

แรงงานไทยในต่างประเทศ – ทางออกของสังคมไทย?

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันเสาร์ที่ 12 มิถุนายน 2525 รายงานข่าวการให้สัมภาระของเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศซาอุดีอาระเบีย ร่วมกับเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศอิรัก ซึ่งมีใจความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก ตะวันออกกลางเป็นแหล่งดูดซับแรงงานจากประเทศไทยแหล่งสำคัญ โดยในขณะนี้ (2525) มีคนงานไทยในประเทศซาอุดีอาระเบียประมาณ 60,000 คน และในประเทศอิรักประมาณ 20,000 – 25,000 คน

ประการที่สอง คนงานที่ไปทำงานในตะวันออกกลางมักจะหางานผ่านบริษัทจัดหางานหรือบริษัทนายหน้า ทั้งนี้ประมาณว่า ร้อยละ 60-70 ของคนงานไทยในซาอุดีอาระเบียหางานผ่านคนกลางประเภทนี้ การถูกหลอกลวงจากบริษัทนายหน้าเป็นปัญหาที่มีร่วมกัน อาทิเช่น ไม่ได้เงินค่าจ้างตามสัญญา ไม่สามารถส่งเงินกลับประเทศไทย ฯลฯ

ประการที่สาม ตะวันออกกลางยังเป็นตลาดแรงงานที่แจ่มใสสำหรับแรงงานไทย หรือกล่าวด้วยภาษาชาวบ้านก็คือ “ยังขาดทองได้อีกมาก”

ทำไมแรงงานไทยจึงไปทำงานในต่างประเทศ ?

เมื่อเร็วๆ นี้ (27 เมษายน 2525) สถาบันไทยคดีศึกษา ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “แรงงานไทยในต่างประเทศ” โดยมีผู้นำเสนอบทความที่น่าสนใจหลายต่อหลายเรื่อง

จากการสัมมนาทางวิชาการดังกล่าวนี้ ช่วยให้ทราบว่า ในขณะนี้ 2525 ตลาดแรงงานในต่างประเทศที่คอยช่วยดูดซับแรงงานจากประเทศไทยที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 ตลาดด้วยกันคือ ตะวันออกกลางและสิงคโปร์ ทั้งนี้มีประมาณการอย่างหยาบๆว่า ในปี 2524 มีคนไทยทำงานในตะวันออกกลางรวม 159,000 คน และสิงคโปร์ 10,000 คนเศษ รวมทั้งสิ้น 169,000 คน ซึ่งนับว่าไม่มากนัก เพราะคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.5 ของผู้มีงานทำในประเทศไทยเท่านั้น

มีข้อแตกต่างอย่างเด่นชัดระหว่างคนงานไทยในสิงคโปร์กับคนงานไทยใน ตะวันออกกลางอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก คนงานไทยในสิงคโปร์ส่วนใหญ่เป็นสตรี ในขณะที่คนงานไทย ในตะวันออกกลางเป็นบุรุษเสียโดยมาก

ประการที่สอง โครงสร้างอายุของคนงานนับเป็นความแตกต่างอีกข้อหนึ่ง ใน ขณะที่ 'ฉันทนา' แห่งสิงคโปร์ส่วนใหญ่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี คนงานไทยในตะวันออกกลาง ส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 30 ปี

ประการที่สาม แม้ว่าคนงานไทยในต่างประเทศ ทั้งในตะวันออกกลางและ สิงคโปร์ส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่เกินชั้นประถมศึกษาปีที่สี่ แต่ก็มี ความแตกต่างในด้านทักษะและ ความมีฝีมืออย่างค่อนข้างเด่นชัด กล่าวคือ ประมาณหนึ่งในสามของคนงานไทยในตะวันออกกลางเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ แต่คนงานไทยในสิงคโปร์ที่จัดอยู่ในประเภทแรงงานไร้ฝีมือ มีจำนวนถึงสองในสาม

แต่เหตุใดคนงานไทยจึงต้องไปทำงานในต่างประเทศ?

