

## บทที่ ๔

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้ประโยชน์แก่ประเทศหลายประการคือ สามารถนำเงินตราเข้าประเทศได้ปีละไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท นับเป็นอันดับสามรองจากข้าว และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ช่วยให้ประชาชนในชนบทที่มีโอกาสไปทำงานต่างประเทศมีรายได้สูงขึ้น มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนในสังคมและช่วยลดปัญหาการว่างงานได้ส่วนหนึ่ง แม้ว่าการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศจะเกิดผลดีแก่ทุกฝ่าย แต่ขณะเดียวกันก็เกิดผลเสียขึ้นเช่นกัน เมื่อเปรียบเทียบการลงทุนเพื่อไปทำงานต่างประเทศของคนงานประมาณคนละ ๒๐,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งแม้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายก็ตามแต่ถ้าได้มีโอกาสไปทำงานต่างประเทศจะสามารถนำเงินกลับมาเฉลี่ยแล้วคนละ ๑๐๔,๓๓๔ บาทต่อปี ซึ่งนับว่ามีผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูงมาก รายได้จำนวนมากนี้เองทำให้คนงานจำนวนมากพยายามดิ้นรนเพื่อที่จะได้ไปทำงานต่างประเทศ คนงานที่ไปทำงานส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ซึ่งประสบปัญหาต่าง ๆ อยู่แล้วทุก ๆ ปี เช่น ภัยหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง ปัญหาฝนแล้ง ปัญหาศัตรูพืช หรือปัญหาน้ำท่วม ฯลฯ โดยที่รัฐบาลหลายรัฐบาลที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เมื่อมีหนทางอื่นที่ดีกว่าคนงานเหล่านี้ย่อมจะไม่ยอมหยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่พยายามแข่งขันกันเพื่อที่จะได้มีโอกาสสร้างรายได้จากการไปทำงานต่างประเทศกันบ้าง บางคนที่มีโอกาสได้ไปสำเร็จก็กลับมาพร้อมด้วยฐานะที่ดีขึ้นหรือบางคนถูกหลอกเสียก่อนก็ยิ่งจนลงกว่าเดิม อย่างไรก็ตามปัญหาการหลอกลวงคนงานมิได้เกิดขึ้นเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับทุกประเทศที่มีการจัดส่งคนงานโดยผ่านสำนักงานจัดหางานเอกชน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ อินเดีย ปากีสถาน ฯลฯ และการแก้ปัญหาการหลอกลวงก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศที่จะมองเห็นความสำคัญของการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์จะตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานรวดเร็วมาก และจะพยายามปรับปรุงระบบการบริหารการจัดส่งคนงานฟิลิปปินส์ให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา นอกจากนี้กฎหมายของฟิลิปปินส์มีบทลงโทษสูง และมีการปฏิบัติกันอย่างจริงจังเด็ดขาด

ทำให้ผู้จัดการหางาน เอกชนมีกล้าฝ่าฝืนกฎหมาย

สำหรับในประเทศไทยแม้จะมีปัญหาการลอบลวงคนงานมาเป็นเวลานาน แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาเหล่านี้ได้หมดสิ้น คนงานต้องประสบชะตากรรมดังกล่าว และไม่ทราบว่าจะอีกกี่รายที่จะตกเป็น "เหยื่อ" อีกต่อไป หากรัฐบาลไม่เร่งรีบในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศ รัฐบาลอาจสูญเสียแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศต่อไปในอนาคตก็ได้

จากการศึกษาพบว่าปัญหาในการบริหารงานจัดหางานต่างประเทศของกรมแรงงาน มีดังนี้

๑. ปัญหาด้านกฎหมายจัดหางาน
๒. ปัญหาด้านการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๓. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์การ งบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่
๔. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์
๕. ปัญหาด้านตลาดแรงงานในต่างประเทศ
๖. ปัญหาด้านแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ในกองทะเบียนจัดหางาน

และการทำงานต่างประเทศ

#### ปัญหาด้านกฎหมายจัดหางาน

การบริหารการจัดหางานต่างประเทศในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ออกมาในสมัยที่ยังไม่มีการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ดังนั้นการร่างกฎหมายจึงคำนึงถึงการจัดหางานภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ เมื่อสภาพการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป ตลาดแรงงานในตะวันออกกลางเริ่มรับชาวต่างชาติเข้าไปทำงานทำให้ธุรกิจการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศของไทยเริ่มขยายตัวขึ้น แต่กฎหมายที่ใช้ยังไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเกิดปัญหาการลอบลวงคนงานตามมา จากคำตอบของผู้จัดการสำนักงานจัดหางานและเจ้าหน้าที่กรมแรงงานเห็นว่ากฎหมายจัดหางานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมควรแยกกฎหมายจัดหางานต่างประเทศออกจากกฎหมายจัดหางานภายในด้วยเหตุผลดังนี้

๑. กฎหมายจัดหางานในปัจจุบัน เหมาะสมกับการจัดหางานภายในประเทศเท่านั้น
๒. ไม่ได้กำหนดหลักทรัพย์หรือหลักประกันของผู้รับอนุญาตในการจัดหางาน เพื่อเป็นหลักประกันในการช่วยเหลือคนงานในกรณีที่คนงานมีปัญหาจากการทำงานในต่างประเทศ
๓. มีบทลงโทษต่ำเกินไป เช่น ถ้าดำเนินการจัดหางานโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การเรียกและรับค่าบริการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และผู้ได้รับค่าบริการก่อนที่คนหางานได้งานต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท จะเห็นว่าบทลงโทษของกฎหมายมิได้ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวเลย เพราะสามารถเรียกเงินคนงานได้รายละไม่ต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ บาท และมักจะหลอกคนงานเป็นจำนวนมาก บางครั้งได้เงินเป็นล้าน
๔. ค่าบริการที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (๒๕๑๑) อนุญาตให้ผู้จัดหางานรับค่าบริการจากนายจ้าง คนงานหรือทั้ง ๒ ฝ่าย รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างเป็นรายเดือนหรือในระยะเวลา ๓๐ วันแรกที่ลูกจ้างเข้าทำงาน อัตราค่าบริการที่กำหนดขึ้นนี้อาจไม่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่มีการเปลี่ยนแปลงมาถึงสิบกว่าปี นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของการจัดหางานภายในประเทศและภายนอกประเทศก็แตกต่างกันมาก เช่น ค่าเดินทางไปเจรจาขอสัญญาจ้างงานจากนายจ้าง ค่าโทรเลขหรืออิเล็กทรอนิกส์ต่อรองค่าจ้างเมื่อค่าจ้างไม่ได้มาตรฐานที่กรมแรงงานกำหนด ค่าทำวีซ่า ค่าแปลเอกสาร เป็นต้น การจัดหางานภายในประเทศผู้จัดหางานอาจประจำอยู่ที่สำนักงาน แล้วนายจ้างก็มาติดต่อจ้างคนงานเอง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของผู้จัดหางานจึงต่ำมาก ซึ่งอัตราค่าบริการที่กำหนดอาจเหมาะสมได้ ส่วนการจัดหางานต่างประเทศมักมีการเก็บค่าบริการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอาจถึง ๑๐ เท่าเป็นอย่างต่ำ และมีการละเมิดกฎหมายตลอดมา ซึ่งทุกฝ่ายก็เข้าใจปัญหานี้ จึงเห็นว่าอัตราค่าบริการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันควรมีการเปลี่ยนแปลง
๕. การจำกัดจำนวนสำนักงานจัดหางาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมผู้จัดหางานได้ แต่ปรากฏว่ามีสำนักงานที่ผิดกฎหมายตั้งขึ้นมากมาย ซึ่งเป็นการดำเนินงานเพื่อจัดหางานต่างประเทศ เป็นส่วนใหญ่ แต่ขณะเดียวกันการจำกัดจำนวนสำนักงานทำให้การจัดหางานภายในประเทศหยุดชะงักด้วย เพราะผู้จัดหางานที่ต้องการดำเนินการธุรกิจการจัดหางานภายในประเทศไม่สามารถขอเปิดดำเนินการได้ ทำให้ผู้ว่างงานที่ต้องการทำงานภายในประเทศขาดแหล่งสื่อกลางในการติดต่อกับนายจ้าง ฉะนั้นเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันจะพบว่าคนงานมักจะมาพึ่งหน่วยจัดหางานของรัฐเป็นจำนวนมาก แต่ใน

ภาคเอกชนไม่ได้มีโอกาสรบรเทาปัญหาเหล่านี้ยิ่งยงเต็มที่ เพราะข้อจำกัดทางกฎหมาย

เมื่อกฎหมายจัดหางานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานจัดหางานต่างประเทศไม่บรรลุเป้าหมายและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย \*

### ข้อเสนอแนะ

รัฐบาลควรริบเร่งในการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยเร็ว เชื่อว่าการออกกฎหมายใหม่จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ลดลงได้มาก ซึ่งการเสนอกฎหมายใหม่นี้ควรร่างกฎหมายเป็น ๒ ส่วน ว่าด้วยการจัดหางานภายใน และการจัดหางานต่างประเทศแยกออกจากกัน โดยเปิดให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งสำนักงานจัดหางานใหม่และข้อกำหนดในกฎหมายจัดหางานต่างประเทศควรมีบทบัญญัติดังนี้

๑. ผู้ขออนุญาตจัดหางานต่างประเทศต้องเป็นนิติบุคคล หรือกรรมการหรือหุ้นส่วนในนิติบุคคลนั้น ๆ และต้องนำเงินสดหรือหลักทรัพย์ค้ำประกันของตนมาให้กับกรมแรงงานหรือผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีจดทะเบียนจัดตั้งในส่วนภูมิภาค) เพื่อเป็นหลักประกันความรับผิดชอบของผู้รับอนุญาตจัดหางาน เมื่อเป็นฝ่ายทำให้เกิดปัญหา

ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะขอรับหลักประกันได้คืนเมื่อเลิกจัดหางานหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานหรือไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตจัดหางาน

เหตุผล - บริษัทคู่สัญญานายจ้างต่างประเทศส่วนมากมักจะเซ็นสัญญาจ้างแรงงานกับสำนักงานที่เป็นนิติบุคคล โดยไม่คำนึงถึงว่าจะมีใบอนุญาตจัดหางานหรือไม่ เพราะนายจ้างไม่เชื่อถือสำนักงานจัดหางานที่จัดตั้งง่ายไม่มีหลักประกันแน่นอน บางครั้งจึงมักทำสัญญากับบริษัทท่องเที่ยวซึ่งมีความใกล้ชิดและมีความน่าเชื่อถือมากกว่า

- สะดวกแก่การตรวจสอบและควบคุมของเจ้าหน้าที่กรมแรงงานและนายทะเบียนพาณิชย์ร่วมกันเป็นหลักประกันทั้งสองฝ่ายเพราะอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

๒. ให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศโดยนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น และเปิดโอกาสให้ฝ่ายเอกชนหรือสำนักงานจัดหางานเอกชนให้ความเห็น ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่งานนี้ ในบางโอกาส คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- พิจารณาหาแนวทางในการปรับปรุงระบบการจัดส่งคนงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
  - พิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการหลอกลวงคนหางาน
  - พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในต่างประเทศ
  - พิจารณาจัดตั้งกองทุนสวัสดิการสงเคราะห์คนหางานในต่างประเทศ
  - พิจารณาเรียกหรือรับเงินประกันและค่าบริการของคนงานที่ระบุไว้ตามกฎหมาย
- เหตุผล - เพื่อป้องกันการหลอกลวงที่เกิดขึ้นจากสำนักงาน ที่ไม่มีใบอนุญาตให้

หมดไป

- เป็นการประสานงานระหว่างกรมแรงงานกับสำนักงานจัดหางานเอกชน ในการแก้ภาพพจน์ของสำนักงานจัดหางานที่ทำถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย
- ดัดปัญหาคนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศถูกหลอกลวง เพราะมีกองทุนสวัสดิการสงเคราะห์และหลักประกัน
- ทำให้ธุรกิจการจัดหางานมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะเป็นการนำรายได้เข้าประเทศมากขึ้น
- แบ่งเบาภาระของทางราชการและช่วยในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

๓. ใบอนุญาตควรกำหนดแยกกันว่าใบอนุญาตชนิดใดควรใช้เฉพาะจัดหางานภายในประเทศหรือใช้เฉพาะจัดหางานต่างประเทศ อาจแยกสีให้เห็นเด่นชัดขึ้น และกำหนดอายุใบอนุญาต ๑ ปี

เหตุผล - เพื่อให้คนงานได้สังเกตได้ว่าสำนักงานใด เป็นสำนักงานที่ถูกต้องและดำเนินการจัดหางานต่างประเทศ พบว่าคนงานมักจะมาตรวจสอบรายชื่อของสำนักงานที่กรมแรงงานโดยที่มีได้ใช้ใบอนุญาตให้เกิดประโยชน์แก่คนงานเลยทั้ง ๆ ที่ได้กำหนดให้สำนักงานแสดงใบอนุญาตในที่เปิดเผยและเห็นเด่นชัด แต่ผู้จัดหางานก็มีได้ปฏิบัติ

- การกำหนดอายุใบอนุญาต ๑ ปีจะทำให้กรมแรงงานควบคุมวิธีการปฏิบัติของผู้จัดหางานได้ใกล้ชิดมากขึ้น ซึ่งของประเทศฟิลิปปินส์ใบอนุญาตกำหนดเพียง ๖ เดือน เท่านั้น จะเห็นว่าฟิลิปปินส์มีความเข้มงวดในการควบคุมผู้จัดหางานมาก ซึ่งช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ได้

๔. จำนวนสำนักงานจัดหางานควรเปิดเสรีให้ทุกคนมีโอกาสเข้ามาดำเนินธุรกิจด้านนี้ตามความสามารถของตน ผู้จดทะเบียนจะต้องไม่มีประวัติเคยหลอกลวงคนงานมาก่อน ซึ่งเมื่อมีจำนวนสำนักงานพอเหมาะไม่มากเกินไปก็ควรปิดรับจดทะเบียนเพื่อให้สามารถควบคุมได้

เหตุผล - ช่วยพัฒนาตลาดแรงงานให้ขยายกว้างขึ้น เพราะผู้มีความสามารถจะเข้ามาดำเนินธุรกิจได้

- อาจทำให้ค่าบริการต่าง ๆ ลดลง เพราะเกิดการแข่งขันกันมาก
- การเปิดเสรีตลอดอาจทำให้มีกลุ่มคนตั้งเป็นกลุ่มหลอกลวงคนงานลับเปลี่ยนกันจดทะเบียนจัดหางาน

๕. ควรเปลี่ยนแปลงค่าบริการใหม่ อาจกำหนดเป็นค่าจ้าง ๑ เดือนแรกโดยเรียกเก็บ ๕๐% ก่อนทำงาน และอีก ๕๐% หลังจากทำงานแล้ว ๑ เดือน

เหตุผล - ค่าบริการที่กำหนด ๒๕% ของค่าจ้าง ๑ เดือนนั้นต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของการจัดหางานต่างประเทศ ในบางประเทศเช่นลิเบียไม่มีสถานทูตในไทย ผู้จัดหางานต้องบินไปทำวีซ่าที่อื่น เช่น ฟิลิปปินส์ หรือกรุงโรม และผู้จัดหางานมักจะละเมิดโดยเก็บประมาณเกือบ ๑๐ เท่าของที่ควรจะได้รับจริง ถ้ากำหนดเพียง ๒๕% ของค่าจ้าง ๑ เดือน รัฐก็สามารถเก็บภาษีได้เพียงเล็กน้อย ทั้ง ๆ ที่กิจการจัดหางานได้รับผลตอบแทนสูงมากเมื่อเพิ่มค่าบริการให้สูงขึ้น ใกล้เคียงกับต้นทุนค่าใช้จ่ายของสำนักงานที่ได้ เรียกเก็บจากคนงานรัฐก็จะได้ภาษีเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก

- สำหรับค่าบริการควรกำหนดเป็นค่าจ้าง ๑ เดือนนั้น ด้านการจัดหางานในตำแหน่งด้านธุรกิจที่มีการจัดหางานให้ชาวยุโรปและอเมริกาการคิดอัตราค่าบริการจะคิด ๑๐% ของค่าจ้าง ๑๒ เดือน รวมกับโบนัสซึ่งประมาณ ๑.๓ เท่าของค่าจ้างเดือนแรก แต่เนื่องจากบางตำแหน่งมีค่าจ้างต่ำกว่าตำแหน่งงาน เช่น เลขานุการ ผู้ช่วยผู้จัดการ ฯลฯ จึงคิดว่าอัตราค่าจ้างเดือนแรก ๑ เดือนจะเหมาะสมที่สุดและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๖. การเพิ่มโทษผู้ฝ่าฝืนให้สูงขึ้นกว่ากฎหมายเดิม

เหตุผล - หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพิ่มโทษควรกำหนดให้รัดกุมและกำหนดให้มีโทษสูงพอที่จะไม่ทำให้ผู้กระทำผิดกลัวฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีโทษต่ำมาก ฉะนั้นจึงพยายามหันไปใช้กฎหมายอื่นเข้ามาช่วย เช่น ถ้าหลอกเงินคนงานก็มักใช้กฎหมายอาญาว่า

ด้วยการฉ้อโกง แต่การส่ง "เชื่อน" การเก็บค่าบริการเกิน ก็ยังใช้กฎหมายจัดหางานอยู่ ซึ่งทำให้ การปราบปรามไม่เป็นที่เกรงกลัวของผู้กระทำผิด

๗. กำหนดให้ผู้จัดส่งต้องดูแลรับผิดชอบต่อคนงานและช่วยเหลือคนงาน เมื่อตกทุกข์ได้ยาก ช่วยในการอำนวยความสะดวก เรื่องการส่งเงินกลับประเทศ ช่วยส่งหัวหน้าคนงาน (Foreman) ไป ประจำอย่างน้อย ๑ คนต่อหนึ่งหน่วยงานและ เมื่อคนงานไม่ได้งานตามสัญญาหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลง กันไว้เป็นเหตุให้คนงานเดินทางกลับประเทศ ให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานออกค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ให้แก่คนหางานเพื่อการเดินทางกลับประเทศ และให้จ่ายค่าบริการคืนแก่คนหางานในกรณีที่ความผิด ดังกล่าวไม่ได้เป็นความผิดของคนงาน เช่น นายจ้างไม่มีงานให้ทำ ค่าจ้างไม่ได้ตามสัญญาจ้าง แต่ ถ้าคนงานฝ่าฝืนหรือ เป็นความผิดของคนงานผู้จัดหางานรับผิดชอบเพียงค่าเดินทางกลับ เท่านั้น

เหตุผล - การรับสัญญาจ้างของผู้จัดหางานรัฐบาลไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบ ได้ว่ามีนายจ้างจริงหรือไม่ บางครั้งผู้จัดหางานอาจเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างมาให้กรมแรงงานพิจารณา โดยที่นายจ้างไม่ทราบ เรื่อง แต่เมื่อคนงานออกเดินทางก็จะถูกเปลี่ยนสัญญาจ้างเดิม ทำให้ตำแหน่ง งานหรือค่าจ้างต่ำกว่าที่กรมแรงงานอนุมัติไป ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อนแก่คนงานมาก ผู้จัดหางาน ในฐานะที่อยู่ใกล้ชิดกับนายจ้างมากที่สุดจะเป็นผู้ช่วยเหลือคนงานได้รวดเร็วกว่ารัฐ

- การส่งหัวหน้าคนงานไปดูแลคนงานจะช่วยควบคุมคนงานได้เป็นระเบียบ ยิ่งขึ้น เพราะคนงานที่ไปด้อยการศึกษาไม่มีความรู้ด้านภาษาอังกฤษ เมื่อเกิดปัญหากับนายจ้างมักจะ สไลค์ทำให้ นายจ้างถือโอกาสเลิกจ้างได้ เพราะการสไลค์ถือว่าผิดกฎหมาย นอกจากนั้นคนงาน บางคนชอบฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศมุสลิมคือมักเล่นการพนัน และดื่มเหล้า ฯลฯ ถ้ามีหัวหน้าคนงาน คอยควบคุมดูแลก็จะช่วยลดปัญหาได้มาก ส่วนเหตุแรงงานซึ่งทำหน้าที่โดยตรง เนื่องจากมีอาณาเขต ความรับผิดชอบมากทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง กว่าจะมาระงับเรื่องได้อาจไม่ทันการณ์

