจำนวนที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้กำไรขององค์กรลดลง ทำให้บางครั้งสูญเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนเพื่อสร้างรายได้เพิ่ม

(6) ความสามารถในการหาเงินทุนเมื่อต้องการ หากองค์กรสามารถหาเงินทุนได้ง่ายและสะดวกก็ไม่จำเป็นต้องมีกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในระดับสูง

2. การจัดสัดส่วนเงินทุนที่เหมาะสม

เมื่อองค์กรทราบระดับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนที่ตนเองต้องการแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เงินทุนขององค์กรได้มาจากแหล่งเงินทุนระยะสั้นและระยะยาวมากน้อยเพียงใด และมีการนำไปลงทุนในสัดส่วนที่เหมาะสมหรือไม่

โดยทั่วไป เงินทุนที่จัดหามาจากแหล่งเงินทุนระยะสั้น เช่น ตั๋วเงินจ่าย เงินกู้ระยะสั้น เจ้าหนี้การค้า เป็นต้น ควรนำไปลงทุนใน "สินทรัพย์หมุนเวียน" ได้แก่ ลูกหนี้การค้า สินค้าคงเหลือ เป็นต้น ในขณะที่เงินทุนที่ได้มาจากแหล่งเงินทุนระยะยาว เช่น เงินกู้ระยะเวลาเกินหนึ่งปี ก็ควรนำไปลงทุน "สินทรัพย์ถาวร" ได้แก่ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร และอุปกรณ์

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการจัดสัดส่วนเงินทุนขององค์กรมักขึ้นอยู่กับการคาดคะเนแนวโน้ม อัตราดอกเบี้ยในช่วงเวลานั้นๆ และทัศนคติของผู้บริหารองค์กรเกี่ยวกับความเสี่ยงและผลตอบแทนที่จะได้รับ

นโยบายการบริหารกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) Aggressive Approach การบริหารแบบกล้าเสี่ยง คือ ยอมรับความเสี่ยง "ที่สูงกว่า" กำไรที่ต้องการ โดยทั่วไปการกู้ยืมระยะสั้นจะมีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำกว่าการกู้ยืมระยะยาว ดังนั้นจึงเลือกใช้เงินทุนที่ได้จากแหล่งเงินทุนระยะสั้นลงทุนในสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมด และนำบางส่วนไปลงทุนในสินทรัพย์ถาวรเพราะต้องการกำไรสูง ซึ่งการจัดสรรเงินทุนในลักษณะนี้มักเกิดในภาวะที่คาดว่าอัตราดอกเบี้ยของเงินทุนระยะสั้นต่ำกว่าเงินทุนระยะยาว เพราะจะทำให้ต้นทุนทางการเงินโดยเฉลี่ยต่ำ องค์กรจะมีกำไรและอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูงกว่า แต่ความเสี่ยงก็สูงขึ้นตามไปด้วย มีโอกาสเกิดปัญหาสภาพคล่องได้มากกว่า

(2) Conservative Approach การบริหารแบบระมัดระวัง เป็นการบริหารโดยมี "ความเสี่ยงต่ำ" แม้ว่าต้นทุนจากแหล่งเงินทุนระยะสั้นจะต่ำกว่าแหล่งเงินทุนระยะยาว แต่การใช้เงินทุนระยะสั้นในสัดส่วนที่สูงก็มีความเสี่ยงจากการชำระคืนตามกำหนดที่สูงด้วยเช่นกัน ดังนั้นการบริหารแบบระมัดระวังจึงจัดหาเงินทุนจากแหล่งระยะยาวมาใช้ลงทุนในสินทรัพย์หมุนเวียนค่อนข้างมาก เพื่อลดความเสี่ยงในการชำระคืน โดยกิจการจะมีเวลาในการสะสมเงินและยืด

ระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ได้นานขึ้น แต่ขณะเดียวกันองค์กรก็จะมีต้นทุนทางการเงินเพิ่มขึ้น ซึ่งการจัดสรรเงินทุนลักษณะนี้จะทำให้กิจกรรมมีสภาพคล่องดี ความเสี่ยงต่ำ และกำไรต่ำ

(3) Average Approach การบริหารแบบทางสายกลาง เป็นการบริหารโดยยึดหลัก "รักษากำไรและความเสี่ยง" ในระดับที่สมดุล ดังนั้น เงินทุนที่มาจาก "แหล่งระยะสั้น" จะนำไปใช้ใน "สินทรัพย์หมุนเวียนชนิดชั่วคราว" และเงินทุนที่มาจาก "แหล่งระยะยาว" จะนำไปใช้ในส่วนของ "สินทรัพย์หมุนเวียนประจำและสินทรัพย์ถาวร" ซึ่งการบริหารแบบนี้ หากองค์กรสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้องค์กรมีกำไรในระดับที่น่าพอใจได้เช่นกัน

การเลือกนโยบายบริหารกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการเป็นหลัก และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเป็นไปได้ยาก-ง่ายเพียงใด อีกทั้งความต้องการเงินทุนหมุนเวียนในขณะนั้นเป็นอย่างไร หากองค์กรเลือกนโยบายการลงทุนได้อย่างเหมาะสม ก็จะทำให้ความสามารถในการทำกำไรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. การดำเนินการจัดตั้งกองทุนในประเทศไทย

1. กองทุนสมาน-คุณหญิงเบญจา แสงมลิ จัดตั้งกองทุนเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 ด้วยเงินบริจาคของนายสมาน แสงมลิ จำนวน 1 ล้านบาท ปัจจุบันกองทุนมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 7 ล้านบาท เป็นกองทุนคงยอดเงินต้น โดยใช้จ่ายเฉพาะเงินผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน หากใช้จ่ายไม่หมดให้นำเข้ากองทุน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนวิชาภาษาไทย และวิชาสังคมศึกษา ส่งเสริมการศึกษา การศาสนาและสาธารณะประโยชน์ บริหารงาน โดยคณะกรรมการมูลนิธิ ให้รางวัลแก่บุคคลที่มีผลงานดีเด่นใน 6 สาขา คือ พระสงฆ์นักพัฒนา นักบริหารการศึกษา ครูภาษาไทย ครูสังคมศึกษา การศึกษานอกระบบและการศึกษาก่อนประถม โดยมีคณะกรรมการสรรหาในแต่ละสาขา