นับตั้งแต่ปี 2504 เมื่อเริ่มมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนิดที่มีการวางแผน จากส่วนกลางเป็นต้นมา รัฐบาลได้เน้นการพัฒนาภาคหัตถอุตสาหกรรม และละเลยการพัฒนา ภาคเกษตรกรรมมาตลอดระยะเวลาสองทศวรรษ

ไม่เพียงแต่รัฐบาลจะทุ่มเทรายจ่ายในการจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อ พัฒนาหัตถอุตสาหกรรม มากกว่าการพัฒนาเกษตรกรรมเท่านั้น หากทว่ายังจัดสรรสิ่งจูงใจทาง ภาษีอากรด้วยการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรบางประเภทแก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม ที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมอีกด้วย ในขณะที่ภาวะในการพัฒนาตึกหนักแก่ประชาชนในภาค เกษตรกรรม ดังจะเป็นได้จากการจัดเก็บพรีเอี่ยมข้าวและอากรยางส่งออก เป็นอาทิ

ผลของการเลือกใช้กลยุทธ์การจำเรียดิบโตที่ไม่สมดุลดังกล่าวนี้ ก็คือ ภาค เกษตรกรรมเจริญเติบโตอย่างเชื่องช้า ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในภาคเกษตรกรรม ไม่เพียงแต่จะไม่ดีขึ้นเท่านั้น หากยังเลวลงกว่าเดิมอีกด้วย การอพยพแรงงานจากภาคเกษตรกรรม สู่อุตสาหกรรมจึงเกิดขึ้น

แต่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆนอกภาคเกษตรกรรมก็เติบโตไม่มากพอที่จะดูดซับแรงงาน จากภาคเกษตรกรรมได้หมด ดังนั้น คนงานไทยจึงเริ่มแสวงหางานทำในตลาดแรงงานต่างประเทศ ทั้งนี้โดยอาศัยบริษัทจัดหางานเป็นคนกลาง จากการสำรวจของนายพีระเทพ รุ่งชีวิติน และนาย สุชาย ปิยภณท์ แห่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ประมาณร้อยละ 46.82 ของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง เดิมประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่

ขณะเดียวกันนั้น ดร.วัชรียา โตสงวน แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็พบว่า มีเพียงประมาณร้อยละ 25.76 ของแรงงานไทยในสิงคโปร์เท่านั้น ที่เดิมประกอบอาชีพเกษตรกรรม กระนั้นก็ตาม 'ฉันทนา' ในสิงคโปร์อีกประมาณร้อยละ 25.76 เดิมมีอาชีพรับจ้างตามโรงงาน การณ์เป็นไปได้ว่า ผู้ที่มีอาชีพครั้งสุดท้ายเป็นลูกจ้างเหล่านี้อาจอพยพมาจากภาคเกษตรกรรม

ในขณะที่กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลเลือกใช้เป็นปัจจัยที่ผลักดันคนไทยให้ไปทำงานในต่างประเทศ รายได้จากการทำงานในต่างประเทศก็เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานไทยออกไปแสวงโชคในต่างแดน ทั้งนี้ปรากฏว่า สำหรับรายที่ไม่ถูกหลอกหลวง การทำงานในต่างประเทศได้รับผลตอบแทนทางการเงินพอสมควร

ผลการสำรวจของนายพีระเทพ รุ่งชีวิติน และนายสุชาย ปิยภักดิ์ พบว่า คนงานไทยที่ทำงานในตะวันออกกลางสามารถนำเงินกลับบ้านประเทศได้ถ้วนเฉลี่ยคนละ 101,430 บาทต่อสัญญา ในขณะที่ ดร. สุมาลี ปิตยานนท์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ตัวเลขดังกล่าวนี้ตกประมาณ 104,114 บาทต่อปี ซึ่งนับว่าใกล้เคียงกันมาก

สำหรับแรงงานไทยในสิงคโปร์ จากการศึกษาของ ดร.วัชรียา โตสงวน พบว่า หากจะให้คุ้มค่าเหนื่อยยาก จะต้องทำงานอย่างน้อย 2 ปี เพราะจะได้ประโยชน์จากเงินสวัสดิการสมทบจากรัฐบาลสิงคโปร์และนายจ้างจำนวนถึง 42.5% ของรายได้ ในกรณีเช่นนี้ 'ฉันทนา' แห่งสิงคโปร์จะสามารถส่งเงินกลับบ้านได้ประมาณปีละ 180,000 บาท