- การจ่ายค่าบริการคืนให้แก่คนงานในกรณีที่ เป็นความผิดของผู้จัดหางาน นั้นมักจะมีปัญหาเกิดขึ้น เนื่องจากผู้จัดหางานอาจไปร่วมมือกับนายจ้างต่างประเทศเอาสัญญาปลอมมา หลอกคนงาน เมื่อคนงานไปถึงประเทศนั้นกลับไม่มีงานทำ ตนเพียงแต่ออกค่าพาหนะให้ จะเห็นว่าไม่ เป็นธรรมแก่คนงาน

- การกำหนดให้ผู้จัดหางานต้องรับผิดชอบต่อคนงานจะทำให้ผู้จัดหางานคัด เลือคนงานที่มีความประพฤติดี ซึ่งจะช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ไปด้วย

๘. คนงานต้องส่งเงินกลับประเทศ ๓๐% ของค่าจ้างที่ได้รับเป็นอย่างต่ำ

เหตุผล - คนงานมีเวลาว่างมากมักจะจับกลุ่มกันเล่นการพนันหรือดื่มเหล้า มีบางคนเดินทางไปเพื่อยึดอาชีพเล่นการพนันตามที่หักของคนงานและปรากฏว่าบางคนหมดตัวเพราะการพนัน ต้องทำงานขดใช้หนี้ไม่กล้ากลับบ้าน ทำให้ครอบครัวที่ต้องกู้หนี้ยืมสินมาได้รับความเดือดร้อนมากจากการวิจัยของนายพีรเทพ รุ่งชีวิน พบว่าคนงาน ๑๘.๗% ไม่มีการส่งเงินกลับ นอกจากนั้นรัฐบาลไม่ได้เก็บภาษีเงินได้จากคนงานที่ไปทำงานต่างประเทศเลย ฉะนั้นมาตรการนี้จะช่วยให้รัฐนำเงินตราเข้าประเทศได้เต็มที่ทดแทนการยกเว้นภาษีจากคนงาน (คนไทยที่ประกอบอาชีพและมีเงินได้ในต่างประเทศเกินกว่า ๑๘๐ วัน ในปีภาษีหนึ่ง (มกราคม-ธันวาคม) จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ในประเทศไทย ดังนั้นรายได้ที่คนงานส่งหรือโอนเข้ามาในประเทศไทยจึงไม่ต้องเสียภาษี) ปัจจุบันนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้คนงานในลักษณะที่ต่างกัน ๓ ลักษณะ คือ

๑) จ่ายเงินค่าจ้างโดยตรงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในประเทศที่ทำงานโดยจ่ายเป็นเงินท้องถิ่น ซึ่งคนงานจะส่งกลับมาประเทศโดยการซื้อครีฟท์หรือฝากเงินมากับคนที่เดินทางกลับประเทศหรือคนงานจะเปิดบัญชีกับธนาคารในประเทศไทยก่อนเดินทางและให้ธนาคารในต่างประเทศโอนเงินมาเข้าบัญชีของตน

๒) มีการตกลงเงื่อนไขระหว่างผู้จัดหางานกับนายจ้าง โดยจ่ายค่าจ้างที่ประเทศที่ทำงานจำนวนหนึ่งและส่วนที่เหลือจะส่งมายังประเทศไทยโดยผ่านธนาคาร

๓) นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างทั้งหมดให้กับผู้จัดหางานและผู้จัดหางานจะกระจายไปให้คนงานเอง

ปัญหาในการส่งเงินกลับ การส่งเงินกลับมีปัญหาเฉพาะในประเทศลิเบียและอิรัก เท่านั้น ประเทศอื่น ๆ ไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากทางการมิได้ควบคุมเกี่ยวกับการส่งเงินออกนอกประเทศ เมื่อคนงานเดินทางถึงประเทศลิเบียจะต้องลงทะเบียนเป็นคนงานภายในสัปดาห์แรกและไปขอใบรับรองแพทย์จากกรมอนามัยของลิเบีย แล้วนำเอกสารดังกล่าวพร้อมทั้งสัญญาจ้างไปทำ Residential Card เพื่อใช้ในการเปิดบัญชีธนาคาร ระยะเวลาทำ Residential Card ประมาณ ๓ เดือน ซึ่งระหว่างนั้นครอบครัวคนงานอาจเดือดร้อนเพราะไม่ได้รับเงินเลย ตามกฎหมายของลิเบียสามารถนำเงินออกนอกประเทศได้เพียง ๖๐% ของค่าจ้าง ส่วนอีก ๔๐% จะต้องใช้ในประเทศลิเบีย



ถ้านายจ้างในประเทศลิเบียเป็นนายจ้างจากต่างประเทศซึ่งรับเหมางานได้ปัญหาความ  
ล่าช้าจะมีน้อย เนื่องจากนายจ้างจะรับภาระส่งเงินจากประเทศของนายจ้างให้แก่ครอบครัวของ  
คนงานในประเทศไทยโดยตรง และในกรณีที่คนงานยังไม่ได้รับเงินเนื่องจากปัญหาความล่าช้า  
นายจ้างก็จะทรงรอจ่ายเงินให้ก่อน

ในประเทศอิรัก กฎหมายและวิธีการส่งเงินเหมือนในลิเบีย แต่สามารถกลับได้ถึง ๗๕%  
ของเงินเดือน โดย ๒๕% ซึ่งจะต้องใช้ในประเทศอิรักนั้น ถ้าใช้ไม่หมดก็ไม่สามารถนำติดตัวกลับมา  
บ้านได้ และในกรณีที่ลักลอบนำกลับมาประเทศไทยก็จะมีปัญหาในการแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาท

การโอนเงินจากสำนักงานใหญ่ของธนาคารในประเทศไปยังสาขาต่าง ๆ มีระยะเวลา  
ไม่แน่นอน บางแห่งอาจจะช้าเพราะระยะทางไกลและการติดต่อไม่สะดวก

#### ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เห็นสมควรเสนอให้ดำเนินการดังนี้

(๑) แนะนำวิธีการจัดส่งเงินกลับประเทศโดยสะดวก รวดเร็วและปลอดภัย  
ที่สุด แก่ผู้รับอนุญาตและคนงานโดยให้กรมแรงงานขอความร่วมมือในการให้ข้อมูล และแนะนำ  
ชี้แจงจากธนาคารพาณิชย์ โดยติดต่อผ่านสมาคมธนาคารไทย ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์เป็น  
ฝ่ายที่ทราบปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างดี

(๒) ประชาสัมพันธ์ให้คนงานเข้าใจถึงวิธีการจัดส่งเงินกลับประเทศ และแนะนำ  
หน่วยงานที่คนงานสามารถจะติดต่อสอบถามได้ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น ในขณะนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย  
ไทยได้จัดทำเอกสารเรื่อง "คำแนะนำสำหรับคนไทยที่ไปทำงานในตะวันออกกลาง และการส่งเงิน  
รายได้กลับ" เสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้เผยแพร่ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจกจ่าย  
ให้แก่คนงานที่ต้องการไปทำงานในตะวันออกกลาง

(๓) การอนุญาตให้ส่งเงินออกนอกประเทศได้ ๖๐% ของเงินเดือนและ ๗๕%  
ของเงินเดือนในประเทศลิเบียและประเทศอิรักนั้น แก้ไขได้ยาก เนื่องจากเป็นกฎหมายของแต่ละ  
ประเทศ ดังนั้นกรมแรงงานควรจะแนะนำผู้รับอนุญาตให้หาวิธีแก้ไขความล่าช้าของการส่งเงินกลับ  
ประเทศจากประเทศลิเบียและประเทศอิรัก โดยการติดต่อหาคนงานให้เฉพาะกับนายจ้างที่มีสำนัก  
งานใหญ่อยู่นอกประเทศทั้งสอง และขอให้ส่งเงินโดยตรงมาจากประเทศของนายจ้าง และในกรณีที่  
จะส่งคนงานให้กับนายจ้างในประเทศดังกล่าวโดยตรง กรมแรงงานควรจะขอให้สำนักงานจัดหา

งานแจ้งให้คนงานทราบข้อเท็จจริงก่อนที่จะรับสมัครคนงาน

(๔) ควรกำหนดเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบสัญญาจ้าง โดยเฉพาะสัญญาจ้างจากประเทศลิเบียและประเทศอิรัก ว่านายจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดโอนเงินรายได้และค่าทำงานล่วงเวลามายังประเทศถิ่นที่อยู่ของคนงาน

(๕) เนื่องจากกรมแรงงานต้องรับภาระช่วยเหลือคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงควรกำหนดเป็นข้อบังคับให้สำนักจัดหางาน ซึ่งต้องการคนงานโดยไปทำงานต่างประเทศมีหนังสือรับรองของธนาคารไว้ให้กับกรมแรงงานตามจำนวนที่กำหนดสำหรับคนงานที่จะเอาไปทำงานแต่ละคน จำนวนวงเงินค้ำประกันดังกล่าวอาจกำหนดให้ค้ำค่าตัวเครื่องบินเดินทางกลับสำหรับคนงาน เป็นต้น

(๖) เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการโอนเงินรายได้ของคนงานไทยในต่างประเทศไปให้แก่ครอบครัว ควรกำหนดให้นายจ้างเปิดบัญชีไว้กับธนาคารในประเทศไทย และส่งเงินกลับมาเข้าบัญชีดังกล่าว เท่ากับเงินรายได้ที่คนงานไทยจะส่งมาในแต่ละเดือน

(๗) ควรมีการเจรจาในระดับรัฐบาลกับประเทศลิเบีย ทั้งนี้โดยทางกระทรวงมหาดไทยอาจทำเรื่องขอไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ช่วยเจรจาขอความช่วยเหลือเร่งรัดในการทำ Residential Card โดยขอให้เสร็จภายใน ๑ เดือน หรือผ่อนผันให้นายจ้างจ่ายค่าแรงไปก่อนในกรณีที่ Residential Card ไม่เสร็จตามกำหนดเวลาที่กล่าว และขอให้อนุมัติให้คนงานไทยสามารถส่งเงินรายได้กลับมาประเทศได้ถึงร้อยละ ๗๐ ซึ่งเป็นกรณีที่ทางการลิเบียอาจผ่อนผันให้ได้ตามระเบียบในกรณีที่เป็นการเจรจาระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล

๘. ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะประกาศรับสมัครและคัดเลือกคนงานในต่างประเทศได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบเป็นลายลักษณ์อักษรและการประกาศรับสมัครงานนั้นต้องระบุเลขที่ใบอนุญาต สำนักงานที่ตั้งให้ชัดเจนทุกครั้งไป

การประกาศรับสมัครและคัดเลือกห้ามสำนักงานจัดหางานเก็บค่าบริการใด ๆ ทั้งสิ้นจากคนงานจนกว่าจะได้ทำสัญญาจ้างงานและพาคนงานมาอบรมที่กรมแรงงาน

เหตุผล - ธุรกิจจัดหางานเปรียบเหมือนธุรกิจการค้าอื่น ๆ ฉะนั้นนายจ้างต่างประเทศจะต้องเห็นว่าสำนักงานจัดหางานจะมีคนงานให้จริงจึงจะยอมเซ็นสัญญา

- ขณะนี้มีคนงานไปทำงานต่างประเทศกันมาก ข้างฝั่งคนไทยหายากขึ้น การรอขั้นตอนประกาศรับสมัครตามกฎหมายกระทรวงย่อมจัดหากันไม่ทันเวลา ซึ่งนายจ้างอาจเลิกสัญญาทันที

- เพื่อความคล่องตัวและรวดเร็ว ในการส่งคนทำงานให้แก่ นายจ้างต่าง ประเทศทันตามสัญญา

- คัดปัญหาในเรื่องวีซ่าคนงานขาดอายุ

๑๐. คนงานไทยที่ต้องการเดินทางไปทำงานต่างประเทศจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมแรงงาน

เหตุผล - ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการกักตัวคนงานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเมื่อออกไปแล้วจะประสบปัญหาและมักจะใช้การแก้ที่ปลายเหตุมากกว่า (แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ) ถ้าควบคุมผู้ที่มีปัญหาในประเทศได้ก็ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่จะเดินทางไปแก้ปัญหาในต่างประเทศ การจัดตั้งบริษัทเอกชนก็จะลดลง เพราะไม่สามารถส่งคนงานได้ ซึ่งจะช่วยลดภารกิจของเจ้าหน้าที่แรงงานได้มาก

- ในอนาคตประเทศไทยอาจประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือหรือระดับมันสมองของชาติ ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยป้องกันได้

- ช่วยแก้ปัญหาหญิงที่ออกไปเพื่อค้าประเวณีหรือประกอบอาชีพอื่นจะกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงของประเทศ

- ประเทศฟิลิปปินส์จะออกกฎหมายห้ามการเดินทางของชาวฟิลิปปินส์ออกไปทำงาน แต่มาตรการที่ควรกำหนดนี้เป็นเพียงการควบคุมให้ถูกต้องเท่านั้นมิใช่การห้าม

๑๑. ควรจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือคนงาน

เหตุผล - เพื่อช่วยเหลือคนงานไทยที่ได้รับความเดือดร้อนตกทุกข์ได้ยากหรือประสบเคราะห์กรรมในต่างประเทศ โดยมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้จัดส่งและคนงาน

- เพื่อให้ผู้จัดส่งและคนงานไทยได้มีความรับผิดชอบร่วมกันในการไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งจะได้ช่วยลดปัญหาการตกทุกข์ได้ยากและเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านค่าใช้จ่ายช่วยเหลือคนงานที่ตกทุกข์ได้ยากและประสบเคราะห์กรรมในต่างประเทศ

จากสถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก หรือประสบเคราะห์กรรมในต่างประเทศของกรมประชาสงเคราะห์ ปรากฏว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้สูงขึ้นทุกปี เนื่องจากมีคนไทยไปทำงานในต่างประเทศและประสบปัญหามากขึ้น และส่วนมากเป็นคณงานที่ไปโดยไม่ผ่านการอนุมัติจากกรมแรงงานหรือจัดส่งโดยสำนักจัดหางานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังสถิติที่ปรากฏข้างล่างนี้

	ปี		
	<u>๒๕๒๒</u>	<u>๒๕๒๓</u>	<u>๒๕๒๔</u>
จำนวนคณงาน	๑๓๕	๑๗๑	๒๓๑
ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น (บาท)	๖๒,๗๐๓.๕๐	๓๑๘,๔๕๕.๗๑	๖๖๘,๒๘๘.๑๔
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคน (บาท)	๔๖๔.๔๗	๑,๘๖๒.๓๐	๒,๘๘๗.๓๔

ค่าใช้จ่ายดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นค่าใช้จ่ายตัวเฉลี่ยสำหรับคณงานที่ต้องจ่ายค่าพาหนะให้ในอัตราสูงและอัตราต่ำ ในกรณีที่คณงานอยู่ไกลและต้องเดินทางโดยเครื่องบินจากสายการบินที่ไม่สามารถต่อรองราคาค่าโดยสารได้ ก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราสูง เช่น กรณีคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในประเทศตุรกี ก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกินอยู่และการเดินทางกลับประเทศไทย ประมาณ ๑๔,๐๐๐ บาทต่อคน

ตามข้อเท็จจริงมีคณงานไทยไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คนต่อปี ที่ทำงานในตะวันออกกลางได้เดินทางกลับประเทศไทยโดยไม่ได้ใช้งบประมาณของรัฐบาล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานแรงงานประจำซาอุดีอาระเบียได้ช่วยเหลือจัดหางานให้ทำ เพื่อเป็นค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทยและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น นอกจากนั้นยังได้รับความช่วยเหลือในด้านอาหารจากคณงานไทยที่ไปทำงานอยู่อีกด้วย มิฉะนั้น รัฐบาลจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือแก่คณงานเหล่านี้ถึงปีละ ๗ ล้านบาทเป็นอย่างน้อย

\* ตามระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการสงเคราะห์คนไทยผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทสให้กลับภูมิลำเนาเดิม พ.ศ. ๒๕๒๒ คณงานไทยที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลจะต้องทำหนังสือสัญญารับรองการชดใช้เงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้แก่ทางราชการเมื่อได้รับการทวงถาม แต่อาจผ่อนชำระได้ภายในกำหนด ๑ ปี แต่ตามความเป็นจริงสามารถเรียกเก็บเงินคืนได้ไม่ถึงร้อยละ

๑๐ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐบาลต้องจ่ายไป ส่วนทางด้านผู้ค้าประกันหนังสือเดินทางนั้น ก็ไม่สามารถเรียกเก็บเงินค่าประกันได้เช่นเดียวกัน

จำนวนคนงานที่จัดส่งโดยรัฐและ เอกชนซึ่งผ่านการอนุมัติจากกรมแรงงานมีจำนวนประมาณ ๑๕,๐๐๐ คนต่อปี

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เห็นสมควรจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือคนงานขึ้น โดยให้มีมาตรการในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑) ผู้ที่อยู่ในข่ายกองทุนช่วยเหลือคนงาน คือ ผู้จัดส่ง อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐ สำนักงานจัดหางานเอกชน หรือผู้นำคนงานไปทำงานในต่างประเทศ และคนงานซึ่งผ่านการพิจารณาอนุมัติของกรมแรงงาน

๒) อัตราเงินสมทบ ควรเรียกเก็บจากฝ่ายผู้จัดส่งและคนงานในอัตราที่เท่ากัน ซึ่งในขั้นแรกควรเรียกเก็บในอัตราฝ่ายละ ๒๕๐ บาท รวมเป็น ๕๐๐ บาทต่อคนงานหนึ่งคน แต่อัตราเงินสมทบนี้ควรจะต้องพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงตลอดเวลา

๓) ค่าใช้จ่าย ซึ่งจะจ่ายจากกองทุนช่วยเหลือคนงาน จะต้องเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ

- (๑) ค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราที่ต่ำสุด
- (๒) ค่าอาหารและค่าที่พักในอัตราที่ประหยัดที่สุด
- (๓) ค่าใช้จ่ายอื่นเท่าที่จำเป็น เช่น ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเสื้อผ้า ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง เป็นต้น

๔) ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน จะต้องเป็นคนงานที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นคนงานที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากกรมแรงงานให้ส่งไปทำงานในต่างประเทศได้
- (๒) เป็นคนงานที่ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว
- (๓) เป็นคนงานที่ผู้จัดส่งได้จ่ายเงินสมทบกองทุนโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว

เช่นเดียวกัน

๕) เงื่อนไขในการเก็บและจ่ายเงินกองทุน มีดังนี้

(๑) ให้สำนักงานจัดหางานเอกชน หรือ เอกชนที่นำคนงานออกไปทำงานในต่างประเทศจ่ายเงินสมทบกองทุนในทันทีที่ได้ยื่นรายชื่อคนงานเพื่อขออนุมัติส่งไปทำงานในต่างประเทศจากกรมแรงงาน

(๒) ในกรณีที่รัฐเป็นผู้จัดส่ง ให้รัฐจ่ายเงินสมทบกองทุน เช่นเดียวกับเอกชน หรือให้เรียกเก็บจากนายจ้าง เนื่องจากรัฐไม่ได้เรียกเงินค่าบริการจากฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายคนงานแต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีที่เรียกเก็บจากฝ่ายนายจ้าง ให้ถือว่าเป็นเงินบริจาคของฝ่ายนายจ้างให้แก่คนงาน ซึ่งไม่ต้องนำเข้าสู่ประมาณแผ่นดิน

(๓) ถ้ามีการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายให้แก่คนงานเกินกว่าเงินสมทบที่ผู้จัดส่งและคนงานจ่ายไว้ในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๒๕ ของจำนวนเงินสมทบของตน ให้เรียกเก็บจากฝ่ายผู้จัดส่งจากเงินที่ผู้จัดส่งได้ค่าประกันไว้ ซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานที่กำลังแก้ไขปรับปรุงอยู่ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้จัดส่งให้ดำเนินการขอค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากบสงเคราะห์คนไทยผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่าที่จ่ายจริง

