

บทที่ 13

การคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของไทย

1. การอพยพออกของแรงงานไทย

จากสถิติข้อมูลที่มีอยู่ปรากฏว่าจากอดีตถึงปัจจุบันมีคนไทยไปทำงานอยู่ในต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยโดยเฉพาะที่สหราชอาณาจักร และอังกฤษซึ่งมีแรงงานไทยเข้าไปทำงานอยู่มากกว่าประเทศอื่น นอกจากนั้นในระยะไม่นานมานี้ก็มีแรงงานไทยเข้าไปทำงานอยู่ในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางเป็นอันมาก และเนื่องจากกลุ่มประเทศตะวันออกกลางนี้ยังต้องการแรงงานต่างชาติอีกมาก ก็ทำให้แนวโน้มที่แรงงานไทยจะอพยพออกไปมากขึ้น

สถิติการอพยพออกของแรงงานไทยไปสู่ประเทศที่สำคัญทั้ง 3 แยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1 แรงงานไทยในสหราชอาณาจักร

ในช่วงเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรประจำประเทศไทยได้ออกหนังสืออนุญาตให้คนไทยเข้าประเทศของตนทั้งประเภท Immigrant visas และ Nonimmigrant visas เป็นจำนวนกว่า 1 แสนคนดังสถิติที่แสดงในແຕลະປິດນີ້

ตารางที่ 1

จำนวนคนไทยที่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศสหราชอาณาจักร

จำนวน : คน

ปี ก.ศ.	Immigrant visa	Nonimmigrant visa	รวม
1966	159	3,361	3,520
1967	302	4,451	4,753
1968	509	6,257	6,766
1969	1,169	8,657	9,826
1970	199	9,028	9,227
1971	245	7,871	8,116
1972	3,504	10,056	13,560
1973	3,534	10,650	14,184

ปี ค.ศ.	Immigrant visa	Nonimmigrant visa	รวม
1974	3,476	11,808	15,284
1975	4,835	12,907	17,742
1976	4,273	13,074	17,347
1977 (มค.-มิย.)	1,014	5,600	6,614
รวม	23,219	103,720	126,939

ที่มา : สถานเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรประจำประเทศไทย

จากปี 1966 ถึงเดือนมิถุนายน 1977 ปรากฏว่ามีคนไทยที่ได้รับอนุญาตให้เข้าสหราชอาณาจักรเป็นจำนวนถึง 126,939 คน โดยแยกประเภทเป็น Immigrant visa จำนวน 23,219 คน และ Nonimmigrant visa จำนวน 103,720 คน คนไทยที่ได้รับอนุญาตให้เข้าสหราชอาณาจักรในประเภท Immigrant หรือผู้ที่ขออนุญาตอยู่อาศัยเป็นประจำตลอดไปย่อมมีสิทธิในการทำงานตามกฎหมายเมื่อันประชาชัchanของสหราชอาณาจักร คาดว่าผู้ที่ถือวีซ่าประเภทนี้จะทำงานประมาณ 13,000–14,000 คน¹ ส่วนประเภท Nonimmigrant ซึ่งประกอบไปด้วยนักเรียน, นักท่องเที่ยว, นักธุรกิจ, นักการท่องเที่ยว นั่นไม่มีสิทธิในการทำงานเนื่องจากมีกฎหมายห้ามไว้ เ特กนีช้อยกเว้นให้กับคนงานชั่วคราวและคนฝึกหัดงานที่ได้รับอนุญาต และนักศึกษาที่จำเป็นจะต้องปฏิบัติงานอันเกี่ยวเนื่องกับวิชาที่ศึกษา หรือด้วยความจำเป็น โดยต้องได้รับอนุญาตก่อน อย่างไรก็ได้เชื่อว่านักเรียนและนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่กำลังทำงานอยู่ในสหราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งคาดได้ว่าจะมีผู้ถือวีซ่าประเภทนี้ที่ทำงานอยู่ราว 30,000 คน²

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในช่วงเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา มีคนไทยเดินทางไปทำงานที่สหราชอาณาจักรประมาณ 43,000–44,000 คน โดยเป็นผู้ถือวีซ่าประเภทที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายประมาณร้อยละ 32 ของคนไทยที่ไปทำงานทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 68 ของผู้ไปทำงานเป็นผู้ถือวีซ่าประเภทที่ไม่มีสิทธิ์ทำงานตามกฎหมาย

เนื่องจากข้อมูลที่มีนั้นไม่ได้แยกประเภทของงานที่แรงงานไทยเข้าไปทำงานในสหราชอาณาจักร เอาไว้จึงยากที่จะวิเคราะห์ให้ละเอียดได้ อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันค่อนข้างแน่นอนว่าในหมู่คนไทยที่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายในสหราชอาณาจักรนั้น ส่วนใหญ่เป็นแพทย์และพยาบาล นอกจากนั้นก็เป็น

¹ ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย แรงงานไทยในต่างประเทศ, เอกสารໂร涅ียวของธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2523

² Ibid., P. 8

กำลังคนที่มีคุณภาพสูงในสาขาต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่มากเท่าสาขาแพทย์ การอพยพไปทำงานลักษณะนี้ เป็นสาเหตุของปัญหา brain drain ของประเทศไทยด้วย ส่วนการอพยพเข้าไปทำงานโดยไม่ ถูกกฎหมายนั้น ถึงแม้จะมีจำนวนมากแต่ก็กล่าวได้ว่าไม่สู้จะมีผลกระทบต่อประเทศไทยนัก เพราะผู้ที่ออกไปประกอบนี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิผลอยู่ในประเทศไทย และจำนวนที่ออกไปก็ไม่นักถึงกับช่วยลดปัญหางานว่างงานในประเทศไทยได้ นอกจากนั้นคนเหล่านี้ ส่วนใหญ่เมื่อได้รายได้มาก็จะใช้จ่ายหาความสุขส่วนตัวอยู่ในสหราชอาณาจักร นั่นเอง ไม่ได้เก็บออมรายได้ ส่งกลับมาซึ่งประเทศไทยแต่ก็ยังได้

1.2 แรงงานไทยในอังกฤษ

จากการรวบรวมสถิติของกระทรวงว่าจ้างแรงงานของประเทศไทยอังกฤษ ปรากฏว่าจำนวน คนไทยที่ขออนุญาตเข้าไปทำงานในประเทศไทยระหว่างปี 1972 จนถึงเดือนมิถุนายน 1977 มีประมาณ 1,743 คน แต่จากการสถิติของคนไทยที่เข้าฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อขอไปทำงานในประเทศไทย อังกฤษระหว่างปี 1973-77 นั้นมีเพียง 293 คน ซึ่งน้อยกว่าสถิติของอังกฤษมาก ทั้งนี้โดยอาจเป็น เพราะแรงงานจำนวนมากออกไปทำงานทำโดยไม่ได้แจ้งให้กรมแรงงานทราบ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของคนไทยที่จะไปทำงานในประเทศไทยอังกฤษได้ลดลงตั้งแต่ปี 1976 เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นผลจากการที่อังกฤษได้มีการเข้มงวดต่อการทำงานของคนต่างชาติมากขึ้น

ตารางที่ 2
จำนวนคนไทยที่ทำงานในอังกฤษ (สถิติของประเทศไทยอังกฤษ)

ปี ค.ศ.	จำนวน (คน)
1972	126
1973	161
1974	685
1975	568
1976	154
1977 (มค.-มิย.)	49
รวม	1,743

ที่มา : หนังสือแรงงานไทยในต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยหน้า 10

สำหรับประเภทของอาชีพที่แรงงานไทยไปทำในประเทศอังกฤษนั้น สัดส่วนของประเภทอังกฤษไม่ได้แจ้งไว้ จึงมีเพียงแค่สถิติที่กรมแรงงานไทยรวบรวมไว้จากจำนวน 293 คน ซึ่งปรากฏว่าเป็นแรงงานสตรีถึงร้อยละ 80 และแรงงานส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเป็นพนักงานเสิร์ฟรองลงมาคืออาชีพภูมิเลี้ยงเด็ก พนักงานรับใช้ในโรงแรมและคนรับใช้ในบ้าน ตามลำดับ ส่วนอาชีพประเภทอื่นนี้บ้างเพียงเล็กน้อย

ตารางที่ 3
แรงงานไทยในอังกฤษจำแนกตามอาชีพและค่าจ้าง (ปี 1973-77)

ประเภทอาชีพ	จำนวน			อัตราค่าจ้าง (บาท/เดือน)
	ชาย	หญิง	รวม	
พนักงานเสิร์ฟ	45	123	168	1,776-2,664
หญิงเลี้ยงเด็ก	—	66	66	888-1,776
พนักงานรับใช้ในโรงแรม	—	24	24	2,960
คนรับใช้ในบ้าน	—	19	19	2,960
เด็กรับใช้	7	—	7	2,146
พนักงานต้อนรับ	4	—	4	3,550
พนักงานปรุงอาหาร	7	—	7	3,404
พนักงานทำความสะอาดห้อง	—	1	1	3,136
รวม	60	233	293	

ที่มา : กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย

1.3 แรงงานไทยในตะวันออกกลาง

แรงงานจากประเทศไทยเริ่มทยอยไปทำงานในตะวันออกกลางตั้งแต่ก่อนปี ก.ศ. 1975 มาแล้ว แต่ไม่ได้มีการรวบรวมสถิติข้อมูลไว้โดยที่การอพยพส่วนใหญ่ขณะนั้นเป็นการไปทำงานกันเองจากการติดต่อโดยตรงของบุษราษฎร์ที่เป็นนายจ้าง ซึ่งส่วนมากเป็นบริษัทของชาวอาเมริกันและชาวยุโรป การติดต่อโดยผ่านการควบคุมของกรมแรงงานไทยเพิ่งมีเป็นครั้งแรกในปี ก.ศ. 1975 โดยมีแรงงานไปทำงานในเพียง 2 ประเทศคือมาดากัสการ์ 968 คน และซาอุดิอาระเบีย 16 คน หลังจากนั้น

แรงงานที่อพยพไปทำงานในตะวันออกกลางก็ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4
จำนวนแรงงานไทยในตะวันออกกลางที่ขอนมุญาตผ่านกรมแรงงาน