จากแหลมทองไปสู่ต่างแดน

สำหรับผู้ที่ดินรนเพื่อมาตรฐานการครองชีพที่ดีกว่าปัจจุบัน หนทางแห่งการหางานทำในต่างแดนเชื่อว่าจะช่วยด้วยกลีบกุหลาบ แต่ที่จริงนั้น ต้องเผชิญปัญหาถึง 3 ระดับ นับตั้งแต่ก่อนการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ระหว่างที่ทำงานในต่างประเทศ และหลังจากกลับจากการทำงานในต่างประเทศ

ในการหางานทำในต่างแดน คนงานส่วนใหญ่จำเป็นต้องติดต่อบริษัทจัดหางานหรือบริษัทนายหน้า แต่การณ์ปรากฏว่า มีสำนักงานจัดหางานเถื่อนเป็นจำนวนมาก และผู้ที่หางานทำในต่างประเทศจำนวนมากถูกหลอกหลวง คดีฆาตกรรมอันเกิดจากการหลอกหลวงในกรณีดังกล่าวนี้เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างค่อนข้างถี่มากขึ้นในระยะหลังๆนี้(2525)

นอกจากภาวะการเสี่ยงอันเกิดจากการถูกหลอกหลวง ผู้ที่หางานทำในต่างประเทศยังต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก อัตราค่าบริการจัดหางานในตะวันออกกลางตกประมาณคนละ 10,000 ถึง 52,000 บาท ส่วนผู้ที่ต้องการทำงานในสิงคโปร์จะต้องเสียค่าบริการดังกล่าวนี้ประมาณคนละ 8,500 – 10,000 บาท

นอกจากค่าบริการจัดหางานแล้ว ผู้ที่ต้องการหางานทำในต่างประเทศยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสุขภาพ ค่าสอบทะเบียนประวัติ ค่าทดสอบความสามารถในการทำงาน ค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายอื่นๆในระหว่างการเตรียมการเพื่อเดินทางไปต่างประเทศ

ไม่น่าประหลาดใจเลยที่จะพบว่า การหางานทำในต่างแดนต้องเสียต้นทุนสูงมากในบางกรณี ผู้ที่ต้องการ ‘ชุดทอง’ เหล่านี้ ต้องขายเรือยกสว่นไวน่า หรือกู้หนี้ยืมสิน เพียงเพื่อหวังน้ำบ่อหน้า และก็มีใช้เรื่องน่าประหลาดใจอีกเช่นกัน หากการลงทุนถึงขนาดนี้ต้องประสบกับการหลอกลวงจะไม่ก่อให้เกิดความคลั่งไคล้ถึงขนาดก่อคดีฆาตกรรมได้

ปัญหาเมื่ออยู่ต่างแดน

เมื่ออยู่ต่างแดน คนงานไทยย่อมมีปัญหาพื้นฐานในด้านการปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และระบบการทำงานท้องถิ่น แต่คนงานบางคนอาจเพิ่งพบว่า ตนถูกหลอกลวงก็ต่อเมื่อมาอยู่ต่างประเทศแล้ว อาทิเช่น หน้าที่การงานที่ต้องทำมิได้ตรงตามที่ระบุไว้ในสัญญา ค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าข้อตกลง ฯลฯ สำหรับคนงานที่ทำงานในบางประเทศ ดังเช่น ลิเบียและอิรัก อาจต้องประสบกับปัญหาการส่งเงินกลับเมืองไทย แต่เหนือปัญหาอื่นใด ความรู้สึกที่ว่าเหตุที่ต้องจากบ้านเกิดเมืองนอนและครอบครัวอาจเป็นปัญหาสำคัญที่สุดสำหรับบางคน การหันเข้าหาอบายมุข ไม่ว่าจะเป็นการพนันและสุรายาเมา มักจะเป็นทางออก และอาจจบลงด้วยการประกอบอาชญากรรม ดังที่เป็นข่าวครึกโครมเมื่อไม่นานมานี้ (2525)