๖) การบริหารงานกองทุน

(๑) ให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานกองทุนชั้นชุดหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐและเอกชนในจำนวนอย่างน้อย ๕ คน และไม่เกิน ๙ คน ทำหน้าที่พิจารณากำหนดวิธีการเก็บและจ่ายเงินกองทุน พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินสมทบให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง พิจารณาอัตราการจ่ายเงินสมทบเพิ่มหรือลด เป็นรายผู้จัดส่ง และพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเก็บและจ่ายเงินของกองทุนด้วย โดยให้อาศัยระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการ เป็นแนวทางประกอบการพิจารณา

(๒) ให้กรมแรงงานเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการ และข้อปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้น และให้ทำหน้าที่ควบคุม รักษา และเบิกจ่ายเงินจากกองทุนนี้

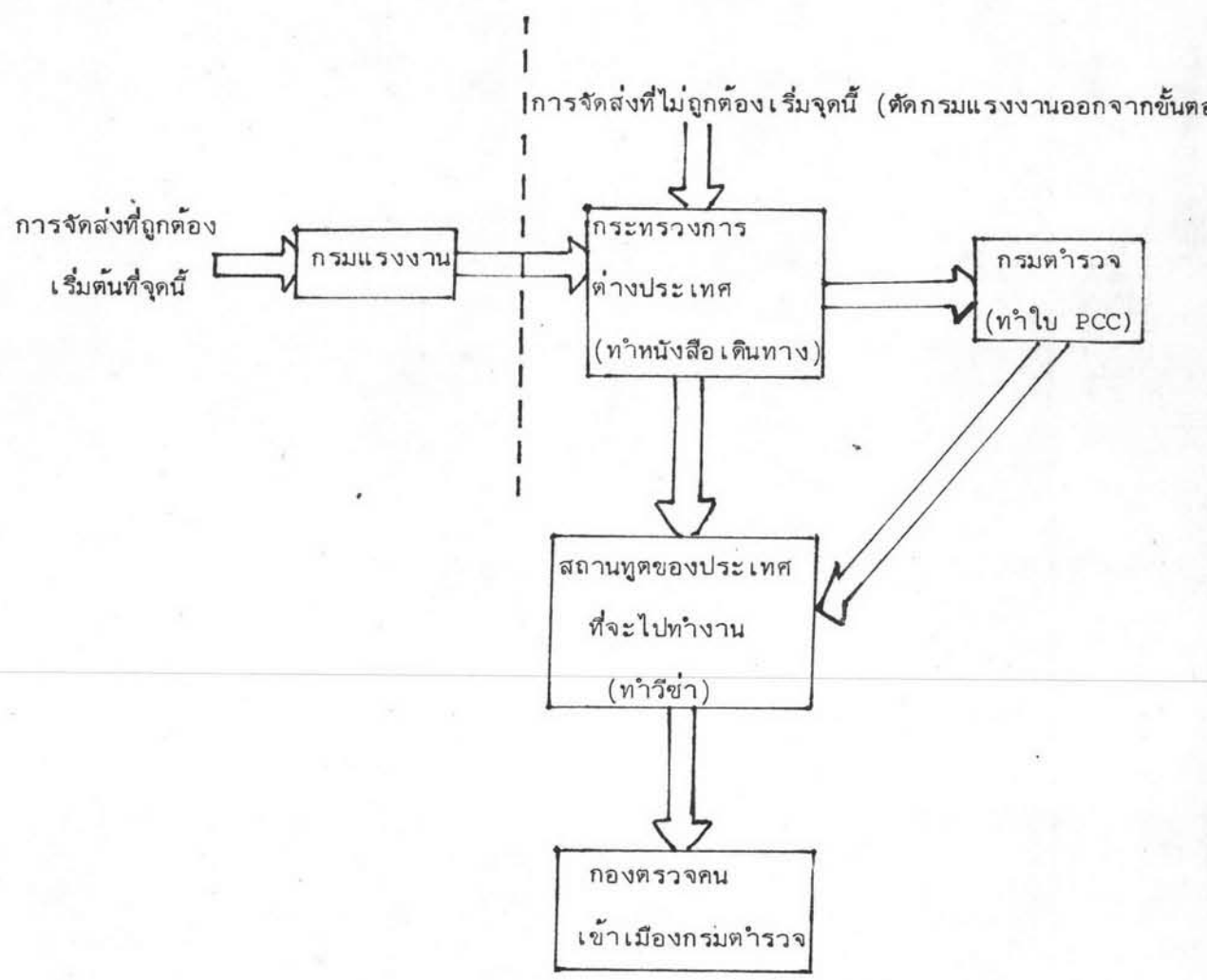
ปัญหาด้านการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ถูกกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมแรงงาน โดยมีกระทรวงการต่างประเทศและกรมตำรวจเป็นฝ่ายประสานงาน จากขั้นตอนของการ

จัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศที่กำหนดไว้ คนงานจะไปทำงานต่างประเทศทุกคนจะต้องผ่านการตรวจสอบสัญญาจ้าง การอบรม จากกรมแรงงานเสียก่อนจึงจะดำเนินการทำหนังสือเดินทาง ทำวีซ่า และออกนอกประเทศได้ แต่เนื่องจากขาดการประสานงานกันของหน่วยงานดังกล่าว ทำให้เกิดระบบการจัดส่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้น เมื่อมีช่องทางดำเนินการจัดส่งได้ และกฎหมายก็มีจุดบกพร่องทำให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมากแล้วดำเนินการจัดส่งโดยไม่ผ่านกรมแรงงาน ซึ่งการจัดส่งแบบนี้มิใช่เกิดเฉพาะผู้จัดหางานที่ไม่ได้รับอนุญาต แต่เกิดจากผู้จัดหางานที่ได้รับอนุญาตด้วย ผลคือ คนงานได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กรมแรงงานกำหนด ไม่มีสวัสดิการ สภาพการทำงานไม่ดี ตำแหน่งงานไม่ตรงตามที่ตกลงกับคนงาน มักมีการส่งคนงานไปเป็นจำนวนมากกว่าตำแหน่งงานที่นายจ้างขอมาทำให้คนงานถูก "ลอยแพ" และสร้างปัญหาให้แก่รัฐบาล

สาเหตุของการส่งเถื่อนเกิดจากกระทรวงการต่างประเทศไม่สนใจระเบียบของการจัดส่งคนงานว่าควรจะทำอย่างไรบ้างในฐานะผู้ประสานงาน แต่มักปฏิบัติตามประเพณีดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมาโดยมิได้สนใจว่าปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง และเกิดปัญหาอะไรบ้างจากการกระทำดังกล่าว แต่มักจะอ้างว่าการออกหนังสือเดินทางเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ทุกคนสามารถขอหนังสือเดินทางเพื่อออกไปต่างประเทศได้ ซึ่งการใช้หลักการพิจารณาเช่นนี้ก็ให้ความยุติธรรมดี แต่เมื่อคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กระทรวงการต่างประเทศก็มักจะรับผิดชอบกับปัญหาเหล่านั้นเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าร้อยละ ๘๐ ของผู้ที่มาทำหนังสือเดินทางนั้นมีจุดประสงค์เพื่อไปทำงานในตะวันออกกลาง ซึ่งการออกหนังสือเดินทางจะต้องมีรายชื่อจากกรมแรงงานแจ้งมาก่อนว่าใครได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างแล้ว แต่มักจะทำหนังสือเดินทางให้คนงานเลย โดยไม่สนใจขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นการขอหนังสือเดินทางจึงทำได้ง่าย พบว่าคนงานส่วนใหญ่ที่ต้องการจะไปทำงานต่างประเทศจะมีหนังสือเดินทางอยู่แล้วเกือบทุกคน แม้หนังสือเดินทางจะมีอายุถึง ๕ ปี แต่คนงานต้องสูญเสียเงินค่าทำหนังสือเดินทางไปถึงจำนวน ๑,๐๐๐ บาท (หรือบางรายอาจเสียเงินกับนายหน้าอีกถึง ๒,๐๐๐-๔,๐๐๐ บาท) การสูญเสียเงินค่าหนังสือเดินทางโดยที่ยังไม่มีกำหนดว่าจะได้เดินทางเมื่อไรนั้น เป็นต้นทุนที่สูญเปล่า และรัฐไม่ควรเก็บไว้เพราะเป็นเงินของคนจนซึ่งอาจเป็นเงินที่ถูกลักทำให้เสียดอกเบี้ยโดยไม่จำเป็น ถ้ากระทรวงการต่างประเทศปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนการจัดส่งที่ถูกต้องก็จะช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ได้มาก และไม่

แผนผังที่ ๖ แสดงการไม่ประสานงานของระบบการจัดส่งคนงาน



จำเป็นต้องไปแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศให้เสียงบประมาณ แต่การแก้ปัญหาของกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบัน คือ การพยายามเร่งรัดการออกหนังสือเดินทางให้เร็วที่สุดโดยขอประวัติผู้ที่กระทำผิดจากกรมตำรวจ (แต่มิได้ขอรายชื่อคนงานจากกรมแรงงานเพื่อออกหนังสือเดินทางให้) นอกจากนี้ยังยกเลิกระเบียบเกี่ยวกับผู้ค้าประกันการออกหนังสือเดินทางโดยให้ค้าประกันตัวเองและเพิ่มเจ้าหน้าที่มาช่วยคนงานกรอกคำร้องและตรวจหลักฐานเพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ไม่ควรเสียของคนงาน แต่ก็ยังมีนายหน้าค้าเงินการหลอกรับเงินจากคนงานที่ไม่รู้ อย่างไรก็ตามมาตรการที่กระทรวงการต่างประเทศปรับปรุงดังกล่าวมิได้ช่วยลดปัญหาการหลอกลวงคนงานได้เลย



เพราะยังปรากฏข่าว เสมอว่าผู้หลอกลวงคนงานมักใช้หนังสือเดินทางเป็นเครื่องมือในการหลอกลวง  
 ตลอดจนมาโดยอ้างว่า ตนมีงานให้ แต่ต้องไปทำหนังสือเดินทางก่อนจึงจะออกไปต่างประเทศได้ ซึ่งผู้  
 หลอกลวงจะเก็บเงินค่าหนังสือเดินทาง ๒,๐๐๐-๔,๐๐๐ บาท (ค่าใช้จ่ายจริงเพียง ๑,๐๐๕ บาท)  
 ซึ่งคนงานไม่ทราบว่า การเดินทางออกไปต่างประเทศจะต้องขอวีซ่าด้วยจึงจะสามารถ เข้าประเทศ  
 นั้นได้ เมื่อมาทำหนังสือเดินทางแล้วผู้หลอกลวงจะบอกให้รอ และขอเก็บเงินค่าสมัครงานล่วงหน้า  
 หลังจากคนงานได้รับหนังสือเดินทาง ผู้กระทำความผิดก็หลบหนีไปแล้ว

ส่วนกรมตำรวจก็ดำเนินการตามที่กระทรวงการต่างประเทศขอ ร้องในการส่งประวัติ  
 คนงานมาให้กระทรวงการต่างประเทศ เดิมคนงานต้องไปขอตรวจสอบประวัติที่กรมตำรวจก่อน  
 ที่จะออกหนังสือเดินทาง แต่ปัจจุบันขั้นตอนนี้ไม่มีแล้ว และเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๕ สถาน  
 เอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบีย ได้ออกประกาศว่า โดยคำสั่งรัฐบาลซาอุดีอาระเบีย ขอให้  
 สำนักงานและ เอเยนต์ที่จัดส่งคนงานในประเทศไทยนำหนังสือรับรองว่า ไม่มีทะเบียนประวัติ  
 อาชญากร (P.C.C.) จากกรมตำรวจ และผ่านการรับรองเอกสารจากกระทรวงการต่าง  
 ประเทศมาแสดง สำหรับทุกคนที่ประสงค์จะไปทำงานในราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย โดยแบบ  
 มาพร้อมกับแบบฟอร์มยื่นขอวีซ่า ทางสถานทูตซาอุดีอาระเบียจะไม่ออกวีซ่าให้บุคคลที่ไม่มีหนังสือ  
 รับรองดังกล่าว จากประกาศฉบับนี้กรมตำรวจก็เข้ามามีบทบาทในการประสานงานมากขึ้น เพราะ  
 กรมตำรวจมีประสิทธิภาพในการออกใบรับรองประวัติเพียงวันละ ๖๐๐-๘๐๐ คนเท่านั้น แต่มีผู้จัด  
 หางานยื่นขอใบรับรองประวัติที่ละหลายพันคนพร้อม ๆ กัน ทำให้เกิดความล่าช้า และการออกใบ  
 รับรองประวัติก็ใช้หลักฐานเพียงคำขอตำแหน่งงาน แต่มิได้มีรายชื่อคนงานที่กรมแรงงานอนุญาต  
 ให้จัดส่งได้ ฉะนั้น สำนักงานจัดหางานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงสามารถลบลอบส่งคนงานได้  
 อาจสรุปได้ว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานต่างก็ปฏิบัติตามหน้าที่ในฝ่ายของตนโดยมิได้คำนึงถึงระบบที่  
 ถูกต้องของการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ

#### ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากระบบการจัดส่งคนงานกำหนดไว้รัดกุมและถูกต้องแล้ว แต่มิได้มีการ  
 ปฏิบัติตามเท่านั้น จึงเสนอว่า ขั้นตอนในการทำหนังสือเดินทางควรให้กรมแรงงาน เป็นผู้ออกให้  
 โดยออกหนังสือเดินทางจากรายชื่อคนงานที่ผ่านการอบรมจากกรมแรงงานแล้ว เพราะให้แน่ใจ  
 ว่าคนงานเหล่านี้ได้งานทำแน่นอนแล้วส่งหนังสือเดินทางที่ทำเสร็จ (โดยระบุในหนังสือเดินทาง

ว่ามีจุดประสงค์เพื่อเดินทางไปทำงานและมีอายุ ๒ ปี อาจให้เจ้าหน้าที่ที่กระทรวงการต่างประเทศ มาช่วยทำและให้รับเงินค่าธรรมเนียมไว้ก็ได้) ส่งให้กระทรวงการต่างประเทศลงนามเท่านั้น มาตรการนี้จะช่วยจัดระบบการจัดส่งให้ถูกต้องและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะหนังสือเดินทางที่ออกให้ มีจำนวนเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับที่ปล่อยให้อิสระจะมีคนมาขอถึง ๑,๐๐๐-๒,๐๐๐ รายต่อวัน แต่เจ้าหน้าที่ก็สามารถทำเสร็จใน ๕ วันทำการ ถ้ากรมแรงงานจัดทำตัวเลขก็จะลดน้อยลง เพราะ ผู้ทำคือผู้ที่ไต่ถามไม่ใช่ทำเก็บไว้เหมือนในปัจจุบัน นอกจากนั้นควรปรับปรุงมาตรฐานค่าจ้าง (รายละเอียดจะได้อีกกล่าวต่อไป) เพื่อให้ผู้จัดหางานเข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง

เหตุผลที่ให้กรมแรงงานออกหนังสือเดินทางแก่คนงาน

๑) ลดการจัดทำหนังสือเดินทางของกระทรวงการต่างประเทศลงมาเหลือเพียงไปเพื่อ ศึกษาต่อ ดูงาน ท่องเที่ยว ฯลฯ ทำให้กระทรวงการต่างประเทศไม่ต้องเสียงบประมาณจำนวนมาก นอกจากนั้นได้มีการเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้กรมแรงงานขึ้นในหน่วยงานจัดทำหนังสือเดินทาง (คือ ศูนย์ ประสานงานจัดทำหนังสือเดินทางและจัดทำวีซ่าในแผนผังจัดสายงานใหม่ ซึ่งจะได้อธิบายในปัญหา โครงสร้างองค์การต่อไป) เพื่อจะจัดรูปแบบขององค์การช่วยลดการประสานงานภายนอกองค์การให้น้อยลง จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒) ป้องกันการสูญเสียเงินของคนงานโดยไม่จำเป็น เพราะไม่ทราบว่าจะเมื่อไรจะได้ไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งอาจกระทบต่อหนี้สินที่กู้ยืมมา เพราะคนงานบางคนกว่าจะได้ไปอาจใช้เวลา ๒-๓ ปี สำหรับคนงานที่ทำหนังสือเดินทางก่อนวันปรับปรุงระบบใหม่ให้สามารถเปลี่ยนเป็นหนังสือเดินทางเพื่อไปทำงานได้

๓) เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมคนงานบางประเภท ซึ่งอาจขาดแคลนในอนาคตได้ หรือช่วยป้องกันการปัญหาหมันสมองล่อง (Brain Drain) อันมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ

๔) จัดระบบการส่งคนให้ผ่านกรมแรงงาน เพื่อลดปัญหาการลักลอบส่ง ซึ่งสร้างปัญหาเดือดร้อนแก่คนงาน เพราะปัจจุบันมีการจัดส่งคนงานถูกต้องเพียงร้อยละ ๒๔ ที่เหลืออีกร้อยละ ๗๕ ลักลอบส่งโดยอาจเป็นสำนักงานที่ได้รับอนุญาต และไม่ได้รับอนุญาตก็ได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการหลอกลวงคนงาน เช่น คนงานเสียเงินแล้วไม่ได้ไป หรือไปแล้วแต่ไม่มีงาน หรือได้งานแต่ค่าจ้างต่ำ หรือไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ฯลฯ ซึ่งการทำหนังสือเดินทางโดยกรมแรงงานจะลดปัญหานี้ได้มาก

และควรจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบคนออกนอกประเทศควบคู่ด้วย โดยมีเจ้าหน้าที่กรมแรงงานประจำที่ท่าอากาศยาน ซึ่งจะทำให้มาตรการการควบคุมการลักลอบส่งได้ผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๕) เป็นการลดค่าใช้จ่ายของคณงานในการเดินทาง (ในกรณีอยู่ต่างจังหวัด) ซึ่งคณงานส่วนมากมักทำหนังสือเดินทางตาม "แพชั่น" และมักถูกเก็บค่าบริการที่สูงกว่าที่ทางราชการกำหนด เพราะปรากฏว่าการทำหนังสือเดินทางเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ผู้หลอกลวงคณงานใช้เป็นเครื่องมือหลอกลวงคณงาน

สำหรับเงินที่รัฐได้จากการทำหนังสือเดินทาง รัฐน่าจะแบ่งออกมาประมาณ ๑-๒% ไว้ช่วยเหลือคณงานโดยสมทบเข้ากองทุน เพราะอย่างน้อยคณงานเหล่านี้ก็ทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ ในการนำเงินตราเข้าประเทศจำนวนมาก