ปี ประเทศ	1975 (สค.-ธค.)	1976	1977	1978	1979	1980	1981
บราซิล	968	960	776	1,050	75	306	388
ชาอดิอาราเบีย	16	327	2,855	8,502	7,657	9,990	9,806
ดูไบ	—	—	239	—	—	—	—
อิหร่าน	—	—	—	3,199	—	—	—
ญูเวต	—	—	—	2,176	188	958	608
อิมิเรท	—	—	—	262	146	757	59
กาตาร์	—	—	—	76	165	1,070	1,538
เยเมน	—	—	—	—	6	215	—
จอร์แดน	—	—	—	—	10	33	—
อิสราเอล	—	—	—	—	100	—	—
อิรัก	—	—	—	—	175	988	1,979
ลิเบีย	—	—	—	—	—	6,492	10,189
โอมาน	—	—	—	—	—	—	5
รวม	984	1,287	3,870	15,265	8,522	20,809	24,472

ที่มา : กองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ, กรมแรงงาน

อย่างไรก็ตาม จำนวนคนงานตามตารางข้างต้นนี้เป็นเพียงส่วนที่อยู่ในการควบคุมของกรมแรงงานเท่านั้น แต่จากข้อเท็จจริงแล้วยังมีแรงงานอีกจำนวนมากที่อพยพไปทำงานโดยไม่ผ่านการควบคุมของกรมแรงงานด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่นติดต่อสมัครงานกับบริษัทนายจ้างในตะวันออกกลางเอง หรือการที่บริษัทรับเหมาก่อสร้างในตะวันออกกลางได้เดินทางมาทำสัญญา

กันแรงงานเอง ซึ่งกรณีนี้ส่วนใหญ่แรงงานไทยกับนายจ้างมีรู้จักมาก่อนจากการที่ได้เคยทำงานร่วมกันสมัยเมธูราทพสหรัฐฯ อยู่ในประเทศไทย และการที่บริษัทหรือสำนักจัดหางานเอกชนลักษณะส่งคนงานไปโดยไม่ได้ขอนุญาตตามกฎหมายเดียวกัน เป็นต้น ทั้งนี้กรมแรงงานได้ทำการประมาณไว้ว่า ในปี ก.ศ. 1980 มีแรงงานไทยอยู่ในประเทศตะวันออกกลางทั้งหมดประมาณ 98,000 คน และในปี 1981 มี 159,000 คน โดยประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานอยู่มากที่สุดคือชาอุดิอาราเบีย รองลงมาคือสหราชอาณาจักร อิรัก นาห์เรน คูเวต กาตาร์ สหรัฐอาหรับอิมิเรท จอร์แดน และเยเมน ตามลำดับ ซึ่งการศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ตารางที่ 5
ประมาณการจำนวนแรงงานไทยในตะวันออกกลาง (ค.ศ. 1980-81)

ปี ประเทศ	1980	1981
ชาอุดิอาราเบีย	60,000	10,000
สหราชอาณาจักร	10,000	20,000
อิรัก	10,000	20,000
นาห์เรน	5,000	5,000
คูเวต	5,000	5,000
กาตาร์	2,000	3,000
อิมิเรท	2,000	3,000
จอร์แดน	2,000	2,000
เยเมน	-	1,000
รวม	98,000	159,000

ที่มา : กองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ, กรมแรงงาน

1.4 แรงงานไทยในประเทศอื่น ๆ

ปัจจุบัน ได้มีแรงงานไทยเดินทางไปประกอบอาชีพในประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ แทบที่สำคัญที่สุดก็คือสิงคโปร์ ซึ่งการพัฒนาประเทศทำให้เกิดความต้องการแรงงานหลายประเภทจากต่างประเทศ แรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในสิงคโปร์ส่วนใหญ่เป็นแรงงานกึ่งผู้มีอาชีวะเพื่อบรรฝึกหัดให้เข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมของสิงคโปร์ เช่น โรงงานทอผ้าและโรงงานประกอบ

ผลิตภัณฑ์ด้านอิเล็กทรอนิกหรือเครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีแรงงานประเภทฝีมือ เช่น ช่างซ่อมเครื่องบินและช่างต่อเรืออยู่อีกจำนวนไม่น้อยด้วย แรงงานที่ไปทำงานเหล่านี้ เกือบทั้งหมดมีจุดมุ่งหมายทางการเงินเป็นหลัก คือหวังจะไปทำงานเพื่อส่งเงินกลับมาเลี้ยงดูครอบครัวในประเทศไทย และมิได้เกิดที่จะตั้งหลักแหล่งอย่างถาวรอよ ในสิงคโปร์แต่อย่างใด

ตารางที่ ๘

จำนวนแรงงานไทยในบางประเทศที่ขออนุญาตผ่านกรมแรงงาน
(ณ ถึง ธันวาคม 2524)

ประเทศ	รวม	จัดส่งโดยสำนักงานหางาน	จัดส่งโดยกรมแรงงาน	จัดส่งโดยนายจ้าง
สิงคโปร์	1,594	606	959	29
บรูไน	261	261	—	—
ญี่ปุ่น	150	—	150	—
มาเก๊า	15	15	—	—
มาเลเซีย	73	—	—	73
รวม	2,093	882	1,109	102

ที่มา : กองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ, กรมแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลแรงงานในตารางข้างต้นนี้ก็เช่นเดียวกับกรณีแรงงานในตะวันออกกลาง กล่าวคือยังมีแรงงานจำนวนมากที่ไปทำงานโดยไม่ผ่านการขออนุญาตจากการแรงงาน เช่น ในกรณีของสิงคโปร์นั้น คาดกันว่ามีผู้ใช้แรงงานทำงานอยู่ถึงราว 1 แสนคน³ โดยที่ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมโรงงานนั้นประมาณร้อยละ 98 จะเป็นแรงงานสตรีและแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมก่อสร้างส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานชาย

2. กรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่สำคัญเป็นพิเศษของประเทศไทย

จากการพิจารณาถึงแรงงานไทยในต่างประเทศจากสถิติข้อมูลที่มีดังกล่าวข้างต้น ก็กล่าวได้ว่าเรื่องที่ควรสนใจพิจารณาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของไทยนั้นมีอยู่ 2 เรื่อง

³ วัชริยา โถสูง “ก่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ การศึกษาในกรณีของแรงงานไทยในสิงคโปร์” บทความประโคน การสัมมนาเรื่องแรงงานไทยในต่างประเทศ จัดโดยคณะกรรมการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ คณะกรรมการราษฎร์และสถาบันไทยศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 27 เมษายน 2525, หน้า 1

ด้วยกันคือ เรื่องการสูญเสียกำลังคนระดับสูงหรือ Brain Drain ซึ่งจะเป็นปัญหาของประเทศไทย กับการไปทำงานในตะวันออกกลาง ซึ่งมีแนวโน้มจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยในด้านลดการว่างงานและให้รายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ

2.1 ปัญหา brain drain กับประเทศไทย

โดยทั่วไปแล้วผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ประเทศไทยยังไม่ประสบการสูญเสียผู้มีความรู้ความชำนาญเนื่องจากการอพยพไปต่างประเทศมากนัก⁴ ทั้งนี้ เพราะว่าจากสถิติแล้ว การอพยพออกของผู้มีความรู้ความชำนาญสูงของไทยไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนรวมหรือโดยเปรียบเทียบกับประเทศไทยกำลังพัฒนาอื่น ๆ โดยเฉพาะในอดีตด้วยกันนั้นนับว่ายังต่ำมาก ตัวอย่างเช่น ในช่วงปี 1961-62 มีผู้จบปริญญาเอกเข้าทำงานในสหราชอาณาจักร 2 คนในขณะที่จากอินเดียนี 194 คน จากญี่ปุ่น 288 คน และจากเกาหลีใต้ซึ่งมีประชากรใกล้เคียงกับไทยก็ยังมีถึง 11 คน และแม้ว่าสถิติของสหราชอาณาจักรแสดงว่าการอพยพของคนไทยในลักษณะต่าง ๆ สู่สหราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 1961 เป็นต้นมา แต่ก็ยังปรากฏว่าจำนวนของผู้มีความรู้ความชำนาญสูงที่โอนสัญชาติเป็นอเมริกันนั้นก็ยังมีน้อยมาก และสำหรับผู้ไปศึกษาต่อในสหราชอาณาจักรที่เพิ่มจำนวนพัฒนาตนนั้น แนวโน้มที่จะโอนสัญชาติยังคงขึ้นชั้นต่ำ ความเสียหายของไทยเนื่องจากการสูญเสียกำลังคนระดับสูงนั้นไม่น่าจะมีมากนัก เมื่ออเจาจำนวนผู้อพยพออกที่ค่อนข้างน้อยนั้น ไปเปรียบเทียบกับกำลังคนระดับสูงชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยตามโครงการความร่วมมือกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งไทยได้รับผลดีอยู่ ทั้งนี้จะมีข้อยกเว้นก็ได้ในสาขาวิชาแพทย์และพยาบาลซึ่งไทยมีการสูญเสียออกไปมากที่สุดโดยไม่ได้รับการขาดชดเชย

2.1.1 ปัจจัยที่ทำให้กำลังคนระดับสูงของไทยมีแนวโน้มอพยพออกน้อย

การที่กำลังคนระดับสูงโดยทั่วไปนั้นมีแนวโน้มที่จะอพยพไปอยู่ต่างประเทศในด้านเทคนิคน้อยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากปัจจัยต่อไปนี้ คือ

(ก) ความเจริญทางเศรษฐกิจและการขาดแคลนกำลังคน

การที่ยังมีความขาดแคลนกำลังคนระดับสูงอยู่ในประเทศไทย และการที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว เป็นเหตุให้ความต้องการที่จะเกิดการอพยพออกของกำลังคนระดับสูงนั้นมีได้ไม่มากนัก

⁴ John L. Thurston, "East and Southeast Asia : an Overview" in the International Migration of High-Level Manpower, ed., The Committee on the International Migration of Talent (New York : Praeger Publishers, 1970) P. 92

ทั้งนี้เพื่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมและบริการสามารถสร้างงานใหม่ ๆ ทั้งในส่วนของรัฐบาลและเอกชนเข็นได้เป็นจำนวนมาก สำหรับคนที่มีความรู้ความชำนาญทางวิชาชีพ และเทคนิคในแต่ละปี