ปัญหาเมื่อกลับบ้านเกิดเมืองนอน

หลายคนที่กลับจากการทำงานในต่างประเทศ แม้จะประสบผลสำเร็จในด้านการยกฐานะทางเศรษฐกิจ แต่อาจต้องพบกันสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด สามีหรือภรรยาอาจมีผู้มีหน้าซ้ำสภาพการงานภายในประเทศก็ไม่เกื้อกูลให้มีรายได้ระดับที่เคยได้จากการทำงานในต่างประเทศ บางคนอาจจมไม่ลง บางคนอาจได้ฝึกปรี้อทักษะในการทำงานจากต่างประเทศ แต่ไม่อาจหางานที่จะได้ใช้ทักษะเหล่านี้

บทบาทของรัฐเกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศ

นับเป็นเวลาเกือบทศวรรษแล้ว ที่มีแรงงานไทยไปทำงานในตะวันออกกลาง แต่หาได้ปรากฏว่า รัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศแต่ประการใด เพิ่งจะมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529)

ในขณะที่แรงงานไทยในต่างประเทศนำเงินตราเข้าสู่ประเทศปีหนึ่งๆเป็นจำนวนไม่น้อย ตัวเลขอย่างเป็นทางการก็คือ 4,342.97 ล้านบาทในปี 2523 และอย่างน้อย 7,000 ล้านบาทในปี 2524 กระนั้นก็ตาม รัฐบาลก็ได้ดำเนินการเพื่อเกื้อกูลให้คนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศได้โดยสะดวกเท่าที่ควร ทั้งที่รัฐบาลเองก็ไม่สามารถหางานให้ราษฎรทุกคนทำได้ อย่างสมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

การหลอกลวงผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศยังคงเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป อัตราค่าบริการจัดหางานในตลาดโดยทั่วไปยังคงสูงกว่าอัตราตามกฎหมาย ทั้งนี้ปรากฏว่า กฎกระทรวง(มหาดไทย) ฉบับที่ 5 ซึ่งออกตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2511 กำหนดให้เรียกเก็บเงินค่าบริการจากลูกจ้างหรือนายจ้าง หรือจากทั้งสองฝ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของจำนวนค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างเป็นรายเดือนหรือในระยะเวลาสามสิบวันแรกที่ลูกจ้างเข้าทำงาน แต่ตั้งที่นายนิพนธ์ พัวพงศกร แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ชี้ให้เห็น อัตราตลาดสูงกว่าอัตราตามกฎหมายถึง 7.4 – 9.9 เท่าตัว

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายคุมกำเนิดจำนวนสำนักจัดหางาน ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 12 กันยายน 2518 ซึ่งออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ.2511 กำหนดไว้ว่า จำนวนสำนักจัดหางาน ในกรุงเทพมหานครเขตพญาไท เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ให้มีไม่เกินเขตละ 20 สำนักงาน เขตคลองสาน เขตธนบุรี และเขตปทุมวัน ให้มีได้ไม่เกินเขตละ 10 สำนักงาน เขตอื่นให้มีได้ไม่เกินเขตละ 5 สำนักงาน จำนวนสำนักงานดังกล่าวนี้ ไม่นับรวมสำนักจัดหางานของกรมแรงงาน

นโยบายการจำกัดจำนวนสำนักจัดหางานดังกล่าวนี้เอง นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ อัตราค่าบริการจัดหางานสูงกว่าที่ควรจะเป็น เพราะในด้านหนึ่งนั้น เท่ากับเป็นการให้อำนาจผูกขาดบางส่วนแก่สำนักจัดหางานที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้น หากจำนวนสำนักงานจัดหางานครบตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ผู้ที่จะประกอบกิจการสำนักจัดหางาน ก็ไม่สามารถจะเข้าไปแข่งขันอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ การปิดกั้นจากการแข่งขันนี้เองทำให้อัตราค่าบริการจัดหางานสูงกว่าที่ควรจะเป็น

กิจการสำนักจัดหางานเป็นกิจการที่ให้ผลตอบแทนสูงมากพอที่จะชักจูงให้มีการปฏิบัติผิดกฎหมาย แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2511 มาตรา 27-30 จะกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่บทลงโทษเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะไม่รุนแรงเท่านั้น หากทว่าการลงโทษในกรณีที่เกิดขึ้นจริงก็ยิ่งเบาว่าโทษขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย ดังที่นายนิพนธ์ พัวพงศกรชี้ให้เห็น ในปี 2523 มีผู้ถูกรมแรงงานดำเนินคดีข้อหาฝ่าฝืนกฎหมายการจัดตั้งสำนักจัดหางานและเรียกเก็บค่าบริการไม่ถูกต้องตามกฎหมายถึง 72 ราย แต่ผู้ฝ่าฝืน