2. กองทุนกิตติเมธี จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนกิตติเมธี พ.ศ. 2530 เพื่อสร้างสรรค์ความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการแก่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช โดยมหาวิทยาลัยได้จัดสรรเงินคงคลังเป็นทุนประเดิมจำนวน 30 ล้านบาท และให้ใช้จ่ายผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินกองทุน เป็นค่าตอบแทนและเป็นเงินอุดหนุนกิจกรรมวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกิตติเมธี รางวัลที่ให้มี 2 ประเภท คือ กิตติเมธีประจำสาขาวิชาและกิตติเมธีกิตติมศักดิ์ ให้สภาวิชาการของมหาวิทยาลัยเป็นผู้บริหารกองทุน มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติได้ตามความจำเป็น

3. รางวัลมหาวิทยาลัยมหิดล-บีบราวน์ เป็นเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยร่วมกับบริษัทบี-บราวน์ เริ่มให้รางวัลในปี พ.ศ. 2536 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและให้การสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยไม่จำกัดสถาบัน ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทยที่มีความรู้ความสามารถมีผลงานเป็นที่ประจักษ์เป็นที่ยอมรับ ที่ได้อุทิศตนเพื่อเป็นประโยชน์เกื้อกูลแก่วงการแพทย์ และ

สาธารณะสุขไทยอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ การให้รางวัลอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกองบริหารการวิจัยมหาวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับรางวัลในแต่ละปี ซึ่งบริษัทบี-บราวน์ เป็นผู้สนับสนุนให้รางวัล

4. มูลนิธิส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในพระราชูปถัมภ์ (ส.ว.ท.) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยให้รางวัลแก่นักวิทยาศาสตร์ดีเด่นประจำปี ให้การสนับสนุนแก่กิจกรรมหรือดำเนินการอื่นใดที่ก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิทยาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย ร่วมมือกับองค์กรการกุศลอื่นๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมือง การบริหารงานมีคณะกรรมการมูลนิธิ จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 19 คน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินงานของมูลนิธิ

5. มูลนิธิโทเรเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์ประเทศไทย (Thailand Toray Science Foundation) ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 เพื่อร่วมส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประเทศไทย ตั้งด้วยทุนประเดิมของบริษัทโทเร จำนวน 40 ล้านบาท และมีเงินบริจาคจากมูลนิธิวิทยาศาสตร์โทเร ประเทศญี่ปุ่น (Toray Science Foundation (Japan)) ปีละ 1 ล้านบาท เงินบริจาคจากกลุ่มบริษัทโทเรในประเทศไทย ปีละ 2 ล้านบาท รวมทุนที่สามารถใช้จ่ายได้ในแต่ละปี 4 ล้านบาท บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ประธานกิตติมศักดิ์ ประธานผู้จัดการ ผู้จำนวยการ ที่มาจากบุคลากรในภาครัฐและเอกชน มีคณะกรรมการอีก 3 คณะ ทำหน้าที่พิจารณาให้รางวัลและเงินทุนในแต่ละประเภท รางวัลและทุนที่ให้มี 3 ประเภท คือ รางวัลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทุนช่วยเหลือทางด้านวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และรางวัลการศึกษาวิทยาศาสตร์ซึ่งให้แก่ครูผู้สอนในระดับมัธยมที่ได้ค้นคว้าหรือประดิษฐ์กรรมต่างๆ

6. กองทุนสนับสนุนการวิจัย (Thailand Research Fund) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ.2535 มีสถานภาพเป็นกองทุนนิติบุคคล โดยให้โอนเงินงบประมาณกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 จำนวน 1,200 ล้านบาท มาเป็นเงินของกองทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อดำเนินการสนับสนุนการดำเนินงานวิจัยและให้มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็นและต่อเนื่องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ แต่จะต้องไม่ดำเนินการวิจัยเอง กองทุนมีการบริหารงานที่แตกต่างไปจากระบบราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการสนับสนุนการวิจัย ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุน และรายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะยังคณะกรรมการนโยบาย มีสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยดำเนินการบริหารทุนตามมติของคณะกรรมการนโยบาย

โดยสนับสนุนงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ การวิจัยเชิงนโยบาย และการวิจัยประยุกต์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการของประเทศ

7. กองทุนเพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นกองทุนภายใต้การดูแลของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2542 โดยให้สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกำหนด ให้มีคณะอนุกรรมการกองทุนเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในระบบบัญชีของกองทุนและสำนักงาน วางหลักเกณฑ์การแสวงหารายได้ วางหลักเกณฑ์วิธีการใช้จ่ายจากเงินกองทุน สนับสนุนให้ทุนวิจัยในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทุนการศึกษาและฝึกอบรมในต่างประเทศและภายในประเทศ

8. มูลนิธิรางวัลคุรุสภา ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิรางวัลคุรุสภาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2526 ด้วยทุนเริ่มแรกหนึ่งล้านบาท จากเงินกำไรขององค์การค้าคุรุสภามีคณะกรรมการมูลนิธิรางวัลคุรุสภาทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินรางวัลแก่ครูที่ได้รับการพิจารณาจากอนุกรรมการสรรหาครูผู้ปฏิบัติงานมีผลงานดีเด่นและคณะอำนวยการคุรุสภาพิจารณาอนุมัติแล้ว รางวัลที่ให้มี 2 ประเภท คือ รางวัลประเภทผู้สอน แบ่งเป็น 5 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษา และการศึกษานอกโรงเรียน ผู้มีสิทธิได้รับรางวัลต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานศึกษา มีเวลาปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

9. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการให้รางวัลในรางวัล 2 ประเภท คือ โครงการครูแห่งชาติ เพื่อยกย่องครูที่มีผลงานดีเด่นและมีแนวคิดเชิงนวัตกรรมในการพัฒนาการฝึกหัดครู ครูแห่งชาติมี 3 ระดับ แต่ละระดับมีรางวัลแตกต่างกันตามภาระงาน/โครงการที่รับผิดชอบ ผู้ได้รับรางวัลจะได้รับการยกย่องประกาศเกียรติคุณ และได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ โครงการครูต้นแบบ คือครูที่มีผลงานดีเด่นด้านการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเรียนรู้อย่างมีความสุข มีขั้นตอนการสอนที่เป็นแบบอย่างที่สามารถขยายแก่เพื่อนครู

4. การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมในต่างประเทศ

1. มูลนิธิรางวัลความเป็นเลิศทางการสอนระดับชาติประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ (The Nation' Excellence in Teaching' Award : Ne ; TA Foundation) เริ่มปี ค.ศ. 1994 เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เป็นผลการริเริ่มของกลุ่ม ASG (THE Australian Scholarships Group) ซึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนทางการศึกษาที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลียและ

นิวซีแลนด์ มูลนิธิมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนความเป็นเลิศทางการสอนในระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รักษาและยกระดับความเชื่อมั่นของชุมชนที่มีต่อวิชาชีพครู ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาวิชาชีพครู ให้ทุนและรางวัลแก่ครูที่อุทิศตนต่อวิชาชีพ และสร้างความเป็นเลิศทางวิชาชีพครู และส่งเสริมให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างมีความสุข การบริหารมูลนิธิประกอบด้วย ผู้อุปการะมูลนิธิ กรรมการบริหารมูลนิธิกรรมการที่ปรึกษา สำนักงานเลขาธิการมูลนิธิ ให้รางวัลความเป็นเลิศทางการสอนระดับชาติ จัดเป็น 4 ระดับ คือ รางวัลระดับประกาศนียบัตร รางวัลระดับเขต รางวัลระดับชาติ และรางวัลเงิน 5,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับการพัฒนาวิชาชีพ

2. รางวัลการสอนในระดับมหาวิทยาลัยประเทศออสเตรเลีย (The Australian Awards for University Teaching : AAUT) เริ่มเมื่อ ค.ศ. 1997 โดยกระทรวงศึกษาธิการ การฝึกอบรมและเยาวชน และในปี 2000 ได้มอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการสอนในระดับมหาวิทยาลัย (The Australian Universities Committee : AAUC) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 ที่เป็นข้อตกลงของรัฐบาลในการส่งเสริมคุณภาพและความเป็นเลิศในการสอนระดับมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลีย รางวัลที่ให้ มี 3 ประเภท คือ รางวัลอาจารย์สอนดีเด่น รางวัลอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งปี และรางวัลสถาบันดีเด่น

3. กองทุนคุณภาพการศึกษา (Quality Education Fund) ประเทศฮ่องกงตั้งเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1998 ด้วยเงินทุนจำนวน 5 ล้านเหรียญฮ่องกง เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในประเทศฮ่องกงตามข้อเสนอของคณะกรรมการศึกษา บริหารกองทุนโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการลงทุนพัฒนาคุณภาพการศึกษา และคณะทำงานในการให้รางวัลครูดีเด่นและโรงเรียนดีเด่น กองทุนนี้ทำหน้าที่ทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมให้รางวัล รางวัลที่ให้เป็นรางวัลครูดีเด่นในสาขาวิชาต่างๆ จะให้แก่ครูที่มีผลงานความเป็นเลิศ รางวัลโรงเรียนดีเด่นให้เป็น 4 ประเภท คือ โรงเรียนดีเด่นด้านการจัดการและการจัดองค์กร โรงเรียนดีเด่นด้านการเรียนการสอน โรงเรียนดีเด่นด้านสนับสนุนนักเรียนและจารีตประเพณี โรงเรียนดีเด่นด้านผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน

4. บริษัทแอชแลนด์ (Ashland Inc) ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้การสนับสนุนการศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 บริษัทได้รณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักให้เห็นคุณภาพของการศึกษาให้เป็นที่สนใจของสาธารณะ บริษัทได้ให้รางวัลความสำเร็จของครู โดยให้ประชาชน นักเรียน ศิษย์เก่า ผู้ปกครอง เสนอชื่อผู้สมควรได้รับรางวัล ซึ่งครูต้องมีประสบการณ์การสอนไม่น้อยกว่า 3 ปี ให้รางวัลแก่ครูในรัฐเคนตักกี และรัฐโอไฮโอ นอกจากนี้ ให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนอีกด้วย

5. มูลนิธิโอกลาโฮมาเพื่อความเป็นเลิศ (Oklahoma Foundation for Excellence) ประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1986 เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ได้รับเงินสนับสนุนจาก

ภาคเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความตระหนักและกระตุ้นให้เกิดความเป็นเลิศทางวิชาการในโรงเรียนรัฐบาลให้รัฐโอกลาโฮมา การบริหารมูลนิธิ มีคณะกรรมการบริหาร (Board of Trustees) ประกอบด้วยประชาชน 180 คน จากทั่วทั้งรัฐ มีสำนักงานมูลนิธิที่มีทั้งคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่และสนับสนุนให้จัดตั้งมูลนิธิการศึกษาระดับท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนปัจจุบันมี 145 มูลนิธิ ทำหน้าที่สร้างความเป็นเลิศระดับโรงเรียน พัฒนาครู ให้ทุนพัฒนาวิชาชีพครู ทุนพัฒนาโรงเรียน และทุนผู้เชี่ยวชาญ มูลนิธิโอกลาโฮมารจัดให้รางวัลทุกปี แบ่งเป็น 3 ประเภท รางวัลนักเรียนวิชาการดีเด่น รางวัลการสอน และการบริหารดีเด่น

6. สมาคมครูวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (National Science Teachers Association : NSTA) ประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1944 เพื่อส่งเสริมความเป็นเลิศและนวตกรรมการสอนวิทยาศาสตร์ และการเรียนรู้เพื่อมวลชน มีสมาชิก 53,000 คน เป็นทั้งครูวิทยาศาสตร์ ผู้บริหาร นิเทศศึกษา นักวิทยาสตร์ นักธุรกิจ ผู้แทนอุตสาหกรรม และผู้เกี่ยวข้องกับนักวิทยาศาสตร์ศึกษา สมาคมได้จัดกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพครู จัดประชุมปฏิบัติการ ทัศนศึกษา จัดทำวารสารวิทยาศาสตร์ ปรับปรุงการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงเกรด 12 ทั้งในโรงเรียนภาครัฐและเอกชน จะขยายการสอนให้ได้มาตรฐานมีเครือข่ายครอบคลุม 23 วิชา สมาคมบริหารด้วยคณะกรรมการบริหารสมาคม คณะกรรมการประจำของสมาคม (Standing Committee) ในการสอนวิทยาศาสตร์หลายระดับคณะกรรมการและคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board and Panels) คณะทำงาน (Task Force) มีโปรแกรมรางวัลครูในหลายประเภท ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาคเอกชน เช่น รางวัลครูวิทยาศาสตร์ รางวัลการสอนวิทยาศาสตร์โลก รางวัลการสอนวิทยาศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รางวัลครูใหญ่โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รางวัลการทำให้เกิดสัมฤทธิผล รางวัลบริการการศึกษาวิทยาศาสตร์ดีเด่น (Distinguished Service Science Education Award) รางวัลการสอนดีเด่น รางวัลการศึกษาอวกาศ (Space Education Award)

7. มูลนิธิสเปนเซอร์ (The Spencer Foundation) ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นมูลนิธิเอกชนไม่หวังผลกำไร สนับสนุนการวิจัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในการศึกษาและปรับปรุงการฝึกปฏิบัติ สืบเสาะการศึกษาที่มีคุณภาพผ่านโปรแกรมการวิจัย มูลนิธิบริหารงานโดยมีคณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) และบุคลากรบริหารสำนักงานและเจ้าหน้าที่มีคณะกรรมการเฉพาะด้านทำหน้าที่จัดสรรให้ทุน มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้ทุน 3 หน่วยงาน คือ ฝ่ายวิจัย (Reseaarch Division) ฝ่ายให้ทุนการศึกษา (Fellowship Division) ฝ่ายอบรม (Training Division) และมีสำนักงานรองประธาน (Office of the Vice-President) ทำหน้าที่ให้ทุนวิจัยรับเชิญ ให้ทุนในหลากหลายสาขาทั้งวิชาการและวิชาชีพ มีทั้งทุนขนาดใหญ่และทุนวิจัยขนาดเล็ก ทุนวิจัยเดี่ยว และทุนที่เป็นกลุ่มนักวิจัย รวมทั้งทุนฝึกอบรม

บทที่ 3
การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

1. ความเป็นมา

กระทรวงแรงงานได้เสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มีหลักการที่เกี่ยวกับการลดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยการกำหนดให้นายจ้างที่จะรับคนต่างด้าวทุกประเภทเข้าทำงานต้องวางเงินประกันค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร สำหรับการรับเงินและการเก็บรักษาเงินประกันดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการดังกล่าวตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. .... ที่กระทรวงแรงงานเสนอและมอบหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ขึ้นเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. .... ดังกล่าว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระวางเงินประกันค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจทำให้นายจ้างผลักภาระดังกล่าวไปยังลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวเพื่อลดภาระต้นทุนดำเนินการของนายจ้างเอง รวมทั้งอาจมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมหรือกำกับแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวนั้นหลบหนีอันจะกระทบต่อการขอคืนเงินประกัน ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพ และความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวโดยตรง ประกอบกับการกำหนดให้การรับเงินและการเก็บรักษาเงินประกันดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดอาจไม่รัดกุมรอบคอบและอาจมีปัญหาเรื่องดอกผลของเงินประกันดังกล่าว

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวใหม่โดยให้จัดตั้ง "กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร" ขึ้นในกรมการจัดหางาน และกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวบางประเภทและเฉพาะงานที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างเป็นผู้หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างนั้นและนำส่งเข้ากองทุนตามจำนวน หลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดเวลาและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีลักษณะเป็นการที่ลูกจ้างเป็นผู้วางเงินประกันดังกล่าวด้วยตนเอง และการกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างและนำส่งเข้ากองทุนนั้นก็ไม่ขัดต่อมาตรา 76 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ในกรณีที่ต้องมีการส่งลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ส่งเงินเข้ากองทุนกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ก็ให้ใช้เงินที่ลูกจ้างนั้นส่งเข้ากองทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ ถ้าลูกจ้างนั้นยังส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบถ้วนและได้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามความต้องการของนายจ้าง

นายจ้างนั้นต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาด แต่ในกรณีอื่น ส่วนที่ขาดนั้นให้จ่ายจากเงินของกองทุน อย่างไรก็ดี ถ้าลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเองโดยมิได้ใช้เงินดังกล่าว ลูกจ้างมีสิทธิขอรับเงินค่าจ้างของตนที่ถูกหักและนำส่งเข้ากองทุนคืน โดยยื่นคำร้องขอคืนต่อนายทะเบียน ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ตนจะต้องผ่านเพื่อกลับออกไปนอกราชอาณาจักร หรือมีหนังสือแจ้งการขอคืนไปยังนายทะเบียน ทั้งนี้ ภายในสองปีนับแต่วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุน ในการนี้ นายทะเบียนมีหน้าที่คืนเงินค่าจ้างที่หักให้แก่ลูกจ้างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องหรือหนังสือแจ้งการขอคืน แล้วแต่กรณี ในกรณีที่นายทะเบียนคืนเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนคืนเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ครบกำหนดสามสิบวันดังกล่าวจนถึงวันที่นายทะเบียนคืนเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง แต่ถ้าลูกจ้างนั้นกลับเข้ามาในราชอาณาจักรและกลับเข้าทำงานตามใบอนุญาตเดิมที่ยังไม่สิ้นอายุ หรือได้ทำงานตามใบอนุญาตใหม่อันเป็นงานที่กำหนดในกฎกระทรวง แล้วแต่กรณี ภายในสองปีนับแต่วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ลูกจ้างนั้นไม่ต้องถูกหักเงินค่าจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนอีก เว้นแต่เงินค่าจ้างที่ลูกจ้างนั้นเคยถูกหักและนำส่งเข้ากองทุนยังไม่ครบถ้วน ให้นายจ้างหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างนั้นและนำส่งเข้ากองทุนจนกว่าจะครบถ้วน