เป็นพระภารกิจสำคัญที่ยังมีอยู่ไม่นาน ประกอบกับการขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมและบริการนี้เองที่ทำให้เศรษฐกิจสามารถสร้างอาชีวศึกษาที่ไทยมีอยู่เข้าไว้ได้เป็นส่วนใหญ่ และจากการประมาณการของวางแผนกำลังคนในสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็ปรากฏว่า ประเทศไทยยังขาดแคลนกำลังคนด้านวิชาชีพและด้านเทคนิคอยู่มากในประเภทแพทย์ พยาบาล, นักพัชไร, ผู้บุริหารและผู้จัดการระดับสูง, วิศวกรและครุยวิชาชีพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อว่าด้วยการเพิ่มของเศรษฐกิจจะเป็นไปค่อนข้างลำบากใจ ซึ่งทำให้น่าจะคาดได้ว่าเศรษฐกิจจะสามารถสร้างอาชีวศึกษาที่มีความรู้ความชำนาญสูงที่เพิ่มขึ้นนั้นได้ต่อไปเรื่อย ๆ อย่างเห็นจะด้วย แต่ก็ยังมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ค่อนข้างรุนแรงอันอาจมากระทบกระเทือนต่อโอกาสการเข้าสู่การทำงานของเศรษฐกิจได้ ปัญหาด้านโครงสร้างดังกล่าวคือ ความไม่สมดุลย์ระหว่างเขตและระหว่างสาขาวิชาการผลิต ซึ่งก็คือการที่สาขาวิชาการเกษตรในเขตชนบทล้าหลังกว่าสาขาวิชานอกในเขตเมืองมาก อันเป็นผลให้แรงงานทุกรายดับมาตรฐานด้อยลงในเขตเมืองมากเกินไปจนเกิดสภาพล้นงานอย่างมาก ในขณะที่มีการขาดแคลนแรงงานในชนบท โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้กำลังคนในระดับสูง

(๗) การพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ระบบอุดมศึกษาของไทยนั้นเมื่อว่าในช่วงหลัง ๆ จะสามารถผลิตบัณฑิตเพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็วมากเกินไปในหลายสาขาวิชาที่ขาดแคลน แต่การมีมากเกินไปอาจบัณฑิตเหล่านั้นก็มิใช่อยู่ในลักษณะที่ทำให้เกิด brain drain ได้มาก เนื่องจากส่วนใหญ่จากสาขาวิชาที่ต่างประเทศไม่มีความต้องการ อันได้แก่สาขาวิชลปศาสตร์, กฎหมายและสังคมศาสตร์ ทำให้โอกาสของการอพยพออกจากกลุ่มนักบัณฑิตเหล่านี้มีน้อย

นับเดือนปี ๑๙๖๐ เป็นต้นมา อัตราการขยายตัวของการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นมาติดต่อกัน ซึ่งการขยายตัวนี้ส่วนหนึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการผู้ต้องการศึกษาที่อ่อนในระดับสูง ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากเข่นเดียวกับประเทศไทยกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตามในช่วงปี ๑๙๖๐-๖๖ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมากนั้น ส่วนใหญ่ไม่มีการวางแผนถึงการผลิตบัณฑิตในแต่ละสาขาวิชเลย เป็นผลให้สาขาวิชาที่มีการขยายตัวเร็วที่สุดมี คือ สาขาวิชสังคมศาสตร์ ซึ่งเรื่องนี้ตรงข้ามกับประเทศไทยเช่นบางประเทศที่มี brain drain สูง เช่น เกาหลีและไต้หวัน ซึ่งมีการวางแผนกำลังคนที่พยาบาลเน้นหนักในการผลิตบัณฑิตทางวิทยาศาสตร์เป็นอันมาก แม้ว่าประเทศไทยในตอนหลัง ๆ จะมีการวางแผนกำลังคนในทำงดีขึ้นนั้นก็ตาม แต่ปริมาณการผลิตบัณฑิตใน

แต่ละปีส่วนใหญ่ก็ยังเป็นสาขาวิชาศิลปศาสตร์และสังคมศาสตร์อยู่นั่นเอง เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรสำหรับไปใช้ในการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ

จากแนวโน้มในปัจจุบันนั้น ทำให้คาดได้ก่อนข้างแน่นอนว่า ประเทศไทยกำลังมุ่งไปสู่ภาวะการมีส่วนเกินของผู้มีความรู้ความชำนาญระดับสูงอย่างแน่นอน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว แม้ brain drain จะน้อยก็อาจเกิดปัญหาด้านอื่นคือ การว่างงานของกำลังคนระดับสูงขึ้นในบางสาขาอย่างแน่นอน นอกจากจะมีการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการศึกษาของประเทศไทยเสียใหม่ ให้มีคุณภาพไปพัฒนาส่วนชนบทอีกมีความต้องการกำลังคนอยู่มากนั้นได้

(ก) ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรม

ลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมไทยอาจมีส่วนสำคัญที่ทำให้การอพยพออกมีไม่นักเหมือนประเทศในเอเชียอื่น ๆ หลายประเทศ โดยสิ่งที่สำคัญคือความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยเฉพาะการที่คนเชื้อชาติต่าง ๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยนั้นสามารถผสมผสานอยู่ร่วมกันในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี ทำให้ไม่มีปัญหารุนแรงเรื่องคนกลุ่มน้อยอันจะเป็นเหตุให้คนกลุ่มน้อยนี้อพยพออกไป นอกจากนั้นในส่วนของระบบการเมืองของไทยนั้นแม้จะมีการปฏิรูประหารบอยครั้งและอยู่ภายใต้การคุกคามจากประเทศใกล้เคียง แต่สถานการณ์ก็ไม่รุนแรงมากจนเกินไปอันจะทำให้คนส่วนใหญ่เกิดเสียหวั่น

ในส่วนของผู้ไปศึกษาต่อในต่างประเทศปรากฏว่า อัตราการกลับคืนมาก่อนข้างสูง ซึ่งก็เป็น เพราะผู้ที่กลับมานั้นออกจากจะไม่ถูกกีดกันแล้ว ยังได้รับการยอมรับเป็นอย่างดีและมีเกียรติด้วย นอกจากนั้นส่วนใหญ่ของนักศึกษาไทยในต่างประเทศโดยเฉลี่ยในระยะก่อน ๆ นั้นมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงอยู่แล้ว การกลับเข้ามาโดยได้รับบริ眷ญาจากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาร้ายก็จะยิ่งเพิ่มเกียรติให้แก่ครอบครัวมากยิ่งขึ้น พากษาจึงกลับมาไม่ใช่เพื่าระมังงานให้ทำรออยู่ท่านั้น แต่มาเพื่อขยายฐานะของครอบครัวซึ่งจะเป็นเครื่องประกันแก่เขาถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมตลอดจนชีวิตที่สุขสนายด้วย

อย่างไรก็ตามจากสภาพกำลังคนที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ปัจจัยทางวัฒนธรรมและการเมืองข้างต้นก็อาจเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยย่อมหมายถึงว่า ผู้จบปริญญาในประเทศไทยที่มีจากชนชั้นสูงนั้นจะมีสัดส่วนน้อยลงกว่าแต่ก่อน และดังนั้นการมีหลักประกันในงานและความก้าวหน้าของบัณฑิตมหาวิทยาลัยที่ได้จากการมั่งคั่งของครอบครัวก็จะมีน้อยลง และความโน้มเอียงที่จะอพยพมีมากขึ้น นอกจานนั้นนักศึกษาที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศส่วนมากยังมีแนวโน้มว่าจะมีผลประโยชน์ตอบแทนต่ำลงกว่าเดิมหากกลับมาอย่างประเทศไทยเมื่อเทียบกับคนรุ่นก่อนด้วย เช่นเดิมผู้จบ

ปริญญาจากสหรัฐฯ หากเข้ารับราชการจะได้รับเงินเดือนสูงกว่าผู้จบปริญญาระดับเดียวกันในประเทศไทย แต่ปัจจุบันได้รับเงินเดือนเท่ากัน เป็นต้น ดังนั้นโอกาสที่จะไม่กลับประเทศของผู้ศึกษาต่อจึงมีมากขึ้น

2.1.2 การอพยพออกของแพทย์และพยาบาล

ถึงแม้ว่าปัญหา brain drain ของประเทศไทยยังไม่มีผลเสียมากถึงขั้นที่จะเป็นปัญหาร้ายแรงโดยทั่วไปคือ ในปัจจุบันก็มีสาขางานที่กำลังมีปรากฏการณ์ brain drain มากพอที่จะเรียกร้องความสนใจได้ สาขานี้คือสาขาวิชาการแพทย์และพยาบาล ในที่นี้จะได้ทำการพิจารณาปัญหา brain drain ของสาขานี้ตลอดจนพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขที่อาจเป็นไปได้ด้วย

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยขาดแคลนแพทย์และพยาบาลเป็นอันมาก โดยในด้านของแพทย์นั้น ถึงแม่ว่าไม่มีการอพยพออกไปต่างประเทศก็ขาดแคลนมากอยู่แล้ว กล่าวคือปรากฏว่าแต่ละปีประเทศไทยมีความต้องการแพทย์เพิ่มขึ้นประมาณ 800 คน ในขณะที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วประเทศไทยสามารถผลิตแพทย์ได้เพียงประมาณปีละ 500 คนเท่านั้น เป็นผลให้มีแพทย์ 1 คนต่อประชากรถึง 1,289 คนในเขตเมือง และถ้าเป็นในชนบทสภาพก็แย่ร้ายลงไปอีกมากคือมีแพทย์ 1 คนต่อประชากรถึง 17,280 คน

ตารางที่ 7

จำนวนแพทย์ไทยที่ไปทำงานที่แพทย์ฝึกหัดและแพทย์ประจำบ้านในสหรัฐฯ

	จำนวนแพทย์ที่เข็นทะเบียน ในประเทศไทย	แพทย์ที่ไปทำงานที่แพทย์ฝึกหัด และแพทย์ประจำบ้านในสหรัฐฯ	
		จำนวน	ร้อยละของแพทย์ทั้งหมด
1965	4,323	393	9.09
1966	4,590	531	11.57
1967	4,835	646	13.36
1968	5,097	321	14.15
1969	5,322	831	15.16
1970	5,544	837	15.10