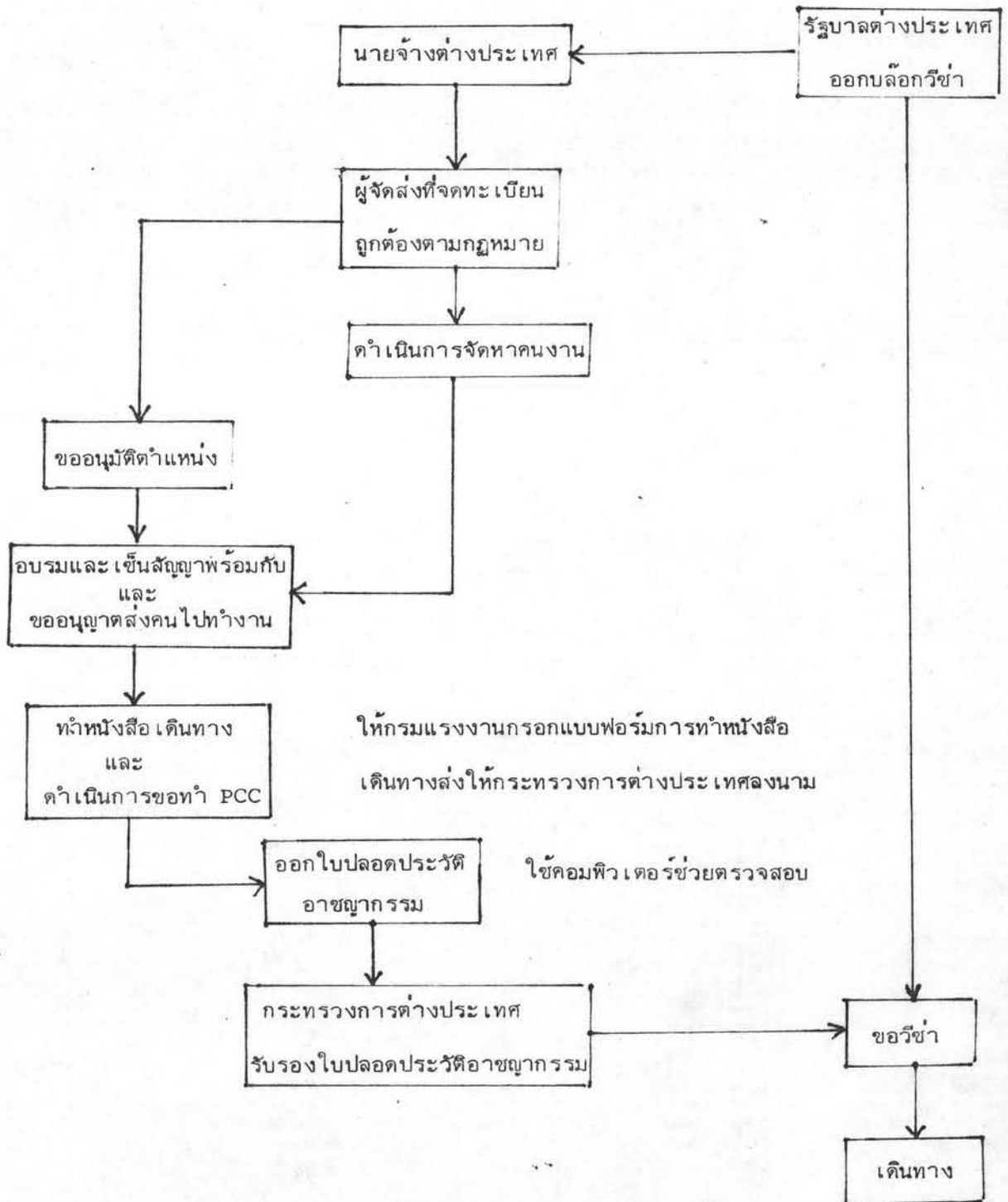
ปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการทำใบปลอดประวัติอาชญากรรม (ใบ PCC) คือ เจ้าหน้าที่กองทะเบียนประวัติอาชญากรรมมีขีดความสามารถในการทำใบปลอดประวัติอาชญากรรมได้เพียงวันละ ๖๐๐-๘๐๐ เล่ม แต่เกือบทุกประเทศต้องการใบปลอดประวัติอาชญากรรม ทำให้จำนวนผู้ยื่นขอทำใบปลอดประวัติอาชญากรรมมีเป็นจำนวนมากเพื่อลดปัญหานี้ ฉะนั้นควรมำเครื่องคอมพิวเตอร์มาช่วยในการตรวจสอบ ซึ่งสามารถทำได้เพียง ๑-๒ วัน อาจใช้วิธีเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ในระยะแรกเมื่อกระทรวงมหาดไทยทำประวัติประชากรทั่วประเทศในปี ๒๕๒๖ หรือ ๒๕๒๗ โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เก็บข้อมูล ก็สามารถนำมาใช้กับการตรวจสอบประวัติอาชญากรได้ด้วย นอกจากนี้การคัดเลือกคณงานโดยสำนักงานจัดหางานตรวจสอบประวัติก็ควรจะช่วยลดระยะเวลาในการทำใบปลอดประวัติอาชญากรรมได้มาก

สรุปแล้ว เมื่อได้ปรับปรุงวิธีการดังกล่าวข้างต้นจะใช้เวลาในการจัดส่งคณงานเพียง ๒๗ วันเท่านั้น ซึ่งจะเร็วกว่าของฟิลิปปินส์ (๒๘ วัน) และของเกาหลี (๒๙ วัน)

- ๑) ระยะเวลาในการพิจารณาสัญญาจ้างประมาณ ๑-๕ วัน (ในต่างจังหวัดประมาณ ๓-๑๐ วัน)
- ๒) การอบรมคณงานใช้เวลาประมาณ ๑-๒ วัน (ในต่างจังหวัดประมาณ ๑-๒ วัน)
- ๓) การทำหนังสือเดินทางใช้เวลาประมาณ ๑-๓ วัน
- ๔) ออกใบปลอดประวัติอาชญากรรมและให้กระทรวงการต่างประเทศรับรองประมาณ ๑-๕ วัน

๕) ทำวีซ่า (เช่น สถานทูตชาวอุคีอาระเบียทำได้วันละประมาณ ๓๐๐-๔๐๐ เล่ม) ประมาณ ๑-๗ วัน

แผนผังที่ ๗ แสดงขั้นตอนการจัดส่งคนงาน (ที่เสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง)



### ขั้นตอนการจัดส่งคนงาน

ขั้นที่ ๑ ผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานหรือสำนักงานจัดหางานได้รับคำขอตำแหน่งงานจาก นายจ้างต่างประเทศ ที่ได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากรัฐบาลประเทศที่นายจ้างนั้นต้องการให้ คนงานไปทำงานเพื่อออกบล็อกรวีซ่า และหรือ Working permit ซึ่งรัฐบาลประเทศนั้น จะส่ง สำเนาบล็อกรวีซ่าและหรือ Working permit ถึงสถานทูตในประเทศหรือสถานทูตที่รับผิดชอบ กิจการในประเทศไทย กรณีไม่มีสถานทูตตั้งอยู่ในประเทศไทย เช่น ประเทศลิเบีย เป็นต้น

ขั้นที่ ๒ พิจารณาคำขอตำแหน่งงานและสัญญาจ้างโดยกรมแรงงาน พร้อมกันนั้นสำนักงาน จัดหางานโฆษณารับสมัครคนและคัดเลือกคนงาน

ขั้นที่ ๓ ส่งคนงาน เข้ารับการอบรมจาก เจ้าหน้าที่กรมแรงงานและขออนุญาตส่งคนงานไป ทำงานต่างประเทศด้วย

ขั้นที่ ๔ กรมแรงงานจะออกหนังสือเดินทางเพื่อไปทำงานในต่างประเทศให้คนงานที่ ผ่านการคัดเลือกจากนายจ้างแล้ว รวบรวมคำร้องเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศลงนาม (ขั้น นี้อาจใช้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศมาดำเนินการเองในกรมแรงงานก็ได้)

ขั้นที่ ๕ จัดทำใบปลอดประวัติอาชญากรรม (Police clearance certificate หรือ PCC) แล้วนำไปขอให้กระทรวงการต่างประเทศลงนามรับรองใบ PCC

ขั้นที่ ๖ ดำเนินการขอวีซ่าจากสถานทูตต่างประเทศในประเทศไทย แล้วออกเดินทาง  
 อย่างไรก็ตามอาจมีการจัดส่งคนงานไปในรูปของนักท่องเที่ยวในการแก้ปัญหานี้ให้เจ้าหน้าที่ กรมแรงงานที่ประจำอยู่กองตรวจคนเข้าเมืองขอตั๋วเครื่องบินไปกลับชื้อเงินที่นำติดตัวไปเพียงพอ กับค่าใช้จ่ายอย่างน้อยเท่ากับค่าตั๋วเครื่องบินกลับ อาจสรุปได้ว่า การแก้ปัญหาคาการบริหารการจัดหา งานต่างประเทศมิใช่จะดำเนินการโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือกลุ่มชนใดกลุ่มชนหนึ่งให้บรรลุ ผลสำเร็จไปได้ จำเป็นต้องมีการประสานงานและดำเนินการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและจริงจังทุกฝ่าย ทั้งนี้เพราะแรงงานของชาติอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

๓. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์การ งบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่

ปัญหาในการดำเนินงานของกรมแรงงานส่วนใหญ่มาจากงบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดหางานต่างประเทศของกรมแรงงาน คือ กองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ ซึ่งเป็นกองภายใน มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ๒๒ คน ได้งบประมาณปี ๒๕๒๔ ๔๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่ง เช่น ฟิลิปปินส์ และ เกาหลีทั้ง ๒ ประเทศดำเนินการจัดหางานต่างประเทศภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานและทบวงบริหารแรงงานตามลำดับ

ฟิลิปปินส์ได้ตั้งหน่วยงาน คือ คณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานต่างประเทศ (Overseas Employment Development Board เรียกย่อ ๆ ว่า OEDB) ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงมีเจ้าหน้าที่ประมาณ ๕๐๐ คน ใช้งบประมาณ ๕๐ ล้านบาท

ส่วนเกาหลีตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ คือ บริษัท พัฒนาต่างชาติแห่งเกาหลี (Korea Overseas Development Corporation เรียกย่อ ๆ ว่า KODCO) มีกำลังเจ้าหน้าที่ ๒๕๐ คน

ทั้ง ๒ ประเทศนี้มีการตื่นตัวในการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศมาก โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนอย่างจริงจังโดยมุ่งแข่งขันแย่งตลาดแรงงานให้ได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทยจะเห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบเล็กกว่ามากและเป็นกองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีกำลังเจ้าหน้าที่น้อยกว่าหลายเท่า ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานที่สามารถหาเงินเข้าประเทศปีละไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้าน แต่ไม่ได้รับความเอาใจใส่ดูแลจากรัฐบาลเลย การที่จะหาทางสนับสนุนหรือปฏิบัติงานได้รวดเร็วและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็เป็นไปในวงจำกัด บทที่ ๓ ได้สรุปผลการปฏิบัติงานแล้วจะเห็นว่าปริมาณงานในปี ๒๕๒๔ มีมากขึ้นกว่าปริมาณงานในปี ๒๕๒๓ และจะเพิ่มขึ้นไปอีกเรื่อย ๆ เมื่อมีการพัฒนาตลาดแรงงานอย่างจริงจัง แต่ปรากฏว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จากปี ๒๕๒๓ เพิ่มขึ้นเพียง ๔ คนเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่จำเป็นต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่โดยเร็วคือ

๑. ฝ่ายตรวจและคุ้มครองคนหางาน ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ตรวจสำนักงานอยู่เพียง ๓ คน แต่ออกตรวจได้เพียง ๒ คน (มีพนักงานขับรถยนต์เพียง ๑ คน) เพราะอีก ๑ คนต้องคอยรับเรื่องร้องทุกข์ของคนงานที่กรมแรงงานเมื่อเปรียบเทียบกับสำนักงานเดือน ซึ่งมีอยู่มากมายทำให้ดูแลควบคุมไม่ทั่วถึง สำหรับกรณีที่จับได้ การดำเนินการเจรจาต่อรองต้องใช้เวลาานาน เพราะต่าง

ฝ่ายต่างไม่ยอม ถ้าจะดำเนินการให้เด็ดขาดตามกฎหมาย คนงานก็อาจไม่ได้เงินคืน เพราะกฎหมายกำหนดโทษไว้ต่ำมาก แต่คนงานก็ไม่ยอมจะเรียกร้องให้ได้ครบตามจำนวนที่เสียไป ซึ่งแนวทางประณีประนอมที่เจ้าหน้าที่ใช้นั้นต้องใช้เวลานานมากเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของคนงาน บางครั้งคนงานไม่เข้าใจในเรื่องนี้ ถ้าเกิดมติดีแบบนี้อีกหลาย ๆ คดี เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีเวลาปฏิบัติงานที่สำคัญอย่างอื่น และในส่วนภูมิภาคไม่มีเจ้าหน้าที่โดยตรง ซึ่งอาจดำเนินงานไม่ได้ผล

๒. งานด้านประชาสัมพันธ์ เก็บรวบรวมสถิติ การตอบคำถามและให้คำแนะนำแก่คนงานเพื่อป้องกันการหลอกลวง ปัจจุบันไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ให้ทุกคนภายในกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศช่วยตอบคำถามและให้คำแนะนำแก่คนงานซึ่งทำให้เสียเวลาทำงานที่รับผิดชอบหรือทำได้ไม่เต็มที่

๓. การจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ ปัจจุบันต้องโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกองวิชาการ เพราะขาดเจ้าหน้าที่ทำงานด้านนี้

๔. เจ้าหน้าที่พิมพ์คดีมีเพียง ๓ คน ถ้าลาป่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินไปจะหยุดลงทันที เช่น การพิจารณาอนุมัติสัญญาจ้าง ถ้าให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องต้องพิมพ์เรื่องเอง อาจทำไม่ทันกับความเร่งด่วนของงาน และผลการปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างอื่นก็จะเข้าไปด้วย และปรากฏว่าปัจจุบันมีสัญญาจ้างเพิ่มเข้ามาเป็นจำนวนมาก

๕. เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานแรงงานประจำซาอุดีอาระเบีย ปัจจุบันมีจำนวนเจ้าหน้าที่ ๕ คน เป็นข้าราชการ ๓ คน และลูกจ้างประจำ ๒ คน ได้แก่

(๑) ข้าราชการระดับ ๖ จำนวน ๑ คน ระดับ ๕ จำนวน ๒ คน

(๒) ลูกจ้างประจำ ล่ามจำนวน ๑ คน พนักงานพิมพ์คดีจำนวน ๑ คน

ส่วนลูกจ้างประจำอีก ๓ คน คือ พนักงานธุรการ พนักงานขับรถ และนักการภารโรง ยังไม่สามารถจ้างได้ เพราะไม่มีผู้สมัครไป และค่าจ้างที่ได้รับต่ำกว่าในอัตราท้องถิ่น

หน้าที่และความรับผิดชอบของชุดแรงงานในการดูแลอาญาเขต คือ บาห์เรน กาตาร์ คูเวต อิรัก ซาอุดีอาระเบีย จอร์แดน สหรัฐอาหรับเอมิเรต อิหร่าน และเลบานอน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือและดูแลคนงานได้อย่างทั่วถึง สำนักงานแรงงานประจำซาอุดีอาระเบียเริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๒ สามารถช่วยเหลือและคุ้มครองคนงานไทยเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ประมาณ ๖,๐๐๐ ราย และให้ความช่วยเหลือในการส่งคนงาน

ไทยกลับประเทศประมาณ ๕๐๐ คน

แม้ว่าปัจจุบันจะมีการจัดตั้งสำนักงานแรงงานประจำประเทศอิรัก เพื่อแบ่งเบาภาระการดูแลคนงานของสำนักงานแรงงานชาวคูเวตและซาอุดีอาระเบีย แต่ก็ไม่เพียงพอกับความรับผิดชอบต่อคนงานที่มีเป็นจำนวนมาก แม้การจัดตั้งทูตแรงงานจะเป็นการแก้ปัญหาปลายเหตุ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับของฟิลิปปินส์แล้ว "ฟิลิปปินส์จะมีทูตแรงงานประจำทุกประเทศที่มีคนงานฟิลิปปินส์ทำงานอยู่" <sup>๑</sup> ดังนั้นการตั้งทูตแรงงานให้พอเหมาะจะให้ผลดีในการอำนวยความสะดวกแก่คนงานไทยและนายจ้างในต่างประเทศในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนดูแลทุกข์สุขของคนไทยให้ได้สิทธิเท่าเทียมกัน การปฏิบัติตามสัญญาจ้างเงื่อนไขและสภาพการจ้างงานในต่างประเทศ ติดต่อกับนายจ้างเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานพิจารณาสัญญาการจ้างงาน อัตราค่าจ้าง และสวัสดิการอื่น ๆ นอกจากนั้นยังช่วยบำรุงขวัญในการทำงานให้กับคนงานไทย เนื่องจากประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางเป็นตลาดแรงงานเสรี อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับผลการเจรจาต่อรองและตามข้อตกลงในสัญญา จึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศดูแลประโยชน์ทั้ง ๒ ฝ่าย ซึ่งเป็นผลดีอย่างมากและคุ้มกับค่าใช้จ่ายเมื่อเทียบกับเงินตราที่เข้าประเทศ

---

<sup>๑</sup> สุเมธ วสันตพฤษ. ผู้อำนวยการสำนักงานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๕



ตารางที่ ๖๖ เรื่องร้องเรียนของแรงงานไทยในประเทศซาอุดีอาระเบีย

สภาพปัญหา	จำนวนแรงงานที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
๑. นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาการจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้าง ไม่ได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ ค่าล่วงเวลา สวัสดิการและผลประโยชน์อื่น	๑,๗๓๔	เรื่องร้องเรียนระหว่างเดือนมีนาคม ๒๕๒๓ ถึงกันยายน ๒๕๒๔
๒. คนงานไม่สามารถทนต่อสภาพการทำงานและขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นได้	๖๒	
๓. คนงานหญิงถูกบีบบังคับทางจิตใจ ถูกลวนลาม ถูกข่มขืน	๕๒	
๔. คนงานถูกจับกุมคุมขัง	๒๔	
๕. คนงานถูกสำนักจัดหางานหลอกลวง	๒๗๖	
๖. ผู้จัดส่งฯ ปลอมลายมือชื่อคนงาน โดยคนงานและนายจ้างไม่รู้เรื่อง ทำให้คนงานถูกลดเงินเดือนจากที่ผู้จัดส่งแจ้ง	๘	
๗. นายจ้างทิ้งงานและค้างจ่ายค่าจ้างคนงานไทย	๑๐๐	
๘. คนงานทำร้ายด้วยกันเอง	๑	
๙. คนงานขาดการติดต่อกับครอบครัว	๒	
๑๐. ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศไทย เนื่องจากต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่นายจ้าง เพราะทำให้ทรัพย์สินของนายจ้างเสียหาย	๔	
๑๑. หลบหนีนายจ้างมาพักอาศัยอยู่ในสถานทูต (ไม่ปรากฏปัญหาที่แน่ชัด)	๕๔	
รวม	๒,๓๓๑	

ที่มา : สำนักงานแรงงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย

๖. ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัด ซึ่งมียังไม่ครบทุกจังหวัดทำให้คณงานไม่รู้ว่าจะไปพึ่งใคร หรือเจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดอาจไม่มีประสบการณ์ด้านการจัดหางานต่างประเทศ ดังนั้นกรมแรงงานควรให้การฝึกอบรม เจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดและเพิ่มแรงงานจังหวัดให้ครบถ้วนโดยเร็ว

ปัญหาในด้านสถานที่และอุปกรณ์การทำงาน เพราะสถานที่ทำงานในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับลักษณะของกองที่ต้องรับผิดชอบในการรับสมัครและคัดเลือกคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เนื่องจากมีประชาชนมาติดต่อในแต่ละคราวเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องหาสถานที่ที่สามารถรับคนงานเหล่านี้ได้ เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อและแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งไม่เป็นการรบกวนเจ้าหน้าที่กองอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการรับสมัครคัดเลือกและทางกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศอาจต้องรับรองนายจ้างหรือตัวแทนชาวต่างประเทศเป็นประจำ จำเป็นต้องใช้สถานที่ที่เหมาะสมเพื่อการนี้ ขณะนี้ต้องใช้บริเวณที่ทำงานเพื่อรับรอง ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความสะดวกทั้งไม่เป็นการสะดวกแก่นายจ้างและแขกชาวต่างประเทศ

นอกจากนั้นการจัดแบ่งสายงานของกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศอยู่ในลักษณะแก้ปัญหา เฉพาะหน้ามิได้คำนึงถึงโอกาสในการพัฒนาการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศเลย ทำให้ขาดหน่วยงานที่สำคัญอีกหลายหน่วยงานที่จะเข้ามาเสริมให้ระบบการบริหารงานจัดหางานต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### ข้อเสนอแนะ

ประเทศที่เจริญหรือประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะคำนึงถึงปัญหาการว่างงาน เป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้นจึงได้พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อแรงงานเป็นระดับกระทรวง แต่ของประเทศไทยยังเป็นระดับกรม ซึ่งมีผลต่อการจัดตั้งเจ้าหน้าที่ทูตแรงงานทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ มีขั้นตอนยุ่งยาก ถ้ามีการติดต่อระดับกระทรวงก็ต้องส่งเรื่องมาที่กรมแรงงานแล้วกรมแรงงานเสนอกระทรวงมหาดไทย จึงจะติดต่อระดับกระทรวงได้ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันเวลา และขาดอำนาจในการดำเนินงาน เพราะปกติตำแหน่งผู้ช่วยทูตฝ่ายอื่น ๆ จะสังกัดกระทรวงทั้งนั้น แต่ผู้ช่วยทูตฝ่ายแรงงานสังกัดกรมแรงงาน ข้อเสนอว่ารัฐบาลควรพิจารณาเห็นความสำคัญของแรงงานและควรยกระดับกรมแรงงานให้เป็นกระทรวงแรงงาน หรือทบวงแรงงาน จะทำให้การบริหารงานด้านแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ด้านการจัดหางานต่างประเทศควรจัดตั้งกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่าง  
ประเทศให้เป็นกองที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้มากขึ้น เพิ่มกำลัง  
เจ้าหน้าที่ให้เพียงพอในการปฏิบัติงาน

สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารการจัดหางานต่างประเทศมีดังนี้ (ดูแผน  
ผังประกอบ)

๑. คณะกรรมการเฉพาะกิจคงไว้เพื่อทำหน้าที่ดังนี้
  - ๑) เสนอนโยบายและแผนเกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมการบริหารแรงงานไทย  
ที่จะจัดส่งไปต่างประเทศ
  - ๒) พิจารณาเสนอแนะกำหนดแนวทางและมาตรการ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับเพื่อ  
แก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารแรงงานไทยที่จะจัดส่งไปต่างประเทศ
  - ๓) ประสานงาน และควบคุมดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ  
สมความมุ่งหมาย
  - ๔) ให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติ  
งานด้านใดด้านหนึ่งขึ้นได้
  - ๕) พิจารณาเรื่องอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้  
ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่งดังนี้ (เปลี่ยนแปลงจากเดิม)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็นประธานกรรมการ
ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	เป็นรองประธานกรรมการ
อธิบดีกรมแรงงาน	เป็นกรรมการ
ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย	เป็นกรรมการ
ผู้แทนกรมตำรวจ	เป็นกรรมการ
ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	เป็นกรรมการ
ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการไม่เกิน ๓ ตำแหน่ง

หัวหน้ากองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการ

๒. แรงงานจังหวัดให้เพิ่มเจ้าหน้าที่และอบรมให้มีความรู้ด้านการจัดหางานต่างประเทศ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทางด้านนี้โดยตรง เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และเพื่อให้การคุ้มครองคนงานในต่างจังหวัด

๓. เพิ่มชุดแรงงานให้มากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่มีคนงานไทยอยู่เป็นจำนวนมาก

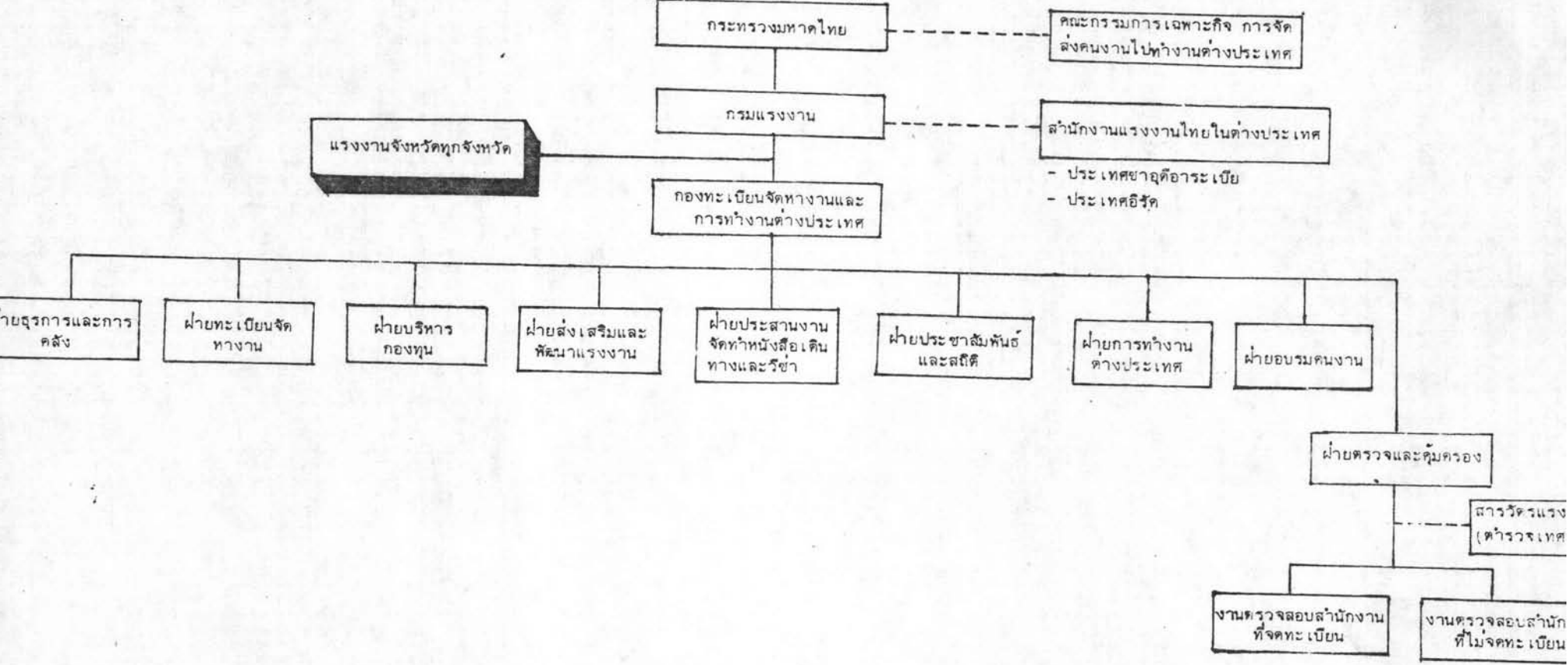
๔. หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่คือ ฝ่ายบริหารกองทุน ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน ฝ่ายประสานงานจัดทำหนังสือเดินทางและวีซ่า ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสถิติ และฝ่ายอบรมคนงาน

๕. ฝ่ายประสานงานจัดทำหนังสือเดินทางและวีซ่าควรให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศมาประจำที่นี้ก็ได้ เพื่อจัดทำหนังสือเดินทางที่กรมแรงงาน รวมทั้งการพิมพ์ลายมือตรวจสอบประวัติ เพื่อออกใบรับรองประวัติ (PCC) ที่กรมแรงงาน

๖. ฝ่ายตรวจและคุ้มครองคนงานควรแบ่งงานออกเป็น ๒ ส่วนคือ งานตรวจสอบสำนักงานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและงานตรวจสอบสำนักงานที่ไม่จดทะเบียนตามกฎหมายนอกจากนั้นมีตำรวจเทศกิจประมาณ ๕ คน โดยประจำที่กองตรวจคนเข้าเมือง ๒ คน เพื่อตรวจสอบการเดินทางไปทำงานให้ถูกต้อง และอีก ๓ คนประจำกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ เพื่อช่วยในการจับกุมหรือดำเนินคดีผู้กระทำความผิด หรืออาจตั้งเป็นสารวัตรแรงงานแทนตำรวจเทศกิจก็ได้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่

๗. ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาแรงงานจะช่วยประหยัดเวลาในการทดสอบของคนงานและไม่เสียค่าทดสอบเป็นจำนวนมาก มีคนงานบางคนทดสอบแล้วทดสอบอีกแต่ก็ยังไม่ได้ไป เพราะมาตรฐานไม่แน่นอน ซึ่งหน่วยงานนี้จะออกใบรับรองให้ว่าได้ผลการทดสอบจากหน่วยงานนี้แล้ว

แผนผังที่ ๔ การแบ่งสายงาน การบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ (ที่เสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง)



ฝ่ายธุรการและการคลัง

- งานสารบรรณ
- งานพัสดุ
- งานคลัง
- งานพิมพ์
- งานการเจ้าหน้าที่

ฝ่ายทะเบียนจัดหางาน

- งานพิจารณาขอจัดตั้งสำนักงานจัดหางานทั้งภายในและต่างประเทศ
- จัดทำใบอนุญาต
- เพิกถอน พักใช้ใบอนุญาต
- ต่อใบอนุญาต
- จัดทะเบียนลูกจ้างหรือตัวแทน
- การย้ายสำนักงาน การขอย้ายชั่วคราว
- ประสานงานกับฝ่ายตรวจคุ้มครองในการพิจารณาลงโทษตามข้อ เสนอของฝ่ายตรวจฯ
- ดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน
- จัดทำทะเบียนสำนักงานในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด
- จัดทำประวัติดีเด่นของสำนักงานออกเผยแพร่
- ประสานงานกับแรงงานจังหวัด

ฝ่ายบริหารกองทุน

- จัดหาเงินเข้ากองทุน
- งานบัญชีและเก็บรักษาเงิน
- งานใช้กองทุน

ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน

- งานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- งานทดสอบฝีมือแรงงาน โดยประสานงานกับสถาบันฝีมือแรงงานของรัฐและ เอกชน
- ช่วยในการส่งเงินกลับ

- พัฒนาและสำรวจตลาดแรงงาน
- ส่งเสริมผู้รับ เหมาของไทย
- ขอความร่วมมือกับนายจ้างต่างประเทศ

#### ฝ่ายประสานงานจัดทำหนังสือเดินทางและวีซ่า

- ประสานงานกับฝ่ายอบรม ในการทำหนังสือเดินทางเพื่อไปทำงาน
- ประสานงานจัดทำ PCC และวีซ่า

#### ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสถิติ

- วิเคราะห์ค่าจ้าง
- งานประชาสัมพันธ์
- งานสถิติ วิจัย
- การจัดส่งคนงานโดยรัฐ (รับสมัครคัดเลือก ทดสอบ)
- ให้คำแนะนำแก่คนงาน
- แจงรายชื่อสำนักงานที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องให้แก่คนงาน
- จัดทำรายงานประจำปี

#### ฝ่ายการทำงานต่างประเทศ

- ตรวจสอบสัญญาจ้าง
- ตรวจสอบโฆษณาการอนุมัติตำแหน่งงาน
- ประสานงานกับฝ่ายทะเบียนฯ (เมื่อพบทุจริต)
- ประสานงานกับฝ่ายตรวจฯ (เมื่อพบทุจริต)
- แปรเอกสารจากต่างประเทศ เช่น ภาษาอาหรับ
- ประสานงานกับฝ่ายอบรม
- ประสานงานกับฝ่ายประสานฯ

#### ฝ่ายอบรมคนงาน

- อบรมคนงาน งานโสต-ทัศน
- ขออนุญาตส่ง

- เก็บประวัติคนงาน
- แจ้งรายชื่อไปให้สถานทูตหรือทูตแรงงาน
- ติดตามผลคนงานที่ผ่านการอบรม
- ประสานงานกับฝ่ายต่างประเทศจำนวนตำแหน่งที่อนุมัติ

ฝ่ายตรวจและคุ้มครอง (งานตรวจสอบสำนักงานที่จดทะเบียน)

- รับคำร้องทุกข์
- ดำเนินคดี
- ตรวจสอบ
- แจ้งฝ่ายทะเบียนฯ
- ดำเนินการพิจารณาโทษ
- ประมวลผลคำร้องเสนอฝ่ายสถิติ
- รับปรึกษาด้านกฎหมาย ประสานงานกับทูตแรงงาน

ฝ่ายตรวจและคุ้มครอง (งานตรวจสอบสำนักงานที่ไม่จดทะเบียน)

- รับเรื่องร้องทุกข์
- ดำเนินการตรวจสอบ
- แจ้งตำรวจดำเนินคดี
- ติดตามการดำเนินคดี
- ประมวลผลคำร้องและดำเนินการ
- เสนอผลการดำเนินคดีต่องานสถิติ



### ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์

ปัจจุบันพบว่าปัญหาการหลอกลวงคนงานมีอยู่มาก สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากคนงานไม่เข้าใจเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศที่ถูกต้อง ข้อมูลบางอย่างที่ได้มามีผู้ไม่หวังดีพยายามสร้างความเข้าใจผิดระหว่างคนงานกับกรมแรงงาน จึงทำให้คนงานต้องตกเป็นเหยื่อแก่ผู้ไม่ปรารถนาดีเป็นจำนวนมาก ในความผิดพลาดนั้นมีส่วนมาจากการขาดประชาสัมพันธ์ที่ดี ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้ให้ข่าวที่ถูกต้องแก่คนงาน ทำให้คนงานเข้าใจถึงการไปทำงานต่างประเทศมีขั้นตอนอย่างไรต้องปฏิบัติตัวอย่างไรจึงจะไม่ ถูกหลอกและควรส่งเสริมสำนักงานที่ดี โดยประชาสัมพันธ์ให้คนงานรู้ แม้การประชาสัมพันธ์จะไม่สามารถขจัดปัญหาการหลอกลวงคนงานได้หมด แต่ก็สามารถลดปัญหาการหลอกลวงคนงานได้มาก และเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เพราะปัจจุบันคนงานเริ่มเข้าใจปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น จึงพยายามหาข้อมูลที่ถูกต้อง และรัฐก็ควรเป็นฝ่ายให้ข้อมูลแก่คนงาน

การแจกเอกสารของกรมแรงงานในการเผยแพร่แก่คนงานที่ไปทำงานต่างประเทศทำได้ไม่ทั่วถึงและขาดงบประมาณสนับสนุนควรใช้มาตรการอื่นช่วย ซึ่งจะสามารถเผยแพร่ได้รวดเร็วและถึงประชาชนผู้ที่อยู่ห่างไกล และมีโอกาสถูกหลอกลวงได้มาก ข้อเสนอแนะย่อ ๆ มีดังนี้

๑. ให้สมัครงานกับสำนักงานที่จดทะเบียนถูกต้อง และไปสมัครด้วยตนเอง อย่าสมัครผ่าน "สาย" การมาสมัครงานต้องมีฝีมือจริง มีใบข้อยากไปทำงานอย่างเดียว เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในภายหลัง
๒. สอบประวัติการส่งคนงานที่ผ่านมาของสำนักงานว่ามีปัญหาหรือไม่
๓. พยายามตรวจสอบสัญญาจ้างให้ละเอียดรอบคอบ และซักถามปัญหาต่าง ๆ กับผู้จัดหางานและเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจ
๔. สำนักงานที่มั่นคงจะไม่เรียกเงินค่านายหน้าก่อน จนกว่าจะมีกำหนดเวลาเดินทางแน่นอน ถ้ามีการเรียกเงินให้สงสัยก่อนว่าจะถูกหลอก
๕. ถ้ามีปัญหาอะไรที่สื่อว่าจะเสียเปรียบให้ติดต่อปรึกษากับเจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดหรือกรมแรงงาน
๖. ควรตรวจสอบบล็อกกรีซที่สถานทูตที่ประเทศที่จะไป เพื่อรู้ว่ามียางจากประเทศนั้นจริง

๗. การอบรมจากกรมแรงงานคนงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เพราะบางคนถูกเรียกเก็บค่าฝึกอบรมโดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่กรมแรงงานเรียกเก็บ

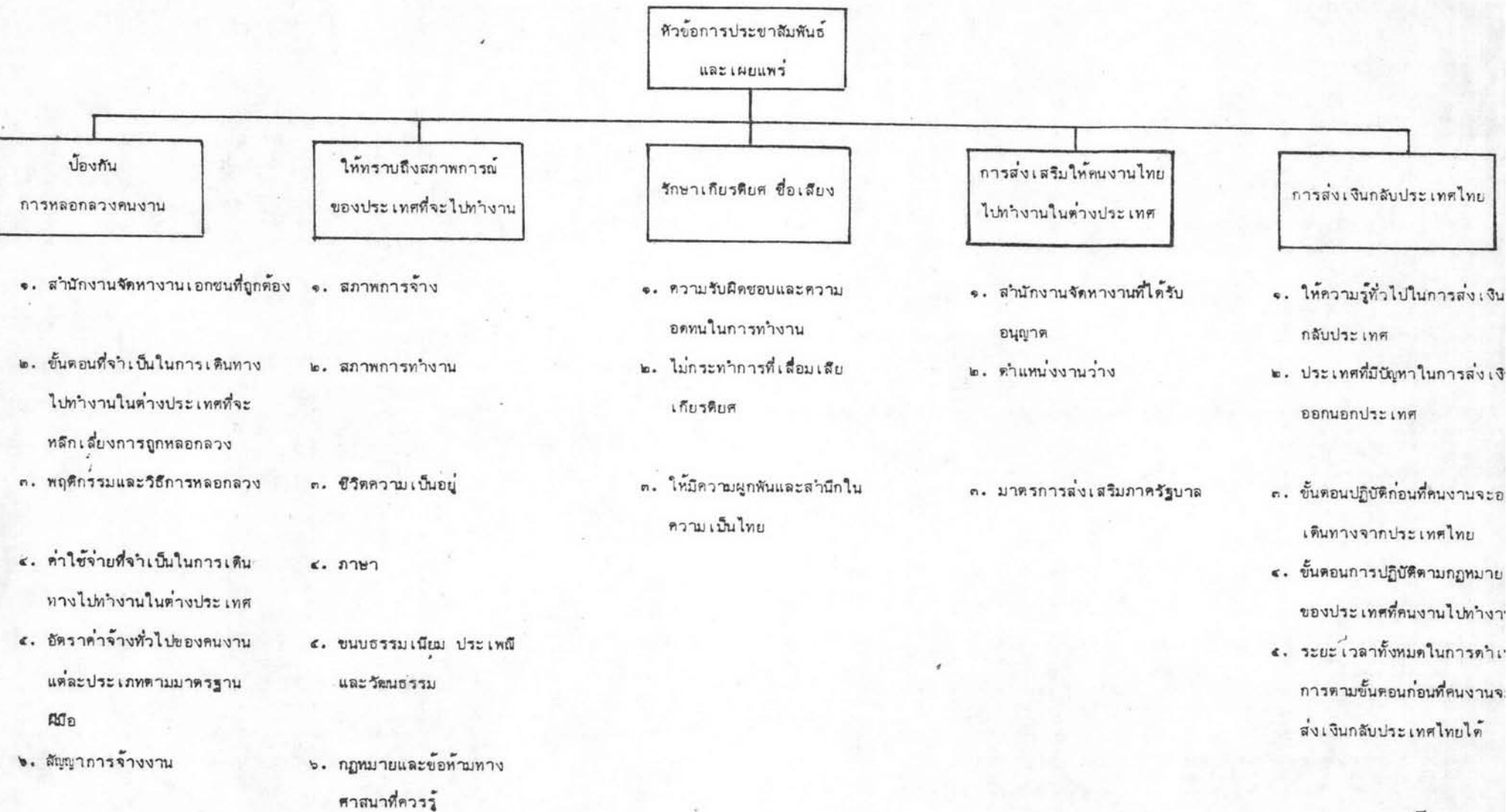
ข้อเสนอแนะ

มาตรการในการประชาสัมพันธ์ควรเน้นที่กลุ่มเป้าหมาย เพราะคนงานโดยมากมักนิยมไปทำงานต่างประเทศในเขตหมู่บ้านเดียวกันกับคนที่เคยไปมาแล้ว หรือมีการชักชวนกันไป ฉะนั้นการประชาสัมพันธ์ต้องเข้าถึงถึงกลุ่มคนส่วนนี้ ซึ่งอาจอยู่ไกล แหล่งข้อมูลมาก ทำให้มีบุคคลเข้าไปหลอกลวงคนงานโดยให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง เช่น ในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีคนงานไปทำงานเป็นจำนวนมาก

สื่อที่ใช้ ควรใช้หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และผ่านคนงานที่มาอบรมที่ยังไม่ได้เดินทางไปต่างประเทศขอให้นำข้อมูลที่ต้องการไปบอกแก่คนที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันจะทำให้เผยแพร่ข่าวได้ตรงเป้าหมายและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายได้ด้วย