โดยที่เงินของกองทุนนี้ส่วนใหญ่เป็นเงินที่เรียกเก็บมาจากลูกจ้างเพื่อเป็นประกันค่าใช้จ่ายในการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นควรกำหนดให้เงินที่ส่งเข้ากองทุนนั้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน นอกจากนี้ โดยที่เงินของกองทุนหากยังไม่ใช้จะมีดอกผลที่เกิดขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นควรกำหนดให้มีการนำเงินกองทุนมาใช้ในการส่งคนต่างด้าวและผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อลดภาระการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดังกล่าว

ในการบริหารจัดการกองทุนนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นควรดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนการกำกับดูแลและตรวจสอบกองทุนนั้น กรมการจัดหางานต้องจัดทำบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามระบบการบัญชีที่กระทรวงการคลังได้วางไว้ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้กรมการจัดหางานเผยแพร่งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีรับทราบ

2. การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 29 กำหนดให้มีการจัดตั้ง "กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร" ขึ้นในกรมการจัดหางาน โดยมีวัตถุประสงค์เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และมีที่มาของเงินกองทุนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 ดังต่อไปนี้

1. เงินเพิ่มตามมาตรา 8 วรรคสาม
2. เงินที่นายจ้างนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 15
3. เงินเพิ่มตามมาตรา 17
4. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง
5. เงินที่เรียกเก็บจากนายจ้างตามมาตรา 20 วรรคสอง
6. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
7. เงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
8. ดอกผลของกองทุน
9. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เมื่อพิจารณาที่มาของเงินกองทุนข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้กำหนดหลักเกณฑ์การเก็บรักษาเงินกองทุนไว้โดยให้กรมการจัดหางานเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารเพื่อเป็นศูนย์กลางการควบคุมเงินกองทุนทั่วราชอาณาจักรไว้เป็น 3 บัญชี ดังนี้

1. บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า "บัญชีออมทรัพย์เงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร บัญชีที่ 1 (กรณีนายจ้างนำเงินส่งเข้ากองทุน)" เพื่อรับเงินรายรับของกองทุนที่นายจ้างหักจากค่าจ้างของลูกจ้าง และโอนเงินเข้า "บัญชีกระแสรายวันเงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร บัญชีที่ 1 (กรณีนายจ้างนำเงินส่งเข้ากองทุน)"

2. บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า "บัญชีออมทรัพย์เงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร บัญชีที่ 2 (กรณีเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้)" เพื่อรับเงินรายรับของกองทุนที่เป็นเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ตามที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และโอนเงินเข้า "บัญชีกระแสรายวันเงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร บัญชีที่ 2 (กรณีเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้)"

3. บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ โดยใช้ชื่อบัญชีว่า "บัญชีออมทรัพย์เงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร บัญชีที่ 3 (กรณีเงินรายได้อื่น)" เพื่อรับเงินรายรับของกองทุนที่เป็นเงินเพิ่มที่เรียกเก็บจากนายจ้างซึ่งชำระค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวเกินกำหนดระยะเวลา เงินเพิ่มที่เรียกเก็บจากนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินค่าจ้างของลูกจ้างหรือนำส่งเงินไม่ครบถ้วน เงินที่หักจากค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งไม่ได้ขอรับคืนภายในกำหนด เงินที่เรียกเก็บจากนายจ้างที่ยังนำส่งเงินค่าจ้างไม่ครบ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินที่เป็นดอกผลของกองทุน และเงินที่รัฐบาลอุดหนุน

3. การใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 มาตรา 31 ได้กำหนดให้เงินของกองทุนใช้เพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัตินี้

2. คืนให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการดังกล่าว

3. เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

4. เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ

5. เป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งต้องไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน

6. เงินของกองทุนตามมาตรา 30 (7) และดอกผลของเงินดังกล่าวให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่เงินของกองทุนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนเป็นคราว ๆ ตามความจำเป็น

4. การบริหารกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 32 ได้กำหนดให้มี "คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร" ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คณะกรรมการกองทุนประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบดูแลการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในทุกมิติ จำนวนไม่เกิน 15 คน โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นกรรมการและเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งข้าราชการกรมการจัดหางานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านแรงงาน การเงิน การยุตสาหกรรม และกฎหมาย ซึ่งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน สำหรับการพ้นจากตำแหน่งตามวาระของกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒินั้น จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกเพราะบกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

สำหรับการแต่งตั้งกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิและการประชุมของคณะกรรมการกองทุน มาตรา 35 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิและการประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

5. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 37 กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุนในแต่ละปีตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

2. กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกสั่งเนรเทศแต่ละสัญชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

3. พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามแนวทางและลำดับความสำคัญตาม (1)

4. พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับทดรองใช้จ่ายในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

5. ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการตรวจสอบภายในของกองทุน

6. ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และการเบิกจ่ายเงินทดรองตามข้อ 4

ข้อกำหนดผลการพิจารณาและระเบียบดังกล่าวต้องนำไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ระเบียบตามข้อ 5 และข้อ 6 เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ทั้งนี้ มาตรา 36 กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกองทุนเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย โดยการแต่งตั้งอนุกรรมการกองทุนและการประชุมของคณะอนุกรรมการกองทุนนั้น ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งอนุกรรมการกองทุนและการประชุมของคณะอนุกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

6. การจัดทำระบบบัญชีและการตรวจสอบ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 38 กำหนดให้กรมการจัดหางานมีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามระบบการบัญชีที่กระทรวงการคลังได้วางไว้ ส่วนการตรวจสอบการบัญชีของกองทุนนั้น มาตรา 39 ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน และมาตรา 40 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้สอบบัญชีที่จะต้องรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้กรมการจัดหางานเผยแพร่งบการเงิน ที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีรับทราบ

7. การกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุน

ตามที่มาตรา 37 (1) กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนมีหน้าที่กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุนในแต่ละปีตามวัตถุประสงค์ของกองทุนนั้น คณะกรรมการกองทุนได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551

และได้กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุน ในปี พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

1. การใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

(1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับลูกจ้างที่ถูกหักเงินค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุน

(ก) คืนเงินให้แก่ลูกจ้างซึ่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง

(ข) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

(2) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าว หรือผู้ถูกสั่งเนรเทศ กลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ

(4) ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุน

2. การจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ให้หน่วยงานที่ประสงค์จะขอรับเงินกองทุนจัดทำข้อเสนอตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด โดยโครงการที่จะขอรับการจัดสรรเงินจากกองทุนต้องไม่ซ้ำซ้อนกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณ

(2) ให้จัดสรรเงินกองทุนเพื่อการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวได้ตามความจำเป็นของภารกิจในหน่วยงานนั้น

(3) ให้รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินต่อคณะกรรมการกองทุนภายในหกสิบวัน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณ

(4) ให้หน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรเงินกองทุนเปิดบัญชีเงินฝากกับสำหรับการรับโอนเงินที่ได้รับการจัดสรร และแจ้งเลขที่บัญชีเงินฝากพร้อมส่งสำเนาสมุดเงินฝากให้กรมการจัดหางานเพื่อจะได้สั่งจ่ายเงินกองทุน เข้าบัญชีเงินฝากโดยตรง

3. การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

(1) ให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนใช้จ่ายเงินกองทุนภายในวงเงินตามคำขอรับการจัดสรรที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุน

(2) การเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายใดๆ การเพิ่มหรือการลดรายการ จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุน

(3) ค่าใช้จ่ายเงินกองทุนให้จ่ายได้ตามรายจ่าย ดังนี้

(ก) ค่าจ้าง โดยให้จ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราวได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นตามความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน ทั้งนี้ ตามอัตราค่าจ้างและวุฒิการศึกษาที่กำหนดไว้ในระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม

(ข) ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ

(ค) ค่าสาธารณูปโภค

(ง) ค่าครุภัณฑ์ เฉพาะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

(จ) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการโอนเงินกองทุนและค่าธรรมเนียมการให้บริการรับส่งเงินตามที่ธนาคารเรียกเก็บ

(ฉ) รายจ่ายอื่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน

8. การขอรับการจัดสรรเงินจากกองทุน

การจัดสรรเงินกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้วางหลักเกณฑ์การขอรับการจัดสรรและการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวปี พ.ศ. 2551 เพื่อให้หน่วยงานที่มีภารกิจดังกล่าวใช้เป็นหลักเกณฑ์การขอรับการจัดสรรเงินจากกองทุน ดังนี้

1. หน่วยงานที่ประสงค์จะขอรับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ให้จัดทำข้อเสนอเพื่อขอรับการจัดสรรเงินกองทุนประจำปีตามปีงบประมาณ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เป้าหมายการดำเนินการ ผลผลิต วงเงินและรายละเอียดที่ขอรับการจัดสรร ประมาณการรายจ่าย และแผนการใช้เงิน เพื่อเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการกองทุนล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ

2. ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานให้ใช้จ่ายได้เฉพาะตามประเภทรายจ่ายดังนี้

(1) ค่าจ้าง โดยให้จ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราวได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นตามความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน ทั้งนี้ ตามอัตราค่าจ้างและวุฒิการศึกษาที่กำหนดไว้ในระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม

(2) ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ

(3) ค่าสาธารณูปโภค

(4) ค่าครุภัณฑ์ เฉพาะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

(5) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการโอนเงินกองทุนและค่าธรรมเนียมการให้บริการรับส่งเงินตามที่ธนาคารเรียกเก็บ

(6) รายจ่ายอื่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน

3. ให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ชื่อบัญชี "กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรของ..... พร้อมแจ้งเลขที่บัญชีเงินฝากดังกล่าวให้กรมการจัดหางานทราบเพื่อโอนเงินเข้าบัญชี และห้ามนำเงินอื่นใดที่ไม่ใช่เงินกองทุนฝากในบัญชีดังกล่าว

4. วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งและการพัสดุ ให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการนั้นโดยอนุโลม หากไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการได้ ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการกองทุน

5. ให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการดำเนินงาน การเงินและการบัญชีของเงินกองทุนที่ได้รับการจัดสรรปีละหนึ่งครั้ง

6. ให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนประจำเดือนตามแบบที่อธิบดีกำหนด พร้อมรายงานผลการดำเนินงาน และส่งให้กรมการจัดหางานภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป หากในเดือนใดไม่มีการรับจ่ายเงินจะไม่ทำรายงานการรับจ่ายเงินก็ได้ แต่ให้หมายเหตุในรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนประจำเดือนที่มีการรับจ่ายเงินเดือนถัดไป พร้อมเก็บหลักฐานการรับจ่ายเงินไว้ตรวจสอบ เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานในโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนแล้ว ให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนส่งเงินคงเหลือพร้อมทั้งดอกผลทั้งหมดให้กองทุนภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดโครงการ

7. เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแบบที่อธิบดีกำหนด ส่งให้กรมการจัดหางานภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

บทที่ 4
การศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป โดยในการจัดตั้งกองทุนได้มีการกำหนดหลักการในการจัดตั้งกองทุน วัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินจากกองทุน การควบคุมตรวจสอบและบริหารกองทุนไว้ในมาตรา 29 – มาตรา 40 เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ

นับตั้งแต่ที่กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตั้งขึ้นจนถึงปัจจุบัน ผู้ขอรับการประเมินได้ทำการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนทั้งหมด และสภาพข้อเท็จจริงของการใช้เงินเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนสามารถดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์การบริหารจัดการกองทุนไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตของการจัดตั้งกองทุนและวัตถุประสงค์ในการใช้เงินจากกองทุน

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ โดยมีที่มาของเงินกองทุนมาจากเงินและทรัพย์สิน จากเงินเพิ่มที่เก็บจากผู้ประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวที่ไม่แจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าวภายในระยะเวลาที่กำหนด เงินที่นายจ้างหักจากค่าจ้างของลูกจ้างที่ทำงานในงานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน เงินเพิ่มที่เรียกเก็บจากนายจ้างที่ไม่นำส่งเงินค่าจ้างของลูกจ้างหรือนายจ้างนำส่งเงินค่าจ้างของลูกจ้างไม่ครบถ้วน เงินค่าจ้างของลูกจ้างที่ถูกหักซึ่งคนต่างด้าวได้เดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเองและไม่ได้ขอรับเงินดังกล่าวคืนภายในสองปีนับแต่วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร เงินที่เรียกเก็บจากนายจ้างที่ลูกจ้างยังส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบถ้วนและกองทุนได้ทดรองจ่ายเงินส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ปัจจุบันกระทรวงการคลังอนุญาตให้นำเงินค่าธรรมเนียมไปใช้จ่ายได้ใน

อัตราไม่เกินร้อยละ 50 แต่รวมกันไม่เกิน 700 ล้านบาท) ดอกผลของกองทุน และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในกรณีที่เงินของกองทุนมีไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าว

สำหรับการใช้เงินจากกองทุนกฎหมายได้กำหนดให้ใช้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ คืนให้แก่ลูกจ้างที่เดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง และขอรับเงินคืนภายในกำหนด เป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน และเงินของกองทุนที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินซึ่งให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากความในมาตรา 31 กำหนดไม่สอดคล้องกับความในมาตรา 29 ที่กำหนดไว้ว่า "เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ" โดยกำหนดให้ใช้เงินของกองทุนครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน และให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีกรณีที่จะต้องศึกษาว่าการนำเงินไปใช้ในเรื่องดังกล่าวจะเกินกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร จึงได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งคณะกรรมการได้มีการประชุมหารือจำนวน 2 ครั้ง คือ

1.1 การประชุมครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551 ที่ประชุมได้มีการพิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวและเห็นว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 29 นั้น สำหรับใช้เป็นทุนหมุนเวียนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร หากจะจัดสรรเงินกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 31 (6) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ต้องเป็นการนำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการเพื่อการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเท่านั้นไม่อาจนำไปจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวอย่างอื่นได้ เช่น ภารกิจสกัดกั้นคนต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ภารกิจในการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีคนต่างด้าวลักลอบทำงาน และภารกิจในการผลักดันและส่งคนต่างด้าวลักลอบทำงานออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น จึงมอบหมายให้กรมการจัดหางานตรวจสอบเจตนารมณ์ของวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุนจากบันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกาในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. .... กรมการจัดหางานได้มีหนังสือขอหารือในประเด็นดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงว่ามาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 บัญญัติให้คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรมีอำนาจพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ประกอบกับข้อ 3(4) ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องโดยผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนั้นๆ ดังนั้นบุคคลที่จะขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในกรณีนี้จึงได้แก่ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรมิใช่กรมการจัดหางาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับข้อหารือของกรมการจัดหางานไว้พิจารณาได้

1.2 การประชุมครั้งที่ 2/2551 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 31 กรกฎาคม 2551 ที่ประชุมได้พิจารณากรณีการใช้เงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประจำปีงบประมาณ 2551 จำนวน 150,931,667.50 บาท ที่คณะกรรมการกองทุนได้อนุมัติแล้วแต่ให้มีเอกสารหรือรอผลการหารือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนการใช้จ่ายเงินนั้น ที่ประชุมมีมติให้ทบทวนมติเดิมในการประชุมครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551 โดย

1.2.1 ให้กองนิติการ กรมการจัดหางาน และกลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ร่วมกันพิจารณาว่า วัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุนตามมาตรา 31(6) ขัดแย้งกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 หรือไม่ อย่างไร ไม่ต้องนำเรื่องไปหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเสนอผอธิบดีกรมการจัดหางาน

1.2.2 หากมีความเห็นว่าให้สามารถใช้จ่ายเงินได้โดยไม่ขัดแย้งกันในข้อกฎหมายให้แจ้งคณะกรรมการกองทุนทราบและให้กองทุนจ่ายเงินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่ขอรับการจัดสรรต่อไป ซึ่งกองนิติการ กรมการจัดหางาน ได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวและมีหนังสือแจ้งความเห็นให้กลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีความเห็นสอดคล้องกัน สรุปได้ดังนี้

(1) มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างคนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ส่วนมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็น

บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราอยู่ในหมวดเดียวกัน การพิจารณามาตรา 31 จึงต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา 29 และคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฯ ตามมาตรา 37 ด้วย

(2) เมื่อพิจารณาการใช้เงินกองทุนตามมาตรา 31 (6) ซึ่งกำหนดให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วจึงน่าจะหมายรวมถึงการใช้เงินกองทุนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ฉะนั้นการใช้เงินกองทุนจึงต้องเป็นการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 29 ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 31 (6) จึงไม่ขัดแย้งกับมาตรา 29 แต่อย่างใด

ผู้ขอรับการประเมินได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นตามข้อ 1.2.2 เนื่องจากการพิจารณาการใช้เงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องพิจารณามาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย จะพิจารณาเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งแต่เพียงมาตราเดียวไม่ได้ เพราะบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในหมวดเดียวกัน ประกอบกับหลักในการตีความข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยึดถือการตีความตามลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญแต่หากลายลักษณ์อักษรมีความไม่ชัดเจนที่จะตีความได้หรือตีความไปได้หลายทางจึงต้องนำเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ มาใช้ประกอบในการตีความด้วย ซึ่งในเรื่องนี้มาตรา 29 ที่ระบุเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มาตรา 31 ระบุเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนฯ และมาตรา 37 ระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ดังนั้นการตีความในกฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความตามลายลักษณ์อักษรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2. การบริหารจัดการกองทุนฯ ในรูปของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 32 กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจาก

ผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านแรงงาน การเงิน การอุตสาหกรรม และกฎหมาย เป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการอาจแต่งตั้งข้าราชการกรมการจัดหางานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุนในแต่ละปีตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

2.2 กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการส่งลูกจ้างคนต่างด้าวหรือผู้ถูกสั่งเนรเทศแต่ละสัญชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

2.3 พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามแนวทางและลำดับความสำคัญตามข้อ 2.1

2.4 พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับทดรองใช้จ่ายในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

2.5 ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการตรวจสอบภายในของกองทุน

2.6 ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และการเบิกจ่ายเงินทดรองตามข้อ 2.4

สำหรับการดำเนินการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประชุมของคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดไว้ในมาตรา 35 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น ในการดำเนินการของคณะกรรมการในเรื่องต่างๆ ข้างต้นจึงต้องมาจากการประชุมของคณะกรรมการ โดยการประชุมคณะกรรมการต้องยึดหลักการตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ ดังนี้