ที่มา : กองการพยาบาลและกองสภิตพยากรผู้ชี้พ., กรมส่งเสริมสาธารณสุข

ในขณะที่ประเทศไทยกำลังขาดแคลนแพทย์อย่างมากนี้ ก็ปรากฏว่าจำนวนแพทย์ที่ออกใบอนุญาตประกอบการเป็นบัณฑิตเพิ่มขึ้นอยู่อย่างสม่ำเสมอ โดยในช่วง 5 ปีจาก ค.ศ. 1956-69 นั้น จាតดัวเลขของกระทรวงสาธารณสุขแสดงว่าประเทศไทยมีแพทย์ออกใบอนุญาตประจำคราว 1,000 คนหรือราว 20% ของแพทย์ทั้งหมดในช่วงนั้น โดยแพทย์ที่ออกใบอนุญาตส่วนใหญ่ไปสู่สหราชอาณาจักรนั้นก็ไปสู่อังกฤษ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ในจำนวนนี้ประมาณว่าผู้ที่โอกาสกลับค่อนข้างแน่นอนมีเพียง 6% เท่านั้น จะเห็นได้ว่าถ้าหากบัญชา brain drain ของแพทย์ยังคงมีอยู่เช่นนี้ต่อไป ก็จะยิ่งทำให้ประเทศไทยขาดแคลนแพทย์มากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ

สาเหตุของการอพยพออกอาชีวแพทย์ที่สำคัญนั้นอาจสรุปได้ดังนี้คือ

(ก) ความต้องการรับรู้และรับการอบรมจากค่ายประจำ กิจกรรมที่แพทย์ต้องการจะได้รับสถานภาพของคนของทำให้เมื่อว่าภายในประเทศมีอาการและเครื่องมือที่ทันสมัยและเงินเดือนที่สูงกว่าไม่อ่างดึงดูดให้แพทย์คงอยู่ในประเทศไทยได้

(ข) เมื่อไปทางการเงิน การที่แพทย์ในต่างประเทศโดยเฉพาะในสหราชอาณาจักรรายได้สูงกว่าที่จะเป็นไปได้ในประเทศไทยมาก ทำให้แม้แต่แพทย์จำนวนมากที่เดินทางไปเพียงเพื่อไปเพิ่มเติมความรู้ความสามารถในต่างประเทศเป็นการชั่วคราวถึงกับไปตั้งหลักแหล่งทำการไม่กลับมา

(ค) แบบแผนการฝึกอบรมในประเทศไทยแตกต่าง ระบบการศึกษาแพทย์ในประเทศไทยตะวันตกนั้นไม่เหมาะสมกับสภาพประเทศไทยกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย เนื่องจากเน้นในเรื่องความชำนาญพิเศษเฉพาะโรคและการดูแลคนไข้เป็นราย ๆ ไป ในขณะที่ประเทศไทยนั้นต้องการแพทย์เพื่อสนับสนุนความต้องการของนวัตกรรมและงานสาธารณสุข ทำให้แพทย์บางคนที่ผ่านการฝึกอบรมความชำนาญพิเศษเฉพาะอย่างมาไม่อาจที่จะทำงานให้กับความรู้ที่เพิ่มเติมการอบรมมาได้ จึงทำให้แพทย์เหล่านี้หวนกลับออกนอกประเทศไทยไปอีกร้อยหนึ่ง

ส่วนในกรณีของพยาบาลนั้นก็เช่นเดียวกับการฝึกของแพทย์ ก็อปปะกับว่าในปัจจุบันนั้น ประเทศไทยกำลังอยู่ในภาวะขาดแคลนพยาบาลเพราการอพยพออกงานในบางระยะการขยายโรงพยาบาลไม่อาจทำได้ตามเป้าหมาย เมื่อว่าพยาบาลที่สำเร็จการศึกษาแล้วจะมีข้อผูกมัดว่าจะต้องทำงานให้รัฐบาลเป็นเวลา 2-4 ปีก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าเมื่อหมดข้อผูกมัดว่าจะต้องทำงานให้รัฐบาลแล้ว พยาบาลจำนวนมากก็จะอพยพออกไปอยู่ต่างประเทศ ซึ่งสิ่งที่จะให้กับพยาบาลก็คือค่าแรงพยาบาล โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักรซึ่งสูงกว่าในประเทศไทยเกือบ 10 เท่า ทำให้เมื่อจะต้องเสียภาษีเงื่อนและค่าครองชีพในสหราชอาณาจักรสูง พยาบาลที่อพยพออกก็ยังอาจสะสมเงินไว้ได้มาก

อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้แนวทางชีวิตของสังคมตะวันตกซึ่งให้ความอิสระมากกว่าก็ทำให้มีโอกาสใช้จ่ายในสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งไม่อาจทำได้ในประเทศไทยด้วย

ตารางที่ 8
จำนวนพยาบาลขึ้นทะเบียนที่เดินทางออกและกลับเข้าประเทศไทย
(ค.ศ. 1965-71)

ปี	จำนวนพยาบาล	จำนวนเดินทางออก	จำนวนเดินทางเข้า	จำนวนที่คงอยู่ในประเทศไทย
1965	11,814	153	35	118
1966	12,459	200	30	170
1967	13,016	250	102	148
1968	13,779	573	142	431
1969	14,377	630	134	496
1970	15,387	290	194	94
1971	16,800	376	281	95
รวม		2,472	920	1,552

ที่มา : กองการพยาบาลและกองสติดพยากรณ์ชีพ, กรมส่งเสริมสาธารณสุข

จากการข้างต้นนี้ จะพบว่าจำนวนพยาบาลที่เดินทางออกประเทศไทยนั้นน้อย และถ้าพิจารณาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ค.ศ. 1965-71) ก็จะเห็นว่ามีพยาบาลอยู่ถึงประมาณ 1,552 คน ที่ยังคงอยู่ในต่างประเทศต่อเป็นประมาณ 9.24% ของจำนวนที่ขึ้นทะเบียนประกอบโรคศิลป์ ในประเทศไทย ซึ่งคาดได้ว่าในระยะปัจจุบันที่ยังไม่มีข้อมูลนั้น จำนวนและสัดส่วนของพยาบาลที่ออกนอกประเทศไม่ต่ำไปกว่านี้ ทั้งยังอาจจะสูงขึ้นอีกด้วย

การสูญเสียแพทย์และพยาบาลออกไปนี้ รัฐบาลไทยได้ทราบถึงปัญหานามดั้งเดือนปี 1966 และได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษาทางแก้ปัญหานี้ ซึ่งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ดังกล่าว เช่น ให้เพิ่มจำนวนการผลิตนักศึกษาแพทย์ขึ้น นอกจากนั้นก็มีการใช้วิธีผูกมัดด้วยทุนการศึกษา โดยตั้งแต่ปี 1967 เป็นต้นมา นักศึกษาแพทย์ที่ยอมรับทุนจากรัฐบาลจะเสียค่าเต่าเรียนต่ำกว่าครึ่งที่ไม่รับทุนมาก โดยมีข้อแม้ว่าต้องทำงานชุดใหญ่เป็นเวลา 2 ปีหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว อ忙่างไรก็ตามหลังจากใช้มาตรการนี้แล้วการอพยพออกของแพทย์ก็มิได้ลดลงดังที่คาด

ไว้ ส่วนการที่รัฐบาลไทยจะใช้นำตรการเข้มงวดในการห้ามอพยพออกก็จะเป็นการขัดต่อ
เสรีภาพส่วนบุคคลมากเกินไป หากที่เหมาะสมในด้านนี้จึงน่าจะเป็นในด้านการรวมกลุ่มกัน
ของประเทศในเขตเดียวกัน เช่น กลุ่มอาเซียน การรวมกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพนักจากจะเป็นผลดี
ในด้านพัฒนาเศรษฐกิจของเขตทำให้อุตสาหกรรมที่จะมีรายได้สูงของแพทย์เป็นไปได้มากขึ้นแล้ว การ
ร่วมมือในกลุ่มก็อาจทำให้สามารถจัดตั้งเป็นศูนย์วิจัยการแพทย์หรือสถาบันการแพทย์ชั้นสูง
สำหรับเขตขึ้น ซึ่งประเทศไทยฯเพียงประเทศเดียวไม่อาจทำได้ ผลก็คือแพทย์จะถูกดึงดูดอยู่ใน
ประเทศ (หรืออย่างน้อยก็ในเขตอาเซียน) มากขึ้น การเดินทางไปศึกษาณอกเขต (อันจะซักนำให้
เกิดการอพยพออก) ก็จะน้อยลง และหลักสูตรการศึกษาก็จะสามารถทำให้เหมาะสมแก่เขตได้ดีกว่า
ด้วย อย่างไรก็ตามหนทางแก้ไขที่จะสามารถลด brain drain ทางการแพทย์ได้ดีและเร็วที่สุด
นั้น จะต้องเป็นโดยความร่วมมือของประเทศที่แพทย์อพยพเข้าไป โดยเฉพาะสหรัฐฯ ซึ่งควรจะ
เร่งการผลิตแพทย์ภายในประเทศของตนให้เพียงพอต่อความต้องการ จะได้ไม่ต้องพึ่งแพทย์
ที่ผลิตจากต่างประเทศ นอกจากนั้นก็อาจทำโดยความร่วมมือของสถาบันการแพทย์ชั้นสูงต่าง ๆ
ในสหรัฐฯ ที่กำหนดหลักสูตรการฝึกฝนอบรมให้เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะ เช่น
ไม่นับหนักในการใช้เครื่องมือทันสมัยและระบบอำนวยความสะดวกแบบโรงพยาบาลใหญ่เช่นใน
อเมริกา การกำหนดหลักสูตรเช่นนี้จะทำให้แพทย์ที่ไปฝึกฝนอบรมคือในสหรัฐฯ นั้นทำงาน
ในสหรัฐฯ ได้ยากขึ้น