หัวข้อการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่มีดังนี้

แผนผังที่ ๔ หัวข้อการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่



### ปัญหาด้านการตลาดแรงงานในต่างประเทศ

จากการวิเคราะห์เรื่องตลาดแรงงานในบทที่ ๔ ปรากฏว่าตลาดแรงงานในต่างประเทศ ยังมีโอกาสขยายต่อไป ซึ่งปัจจุบันก็ได้ส่งคนงานไปทำงานสร้างสะพานในญี่ปุ่น เพราะประเทศญี่ปุ่น กำลังขาดแคลนแรงงาน โดยสนใจแรงงานชาติอื่น เช่น คนงานไทย และได้นำคนงานไทยไปฝึกทำงาน กับบริษัท ไคเออิ คอนสตรัคชั่น จำนวน ๕๐ คน ถ้าญี่ปุ่นเปิดโอกาสให้คนงานไทยไปทำงานและฝึก งานที่ญี่ปุ่นมาก ๆ ก็จะทำให้เกิดผลดีเพราะไทยเสียดุลการค้ากับญี่ปุ่นทุกปีเป็นเงินจำนวนมาก<sup>๑</sup> นอกจาก นั้นแม้งานด้านก่อสร้างต่าง ๆ ในตะวันออกกลางจะเริ่มลดลง แต่งานด้านซ่อมบำรุงการก่อสร้าง อาจเพิ่มขึ้น โรงแรมใหญ่ ๆ ที่สร้างเสร็จก็จะมีการด้านบริการในโรงแรมเพิ่มขึ้น ซึ่งต้องอาศัย ความรู้ด้านภาษา และระยะเวลาของสัญญาการทำงานอาจนานถึง ๕ ปีก็ได้ สำหรับในตลาดอื่น เช่น แอฟริกา กำลังเข้าสู่ระยะการก่อสร้างและต่อไปก็อาจเป็นด้านอุตสาหกรรมบริการ สรุป ได้ว่าตลาดแรงงานสำหรับแรงงานไทยยังมีอีกมาก และยังมีธุรกิจอย่างอื่นที่จะตามมา เช่น การส่งอาหารไทยหรือสินค้าอย่างอื่นจากประเทศไทยไปจำหน่ายให้แรงงานไทยในต่างแดน เหล่านั้นซึ่งจะนำเงินตราเข้าประเทศอีก เป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นดังนี้รัฐควรริบเร่งในการส่งเสริม การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศอย่างจริงจัง และถือเป็นมาตรการเร่งด่วน เพราะ ประเทศของเรามีแรงงานเป็นจำนวนมาก และมีอัตราการว่างงานสูง ถ้าได้พัฒนาฝีมือแรงงาน เหล่านี้แล้วส่งออกไปก็จะเกิดผลดีแก่ประเทศเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น จีนผืนแผ่นดินใหญ่ขณะนี้ เริ่มนโยบายระบายพลเมืองเพื่อให้ออกไปทำงานในตะวันออกกลางมากขึ้น โดยเรียกค่าจ้างที่ต่ำกว่าชาติอื่น และเป็นแรงงานที่มีระเบียบวินัยดี นับเป็นคู่แข่งที่สำคัญ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ก็เร่งการ ปรับปรุงระบบการส่งคนงานเพื่อออกไปแข่งขันบ้าง สำหรับประเทศไทยนั้นแม้ว่าระดับฝีมือคนงาน ไทยจะอยู่ในระดับกลาง แต่ก็มีผลงานที่น่ายั้งพอใจ นอกจากนั้นเป็นคนขยัน อุตุน และสู้งาน นับว่ายังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ถ้าได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจัง แม้ว่าตลาดแรงงานในตะวันออกกลาง และในแอฟริกาจะอยู่ในเกณฑ์ดีมีโอกาขยายต่อไปอีก ๔-๖ ปี แต่ก็ควรหาตลาดแรงงานที่อื่น ๆ อีก เช่น ขณะนี้เกาหลีและฟิลิปปินส์พยายามเปิดตลาดแรงงานในยุโรปและอเมริกา เพราะการ ดำเนินธุรกิจจะหยุดนิ่งอยู่กับที่ไม่ได้จะเห็นว่าสิงคโปร์ซึ่งเคยเป็นตลาดแรงงานของไทยในการส่ง คนงานหญิงออกไปทำงานอุตสาหกรรมตามโรงงานต่าง ๆ ได้มีนโยบายรับคนงานต่างชาติออกนอก

<sup>๑</sup> วิทยา สถาปนการ "วิทยาสถาปนการเยี่ยมคนงานไทยชุดแรกในญี่ปุ่น" ไทยรัฐ

ประเทศภายในปี ๒๕๒๗ เพื่อสร้างคนงานของสิงคโปร์ขึ้นมารับงานแทน ทำให้ตลาดแรงงานของไทยต้องถูกเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน ฉะนั้น เพื่อไม่ประมาทและทำให้ธุรกิจการจัดส่งคนดำรงอยู่ตลอดไปก็ควรเตรียมหาตลาดแหล่งใหม่ ๆ ไว้ เพื่อป้องกันความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะในตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นแหล่งตลาดแรงงาน แหล่งสำคัญการทำสงครามต่อเนื่องตลอดมา ถ้าเจ้าของประเทศเห็นว่าการรับคนงานต่างชาติเข้าไปอาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติแล้ว ก็อาจจะจับการรับคนต่างชาติก็ได้

### ข้อเสนอแนะ

ในการเปิดตลาดใหม่รัฐควรให้การส่งเสริมดังนี้

๑. ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานไทยไปสู่ตลาดที่มีผู้ทรางในการจัดส่งคนงานไทย โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ สถานทูต สถานกงสุล ทูตแรงงาน และทูตพาณิชย์ เป็นผู้ประสานงานช่วยเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ หรือพิมพ์กฎหมายระเบียบเป็นภาษาประเทศนั้น ๆ แจกไปตามสถานทูตในประเทศต่าง ๆ โดยมีรายชื่อผู้จัดหางานแนบท้ายเพื่อชักชวนให้มีการจ้างแรงงานไทย
๒. แก้ไขข้อบกพร่องของระบบการจัดส่งคนงานให้มีประสิทธิภาพ จัดส่งให้ทันความต้องการของนายจ้าง ช่วยอบรมชี้แจงคนงานให้อยู่ในระเบียบของนายจ้าง ดูแลความประพฤติของคนงานให้ดี ถ้าใครทำผิดระเบียบให้ส่งตัวกลับและส่งรายชื่อไปให้สำนักงานจัดหางานมิให้จ้างคนนั้นไปทำงานต่างประเทศอีก สำหรับปัญหาเรื่องภาษาของคนงานให้มีหัวหน้างานไว้ควบคุมและช่วยอธิบายคำสั่งนายจ้างให้คนงานเข้าใจ เพราะในสภาพการณ์ในปัจจุบันเราไม่สามารถอบรมคนงานด้านภาษาได้ทันทั่วถึง จึงต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อน อย่างไรก็ตามถ้ามีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกภาษาขึ้นก็จะเกิดผลดีต่อการจ้างงาน เพราะตลาดแรงงานในอนาคตอาจต้องการผู้มีความรู้ด้านภาษาเพื่อไปทำงานด้านบริการ
๓. ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่าคนงานไทยเริ่มประสบกับการแข่งขันจากคนงานชาติอื่น ๆ มากขึ้น โอกาสที่คนงานไทยจะได้งานจึงน้อยลง เพราะนายจ้างสามารถจ้างคนงานชาติอื่น ๆ เช่น คนงานฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ศรีลังกา มาเลเซีย อินเดีย บังคลาเทศ ปากีสถาน ฯลฯ ได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าในตำแหน่งงานเดียวกัน รัฐบาลควรหามาตรการป้องกันมิให้คนงานไทยสูญเสียโอกาสในการแข่งขัน เนื่องจากการถูกตัดราคาค่าจ้าง

จากคนงานชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะจากคนงานในกลุ่มประเทศเอเชียด้วยกัน การป้องกันอาจทำได้ คือ พยายามยกมาตรฐานฝีมือในการทำงานของคนงานไทยให้มีความสามารถเด่นชัด (Outstanding) กว่าคนงานชาติอื่นดังเช่นที่เกาหลีประสบความสำเร็จมาแล้ว โดยจัดฝึกอาชีพให้สนองความต้องการของตลาดแรงงานทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อเร่งผลิตผู้ใช้แรงงานที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม เข้าทดแทนผู้ใช้แรงงานในบางสาขาอาชีพที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศอันอาจเป็นผลให้เกิดความขาดแคลนในตลาดแรงงานและในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการเตรียมผู้ใช้แรงงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไว้เพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงานในต่างประเทศ โดยมีให้กระทบกระเทือนต่อตลาดแรงงานภายในประเทศด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าฟิลิปปินส์ซึ่งส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศเป็นจำนวนมากได้ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานมีฝีมือขึ้นอย่างหนัก ฉะนั้นต้องคำนึงถึงปัญหานี้ด้วย อาจใช้สถาบันฝึกอาชีพของรัฐหรือเอกชนช่วย เช่น สถาบัน ฝีมือแรงงานของกรมแรงงานทุกแห่ง เข้ามารับผิดชอบในด้านให้ความรู้ความชำนาญแก่คนงาน แล้วออกประกาศนียบัตรหรือใบรับรองการฝึกอาชีพให้ หรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้จัดหางาน ในการทดสอบฝีมือคนงานมักปรากฏเสมอว่าคนงานบางคนทดสอบหลายครั้ง แต่ไม่ได้ไปทำงานซึ่งถูกอ้างว่าฝีมือไม่ได้มาตรฐาน อาจเนื่องมาจากไปทดสอบหลายแห่งและแต่ละแห่งมีมาตรฐานไม่เหมือนกันทำให้คนงานเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก สำหรับสถาบันของเอกชนอาจมีการลงทุนจัดตั้งเป็นโรงเรียนฝึกอาชีพขึ้นมาใหม่ก็ได้ เพราะธุรกิจด้านการจัดส่งคนงานให้ผลตอบแทนสูงมากและยังมีโอกาสพัฒนาไปอีกนาน นอกจากนั้นอาจใช้โรงเรียนอาชีวศึกษาหรือโรงเรียนสารพัดช่างซึ่งมีอยู่ทั่วไป ช่วยผลิตแรงงานระดับฝีมือแล้วส่งออกสู่ตลาดแรงงานต่างประเทศด้วยจะช่วยลดปัญหาในการว่างงานของผู้จบอาชีวศึกษาได้มาก

๔. ให้รัฐบาลช่วยเปิดตลาดโดยให้มีการเยี่ยมเยียนระดับผู้นำของประเทศเพื่อเจรจาขอความร่วมมือระดับรัฐบาลต่อรัฐบาลซึ่งประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ อี มาร์คอสของฟิลิปปินส์ได้เยี่ยมประเทศซาอุดีอาระเบีย และได้สัญญาจ้างคนงานมาเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นขอให้ดูแลช่วยเหลือเรื่องสวัสดิการ และสภาพการทำงานของคนงาน

๕. ส่งเสริมผู้รับเหมาก่อสร้างไทยให้สามารถประมุลงานในต่างประเทศได้ ซึ่งจากการประชุมของคณะกรรมการเฉพาะกิจ การจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศได้ กำหนดมาตรการดังนี้

มาตรการสนับสนุนการรับเหมางานในต่างประเทศของผู้รับเหมาไทย

ผู้รับเหมาไทยได้พยายามออกไปรับเหมางานในต่างประเทศโดยเฉพาะตะวันออกกลาง โดยมีการรวมตัวของผู้รับเหมาจัดตั้ง THAI CONTRACTOR CONSORTIUM (TCC) ขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๑ รวมทั้งรัฐบาลก็ให้การสนับสนุนโดยจัดตั้งคณะกรรมการระดับสูงขึ้นเพื่อพิจารณาหาทางสนับสนุนการรับเหมา แต่จนกระทั่งปัจจุบันผู้รับเหมาไทยก็ไม่สามารถจะรับเหมางานได้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้รับเหมาไทยไม่สามารถแข่งขันกับผู้รับเหมาประเทศอื่น ๆ ได้มีดังนี้

๑. ปัญหาการค้าประกัน การรับเหมา การค้าประกันอาจมีมูลค่ารวมกันถึงร้อยละ ๒๕ ของมูลค่างานแต่ละงาน ซึ่งยากที่จะหาสถาบันการเงินใดค้าประกันได้ จึงไม่สามารถรับเหมางานขนาดใหญ่ได้

๒. ปัญหาด้านภาษีอากร คือ

๑) มีการเก็บภาษีรายได้หรือกำไรจากผู้รับเหมาในประเทศที่ไปรับเหมาและในประเทศไทยทำให้ต้นทุนผู้รับเหมาสูง เสียเปรียบในด้านการแข่งขันกับต่างชาติ

๒) เสียภาษีเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้างทั้งนำเข้าและส่งออกไป รวมทั้งต้องเสียภาษีในการนำเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้งาน เสร็จแล้วกลับประเทศทำให้ต้นทุนสูง

๓) ภาษีการค้าสำหรับวัสดุก่อสร้างที่นำออกไปใช้ รัฐไม่ควรเก็บ

๓. ปัญหาอื่น ๆ คือ

๑) ขาดความคล่องตัวในการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และการขอนำเงินตราต่างประเทศออกนอกประเทศ ทำให้การดำเนินธุรกิจไม่สะดวกและเกิดความล่าช้า

๒) ผู้รับเหมาไม่ได้รับความสะดวกในการตรวจประทับตราวีซ่าในเวลาที่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถเดินทางไปทำธุรกิจได้ทันเวลา บางครั้งล่าช้าจนประมูลงานไม่ทัน

การแก้ปัญหาด้านการค้าประกัน

๑. ให้การเคหะแห่งชาติ ดำเนินการรับเหมางานโดยตรง และเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือก ผู้รับเหมาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมรับช่วงงานให้ หรือ

๒. ให้ดำเนินการโดยจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่โดยมีรัฐร่วมถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ และเอกชนถือหุ้นในส่วนที่เหลือ เพื่อให้เป็นกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถค้าประกันการดำเนินการได้

### การแก้ปัญหาด้านภาษี

๑. อาจเจรจากับรัฐบาลต่างประเทศขอยกเว้นการเก็บภาษีซ้ำซ้อน
๒. ควรผ่อนผันเครื่องจักร อุปกรณ์ก่อสร้างนำเข้าประเทศได้ การเก็บภาษีควรเก็บตามสภาพขณะนำเข้า
๓. ยกเว้นภาษีการค้าให้แก่ผู้ผลิตวัสดุก่อสร้างที่ส่งไปจำหน่ายให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้างในต่างประเทศ
๔. ด้านการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การส่งออกและการนำเข้าควรให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องโดยตรงเป็นผู้พิจารณามาตรการที่เหมาะสม ทั้งนี้อาจรวมถึงการให้บริษัทรับเหมามีบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศตามความจำเป็น
๕. ด้านการตรวจตราวีซ่าให้ผู้รับเหมาคณะเบี่ยงควบคุมกันเองแล้วนำรายชื่อส่งกระทรวงการต่างประเทศเพื่อทำหนังสือส่งสถานทูตในการตรวจตราวีซ่า

### ปัญหาด้านแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ในกองทะเบียนจัดหางานและการทำ งานต่างประเทศ

- ๑) ระยะเวลาในการพิจารณาสัญญาจ้าง
- ๒) การกำหนดมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ
- ๓) ระเบียบเกี่ยวกับการจัดส่งคนงานโดยนายจ้างส่งคนงานของตนไปทำงานที่ประมุข  
ได้ในต่างประเทศ
- ๔) การปรับปรุงการอบรมคนงานก่อนไปทำงานต่างประเทศ
- ๕) การช่วยเหลือคนงานเมื่อมาร้องทุกข์
- ๖) การควบคุมและการตรวจสอบสำนักงานจัดหางาน
- ๗) การใช้ชื่อสำนักงานจัดหางานมักมีการเปลี่ยนแปลงโดยมิได้รับอนุญาต



๑) ระยะเวลาในการพิจารณาสัญญาจ้าง ปัญหามักเกิดจากผู้จัดหางานจัดส่งเอกสารต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน หรือสัญญาจ้างไม่ตรงตามมาตรฐานที่กรมแรงงานกำหนดทำให้ต้องเสียเวลาติดต่อเจรจากับนายจ้างในต่างประเทศ ทำให้ระยะเวลาการพิจารณาสัญญาจ้างล่าช้ากว่าปกติ แม้ปริมาณงานของฝ่ายการต่างประเทศมีมาก แต่ก็สามารถพิจารณาสัญญาจ้างให้เสร็จได้ภายใน ๓-๗ วัน (ถ้าหลักฐานครบถ้วนและถูกต้อง) อย่างไรก็ตาม เมื่อจัดระบบการจัดส่งคนงานให้ถูกต้องแล้ว เชื่อว่าจะได้รับสัญญาจ้างเพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัว ฉะนั้นควรมีการเพิ่มเจ้าหน้าที่ไว้เตรียมรับงานต่อไป อีกปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการพิจารณาสัญญาจ้างคือ ปัญหาในการมอบอำนาจตัวแทนของผู้จัดหางานควรปฏิบัติดังนี้

ในการมอบอำนาจ นายจ้างต่างประเทศจะต้องมีหลักฐานการมอบอำนาจให้ผู้จัดหางานในประเทศหรือมอบอำนาจให้แก่ผู้จดทะเบียน เป็นตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้จัดหางานไว้กับกรมแรงงาน เท่านั้นจึงจะมีผลได้รับการพิจารณา ถ้าเป็นบุคคลอื่น เช่น กรรมการบริษัทอาจพิจารณาให้เป็นราย ๆ แต่ควรจดทะเบียนเป็นลูกจ้างหรือตัวแทน และผู้ที่จะไปเจรจาในนามของบริษัทหรือผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนหรือลูกจ้าง และต้องมีหนังสือมอบอำนาจ

ปัญหาการจัดส่งสัญญาจ้างตามขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบทำให้การจัดส่งคนงานในต่างจังหวัดมีความล่าช้ามาก ควรปรับปรุงดังนี้

- (๑) ขอให้ยื่นคำขอที่กรมแรงงานโดยตรงไม่ต้องผ่านจังหวัด
- (๒) หรือให้ยื่นที่จังหวัดและจังหวัดอนุมัติในเรื่องการอบรมคนงาน
- (๓) หรือให้แรงงานจังหวัดทำเรื่องเสนอกรมโดยตรงไม่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๔) ในต่างจังหวัดขอให้พิจารณาตำแหน่งงานและสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน อบรมคนงานภายใน ๕ วัน และขออนุญาตส่งภายใน ๗ วัน

๒) การกำหนดมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ อัตราค่าจ้างที่กำหนดขึ้นโดยกรมแรงงานไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน เพราะเมื่อ ๕ ปีที่แล้วมาโครงการในตะวันออกกลางเป็นโครงการใหญ่ นายจ้างรับงานในวงเงินที่สูง ทำให้อัตราค่าจ้างสูงด้วย แต่ปัจจุบันอัตราค่าจ้างเริ่มเปลี่ยนแปลง เพราะงานใหญ่ ๆ เริ่มลดน้อยลง และนายจ้างเปลี่ยนจากชาวยุโรปหรืออเมริกันเป็นชาวเกาหลี หรือชาวพื้นเมือง นายจ้างจึงมีการตัดค่าแรงงานให้ต่ำลง

เพราะต้นทุนของการคิดค่าแรงจะมีประมาณ ๓๐-๓๓% ของต้นทุนทั้งหมด การคิดคำนวณต้นทุนแบ่งเป็น ๓ ส่วนคือ อัตราต้นทุนของวัสดุก่อสร้าง อัตราต้นทุนกำไรหรือผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้ และอัตราต้นทุนแรงงาน ซึ่ง ๒ ส่วนแรกคือ ต้นทุนวัสดุก่อสร้าง และผลตอบแทนอยู่ในลักษณะคงที่ เพื่อตัดราคาประมูลงาน ฉะนั้นนายจ้างจึงมักลดค่าแรงให้ต่ำลง

อัตราค่าจ้างที่กรมแรงงานใช้มา ๔-๕ ปีแต่ยังไม่มีการปรับปรุงเลย เมื่ออัตรามาตรฐานขั้นต่ำไม่เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริง ทำให้ผู้จัดหางานไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนการจัดส่งที่ถูกต้องได้ จึงควรพิจารณาให้ใกล้เคียงกับประเทศอื่น ๆ ที่เข้ามาแข่งขันจัดส่งคนงาน โดยมองถึงสภาพการแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน ตามหลักของปริมาณและชีพพลายของตลาดแรงงาน เช่น เกาหลีได้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างใหม่ขึ้นในปี ๒๕๒๔ ถ้าเปรียบเทียบกับของไทยซึ่งใช้มาโดยยังไม่มีการปรับปรุงเลย (เกาหลีได้ลดค่าจ้างขั้นต่ำลงมาแล้ว แต่ก็ยังสูงกว่าของไทย)

ตารางที่ ๖๗ แสดงการเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างของเกาหลีและของไทย