เหล่านี้ได้รับโทษเพียงการเปรียบเทียบปรับคิดเป็นมูลค่า 28,200 บาท หรือเฉลี่ยโทษปรับเพียงรายละ 391.67 บาท

ไม่เพียงแต่บทลงโทษตามกฎหมายจะไม่รุนแรงเท่านั้น หากทว่าความเป็นไปได้ที่จะถูกจับและลงโทษในกรณีนี้ยังต่ำอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ตำรวจเองไม่สนใจที่จะบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สมกับที่เป็นขึ้นแปของบ้านเมือง อาจเป็นเพราะเหตุว่า กำลังเจ้าหน้าที่มีไม่พอ หรือมีอาชญากรรมประเภทอื่นที่ร้ายแรงกว่าอาชญากรรมประเภทนี้ ซึ่งควรแก่การป้องกันปราบปรามมากกว่า สุดแล้วแต่จะกล่าวอ้าง ดังนั้น แม้จะเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้นมากเพียงใด แต่ถ้าหากความเป็นไปได้ที่ผู้ทำผิดจะถูกจับและลงโทษยังมีอยู่น้อยเช่นนี้ กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็จะมีผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด

ด้วยเหตุที่บทลงโทษไม่รุนแรง ประกอบความเป็นไปได้ที่จะถูกจับและลงโทษมีน้อยนี้เอง สำนักจัดหางานเดือนจึงผิดขึ้นราวกับดอกเห็ด

คนงานไทยที่ต้องการทำงานในต่างประเทศ จะยังคงต้องถูกหลอกลวงต่อไป และจะยังคงต้องเสีย ‘เงินใต้โต๊ะ’ แก่เจ้าหน้าที่ของราชการอีกต่อไป

ชุดทองในต่างแดน – ทางออกของสังคมไทย?

จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลในหมู่นักวิชาการ ความเห็นที่ว่า คนไทยยังสามารถชุดทองในตะวันออกกลางได้อีกมากนั้น คงจะเป็นความจริงต่อไปได้อีกเพียงไม่กี่ปี

สิงคโปร์จะมีใช้แหล่งชุดทองของ ‘ฉันทนา’ จากเมืองไทยภายใน 2-3 ปีข้างหน้า เพราะขณะนี้สิงคโปร์กำลังส่งเสริมให้อุตสาหกรรมต่างๆหันไปใช้เทคโนโลยีที่ประหยัดการใช้แรงงาน

แม้ว่าตะวันออกกลางจะแตกต่างจากสิงคโปร์ในข้อที่ังมีความต้องการแรงงานจากต่างประเทศอยู่ แต่ชุดทองของการก่อสร้างในตะวันออกกลางกำลังจะหมดไปภายใน 5 ปีข้างหน้า และเป็นที่คาดกันว่า ความต้องการแรงงานประเภทไร้ฝีมือและประเภทกึ่งฝีมือจะลดลงอย่างมาก ในขณะที่ความต้องการแรงงานประเภทมีฝีมือและนักบริหารจัดการเพิ่มขึ้นแทน

ในอีก 5 ปีข้างหน้า สิงคโปร์และตะวันออกกลางจะมีใช้แหล่งชุดทองของแรงงานไทยอีกต่อไป บทบาทของสิงคโปร์และตะวันออกกลางในการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรไทยจะลดน้อยถอยลง

หากรัฐบาลยังไม่ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ โดยการพัฒนาชนบทให้มากถึงขนาด แรงงานไทยเมื่อไม่มีทางออกไปสู่ตลาดแรงงานต่างประเทศ ก็จะต้องดิ้นรนอยู่ภายในระบบเศรษฐกิจไทย แรงกดดันต่างๆภายในสังคมย่อมมีมากขึ้น จะไม่มีสิงคโปร์และตะวันออกกลางที่จะช่วยผ่อนคลายนแรงกดดันดังกล่าวนี้อีกแล้ว