2.2 แรงงานไทยในตะวันออกกลาง

ตั้งแต่ปี 1973 เป็นต้นมา ประเทศไทยประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ
และการเมืองมากที่สุด ทำให้เกิดปัญหาในด้านการผลิตของสาขาวิชาการเกษตร, การเปลี่ยนแปลงทางการ
เมือง, ภาวะเงินเพื่อและเศรษฐกิจชะงักกัน ตลอดจนความไม่สงบด้านแรงงานก่อผลให้การลงทุน
ของประเทศในด้านอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดต่ำลง ทำให้การจ้างงานในสาขาวิชาอุตสาหกรรมที่รับ
แรงงานจากชนบทมีน้อยลงมาก นอกจากนี้ผลจากการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยใน
ปี 1973-76 ที่ก่อให้เกิดผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ในขณะเดียวกันประเทศไทยใน
ตะวันออกกลาง เช่น ซาอุดิอาระเบีย, บาห์เรน และดูไบ กำลังต้องการแรงงานจากภายนอกประเทศ
มาก เนื่องจากกำลังอยู่ในระยะเร่งรัดพัฒนาประเทศและขาดแคลนแรงงานจึงต้องอาศัยแรงงาน
ต่างประเทศเป็นจำนวนมากรวมทั้งจากประเทศไทยด้วย ทำให้เป็นการช่วยบรรเทาปัญหาการ
ว่างงานของไทยไปได้บ้าง คาดกันว่าปัจจุบันมีแรงงานไทยอยู่ในตะวันออกกลางไม่ต่ำกว่า 170,000 คน
จากการประมาณของกรมแรงงาน โดยเข้าไปทำงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างโรงงาน
อุตสาหกรรม เช่น โรงงานน้ำมัน โรงงานเคมี ตลอดจนงานก่อสร้าง infra-

structure สำนักงานฯ ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ ใช้คนงานมากทั้งในระดับไร่เมือง กังหันเมือง และแรงงานฝีมือชาวประมง

ในปัจจุบันการที่แรงงานจะสามารถไปทำงานในตะวันออกกลางได้เกือบทั้งหมดนั้นเป็นโดยผ่านนายหน้าสำนักจัดหางานเอกชนทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในต้นปี ค.ศ. 1982 ปรากฏว่ามีสำนักงานจัดหางานที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมแรงงานและดำเนินการจัดส่งแรงงานไทยในต่างประเทศอยู่ 134 แห่ง ในจำนวนนี้ที่ดำเนินการอยู่ในกรุงเทพฯ 61 แห่ง ภูมิภาค 73 แห่ง และยังมีสำนักงานที่จัดตั้งโดยไม่ถูกกฎหมายอีกกว่า 200 แห่งด้วย การที่บุกโขทยตามกฎหมายนั้นต่ำากจึงทำให้การจัดตั้งสำนักงานจัดหางานโดยมิชอบมีมากและยากจะกำจัดให้หมดໄไปได้

2.2.1 ประเภทของงาน

จากจำนวนคนงานไทยทั้งหมดในตะวันออกกลางที่ขอกอนัญญาตผ่านกรมแรงงานเมื่อสิ้นปี 1977 นั้นปรากฏว่าไปทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ รวม 141 ประเภท ส่วนใหญ่ไปทำงานเกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น ช่างไม้ ช่างปูน ช่างเชื่อม ช่างไฟฟ้า ผู้ช่วยช่าง และกรรมกร นอกจากนั้นก็มีที่เป็นช่างท่อ พนักงานรับใช้-การโรงแรม และแม่บ้านควบคุมพัสดุ ซึ่งแรงงานทั้ง 9 ประเภทนี้มีคนไทยเข้าทำราว 85% ของคนไทยทั้งหมดในตะวันออกกลาง ส่วนที่เหลือทำในงานอื่น ๆ อีกร้อยกว่าประเภท

ตารางที่ 9

จำนวนคนงานไทยในตำแหน่งต่าง ๆ เมื่อสิ้นปี 1977

ตำแหน่งงาน	จำนวนคนงาน	ร้อยละ
กรรมกร	633	10.8
ช่างไฟฟ้า	208	3.5
ช่างเชื่อม	488	8.3
ช่างไม้	517	8.8
ช่างปูน	363	6.2
ช่างท่อ	293	5.0
ผู้ช่วยช่าง	331	5.8
พนักงานรับใช้-การโรงแรม	639	10.9
แม่บ้านควบคุมพัสดุ	338	5.8
อื่น ๆ	2,061	35.1
รวม	5,871	100.0

ที่มา กองการจัดหางาน, กรมแรงงาน

หากพิจารณาจากตำแหน่งงานทั้งหมด 141 ประเภท ก็อาจคาดหมายได้ว่าแรงงานไทยเป็นแรงงานระดับไร้ฝีมือ (กรรมกร, พนักงานและเด็กรับใช้, การโถง ฯลฯ) ประมาณร้อยละ 23 เป็นแรงงานระดับกึ่งฝีมือ (ผู้ช่วยช่าง, ช่าง, เสมียน ฯลฯ) ประมาณร้อยละ 72 และเป็นแรงงานในระดับมีฝีมือ (หัวหน้างาน, หัวหน้าช่าง, ผู้ควบคุม, ผู้ช่างอาชีพพิเศษ, วิศวกร ฯลฯ) อีกประมาณร้อยละ 5 จากข้อมูลที่กรมแรงงานในปีค.ศ. 1980 และ 1981 ปรากฏว่าแรงงานไทยได้กระจายไปทำงานหลากหลายประเภทมากขึ้น และสัดส่วนของแรงงานประเภทไร้ฝีมือได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย คือเป็นร้อยละ 36.77 ในปี 1980 และร้อยละ 30.44 ในปี 1981 โดยที่แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือ (ส่วนใหญ่เป็นกึ่งฝีมือ) นั้นมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 63.23 และ 69.56 ในปี 1980 และ 1981 ตามลำดับ

ตารางที่ 10

อัตราส่วนร้อยละของแรงงานไทยที่ไปทำงานในตะวันออกกลาง
แยกตามประเภทและตำแหน่งที่สำคัญ (1980-1981)

ตำแหน่งงาน	1980	1981
กรรมกร	20.74	18.67
พนักงานทำความสะอาด	2.76	0.85
พนักงานทำงานในครัว	1.80	2.01
พนักงานยกกระเบื้อง	2.83	0.78
ช่างเหล็ก	5.85	4.80
ช่างไฟฟ้า	2.46	2.80
ช่างเชื่อม	3.59	2.06
ช่างปูน	9.53	9.64
ช่างไม้	9.21	9.21
ช่างปูนกระเบื้องและยาง	2.94	1.64
ช่างท่อ	2.09	1.33
หัวหน้าคณงาน	4.08	2.73
พนักงานขับรถ	0.56	0.99
พนักงานขับรถบรรทุก	1.29	1.79
พนักงานขับรถแท็กซี่	0.95	1.98
พนักงานขับรถกรด	0.53	1.48
พนักงานปรุงอาหาร	0.62	1.30
อื่น ๆ	28.17	37.98
รวม	100.00	100.00

ที่มา : กองทะเบียนข้าราชการและการทำงานต่างประเทศ, กรมแรงงาน

2.2.2 รายได้

แรงงานที่ไปทำงานในตะวันออกกลางในทุกตำแหน่งงานและทุกประเทศปรากฏว่าได้รับค่าจ้างในอัตราสูงกว่าที่เคยได้รับในประเทศไทย อันเนื่องมาจากโครงสร้างของค่าจ้าง และรายได้ของประเทศในตะวันออกกลางสูงกว่าประเทศไทยนั่นเอง จากข้อมูลของกรมแรงงานพนักงานแรงงานไทยที่ไปทำงานในตะวันออกกลางได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณคนละ 5,336 บาทสำหรับตำแหน่งกรรมกร และประมาณคนละ 10,213 บาทสำหรับตำแหน่งงานระดับฝีมือและกึ่งฝีมือ และเฉลี่ยทั้งหมดทุกประเทศได้รับค่าจ้างประมาณคนละ 8,646 บาทต่อเดือน ในปี 1981 ทั้งนี้ไม่นับค่าล่วงเวลาซึ่งถ้าแรงงานมีโอกาสทำแล้วจะได้เฉลี่ยอีกราว 43.28 ของค่าจ้างหรือเงินเดือนอีกด้วย⁵ สิ่งนี้นับว่าเป็นสิ่งจูงใจสำคัญที่สุดที่ทำให้แรงงานไทยขวนขวยสมัครไปทำงานในแดนตะวันออกกลาง เพราะรายได้ที่เข้าเหล่านี้ได้รับอยู่ในประเทศไทยมีเพียงเฉลี่ยคนละประมาณ 2,251.36 บาทต่อเดือนเท่านั้น⁶

อย่างไรก็ตามในงานบางตำแหน่งนั้นปรากฏว่าได้รับค่าจ้างต่ำมาก เช่นเดียวกับใช้ในแคมป์งานรายได้รับค่าจ้างเพียงชั่วโมงละ 5 บาทเท่านั้น สำหรับกรณีค่าจ้างต่ำนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้คนงานไทยที่จะไปทำงานในตะวันออกกลางเสียเบรียบนายจ้างหรือเดียบเรียบคนงานที่ไปจากประเทศอื่น ๆ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 1977 เพื่อเป็นแนวทางให้ นายหน้าจัดหางานถือเป็นข้อปฏิบัติในการส่งคนงานไปประเทศไทยอุดอา拉เบีย และบ้าห์เรนรวม 70 ประเภทงาน

คาดกันว่าแรงงานไร์ฟิมอิที่ทำงานอยู่ในตะวันออกกลางมีรายได้สูงขึ้นอย่างต่อที่สุดจากค่าจ้างและค่าล่วงเวลาหากค่าใช้จ่ายเด็กบ้านประมาณเดือนละ 5,000 บาท หรือราคาร้อยละ 80 ของรายได้ที่ได้รับทั้งหมดในเดือนเดือน ทั้งนี้เนื่องจากค่าใช้จ่ายค่าจ้าง นมอย่างมาก เพราะอาหารและที่พักนั้นนายจ้างจัดหาให้พร้อมสวัสดิการต่าง ๆ ส่วนสถานพักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรมบาร์ โนท็อกลับที่อยู่ใกล้ที่พักก็ไม่ค่อยมี ดังนั้นมีประมาณการขั้นต่ำจากระดับฝีมือแรงงานแล้วก็คาดได้ว่าในปี 1981 ซึ่งมีแรงงานไทยทำงานในตะวันออกกลางราว 170,000 คนนั้น แรงงานจะส่งเงินกลับประเทศไทยเฉลี่ยประมาณคนละ 4,555 บาทต่อเดือน⁷