ตำแหน่งงาน	อัตราค่าจ้างของเกาหลี ( เทียบวุฒสหรัฐต่อ เดือน )	อัตราค่าจ้างของไทย ( เทียบวุฒสหรัฐต่อ เดือน )
๑. สถาปนิกหรือวิศวกร ชั้นที่ ๑	๑,๖๐๐ - ๒,๐๐๐	ตกลงกันเอง
๒. สถาปนิกหรือวิศวกร ชั้นที่ ๒	๑,๔๐๐ - ๑,๖๐๐	ตกลงกันเอง
๓. หัวหน้าคนงานทั่วไป	๔๐๐	๓๒๘
๔. หัวหน้าคนงาน	๓๐๐	๖๕๐
๕. ช่างเครื่องยนต์	๖๕๐	๕๗๒
๖. พนักงานขับรถและคนขับรถอุปกรณ์ต่าง ๆ ขนาดใหญ่	๖๐๐	๔๕๕
๗. ช่างไม้	๕๕๐	๓๙๐
๘. ช่างไฟฟ้า	๕๕๐	๔๔๒
๙. ช่างติดตั้งเครื่องมือ	๕๕๐	๕๒๐
๑๐. ช่างประปา	๕๕๐	๓๙๐
๑๑. ช่างกลึง	๕๕๐	๕๒๐
๑๒. ช่างประกอบท่อ	๕๕๐	๕๒๐
๑๓. ช่างเชื่อม	๕๕๐	๕๒๐
๑๔. ช่างแอร์	๕๕๐	๕๒๐
๑๕. คนขับรถขนาดเล็ก	๕๕๐	๔๕๕
๑๖. ช่างปูน (ฉาบ)	๕๐๐	๔๕๕
๑๗. ช่างก่ออิฐหรือช่างปูน	๕๐๐	๓๙๐
๑๘. ช่างตัดเหล็ก	๕๐๐	๓๙๐
๑๙. ช่างโครงเหล็ก	๕๐๐	๓๙๐
๒๐. คนงานเหล็กแผ่น	๕๐๐	๓๙๐
๒๑. ช่างทาสี	๕๐๐	๓๙๐
๒๒. คนงานคอนกรีต	๔๕๐	๓๕๑

จะเห็นว่าค่าจ้างของคนงานไทยอยู่ในระดับต่ำกว่ามาก อาจเป็นเพราะ เกาหลีส่งคนระดับกึ่งฝีมือหรือมีฝีมือ ซึ่งแรงงานเกาหลีถูกยอมรับว่ามีฝีมือระดับสูงและเหตุที่ค่าจ้างของคนเกาหลีสูงกว่าของไทยอาจเป็นเพราะการจ้างงานผ่านผู้รับเหมาก่อสร้างของชาวเกาหลีทำให้สามารถคุ้มครองเรื่องค่าจ้างได้มาก ซึ่งบางตำแหน่งที่ต้องการในระดับฝีมือรองลงมาและอัตราค่าจ้างต่ำกว่าอาจจ้างแรงงานจากชาติอื่น เช่น ไทย อินเดีย ปากีสถาน ฯลฯ อย่างไรก็ตามผู้จัดหางานไม่ควรมีการแข่งขันกันตัดค่าจ้างระหว่างสำนักงานจัดหางานมากเกินไป เพราะถ้าอัตราค่าจ้างลดลงต่ำเกินไปอาจไม่มีคนงานไปทำงานก็ได้ เพราะไม่คุ้มค่ากับที่ลงทุน ยกเว้นบางตำแหน่งที่มีการแข่งขันกันมากอาจมาร่วมกันพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณาค่าจ้างอีกที โดยในการคัดเลือกคนงานผู้จัดหางานต้องรักษาคุณภาพของแรงงานไทยเพื่อให้สามารถแข่งขันกับแรงงานชาติอื่นได้ และขณะเดียวกันก็ต้องรักษามาตรฐานการจ้างเพื่อให้คนงานไทยได้รับค่าจ้างและผลประโยชน์ที่คุ้มค่าแก่การเสี่ยงไปทำงานต่างประเทศ

#### ข้อเสนอแนะ

##### การเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

๑. เดิมกรมแรงงานกำหนดโดยการจำแนกตำแหน่งตามการจำแนกตำแหน่งมาตรฐาน (Standard Classification) ขอให้เปลี่ยนแปลงโดยการจำแนกตามประเภทของช่างหรือช่างฝีมือที่จะไปทำงานต่างประเทศ และกำหนดอัตราเงินเดือนตามประเภทของคนงานที่จะส่งไปทำงาน เพราะลักษณะของงานมีจำนวนมากและแตกต่างกันไป การจำแนกแบบตำแหน่งมาตรฐาน (Standard Classification) ทำให้ลำบากและมักมีปัญหาในการพิจารณาอัตราค่าจ้าง ดังนั้นควรแบ่งดังนี้

(๑) ประเภทคนงานไร้ฝีมือหรือกรรมกร ให้มีการลดค่าจ้างที่กรมแรงงานกำหนดไว้ ๒๐๘ เหรียญสหรัฐต่อเดือน เนื่องจากการลดค่าเงินบาทของรัฐบาลเพื่อการส่งเสริมให้มีการส่งออกเพื่อแข่งขันในตลาดโลกอย่างมีประสิทธิภาพและส่งออกได้มากขึ้น เพราะปัจจุบันมีประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ส่งคนงานระดับไร้ฝีมือออกมาแข่งขัน ถ้าไม่ปรับปรุงอัตราค่าจ้างในตำแหน่งระดับนี้ใหม่ก็อาจสูญเสียตลาดแรงงานระดับคนงานไร้ฝีมือได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดใหม่เป็น ๒๐๐ เหรียญสหรัฐต่อเดือน ซึ่งจะต่ำกว่าของฟิลิปปินส์ ๒๐ เหรียญ จะทำให้สามารถขยายการจัดส่งได้มากขึ้น

(๒) ประเภทคนงานกึ่งฝีมือ ที่เป็นผู้แข่งขันสำคัญ คือ ฟิลิปปินส์ซึ่งมีระดับฝีมือใกล้เคียงกับของไทย ซึ่งคนไทยฝึกหางานง่าย มีความอดทน ขยันขันแข็ง แต่อาจเสียเปรียบด้านภาษา จึงกำหนดให้เท่ากับฟิลิปปินส์ คือ ๒๗๐ เหรียญสหรัฐต่อเดือน

(๓) ประเภทคนงานฝีมือ กำหนดให้อัตราค่าจ้างเท่ากับ ๓๕๐ เหรียญสหรัฐต่อเดือน

ถ้าใช้อัตราแลกเปลี่ยน ๒๓ บาทต่อ ๑ เหรียญสหรัฐ คู่อัตราเงินเดือน ผลจะเท่ากับ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กรมแรงงานกำหนดไว้ (เดิมกำหนด ๔๐๐ เหรียญคูณ ๒๐ บาทเท่ากับ ๘,๐๐๐ บาท ถ้าเป็น ๓๕๐ เหรียญ คูณ ๒๓ บาทเท่ากับ ๘,๐๕๐ บาท)

ประเทศสิงคโปร์อัตราค่าจ้างควรเป็น ๗๕% ของค่าจ้างในตะวันออกกลาง  
ประเทศมาเลเซีย บรูไน อัตราค่าจ้างควรเป็น ๘๐% ของค่าจ้างในตะวันออกกลาง  
ประเทศอื่น ๆ ให้ใช้อัตราเท่ากับประเทศในตะวันออกกลางและ/หรือให้ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศนั้น ๆ

๒. อัตราค่าจ้างที่สูงกว่าตำแหน่งที่กำหนดไว้ หมายถึง ตำแหน่งที่สูงกว่าคนงานระดับฝีมือขึ้นไป เช่น Draftman หรือ Highest Skill (ช่างที่มีความชำนาญและฝีมือสูง) Technician (รู้ทฤษฎีและปฏิบัติได้ด้วย) เช่น เป็นวิศวกร หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ให้สำนักงานจัดหางานต่อรองกับนายจ้างตามความเหมาะสมแต่ละตำแหน่ง แต่จะต้องไม่ต่ำกว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของช่างฝีมือ (๓๕๐ เหรียญสหรัฐต่อเดือน) ซึ่งลูกจ้างจะต้องยอมรับอัตราดังกล่าวด้วย เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นตามนโยบายของทางราชการ

๓. การคำนวณอัตราค่าจ้างคิดจากการทำงานวันละ ๘ ชั่วโมง สัปดาห์ละ ๖ วัน เดือนละ ๒๖ วัน หรือ ๒๐๘ ชั่วโมงต่อเดือน ทั้งนี้ไม่รวมค่าเดินทางจากประเทศภูมิลำเนาไปประเทศที่ทำงานรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากที่พักไปถึงที่ทำงานด้วย และไม่รวมค่าที่พัก ค่าอาหาร ภาษีท้องถิ่น ยกเว้นเงินประกันสังคม ซึ่งจะต้องถูกหัก ๕% จากค่าจ้างพื้นฐานในชาลูดืออาระเบีย

๔. ให้กรมแรงงานตั้งคณะกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอีกครั้ง โดยมีผู้แทนผู้รับอนุญาตจัดหางานร่วมพิจารณาด้วย เพื่อพิจารณารายละเอียดเพื่อความเหมาะสม เพื่อผลประโยชน์ของคนงาน และการแข่งขันในตลาดแรงงาน ซึ่งการปรับปรุงอัตราค่าจ้างจะช่วยลดการ

ส่ง " เกือบ " ได้ด้วย

๕. การกำหนดอัตราค่าจ้างให้ใช้เงินสกุลเหรียญสหรัฐเป็นเกณฑ์
๖. ให้คำนิยามลักษณะตำแหน่งงานประเภทต่าง ๆ (Job description) เพื่อให้สามารถจัดตำแหน่งงานได้เป็นอย่างดีเดียวกัน ทำให้ง่ายแก่การกำหนดอัตราค่าจ้าง และการส่งสัญญาจ้างควรมีนิยามลักษณะตำแหน่งงาน (Job description) ส่งมาด้วยเพื่อให้ง่ายแก่การพิจารณาสัญญาจ้าง

#### หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอัตราค่าจ้าง

ควรมีปัจจัยสำคัญที่เป็นองค์ประกอบทางด้านเศรษฐศาสตร์ว่าควรกำหนดค่าจ้างอย่างไรในการไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้ขอเสนอให้คิดจากรายได้สุทธิในการทำงานในประเทศไทย รวมกับค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัวเดินทาง รวมกับกำไร ค่าเสี่ยง (Risk) ความยากง่ายของงาน ซึ่งเหตุผลนี้จะสามารถนำไปอ้างอิงกับนายจ้างได้เมื่อมีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง

๓. ระเบียบเกี่ยวกับการจัดส่งคนงานโดยนายจ้างส่งคนงานของตนไปทำงานที่ประมวลได้ในต่างประเทศ การจัดส่งคนโดยวิธีนี้เป็นไปตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๗ ซึ่งข้อกำหนดยังไม่รัดกุมพอทำให้กรมแรงงานไม่สามารถให้ความคุ้มครองคนงานที่ถูกส่งไปได้และนายจ้างที่จัดส่งคนงานโดยวิธีนี้ก็ควรที่จะจ่ายเงินสมทบให้แก่กรมแรงงานเพื่อเข้ากองทุนเงินที่จัดตั้งขึ้น เพื่อช่วยเหลือคนงานด้วย

ข้อเสนอแนะในการพิจารณาร่างระเบียบเกี่ยวกับการจัดส่งคนงานโดยนายจ้างนำคนงานของตนไปทำงานมีดังนี้

ข้อควรกำหนดในการนำคนงานของนายจ้างไปทำงานต่างประเทศที่นายจ้างประมวลได้ (เพิ่มเติม)

๑. อัตราค่าจ้าง ผลประโยชน์และเงื่อนไขการจ้างงานอื่น ๆ จะต้องเท่ากับมาตรฐานที่กรมแรงงานกำหนดไว้ หรือเท่ากับมาตรฐานการจ้างในประเทศที่ไปทำงาน แล้วแต่ว่าแหล่งใดจะให้ประโยชน์แก่คนงานมากกว่ากัน

๒. ระยะเวลาของสัญญาจ้างงานขึ้นอยู่กับโครงการ แต่ละโครงการ ถ้าโครงการใดเกินกว่า ๑ ปี ควรให้คนงานมีสิทธิพักผ่อนโดยกลับมาเยี่ยมครอบครัวได้

๓. คนงานที่นายจ้างคนเดิมจ้างเข้าทำงานใหม่หรือคนงานเดิมที่นายจ้างต่อสัญญาจ้างต้องส่งสัญญาจ้างให้กรมแรงงานพิจารณาก่อน
๔. คนงานที่ไปกับนายจ้างต้องผ่านการอบรมจากกรมแรงงาน
๕. นายจ้างควรอำนวยความสะดวกให้การส่งเงินกลับประเทศของคนงานเป็นไปอย่างมีระบบและรวดเร็ว กำหนดให้คนงานและนายจ้างต้องส่งเงินกลับไม่ต่ำกว่า ๓๐% ของค่าจ้างที่ได้รับ
๖. นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่กรมแรงงานไว้ในกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนงานเมื่อเกิดปัญหาในต่างประเทศ
๗. นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อคนงาน โดยจัดส่งคนงานกลับประเทศเมื่อเกิดปัญหา
๘. ค่าใช้จ่ายและสวัสดิการ เช่น ค่าเครื่องบินไป-กลับ ค่าทำพาสปอร์ต ค่าตรวจโรค ค่าทดสอบฝีมือ ค่าทำวีซ่า ที่อยู่ ค่าอาหาร ค่าพยาบาลรักษา และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ นายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่ลูกจ้าง

นอกจากนี้ควรจัดทำสถิติของบริษัทนายจ้างที่เข้ามาจ้างคนงานไทยทุกบริษัท เพื่อให้ง่ายแก่การตรวจสอบสัญญาจ้างว่ามีจริงหรือไม่ และประสานงานกับทูตแรงงานหรือสถานทูตไทยในต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศในการตรวจสอบสัญญาจ้างของนายจ้างว่าถูกต้องเป็นจริงหรือไม่

๔. การปรับปรุงการอบรมคนงานก่อนไปทำงานต่างประเทศ เนื่องจากคนงานต้องไปทำงานต่างประเทศเป็นเวลานานถึง ๑ ปี ซึ่งระหว่างนั้นอาจประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งการอบรมจะช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ได้มาก ฉะนั้นควรใช้เวลาการอบรมคนงานให้มากกว่าเดิม เพราะผู้ที่เข้ารับการอบรมส่วนมากมีระดับการศึกษาเพียงประถม ๔ หรือประถม ๗ บางครั้งการอธิบายเรื่องต่าง ๆ คนงานอาจไม่เข้าใจ และเวลาอบรมควรมีเอกสารแจกให้ดูประกอบ มีภาพยนตร์หรือสไลด์ภาพบรรยายให้คนงานจะทำให้เข้าใจง่ายขึ้น การอธิบายเรื่องใด ๆ ก็ตามพยายามให้ข้อมูลมากที่สุดแม้เจ้าหน้าที่เปิดโอกาสให้ถามแต่คนงานไม่ถาม เพราะไม่รู้ว่าจะถามอะไร อาจเนื่องจากไม่รู้เรื่องอะไรเลยก็เลยไม่มีคำถาม จากการสอบถามพบว่าเรื่องที่คนงานไม่เข้าใจคือ การส่งเงินกลับ และการขอความช่วยเหลือจากทูตแรงงาน เพราะคนงานไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของทูตแรงงานว่ารับผิดชอบแค่ไหน เช่น ในกรณีไปประเทศซาอุดีอาระเบีย ตามระเบียบคนงานต้องไปรายงานตัว

ที่สถานทูตไทยในเมืองเจดดาห์ (หรือส่งจดหมายแจ้งว่าทำงานอยู่ที่ใด) แต่ปรากฏว่ามักจะไปรายงานตัวแก่ทูตแรงงาน เมื่อเกิดปัญหาต้องมาพึ่งสถานทูตก็มักเกิดความขัดแย้งกับทูตแรงงานในด้านความรับผิดชอบ ถ้าในกรณีประเทศใดไม่มีสถานทูต การดูแลคนงานก็ขึ้นอยู่กับทูตแรงงานเพียงผู้เดียว ซึ่งก็ไม่มีปัญหาความขัดแย้ง อย่างไรก็ตามจากการตรวจสอบพบว่าคนงานที่ผ่านการอบรมจากกรมแรงงานไม่เคยสร้างปัญหาในต่างประเทศเลย

๕. การช่วยเหลือคนงานที่มาร้องทุกข์ มักพบเสมอว่าคนงานเสียค่าบริการในอัตราสูงแต่ไม่ได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ สาเหตุเนื่องมาจาก ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เห็นว่าคนอื่น ๆ ก็เสียเท่า ๆ กัน เพราะมีความต้องการจะไปต่างประเทศมาก และคิดว่าคุ้มค่ากับรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ เมื่อคนงานมาร้องทุกข์ที่กรมแรงงานก็มักพบเสมอว่าคนงานไม่มีหลักฐานในการรับค่าบริการ เพราะการจ่ายเงินมักเป็นการสมยอม หรือภาวะจำยอมของคนงาน ดังนั้นจึงขาดหลักฐานในการฟ้องร้องคดี หรือบางกรณีผู้จัดหางานจะออกใบเสร็จรับเงินเพียงจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่รับเงินจำนวนมากกว่า เมื่อมีการฟ้องร้องผู้จัดหางานก็ค่าใช้จ่ายเพียงจำนวนที่ระบุไว้ในใบเสร็จรับเงิน ทำให้คนงานเสียเปรียบมาก ปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีมาตรการใดที่จะคุ้มครองคนงานให้ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องค่าบริการ ซึ่งไม่ใช่คนงานระดับการศึกษาประถม ๔ หรือประถม ๗ เท่านั้นที่ประสบปัญหา นี้ แม้ระดับการศึกษาสูงก็ยังขาดมาตรการที่จะผูกมัดผู้จัดหางานให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าบริการทั้งหมดคืนให้แก่คนงาน

ผู้เขียนขอ เสนอว่าควรกำหนดในกฎกระทรวงว่าการจ่ายค่าบริการควรจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือตราห์ โดยระบุไว้ว่าจ่ายเป็นค่าบริการในการจัดหางานและส่งจ่ายให้แก่ผู้จัดหาคนคนใด มาตรการนี้จะช่วยตัดปัญหาการจ่ายเงินก่อนได้งานหรือจ่ายเงินหลังจากได้งาน ซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะจ่ายหลังจากได้งานมีความหมายว่าได้ไปถึงต่างประเทศแล้ว หรือเพียงตกลงเซ็นสัญญาการจ้างงาน เพราะถ้ารอจนเดินทางไปทำงานต่างประเทศแล้วผู้จัดหางานอาจขาดเงินหมุนเวียนจะทำให้คนงานมีหลักฐานในการรับเงินจากผู้จัดหางานเต็มตามจำนวนที่จ่ายให้จริงและมีหลักฐานการรับเงินที่ธนาคารโดยคนงานเก็บใบเสร็จรับเงินในการซื้อตัวแลกเงินไว้เป็นหลักฐานไว้ติดตามเมื่อเกิดปัญหา และเมื่อผู้จัดหางานไปรับเงินก็สามารถตรวจสอบ กับธนาคารได้ นอกจากนี้ธนาคารอาจให้ความช่วยเหลือในด้านเงินกู้ก็จะดำเนินการช่วยเหลือคนงานได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยปกติคนงาน



ก็จำเป็นต้องใช้บริการของธนาคารอยู่แล้วในการเปิดบัญชีเพื่อส่งเงินกลับ คิดว่ามาตรการนี้ธนาคารคงให้ความร่วมมือ เพราะธนาคารพยายามปล่อยเงินกู้หรือหาเงินฝากอยู่แล้ว และปรากฏว่ามาตรการช่วยเหลือประชาชนในการจ่ายเงินสำหรับค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าเหมาเบียร์รถยนต์ ค่าไฟฟ้า ก็ได้รับความร่วมมือด้วยดี โดยธนาคารมิได้เรียกผลตอบแทนจากการบริการเหล่านั้นเลย มาตรการอันนี้จะป้องกันการรับค่าบริการเกินที่กฎหมายกำหนดได้ด้วย ถ้าผู้จัดหางานปฏิเสธการรับตัวแลกเงินหรือเช็คโดยอ้างว่าไปถอนเป็นเงินสดได้ยาก ขอให้คนงานจ่ายเป็นเงินสด แต่คนงานต้องขอให้ผู้จัดหางานออกใบเสร็จรับเงินให้ ถ้าไม่มีให้สงสัยก่อนจะถูกหลอกและไม่ควรจ่ายเงิน