(1) การประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และต้องมีหนังสือนัดประชุมแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน ยกเว้นกรรมการนั้นจะได้ทราบการนัดประชุมในที่ประชุมครั้งก่อนแล้ว สำหรับกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมต้องมีหนังสือแจ้งนัดประชุมให้ทราบตามเงื่อนไขดังกล่าว

(2) การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม และในกรณีที่มีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายใน 14 วันนับแต่วันนัดประชุมที่

เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุความประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย

(3) ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุมและเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุมในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานกรรมการ หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกประธานคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

(4) การลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

(5) ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ หากมีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และหากกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือก็ให้บันทึกความเห็นแย้งนั้นไว้ด้วย

ดังนั้น การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการจึงไม่สามารถที่จะดำเนินการลงมติโดยไม่มีการประชุมได้ หากมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะส่งผลให้การลงมตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การดำเนินการตามมตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

บทที่ 5
สรุป และข้อเสนอแนะ

1. สรุป

1. ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานาน รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้มีความพยายามกำหนดนโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้มีมาตรการการแก้ไขปัญหาโดยให้มีการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานโดยการกำหนดพื้นที่และประเภทกิจการ เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยและทำงานในประเภทกิจการที่คนไทยไม่ทำ แต่ผลการดำเนินงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเพราะยังมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

2. กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีกจำนวนมากที่ทางราชการยังไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงที่จะต้องควบคุมและทำการกำกับดูแลบริหารจัดการอย่างเป็นระบบได้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานได้ โดยกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารงานการขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน รวมทั้งการจัดระบบทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว

3. การที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้รับการอนุญาตให้ทำงานได้นั้น ปรากฏว่าได้ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานมากยิ่งขึ้น เพราะผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของสหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศกัมพูชา ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการเลี้ยงชีพ และมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สงบภายในประเทศ จึงทำให้มีการหลบหนีเข้ามาลักลอบทำงานในประเทศไทยมากขึ้น และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบการควบคุมที่ทางราชการกำหนด และเมื่อผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความแตกต่างระหว่างแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานและแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานแล้ว ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่ได้รับความร่วมมือจากนายจ้างและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

4. การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เมื่อแรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรจะใช้วิธีการเข้ามอบตัวต่อเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อให้เจ้าพนักงานตำรวจส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งในการส่งตัวแรงงานต่างด้าวในลักษณะดังกล่าวเจ้าพนักงานตำรวจจะนำงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรมาเป็นค่าใช้จ่ายส่งแรงงานต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระของงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร กระทรวงแรงงานได้เสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยได้เสนอหลักการให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรขึ้นในกรมการจัดหางาน เพื่อเป็นกองทุนหมุนเวียนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ

5. สำหรับเงินกองทุน กฎหมายได้กำหนดให้ใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ คืนให้แก่ลูกจ้างที่เดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเองและขอรับเงินคืนภายในกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน และเงินของกองทุนที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินซึ่งให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6. เนื่องจากกองทุนได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ แต่มาตรา 31 ได้กำหนดให้เงินของกองทุนใช้เพื่อวัตถุประสงค์ครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน และให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นประเด็นปัญหาในการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนว่าจะสามารถจัดสรรเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 31 (6) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกจากการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ เช่น ภารกิจสกัดกั้นคนต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ภารกิจในการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีคนต่างด้าวลักลอบทำงาน และภารกิจในการผลักดันและส่งคนต่างด้าวลักลอบทำงานออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น ได้ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุนตาม

ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร จึงเป็นที่มาของศึกษาขอบเขตของการใช้เงินกองทุนในเรื่องดังกล่าว และผู้ขอรับการประเมินมีความเห็นว่า เนื่องจากการพิจารณาการใช้เงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องพิจารณามาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย จะพิจารณาเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งแต่เพียงมาตราเดียวไม่ได้ เพราะบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในหมวดเดียวกัน ประกอบกับหลักในการตีความข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยึดถือการตีความตามลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ แต่หากลายลักษณ์อักษรมีความไม่ชัดเจนที่จะตีความได้หรือตีความได้ไปในหลายทางจึงต้องนำเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ มาใช้ประกอบในการตีความด้วย ซึ่งในเรื่องนี้มาตรา 29 ที่ระบุเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มาตรา 31 ระบุเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนฯ และมาตรา 37 ระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกสั่งเนรเทศออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ดังนั้นการตีความในกฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความตามลายลักษณ์อักษรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2. ข้อเสนอแนะ

1. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 เนื่องจากถ้อยคำในบทบัญญัติในมาตราที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรยังไม่มีความสอดคล้องกัน ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในขณะนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการและการใช้เงินกองทุนให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปตามกฎหมาย จึงควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลเพื่อหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าว

2. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการกองทุน และไม่ก่อให้เกิดปัญหาจากการตีความข้อกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 37 ให้สอดคล้องกันและเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

3. การบริหารจัดการกองทุนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุม โดยดำเนินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดไว้

บรรณานุกรม

สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ. 2550. โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การจ้างแรงงานต่างด้าว. เสนอต่อสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

เฉลิมชาติ แซ่โค้ว. 2007. เทคนิคการบริหารเงินทุนหมุนเวียน. Wabborad มอ.สุราษฎร์ธานี (http : //www.surat.psv.ac.th)

ศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธียานุวัฒน์. 2543. สาระสำคัญของนโยบายการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์และบุคลากรการศึกษา.

ยงยุทธ แจล้มวงษ์ม, จักรกฤชณ์ จิระราชวโร และกันยารัตน์ กิตติสารวุฒิเวทย์. 2546. การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2546 เรื่อง "ความมั่นคงของมนุษย์" จัดโดย มูลนิธิชัยพัฒนา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2546 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

ยงยุทธ แจล้มวงษ์ และคณะ. 2550. โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง. เสนอต่อสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ศิริพร เพชรคง. 2549. วารสารเพื่อการเพิ่มผลผลิต ฉบับที่ 11 (กันยายน – ตุลาคม 2549). หน้า 61-65 สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ

อนุสิษฐ คุณากร. 2550. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาวและกัมพูชา)" 8 มิถุนายน 2550