⁵ พิรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาญ ปิยกันต์ “การชุดทดลองในแหล่งรายของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง” บทความประกอบการสัมมนาเรื่องแรงงานไทยในต่างประเทศ จัดโดยคณะกรรมการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ คณะเศรษฐศาสตร์และสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 27 เมษายน 2525, หน้า 19

⁶ Ibid., p. 18

⁷ สุมาม ปิยกันต์, “แรงงานไทยในตะวันออกกลาง ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ” บทความประกอบการสัมมนาเรื่องแรงงานไทยในต่างประเทศ จัดโดยคณะกรรมการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ คณะเศรษฐศาสตร์และสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 27 เมษายน 2525, หน้า 8

ตารางที่ 11
**อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง
 ตามตำแหน่งงานสำคัญในปีค.ศ. 1981**

(บาท/คน)

ตำแหน่งงาน	1981
กรรมกร	5,335
พนักงานทำความสะอาด	6,573
พนักงานทำงานในครัว	6,506
พนักงานขับรถเข้าออก	4,975
ช่างเหล็ก	8,895
ช่างไฟฟ้า	11,511
ช่างเชื่อม	11,355
ช่างปูน	8,485
ช่างไม้	8,880
ช่างปูพื้นกระเบื้องและยาง	9,126
ช่างท่อ	12,305
หัวหน้าคนงาน	13,125
พนักงานขับรถ	9,331
พนักงานขับรถบรรทุก	9,730
พนักงานขับรถแท็กซี่	8,679
พนักงานขับรถเกรด	10,015
พนักงานปรุงอาหาร	9,429
รวมเฉลี่ยทุกตำแหน่ง	8,646

ที่มา : กองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ, กรมแรงงาน

จากปริมาณเงินตราต่างประเทศที่ประเทศไทยได้รับในหมวดบริการส่วนบุคคลจากกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางนั้น ปรากฏว่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คือจากเพียง 1.6 ล้านบาทในปี 1975 ได้เพิ่มเป็น 15 ล้านบาทในปี 1976 และในปี 1980 ก็เพิ่มเป็นถึง 4,222.3 ล้านบาท ส่วนในปี 1981 นั้นแม้จะน้อยกว่าปีก่อนเพียง 9 เดือน รายได้ส่งกลับนี้ก็เป็นถึง 4,696.68 ล้านบาท

อย่างไรก็ตามข้อมูลดังกล่าวนี้ยังต่ำกว่าที่เป็นจริงค่อนข้างมาก ซึ่งที่เป็นเช่นนี้เพราะคุณงานไทยส่วนหนึ่งนิยมใช้บริการของธนาคารพาณิชย์ของสหราชอาณาจักรในการส่งรายได้กลับประเทศ เงินที่ส่งนั้นจึงเป็นยอดเงินที่ส่งมาจากการศึกษา ไม่รวมมาจากตะวันออกกลางโดยตรง นอกจากนั้นคุณงานอีกส่วนหนึ่งก็นิยมเก็บออมเงินไว้กับตนเองเนื่องจากไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบธนาคาร และภาษาอังกฤษดีพอที่จะติดต่อกับธนาคารได้สะดวก หรือเพรียบstanที่ทำงานอยู่ไกลจากตัวเมืองและธนาคาร เงินออกส่วนนี้จึงถูกนำกลับประเทศโดยไม่ผ่านระบบธนาคาร ทำให้สถิติที่รวมรวมได้ต่ำกว่าความเป็นจริงไป

ตารางที่ 12

รายได้ที่คุณงานไทยส่งกลับประเทศในช่วง ค.ศ. 1975-80

ประเทศ	1975	1976	1977	1978	1979	1980	ล้านบาท
ไซปรัส	—	—	—	—	0.3	0.7	
จอร์เจีย	—	—	—	0.1	—	1.6	
กูเวต	—	—	0.2	2.7	10.8	29.6	
ลิเบีย	—	—	—	0.1	—	21.2	
กาตาร์	—	—	—	5.8	7.1	22.2	
Trucial States	—	0.1	2.2	16.5	5.4	14.6	
โอมาน	—	—	—	0.9	7.6	16.2	
อิมิเรท	—	—	—	0.2	2.3	3.8	
อิหร่าน	0.2	3.0	9.3	16.5	36.6	8.8	
อิสราเอล	—	0.3	—	0.1	1.3	181.1	
เลบานอน	0.2	—	—	0.2	0.1	0.7	
ชาอุดิอาราเบีย	1.2	11.6	76.0	468.4	1,212.2	3,874.5	
ซีเรีย	—	—	—	—	0.3	—	
อิรัก	—	—	—	0.2	11.6	47.2	
รวม	1.6	15.0	87.7	511.7	1,295.6	4,222.3	

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2.3. กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน

2.2.3.1 กฎหมายแรงงานไทย

กฎหมายของไทยเท่าที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการไปทำงานของแรงงานไทยในต่างประเทศ ได้แก่คือ พระราชบัญญัติจัดทำงและคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2511 ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎหมายขึ้นโดยอาศัยความในพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดทำงเป็นผู้รับผิดชอบออกค่าเดินทางในการนำคนงานกลับประเทศไทยถ้าปรากฏว่าเงื่อนไขการร่วมงานไม่เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกัน เช่น ไม่ได้งานทำ ถูกลดค่าจ้าง ได้งานทำแต่ไม่ตรงกับตำแหน่งงานที่ตกลงกันก่อนเดินทางไปทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวก็ยังให้ความคุ้มครองในด้านการส่งปิดสำนักงานจัดทำงที่ดำเนินการไม่ถูกต้องอีกด้วย กล่าวโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายในด้านนี้ของไทยจึงเป็นการควบคุมทางด้านสำนักจัดทำงของเอกชนเป็นสำคัญ

2.2.3.2 กฎหมายแรงงานของประเทศไทยในตะวันออกกลาง

ประเทศไทยในตะวันออกกลางมีภูมิภาคที่มีกฎหมายแรงงานคล้าย ๆ กัน จะแตกต่างกันบ้างก็ไม่นัก โดยทั่วไปทุกประเทศในตะวันออกกลางจะมีกฎหมายกำหนดให้ว่า การนัดหยุดงานเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ส่วนกฎหมายแรงงานด้านอื่น ๆ นั้นอาจพิจารณาได้จากด้วยกัน กฎหมายของชาติอา拉เบียซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ก. ให้ความคุ้มครองคนงานต่างด้าวเท่าเทียมกับคนงานของประเทศไทยด้วยเงินเดือนเท่าในบางเรื่อง เช่น การขอใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น

ข. เวลาทำงานปกติวันละ 8 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 6 วัน (ปกติวันศุกร์เป็นวันหยุดประจำสัปดาห์) ถ้าเป็นเดือนรามาดาณ^๘ ทำงานปกติวันละ 6 ชั่วโมง

ค. ถ้าทำงานมากกว่าเวลาทำงานปกติถือเป็นการทำงานล่วงเวลา ต้องได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติ

ง. ทำงานครบปีมีสิทธิลาพักร้อนโดยได้รับค่าจ้างล่วงหน้าได้ไม่ต่ำกว่า 15 วัน

จ. ตามกฎหมายประกันสังคม ลูกจ้างทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคมและต้องจ่ายเบี้ยประกัน 5% ของค่าจ้าง (เงินเด่นรายจ้างจะเป็นผู้จ่ายแทน) ซึ่งเมื่อลูกจ้างเกย์บิณ หรือถึงแก่ความตายจะได้สิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

นอกจากนี้ในปีค.ศ. 1977 ชาติอา拉เบียยังได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการยกย้ายที่ทำงานและการเดินทางของคนงานต่างด้าวเพื่ามีนายหน้าจัดทำงบางรายพยายามซักจุ่งคนงานต่างด้าวให้

^๘ เป็นช่วงที่ชาวมุสลิมอดอาหารในตอนกลางวัน

ข้อส่วนที่ทำงานจากบริษัทนั่นไปยังอีกบริษัทนึงโดยหวังจะได้รับค่านาห์เป็นการตอบแทนทำให้งานของกรรมการหดหู่ซัก ระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ

ก. นายจ้างที่ต้องการคนงานต่างชาติที่กำลังทำงานอยู่กับบริษัทอื่นจะต้องชดใช้ค่าประกันที่บริษัทอื่นต้องเสียไปโดยเดิมจำนวน และต้องได้รับความยินยอมจากบริษัทอื่นเพื่อการโอนนี้ด้วย หากฝ่ายนั้นจะต้องได้รับโทษทั้งปรับและจำคุก

ข. คนงานต่างชาติจะเปลี่ยนนายจ้างไม่ได้ เว้นแต่นายจ้างใหม่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นแล้ว คนงานต่างชาติที่ฝ่ายนั้นจะถูกส่งตัวออกนอกประเทศและห้ามเข้าไปทำงานในชาติ— อาจเรียกเป็นเวลา 2 ปี

ค. บริษัทผู้นำคนงานต่างชาติเข้าประเทศจะต้องเป็นผู้เก็บเอกสารการเดินทางของคนงานต่างชาตินั้น ๆ ไว้ และคนงานต่างชาติจะเดินทางออกนอกเมืองที่ตนทำงานอยู่ไม่ได้ นอกจําจะได้รับอนุญาตจากบริษัทนายจ้าง

ง. ยานพาหนะของส่วนใหญ่จะรับผู้โดยสารที่เป็นคนต่างชาติเดินทางไม่มีเอกสารเดินทางติดตัวไม่ได้ ผู้ฝ่ายนั้นจะต้องได้รับโทษทั้งปรับและจำคุก

ระเบียบข้อบังคับของชาติอาจเรียกเดินทางด้วยดังกล่าวมี ประเทศอินเดีย ในส่วนวัสดุอาหารนั้นได้ใช้ขึ้นเป็นหลักปฏิบัติในแนวเดียวกันด้วย แม้จะไม่มีกฎหมายของประเทศตนโดยเฉพาะก็ตาม

2.2.4 ปัญหาของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง

2.2.4.1 ปัญหาด้านคนงาน

(ก) คนงานไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเป็นอยู่ได้เนื่องจากความไม่เคยชิน เช่น สภาพอากาศ อาหาร ที่พัก ทำให้คนงานเกิดความผิดหวัง ไม่สมายใจ และคิดถึงบ้าน