๖. การควบคุมและการตรวจสอบสำนักงานจัดหางาน ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ กล่าวว่า "นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการจัดหางานของผู้ขออนุญาตจัดหางาน ตลอดจนบัญชีและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในสำนักงานจัดหางาน หรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานดังกล่าว ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร ในการปฏิบัติให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่อธิบดีกำหนดต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง" จะเห็นว่าเป็นมาตรการที่รัดกุม แต่ในทางปฏิบัติมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทำให้การตรวจและควบคุมสำนักงานจัดหางานทำได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งการตรวจสอบควรมีตารางกำหนดเวลาออกตรวจ เช่น อาจทำเดือนละ ๒-๓ ครั้ง

ในการตรวจสอบพบว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดหางานในเขตท้องที่ต่างจังหวัด หรือผู้ที่ได้จดทะเบียน เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดหางานในเขตต่างจังหวัด ได้มาเปิดดำเนินการจัดหางานในเขตท้องที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร ได้มีได้มีการยื่นคำขอย้ายข้ามเขตเข้ามาดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นการชั่วคราวจากนายทะเบียนประจำจังหวัดที่ตนได้รับอนุญาตแต่อย่างใด อันทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดหางานในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ทั้ง ๆ ที่การเข้ามาเปิดการดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นการข้ามขั้นตอนของระเบียบแบบแผนของทางราชการ ดังนั้น จึงเห็นควรแนะนำขั้นตอนและระเบียบแบบแผนที่ถูกต้องให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานในท้องที่ต่างจังหวัด เพื่อที่จะได้ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป และควรมีการตักเตือนผู้ที่ได้รับอนุญาตรายนั้น ๆ ด้วย

ผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดหางานในเขตท้องที่ต่างจังหวัดบางราย ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นมาดำเนินการจัดหางานในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีได้จดทะเบียนให้บุคคลนั้น ๆ เป็นตัวแทนหรือลูกจ้าง ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาแก่คนงานแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตรายนั้นปฏิเสธที่จะรับผิดชอบ ทั้ง ๆ ที่คนงานรายนั้น ได้จัดส่งไปทำงานโดยผ่านใบอนุญาตของตน ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าจงใจที่จะทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งเห็นควรที่จะมีมาตรการในการพิจารณาใบอนุญาตของผู้รับอนุญาตรายนั้นโดยเคร่งครัดตามกฎหมาย

คนหางานส่วนใหญ่ซึ่งมีภูมิลำเนาในเขตต่างจังหวัด และเดินทางมาสมัครไปทำงานในต่างประเทศกับผู้จัดหางานในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครนั้น ไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดใด ๆ โดยคนงานเหล่านั้นมีความเชื่อถือว่าจะต้องได้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยการจัดส่งของผู้จัดหางานรายนั้น ไม่ว่าผู้จัดส่งนั้นจะได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการหลอกลวง ฉ้อโกงกันขึ้นมากมาย อีกทั้งจังหวัด แม้กระทั่งบางรายได้เดินทางไปทำงานแล้วก็ยังคงต้องประสบความเดือดร้อนต่าง ๆ นานา ซึ่งเห็นควรจะให้ต่างจังหวัดได้มีประกาศชี้แจงให้คนงานทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทราบโดยทั่วกันเพื่อป้องกันปัญหาอันอาจเกิดขึ้นในภายหลัง

๗. การใช้ชื่อสำนักงานจัดหางาน ปรากฏว่าผู้จัดหางานมักมีการเปลี่ยนชื่อสำนักงานให้แตกต่างจากชื่อสำนักงานที่จดทะเบียนไว้กับกรมแรงงาน ทำให้การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ยากลำบาก ฉะนั้นเพื่อให้ผู้จัดหางานได้ปฏิบัติตามถูกต้องจึงไม่ควรเปลี่ยนแปลงชื่อของสำนักงานให้แตกต่างจากที่จดทะเบียนไว้กับกรมแรงงาน ยกเว้นจะได้รับการอนุญาตจากกรมแรงงานเท่านั้น

#### ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

๑. ผู้จัดหางานควรรวมตัวกันเป็นสมาคมขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม คอยดูแลให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ช่วยในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศร่วมกับรัฐบาล และช่วยขจัดสำนักงาน "เถื่อน" ให้หมดไปหรือสำนักงานจดทะเบียนที่ปฏิบัติไม่อยู่ในระเบียบวินัยก็ช่วยตักเตือน หรือมีการแข่งขันกันเองมากเกินไป โดยแย่งคำขอตำแหน่งงานอาจมีผลกระทบถึงตลาดแรงงาน และอาจมีสำนักงานบางแห่งล้มละลายได้ หรือกลั่นแกล้งกันจนวงการนี้ระส่ำระสาย ซึ่งควรให้ความร่วมมือกันมากกว่า แล้วแข่งขันกับชาติอื่นก็จะให้ประโยชน์แก่ประเทศมากหรือสมาคม

ควรร่วมกันไปหาช่วงงานก็จะทำให้การจัดส่งคนงานได้มากขึ้น

๒. รัฐควรส่งเสริมการนำเงินกลับมาลงทุนของคนงานหรือป้องกันมิให้คนงานใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย เช่น อาจแนะนำให้ซื้อที่ดิน เครื่องจักรการเกษตร ซื้อปุ๋ยพืชพันธุ์และกิจการอื่น ได้แก่ การตั้งร้านขายของชำ ร้านตัดผม ดัด เลื้อย เสริมสวย ค้าวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ

๓. จัดส่งรายชื่อ นายจ้างที่มีพฤติการณ์ไม่ดีไปยังสำนักงานจัดหางานต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างต่างประเทศไปสร้างปัญหาให้ผู้จัดหางานหรือคนงานอีก

๔. เมื่อคนงานจ่ายเงินไปแล้วผู้จัดหางานควรบอกให้คนงานทราบระยะเวลาหรือกำหนดการที่แน่นอนในการเดินทาง เพื่อให้คนงานได้เกิดความมั่นใจว่าจะได้งานทำแน่นอนมิใช่เป็นการสูญเงินเปล่า

๕. การเดินทางไปทำงานต่างประเทศ บางครั้งเกิดอันตรายได้เพื่อเป็นการประหยัความเดือดร้อนของคนงานที่ทำงานได้เพียง ๑-๒ เดือน มีอุบัติเหตุเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตาย โดยที่ทางครอบครัวยังเป็นหนี้อยู่ และยังมีภาระใช้จ่ายในครอบครัว การเล่าเรียนของบุตร ควรแนะนำให้ผู้เดินทางไปทำงานต่างประเทศซื้อประกันแบบกลุ่มโดยมีสัญญา ๑ ปี ค่าประกันภัยประมาณ ๓๐๐-๕๐๐ บาท แต่คุ้มครองเป็นเงิน ๑-๒ แสนบาท เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นอาจต้องใช้เวลารอเงินทดแทนจากบริษัทนายจ้างนานเป็นปี ซึ่งเงินจากบริษัทประกันก็จะพอช่วยได้บ้าง

๖. ผู้จัดหางานต้องอธิบายเกี่ยวกับการทำงานในประเทศนายจ้างให้คนงานรู้ให้มากที่สุดซึ่งมักพบว่าปัญหาหนึ่งที่ทำให้คนงานไม่พอใจคือ ในระหว่างทดลองงาน นายจ้างอาจหมุนเวียนคนงานไปทำงานอย่างอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากตำแหน่งงานที่คนงานสมัครมา เพื่อให้รู้ถึงความสามารถที่แท้จริงของคนงาน เพราะบางครั้งผู้จัดหางานจัดส่งคนงานที่ไม่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งไป ซึ่งการหมุนเวียนงาน (Rotate) จะช่วยให้สามารถเลือกงานที่เหมาะสมแก่คนงานได้ หรือในกรณีที่โครงการนี้เสร็จแต่สัญญาจ้างยังไม่ครบกำหนด นายจ้างอาจมอบงานในหน้าที่ใหม่ ถ้าผู้จัดหางานได้ทำความเข้าใจกับคนงานแล้วจะช่วยลดปัญหาความไม่พอใจหรือมีการเรียกร้องจากคนงานได้

๗. คนงานควรร่วมกันจัดตั้งสมาคมของคนงานขึ้น เพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายนายจ้างเพื่อป้องกันสิทธิและประโยชน์ที่ตนพึงได้รับ แต่สมาคมนั้นจะต้องปฏิบัติงานทุกอย่างโดยสุจริต

### รัฐบาลควรจัดส่งคนงานเองทั้งหมดหรือไม่

มีแนวความคิดของหลายฝ่ายเห็นว่าเนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศมากมาย และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดแก้ปัญหาได้ จึงเสนอว่าควรให้รัฐจัดส่งคนงานเพียงผู้เดียวโดยให้เหตุผลว่า

๑. เพื่อเป็นหลักประกันในการกลั่นกรองคัดเลือกคนงานไทยที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนมีความประพฤติดีให้แก่นายจ้างในต่างประเทศ เพื่อรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของคนงานไทยให้ดีที่สุด
๒. ส่งเสริมให้มีการจ้างคนงานไทยด้วยวิธีการติดต่อระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล และรัฐบาลต่อนายจ้างต่างประเทศที่เป็นเอกชน
๓. เพื่อเป็นหลักประกันให้คนงานไทยได้มีสภาพการจ้างงาน อัตราค่าจ้าง เงื่อนไขสัญญาและข้อตกลงในการทำงานที่เหมาะสมสำหรับการทำงานในต่างประเทศ
๔. เพื่อพัฒนาฝีมือคนงานโดยให้สามารถสนองความต้องการของนายจ้างต่างประเทศได้ ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้เพิ่มปริมาณและคุณภาพของคนงานให้ดีขึ้น เพิ่มขีดความสามารถในการฝึกอาชีพให้ดำเนินการฝึกช่างสาขาต่าง ๆ เพื่อเป็นการทดแทนช่างฝีมือที่ออกไปทำงานนอกประเทศ
๕. ป้องกันปัญหาการหลอกลวงคนงานและทำให้คนงานมั่นใจว่าจะได้ทำงานจริง
๖. คนงานไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก เช่น ไม่ต้องเสียค่านายหน้า ซึ่งต้องจ่ายให้แก่สำนักงานจัดหางานหรือ "สาย" ประมาณ ๒๐,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐ บาท และต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าทำหนังสือเดินทางและค่าลดชั้นตอนประมาณ ๒,๐๐๐ - ๔,๐๐๐ บาทต่อ ๑ เล่ม (หมายถึงการรับบริการจัดทำหนังสือเดินทางโดยสำนักงาน) ค่าใช้จ่ายส่วนตัวเพื่อเดินทางเข้ามาติดต่อกับสำนักงานในกรุงเทพมหานครประมาณ ๒,๕๐๐ - ๓,๕๐๐ บาท ซึ่งบางครั้งต้องเดินทางมาติดต่อหลายครั้งกว่าจะได้งาน ค่าสมัครงานประมาณ ๑๐๐-๒๐๐ บาท ค่าทดสอบความสามารถและตรวจสุขภาพประมาณ ๑,๐๐๐ บาท ค่าสอบทะเบียนประวัติอาชญากรรมประมาณ ๑,๐๐๐ บาท ค่าวีซ่า ค่าเลื่อยพิมพ์ ค่าแปลเอกสาร ค่าโทรเลข และอื่น ๆ อีกประมาณ ๗๐๐-๘๐๐ บาท จะเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ฉะนั้นคนงานที่ไปทำงานต่างประเทศจะต้องมีฐานะดีในหมู่บ้าน หรือมีความเชื่อถือแก่นายทุนในหมู่บ้านจึงสามารถกู้เงินได้ อย่างไรก็ตามแม้คนงานเสียเงินค่าทำหนังสือเดินทาง

ค่าสอบทะเบียนประวัติ ค่าตรวจโรคแล้วแต่ก็อาจไม่ได้เดินทาง เพราะถูกอ้างว่าผู้สมัครขาดคุณสมบัติที่นายจ้างต้องการ ดังนั้นถ้ารัฐบาลจัดส่งก็จะทำให้คนงานมั่นใจมากขึ้น

ถ้ารัฐบาลต้องการจัดส่งคนงานเพียงผู้เดียวอาจทำได้แต่ต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานให้ดีขึ้น โดยจัดตั้งหน่วยงานให้มีอิสระของตัวเอง และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานเทียบเท่าเอกชน มีสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน เช่น โอกาสก้าวหน้าของข้าราชการ ผลตอบแทนที่คุ้มค่า และหน่วยงานที่ต้องมีรายได้ของตนเอง เช่น เก็บจากนายจ้างชาวต่างประเทศและผู้ประมูลงาน ที่นำคนงานไปทำงานต่างประเทศ ยกเว้นระดับรัฐต่อรัฐไม่เสียค่าใช้จ่าย และมีมาตรการอื่น ๆ เช่น

๑. จัดทำแผนเกี่ยวกับการตลาดแรงงาน พยากรณ์ตลาดแรงงาน กำหนดเป้าหมายของจำนวนคำขอตำแหน่งงาน (Order) และพยายามปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

๒. จัดระบบการทำงานโดยการประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการควบคุมเพื่อให้งานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ถ้ามีสิ่งไหนผิดพลาดให้รีบแก้ไขโดยเร็ว

๓. คัดเลือกผู้ปฏิบัติงานให้เพียงพอและสนับสนุนด้านงบประมาณ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจะต้องซื่อสัตย์ สุจริตต่อหน้าที่

๔. มีการกระจายอำนาจไปในต่างจังหวัดให้สามารถคัดเลือกคนงานส่งเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อจัดส่งไปทำงานต่างประเทศต่อไป ซึ่งการคัดเลือกคนงานจะต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม โดยคำนึงถึงความสามารถของคนงานมิใช่เป็นการเล่นพรรคพวก

๕. ปรับปรุงรายได้และสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เพราะข้าราชการมักขาดแรงจูงใจ ทำให้ปฏิบัติงานช้า อย่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาขีดความสามารถของรัฐบาลในปัจจุบันแล้วเห็นว่าควรดำเนินการเช่นเดิมคือให้เอกชนและรัฐบาลจัดส่งคนงานด้วยกัน ซึ่งจะเหมาะสมกับขีดความสามารถของรัฐบาลมากกว่าโดยพิจารณาจากงบประมาณ อัตราค่าจ้าง ความรู้ความสามารถของข้าราชการที่รับผิดชอบ ขอบข่ายของระเบียบและกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในปัจจุบันและภาวะอื่น ๆ ของรัฐที่จำเป็นต้องดำเนินการในการช่วยเหลือประชาชนทั้งประเทศ เพราะหน่วยงานภาคเอกชนมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านธุรกิจการตลาดแรงงานมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านกำลัง

คนหรือแรงจูงใจในการประกอบธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะมาดำเนินธุรกิจด้านนี้แข่งขันกับภาคเอกชน เพราะอาจเป็นการหยิบนีตลาดแรงงานให้ต่างชาติก็ได้ แต่รัฐควรส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคนงานผู้ตั้งฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการตัดสินใจของคนงาน สอดส่องดูแลมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันจนเกินไป

ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องเตรียมตัวรับสถานการณ์คือ ปัญหาการกลับมาของแรงงานไทย เช่น สิงคโปร์มีนโยบายงดการจ้างแรงงานต่างชาติ หรือกรณีที่ประเทศแถบตะวันออกกลางงดการรับแรงงานต่างชาติกระชั้นหัน หรือการก่อสร้างถึงจุดอิ่มตัว คนงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกก่อสร้างจะกลับมาเป็นจำนวนมาก เมื่อนั้นรัฐต้องมีภาระต้องรับผิดชอบ เพราะคนงานที่กลับมาบางคนต้องมาเริ่มงานใหม่เนื่องจากประสบการณ์ที่สะสมมาอาจไม่สามารถนำมาใช้ในปะเทศบ้านเกิดได้

#### ข้อเสนอแนะ

รัฐควรกำหนดมาตรการในการหางานให้คนงานเหล่านี้ได้แก่

##### (ก) สาขาเกษตร

(๑) ให้การสนับสนุนและผลักดันให้เกิดการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับโครงการและเทคโนโลยีที่มุ่งให้มีการใช้แรงงานให้มากขึ้น

(๒) สนับสนุนโครงการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้แรงงานมากในชนบท เช่น การขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวในเขตชลประทาน การใช้พันธุ์ข้าว กข. ทั้งในฤดูนาปีและนาปรัง เป็นต้น โดยแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เช่น การชลประทาน การคมนาคม พ่อค้าคนกลาง ทาดลาดให้เกษตรกร หาแนวทางประกันราคาพืชผล เพื่อให้เกษตรกรสามารถดำรงอาชีพนี้ได้

(๓) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการจัดนิคมการเกษตร ซึ่งจะช่วยให้มีการใช้แรงงานต่อหน่วยพื้นที่เพิ่มขึ้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วย

(๔) สนับสนุนให้มีการฝึกอบรมแรงงาน (วัยหนุ่ม-สาว) โดยเฉพาะที่มีความรู้ปานกลาง แต่ไม่ได้เรียนต่อให้เกิดอาชีพที่มีการจ้างงานในตัวเอง เช่น การตัดผม-ตัดผม การตัดเย็บเสื้อผ้า การซ่อมเครื่องสูบน้ำ วิทยุ โทรทัศน์ และจักรยานยนต์ เป็นต้น

(๕) ส่งเสริมการปศุสัตว์ การประมง และการกลสิกรรมที่ผลิตสินค้ามีค่าต่อหน่วยสูงและต้องการแรงงานมาก

(๖) ให้มีโครงการสร้างงานในชนบทอีกระยะหนึ่ง โดยเน้นพื้นที่เขตกึ่งชนบทแน่นอนและให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาชนบทแบบใหม่ เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล และการจ้างงานต่ำระดับ

(๗) ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน และอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งมีแนวโน้มต้องการแรงงานเป็นสัดส่วนสูงและให้อุตสาหกรรมทุกประเภท ทุกขนาด กระจายออกไปสู่ภูมิภาค และชนบทอย่างเหมาะสม

(ข) นอกสาขาเกษตร

ส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น โดยให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ คือ งดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบอุปกรณ์ที่ใช้ในอุตสาหกรรม งดเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ซึ่งได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อันเป็นผลผลิตจากอุตสาหกรรมภายใน ๕ ปี อนุญาตให้นำเงินออกนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศได้ ในเมื่อเงินนั้นเป็นเงินลงทุนหรือเป็นผลกำไรอันเกิดจากเงินลงทุนที่มาจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังให้สิทธิพิเศษอื่นอีกหลายประการ

สรุปได้ว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในการบริหารการจัดหางานต่างประเทศของกรมแรงงานนั้น มาตรการที่สำคัญอันดับแรกที่สามารถดำเนินการได้ก่อนในขณะนี้ คือ ต้องทำการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ ให้คนงานเข้าใจการไปทำงานต่างประเทศให้ดีขึ้น เพื่อป้องกันการหลอกลวงคนงาน เพราะการไปทำงานต่างประเทศมักจะมีสาเหตุจากการชักนำและการเลี้ยนแบบกัน ดังนั้นการไปทำงานต่างประเทศจึงมีลักษณะคล้ายเส้นใยที่ติดต่อกัน ซึ่งรัฐจะต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องมากกว่าจากแหล่งอื่น ๆ ที่พยายามบิดเบือนความจริง ด้านการประชาสัมพันธ์จะต้องทำกันอย่างจริงจังและช่วยเหลือกันหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและสื่อมวลชนต่าง ๆ มาตรการต่อมาคือการรีบเร่งแก้พระราชบัญญัติจัดหางานโดยเร็วที่สุด และมาตรการในการจัดระบบการส่งคนงานให้ถูกต้องและรัดกุม ขจัดการลักลอบส่ง "เถื่อน" ให้หมดไป ซึ่งมาตรการทั้ง ๓ ที่กล่าวมาแล้วจะช่วยลดปัญหาการหลอกลวงคนงานได้ มาตรการต่อไปที่ควรพิจารณาคือ การส่งเสริมและพัฒนาขยายการจัดส่งคนงานให้มากขึ้นโดยจัดโครงสร้างของกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศให้มีระบบการทำงานที่ดีขึ้น มีหน่วยงานที่จะปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอ มีกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่เหมาะสมจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