(ข) คนงานบางคนไม่เข้าใจในนิยธรรมเนียมท้องถิ่นและภาษาอาหรับและอังกฤษทำให้มีปัญหาบุ่งยากในการติดต่อและต้องเสียเปรียบคนชาติอื่นที่มีความสามารถระดับเดียวกันแต่ภาษาดีกว่า นอกจากนั้นการไม่เข้าใจในสัญญาจ้างดีพอที่ทำให้ถูกฝ่ายนายจ้างเอาเปรียบในสัญญาจ้างได้มาก

(ค) คนงานบางคนตั้งความหวังไว้สูงเกินไป เมื่อได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่คาดไว้ไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาจ้างที่ทำไว้กับนายจ้าง ทั้งที่ก่อนไปก็เข้าใจสัญญาจ้างดีแล้วจึงมีการเรียกร้องเกิดขึ้นและอาจถึงขั้นการนัดหยุดงาน

(ง) เนื่องจากการขาดสถานเริงรมย์ทำให้คนงานบางกลุ่มหันมาเล่นการพนัน และบางครั้งถึงกับทะเลาะวิวาทกัน ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายบังโภตุนแรง

(จ) คุณงานไทยต้องการให้มีเจ้าหน้าที่รัฐบาลไปประจำอยู่ให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนให้ข่าวสารความเป็นไปของประเทศไทยด้วย

2.2.4.2 ปัญหาจากสำนักจัดหางาน

(ก) จำนวนสำนักจัดหางานมีมากแห่งเกินไปทำให้มีการแข่งขันกันในการเสนอค่าจ้างแรงงานของคนไทยต่อต่างชาติในอัตราค่า โดยหวังเพียงจะได้สัญญาจ้างจากนายจ้างเท่านั้น เพราะจะได้รับค่านายหน้าตอบแทนหัวละ 1,200–3,000 บาท เหตุผลนี้ทำให้คุณงานไทยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะได้ ซึ่งทางสำนักจัดหางานบางแห่งได้พูดชูงในไว้ว่า เมื่อค่าจ้างต่ำเด็ก้าทำงานล่วงเวลา ก็ทำให้รายได้สูงได้ แต่พอใบถึงเข้าจริง ๆ บ่างครั้งก็ไม่มีการทำงานล่วงเวลา

(ข) สำนักจัดหางานบางแห่งเรียกเก็บค่าบริการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด บางแห่งมีการเรียกเก็บค่าสมัครหรือค่าป่วยการล่วงหน้าทั้ง ๆ ที่ได้ค่านายหน้าตอบแทนจากนายจ้างต่างชาติแล้ว ซึ่งร้ายแรงแห่งยังเรียกค่าทำงานสือดينทางหรือวีซ่าในราคากลางกว่าปกติแล้วบ่ายหน้าไป ทำให้ผู้ประสงค์จะไปทำงานได้รับความเดือดร้อนมาก

(ค) สำนักจัดหางานเอกชนของไทยกับนายจ้างต่างชาติมีจำนวนไม่น้อยที่ติดต่อกันเพียงทางเอกสารเท่านั้น ไม่เคยพบบันทึก และบางครั้งนายจ้างก็ไม่ใช่เป็นนายจ้างโดยตรงแต่เป็นเพียงตัวแทน อีกด้อหนึ่ง นอกจากนั้นสำนักจัดหางานส่วนใหญ่เมื่อส่งคนไปทำงานแล้วก็มักขาดการติดต่อ ดูแล และให้ความช่วยเหลือเมื่อคนงานเกิดปัญหา

(ง) สำนักจัดหางานบางแห่งส่งคนงานไปโดยไม่คำนึงถึงฝีมือหรือส่งคนที่คุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้างไป ทำให้นายจ้างขาดความเชื่อถือในฝีมือคนงานไทย และเป็นปัญหาต่อทั้งคุณงานไทยและนายจ้างต่างชาติ

(จ) สำนักจัดหางานมักขาดความรู้เกี่ยวกับประเทศไทยที่ส่งคนไปทำงาน เช่นความรู้ในด้านขนบประเพณี ข้อห้ามต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้ที่ประสงค์จะไปทำงานได้

2.2.4.3 ปัญหาจากกฎหมายและการบริหารราชการ

(ก) พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้นครองแรงงานปี 1968 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ เปิดโอกาสให้เอกชนขอจัดตั้งสำนักงานจัดหางานได้ร้ายเกินไป และบทลงโทษสำหรับจัดหางานที่ตั้งโดยไม่ขออนุญาตก็นับว่าเบามาก

(ข) ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ในการติดตาม และสอดส่องการปฏิบัติงานของสำนักจัดหางานเอกชนที่ส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ นอกจากนั้นยังขาดเจ้าหน้าที่แรงงานประจำประเทศต่าง ๆ เพื่อ谷อยคุ้มและให้คำปรึกษาแก่คุณงานไทยด้วย

(ก) ความล้าช้าของการบริหารงานตามระบบราชการทำให้อาจจัดหาแรงงานได้ไม่ทันกับความต้องการของนายจ้าง และสำนักจัดหางานบางแห่งจึงต้องส่งคนงานออกไปโดยไม่ได้มาก่อนอุณหภูมิ

(ง) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของเดலะอาชีพโดยกรมแรงงานนั้น บางตำแหน่งงานยังไม่เหมาะสมเพื่อระดับงานด้วยสูงเกินไป เมื่อนายจ้างต่างชาติเสนอค่าจ้างมาต่ำกว่าที่กำหนดกรมแรงงานจะไม่ยอมอนุมัติทำให้มีการส่งคนงานไปโดยไม่ขออนุญาตขึ้น

2.2.4.4 ปัญหาด้านการส่งรายได้กลับประเทศไทย

(ก) ประเทศไทยวันออกกลางงานประเทศไทยเช่นลิเบีย และอีรักมีการควบคุมการนำเงินตราออกนอกประเทศอย่างเคร่งครัด ถ้าตามกฎหมายของลิเบียแรงงานจะนำเงินออกนอกประเทศได้เพียงร้อยละ 60 ของค่าจ้างเท่านั้น อีกร้อยละ 40 ต้องใช้จ่ายในลิเบีย ส่วนประเทศไทยอีรักแรงงานจะส่งรายได้ออกໄດ้ร้อยละ 75 ของค่าจ้าง อีกร้อยละ 25 จะต้องใช้จ่ายในอีรัก

นอกจากนี้ ในพัฟลิเบียและอีรัก ผู้จัดส่งเงินออกได้จะต้องมีบัตรแสดงถิ่นที่อยู่อาศัยซึ่งการทำอาจใช้เวลา 3-6 เดือน เป็นเหตุให้การส่งเงินกลับประเทศไทยล่าช้า แม้นายจ้างจะจ่ายเงินเดือนให้ตั้งแต่เดือนแรกที่เข้าทำงานก็ตาม

(ข) งานนักส่วนใหญ่การศึกษาน้อยและไม่คุ้นเคยกับระบบธนาคาร นอกจากนั้นบางคนก็กลัวว่าถ้าส่งฝ่ายธนาคารจะต้องเสียภาษี และที่สำคัญคือที่ทำงานอยู่ไกลจากตัวเมืองและธนาคาร

(ค) สำนักจัดหางานส่วนมากไม่ช่วยเหลือในการจัดส่งรายได้กลับประเทศไทย ทำให้คนงานต้องฝากเพื่อนมาหรือเก็บไว้กับตัวซึ่งไม่สูงลดลงกันนัก

2.2.4.5 ปัญหาอื่น ๆ

(ก) การท่องงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศกันมากขึ้นอาจทำให้ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานบางประเภทที่ต้องการได้

(ข) เนื่องจากผู้ไปทำงานส่วนใหญ่การศึกษาน้อย จึงอาจก่อปัญหาสังคมจนได้รับการต่อต้านจากประชาชนในประเทศที่เข้าไปทำงานได้

2.2.5 การแก้ไขและข้อคิดเห็น

2.2.5.1 ปัญหาที่เกิดจากตัวคนงาน อาจแก้ไขได้โดยให้ผู้ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศเข้าใจข้อเท็จจริงต่าง ๆ เสียก่อนจะเดินทางไปทำงาน อันได้แก่สภาพการทำงาน ชนบท-ประเทศ กฎหมายข้อนั้นๆ และที่สำคัญคือต้องเข้าใจเงื่อนไขเงินเดือนสัญญาจ้างทำงานโดยถ่องแท้เสียก่อน นอกจากนี้ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประสงค์จะไปทำงานติดต่อกับสำนักจัดหางาน

ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อป้องกันการหลอกหลวงหรือเอาเปรียบ และช่วยให้ทางการเข้าไปดูแลและคุ้มครองได้ทั่วถึงขึ้นด้วย

2.2.5.2 ปัญหาที่เกิดจากสำนักจัดหางาน อาจแก้ไขได้โดยกรรมแรงงานต้องพยายามสอดส่องพฤติกรรมของสำนักจัดหางานอยู่ตลอดเวลา และเชิญผู้รับอนุญาตจากสำนักจัดหางานค้าง นำมาซึ่งเรื่องความร่วมมือให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของแรงงานและชาติเป็นหลัก เช่น “ไม่เน้นขันกันในทางที่จะทำให้คุณงานไทยต้องเสียประโยชน์ นอกจากนั้นสำนักจัดหางานที่กระทำการ พ.ร.บ. จัดหางาน และคุ้มครองแรงงานก็จะต้องถูกลงโทษอย่างเข้มงวดทันที

2.2.5.3 ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายและการบริหารราชการ อาจแก้ไขได้โดยมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียนกฎหมายที่ต่าง ๆ และกำหนดมาตรฐานและวิธีการค้าง ฯร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเหมาะสมและอำนวยความสะดวกให้กับคนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ และดำเนินการแบบธุรกิจซึ่งมีความคล่องตัวมากกว่าแบบราชการ และอีกอย่างหนึ่งที่ควรทำก็คือ การให้การอบรมแก่ผู้ประสงค์จะไปทำงานแล้วขึ้นทะเบียนไว้ก่อน ทำให้พร้อมจะส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศเมื่อมีความต้องการได้โดยไม่ล่าช้า

2.2.5.4 ปัญหาด้านการส่งรายได้กลับประเทศไทย อาจแก้ไขได้โดยให้การอบรมแรงงานดังระเบียนวิธีส่งเงิน และให้เข้าใจระบบการทำงานของธนาคารพาณิชย์ในด้านนี้ นอกจากนั้นก็อาจขอร้องธนาคารพาณิชย์ของไทยให้ติดต่อกับธนาคารในตะวันออกกลาง เพื่ออำนวยความสะดวกทางแรงงานเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์และมอบหมายให้บุคคลในครอบครัวในเมืองไทยนี้ ดำเนินเจรจาสั่งจ่ายจากบัญชีได้ ทั้งนี้ในสัญญาจ้างจะต้องระบุให้รายจ้างโอนรายได้ของแรงงานส่วนหนึ่งเข้าบัญชีของคนงานแต่ละรายในประเทศไทยพร้อมทั้งส่งใบแจ้งให้ครอบครัวของคนงานทราบด้วย

2.2.5.5 ปัญหาอื่น ๆ การขาดแคลนแรงงานที่จะเกิดจากการอพยพไปทำงานในต่างประเทศนั้น อาจแก้ไขได้โดยการเร่งดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานของคนไทยให้มีประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบันเพื่อสนับสนุนความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศไทยได้เพียงพอ

๒.3 แรงงานไทยในสิงคโปร์

นอกจากประเทศไทยในตะวันออกกลางแล้ว ในปัจจุบันแรงงานไทยมีตลาดแหล่งใหม่อีกแหล่งหนึ่งที่จะรับเข้าไปทำงานคือสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเพรริการที่สิงคโปร์เร่งระดับความเจริญเดิมโดยทางเศรษฐกิจ

จนเกินขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในประเทศไทย ทำให้ต้องเพิ่งพาแรงงานต่างชาติมาตลอดโดยเฉพาะตั้งแต่ปีค.ศ. 1975 เป็นต้นมา และเปิดโอกาสให้แรงงานของไทยได้ไปสู่สังคมไปร์ทั้งเพื่อทำงานทำในกรณีของผู้ว่างงาน (ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝันหรือกึ่งฝัน) หรือเพื่อหาแหล่งงานใหม่ซึ่งรายได้สูงกว่า (ในกรณีของแรงงานฝันอีหรือกึ่งฝันบางประเทศ เช่น ช่างต่อเรือช่างซ่อมเครื่องบิน ช่างก่อสร้าง เป็นต้น)

แรงงานไทยที่ไปทำงานในสิงคโปร์นั้น ถ้าทำงานในอุตสาหกรรมโรงงานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานสตรี ส่วนแรงงานในด้านการก่อสร้างนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานชาย อายุประมาณ 20 ปี จนถึง 40 ปี แนวโน้มเชื้อชาติได้นั้นยังไม่สามารถหาได้ เท่าที่พูดง่ายๆ ได้ก็คือมีแรงงานไทยทำอยู่ในกิจการสาขาอุตสาหกรรมหัตถกรรม (manufacture) ราวร้อยละ 12.82 ในอุตสาหกรรมสิ่งทอร้อยละ 15.38 สาขาอุตสาหกรรมเครื่องไฟฟ้าและอีเล็กทรอนิกส์ร้อยละ 11.53 และสาขา ก่อสร้างร้อยละ 34.62 สำหรับผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั้นไม่ว่าจะอยู่ในหมวดหัตถกรรม สิ่งทอ หรือเครื่องไฟฟ้าและอีเล็กทรอนิกส์ ส่วนใหญ่แล้วจะทำหน้าที่รับผิดชอบในระดับ production-line ซึ่งอาจจะอยู่ในแผนกทอ แผนกส่องกล้อง แผนกทดสอบ ฯลฯ ตามแต่ลักษณะของอุตสาหกรรมการผลิตส่วนแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมการก่อสร้างส่วนใหญ่จะทำงานในตำแหน่งช่างไม้ ช่างปูน ช่างเชื่อม ช่างไฟฟ้า และบางส่วนก็เป็นกรรมกรที่ใช้แรงงานโดยตรง

ในการไปทำงานในสิงคโปร์นั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่บริษัทในสิงคโปร์จะทำสัญญาจ้างประมาณ 2 ปี และตามกฎหมายแรงงานของสิงคโปร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในระดับไร้ฝันและกึ่งฝันนั้น ทางบริษัทจะสามารถต่อสัญญาการว่าจ้างได้ทุก ๆ 1 ปี แต่จะต่อสัญญาได้สูงสุดเพียง 3 ปีเท่านั้น เมื่อครบกำหนดเวลาสูงสุด 3 ปีแล้ว ทางกรมแรงงานสิงคโปร์จะไม่ทำการต่อใบอนุญาตทำงานให้แก่คนงานที่ครบสัญญาเป็นอันขาด ถึงแม้ว่าทางบริษัทจะต้องการต่อสัญญาว่าจ้างและผู้ใช้แรงงานอย่างจะอยู่ทำงานต่อในสิงคโปร์ก็ตาม ด้วยเหตุนี้การอพยพไปทำงานจึงเป็นการอพยพแบบระยะสั้นผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป

จากการสำรวจ⁹ พบว่าผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในสิงคโปร์ส่วนใหญ่จะรับผิดชอบงานในระดับ production-line ซึ่งอัตราค่าจ้างรวมค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น โบนัส และค่าล่วงเวลาแล้วจะตกประมาณเดือนละ 365.5 เหรียญสิงคโปร์หรือราว 3,991.26 บาท ซึ่งคุณอาจจะไม่คุ้มค่าในการเดินทาง

⁹Ibid., p. 55

ไปทำงานนักโดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงค่านายหน้า และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ต้องเสียไปในการเดินทางไปสิงคโปร์ลดลงค่าครองชีพที่สูงกว่าในประเทศไทยมาก อย่างไรก็ตามนักหน้อน้ำใจจากเงินเดือนและเงินพิเศษอื่น ๆ แล้ว ผู้ใช้แรงงานจะได้รับผลประโยชน์พิเศษอื่นด้วย เช่นที่พักอาศัย ค่าน้ำ ค่าไฟ ซึ่งบริษัทออกให้ทั้งหมดหรือบางส่วน บริการตัวบ่งชี้จากที่พักไปที่ทำงาน เป็นต้น นอกจากนั้น ในตอนทำงานนั้นแรงงานทุกคนต้องถูกหักเงินสะสมที่เรียกว่า CPF (Central Provident Fund) ไว้ เงินนี้มีอเลิกสัญญาไว้จ้างจะได้คืนซึ่งก็เท่ากับมีเงินสะสมอยู่ถึงร้อยละ 42.5 ของรายได้โดยรัฐบาลสิงคโปร์จะคิดดอกเบี้ยให้ร้อยละ 8 ต่อปีด้วย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากันงานไทยที่ทำงานในระดับ production-line จะมีรายได้รวมทั้งหมดเฉลี่ยเดือนละรา 530.34 เหรียญสิงคโปร์หรือประมาณ 5,791.31 บาท

ในการไปทำงานของแรงงานไทยในสิงคโปร์นั้น ผลกระทบที่สำคัญที่สุดคือเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ก่อการที่แรงงานไทยเหล่านี้ส่งรายได้กลับประเทศไทยปีละนับร้อยล้านบาท ซึ่งมาจากการตัวเลขเงินส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคารตามข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นปรากฏว่าในปีค.ศ. 1981 นั้น ปริมาณเงินส่งกลับเป็นล่วงรา 193 ล้านบาทซึ่งเพิ่มขึ้นมาจากที่เก็บเป็นเพียง 24.96 ล้านบาทเท่านั้นในปี ก.ศ. 1977¹⁴⁷⁸

สรุปทบทวนบทที่ 13

ประเทศไทยมีแรงงานไปทำงานอยู่ในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก มีน้อยโดยแต่เดิมนั้นประเทศไทยที่มีแรงงานไทยไปทำงานอยู่มากที่สุดคือสหรัฐอเมริกา แต่ว่าแรงงานจำนวนมากมักไปทำงานโดยไม่มีสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนใหญ่ที่ได้รับอนุญาตถูกดึงนั้นส่วนใหญ่มีแพทย์และพยาบาลซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหา Brain Drain ของประเทศไทยด้วย อายุไกรก็ตามในปัจจุบันปัญหา Brain Drain ยังไม่ร้ายแรงนักในประเทศไทย

ในระยะหลังการพยายามแรงงานไทยให้มีการหันเหไปสู่ประเทศไทยด้วยวันออกกลางมากขึ้นโดยแรงงานที่อพยพไปทำงานแทนนี้มักเป็นแรงงานที่มีฝีมือและไปทำงานเพียงชั่วคราวเป็นส่วนใหญ่ การพยายามลดจำนวนนี้ช่วยบรรเทาปัญหาการหางานในประเทศไทยไปได้บ้างและยังทำให้ได้รานได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งรายได้กลับเข้ามาของแรงงานเป็นจำนวนไม่น้อยด้วย อายุไกรก็ตามแรงงานที่ไปทำงานในตะวันออกกลางนั้นมักมีปัญหาสูงมากอยู่เสมอซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจให้มากยิ่งขึ้น

แนวทางสอนความรู้จากบทที่ 13

1. เพราะเหตุใดประเทศไทยจึงขึ้นไปประสพปัญหา Brain Drain มากนัก
2. แนวโน้มของปัจจัยทางวัฒนธรรมที่จะเปลี่ยนแปลงไป อาจมีผลให้เกิดการอพยพออกของกำลังคนระดับสูงจากประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นได้อย่างไร
3. การอพยพออกของแพทย์และพยาบาลจากประเทศไทยมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากอะไร และก่อให้เกิดปัญหาอย่างไร
4. ลักษณะของแรงงานไทยที่ไปทำงานในตะวันออกกลางเป็นอย่างไร และการอพยพของแรงงานเหล่านี้ก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร
5. ปัญหาของแรงงานไทยในตะวันออกกลางที่สำคัญมีอย่างไรบ้าง และควรมีแนวทางแก้ไขได้อย่างไร
6. ลักษณะของแรงงานไทยที่ไปทำงานในสิงคโปร์เป็นเช่นไร และก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร