

การดำเนินงานนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของกรมการจัดหางาน

: กรณีศึกษาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี

Implementation of policy of sending Thai workers to work abroad

of the Department of Employment : a case study

on sending Thai workers to work in the Republic of Korea

อิทธิชัย ถาวรสังข์

Ittichai Thaworsang

6414832011@rumail.ru.ac.th

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการดำเนินงานตามนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System) 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System) 3) ศึกษาแนวทางปรับปรุงและพัฒนาการส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System) ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ตำรา วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางราชการ และวิจัยสนามโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 5 คน

ผลการวิจัยพบว่า 1) กระบวนการดำเนินงานจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี มีกระบวนการเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การรับสมัคร สอบคัดเลือก ประกาศผลขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกผ่าน โดยมีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมการจัดหางานและ สำนักบริการพัฒนาบุคลากรแห่งเกาหลี 2) ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานจัดส่งแรงงานไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี คือ แรงงานไทยขาดความรู้ด้านภาษาเกาหลี บุคลากรไม่พอ กระบวนการจัดส่งล่าช้า แรงงานหญิงได้รับคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลีน้อย จนบางครั้งถูกตัดสิทธิการเดินทาง และตำแหน่งงานไม่เพียงพอต่อความต้องการของแรงงานไทย 3) แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดส่งแรงงาน กระทรวงแรงงานต้องมีการอบรมภาษาให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อเพิ่มโควตาของแรงงานไทยให้มากขึ้น ปรับปรุงกระบวนการจัดส่งให้เร็วขึ้น โดยเฉพาะการขอหนังสือรับรองความประพฤติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**คำสำคัญ:** แรงงานไทย; การจ้างงาน; สาธารณรัฐเกาหลี

**Keywords:** Thai workers; employment; Republic of Korea

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง การดำเนินงานนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของกรมการจัดหางาน : กรณีศึกษาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี

\*\*นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## บทนำ

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในปัจจุบันถือเป็นวาระระดับโลก ด้วยสาเหตุที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น คือ ความแตกต่างของอุปสงค์ และอุปทานของแรงงานทำให้เกิดความแตกต่างในค่าจ้าง โดยค่าจ้างในประเทศที่มีแรงงานมากจะมีค่าจ้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีแรงงานน้อยมีผลให้แรงงานในประเทศที่มีค่าจ้างต่ำอพยพไปทำงานในประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่า โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2560)

ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีประชาชนจำนวนมากสนใจในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยมีประเทศที่แรงงานไทยให้ความสนใจเดินทางไปทำงานเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ใต้หวัน อิสราเอล สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สวีเดน (กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, 2565)

การไปทำงานในต่างประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มี 5 วิธี ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, สำนักงานจัดหางานจังหวัดนครพนม, 2564)

1. บริษัทจัดหางานจัดส่ง
2. กรมการจัดหางานเป็นผู้จัดส่งไปทำงาน
3. ผู้ที่จะไปทำงานติดต่อหางานเอง
4. นายจ้างในประเทศไทยพาลูกจ้างของตนเองไปทำงาน
5. นายจ้างในประเทศไทยส่งลูกจ้างของตนเองไปฝึกงาน

ที่ผ่านมาจะเห็นได้จากการรายงานข่าว หรือทางสื่อออนไลน์ต่างๆ ว่ามีแรงงานไทยจำนวนมากลักลอบไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งที่มีกระบวนการจัดส่งไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กรณีการไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยกรมการจัดหางานจัดส่ง จะมีกระบวนการคัดเลือกโดยผู้สมัครต้องผ่านการสอบและคัดเลือก โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System) หรือ EPS ซึ่งมีขั้นตอนการสมัครและการคัดเลือกค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน ทำให้มีจำนวนแรงงานจำนวนมากไม่ผ่านการคัดเลือก ส่งผลให้ในปีพ.ศ. 2565 มีคนไทยที่พำนักแบบผิดกฎหมายอยู่ 139,245 คน (ธัญพร บัวทอง, 2565)

ผู้วิจัยได้ทำงาน ณ ด้านตรวจคนหางานสุวรรณภูมิ ซึ่งมีภารกิจในการตรวจสอบ และระงับการเดิน ผู้มีพฤติการณ์จะลักลอบไปทำงานในต่างประเทศ ในระยะเวลา 2 ปีที่ปฏิบัติหน้าที่ พบว่า จำนวนแรงงานไทยที่ต้องการลักลอบไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีมีจำนวนมากเป็นลำดับต้นๆ ทั้งที่สามารถเดินทางไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีแบบถูกกฎหมายได้โดยการจัดส่งโดยภาครัฐ

ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษากระบวนการปฏิบัติงานตามโครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System) ดังกล่าว ว่ามีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง และควรมีแนวทางในการแก้ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมอย่างไร เพื่อนำผลการศึกษาในครั้งนี้มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีโดยภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการเก็บข้อมูลจากตำรา บทความทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานการวิจัย เอกสารของทางราชการ
2. การวิจัยสนาม (Field research) โดยผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยการ สัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ไปตามคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัย จะสัมภาษณ์ตามข้อที่กำหนดไว้เท่านั้น และบันทึกข้อมูลตามคำบอกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

## ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. ประชากร (Population) ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานที่เกี่ยวข้องในการจัดส่งแรงงานไทยไป ทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการคัดเลือกแบบเจาะจง เลือกผู้ให้ ข้อมูลสำคัญโดยกำหนดคุณลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2565, หน้า 46) จึงใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 5 คน ซึ่งพิจารณาจากคุณสมบัติดังนี้
  1. เป็นหัวหน้าฝ่ายจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี จำนวน 1 คน
  2. เป็นเจ้าหน้าที่กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน จัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี จำนวน 4 คน

## วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษามีขั้นตอน ในการวิเคราะห์ดังนี้

1. ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของผู้ให้ สัมภาษณ์ และนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์
2. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล และจะนำ ข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์
3. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน เพื่อสรุปผลการวิจัยสภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System)

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### ผลการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง การดำเนินงานนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของกรมการจัดหางาน : กรณีศึกษาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ จึงสรุปผลการวิจัยได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. กระบวนการดำเนินงานตามนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System) มีการดำเนินการแบบเป็นขั้นตอน โดยกองบริหารแรงงานแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางานเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งมีกระบวนการที่สัมพันธ์กันตั้งแต่ ประกาศรับสมัครจนถึงดำเนินการส่งไปทำงาน ณ ท่าอากาศยาน กระบวนการแรกประกาศรับสมัครจัดทดสอบภาษาเกาหลี และทักษะการทำงาน โดยกรมการจัดหางาน ดำเนินการร่วมกับ สำนักบริการพัฒนาบุคลากรแห่งเกาหลี หรือ HRD Korea หลังจากสอบคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ดำเนินการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกและให้ผู้สอบผ่านส่งใบสมัครไปทำงาน เพื่อบันทึกข้อมูลลงในระบบออนไลน์ เพื่อให้ HRD Korea อนุมัติการจัดทำบัญชีรายชื่อให้นายจ้างคัดเลือก เมื่อนายจ้างเกาหลีคัดเลือกและจัดทำสัญญาจ้างส่งมาให้แล้วนั้น เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้คนหางานลงนามในสัญญาจ้าง และเข้าอบรมภาษาและวัฒนธรรมเกาหลีอย่างน้อย 45 ชั่วโมง เมื่ออบรมครบจำนวนชั่วโมงคนหางานต้องเข้าตรวจสอบประวัติอาชญากรรมเพื่อขอหนังสือรับรองความประพฤติ จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในขั้นตอนนี้จะใช้เวลาประมาณ 25 – 30 วันทำการ หลังจากคนหางานได้รับหนังสือรับรองความประพฤติแล้ว เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานต้องดำเนินการยื่นขอวีซ่าแทนคนหางาน ณ สถานเอกอัครราชทูตเกาหลี และประสาน HRD Korea เพื่อกำหนดวันเดินทางเข้าสาธารณรัฐเกาหลีเจ้าหน้าที่ประสานแจ้งการเดินทางแก่คนหางาน และให้คนหางานสมัครสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และจัดฝึกอบรมก่อนไปทำงานต่างประเทศ และดำเนินการจัดส่งคนหางาน ณ ท่าอากาศยาน และให้คนหางานเข้าตรวจลงตรา จากเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนหางาน ณ ด่านตรวจฯ ที่คนหางานเดินทางออก

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ปัจจัย/บริบท ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานนโยบาย พบว่า การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ เป็นการจัดส่งแรงงานประเภท 3 D คือ งานอุตสาหกรรม เกษตร ก่อสร้าง ซึ่งเป็นกระบวนการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ผ่านการลงนามแบบ MOU ระหว่างรัฐบาลไทยกับ รัฐบาลเกาหลี วัตถุประสงค์ของการจัดส่งแรงงานไปทำงานเกาหลี เพื่อสร้างอาชีพ สร้างงานให้กับคนไทย โดยการเดินทางไปทำงานแบบถูกต้องตามกฎหมายได้ง่ายขึ้น และเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง

2) ทรัพยากร งบประมาณในกระบวนการคัดเลือกจัดส่งแรงงาน พบว่า กรมการจัดหางาน จะมีการเก็บค่าสมัคร ซึ่งค่าสมัครจะขึ้นอยู่กับทางการเกาหลีจะเป็นผู้กำหนด ในปัจจุบันมีการกำหนด

อยู่ที่ 830 บาท กรมการจัดหางานจะได้รับ 200 บาท และนำมาจัดสรรในกระบวนการรับสมัครจนถึงการจัดส่ง ซึ่งเพียงพอต่อการดำเนินงาน ส่วนที่เหลือทางการเกาหลีจะเป็นผู้จัดเก็บ และนำมาใช้ในการดำเนินการจัดสอบ ในส่วนทรัพยากรบุคคล เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ในปัจจุบันฝ่าย EPS มีเจ้าหน้าที่ 12 คน ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรม พบว่า ในการดำเนินงานได้มีการประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด ซึ่งประกอบไปด้วย HRD Korea กรมการจัดหางาน ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และสถานทูต เมื่อมีประเด็นปัญหาหรือแนวการดำเนินงานใหม่ก็จะมีการจัดประชุม เพื่อให้แต่ละฝ่ายเกิดความเข้าใจตรงกัน และสามารถทำงานไปในทิศทางเดียวกันได้

4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า บุคลากรในการดำเนินงานไม่เพียงพอ แต่เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจในกระบวนการทำงาน สามารถแก้ปัญหาได้ มีสายการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับ ทำให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง และมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน ซึ่งประกอบไปด้วย กระบวนการรับสมัคร กระบวนการรับรายงานตัวผู้สอบผ่าน กระบวนการรับสัญญาจ้าง และจัดส่งแรงงาน และมีการมอบหมายงานกันอย่างเป็นขั้นตอน

5) สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง พบว่า ด้านงบประมาณของหน่วยงานมีเพียงพอต่อการดำเนินงาน การดำเนินงานตามโครงการ EPS ส่งผลให้แรงงานไทยมีงานทำ มีรายได้ และส่งให้ครอบครัวในประเทศไทยเพื่อนำมาใช้จ่ายในประเทศ เมื่อจัดส่งแรงงานได้มากก็สามารถสร้างเม็ดเงินเข้าประเทศมากตามไปด้วย ที่ผ่านมารัฐบาลได้เห็นความสำคัญ และให้การสนับสนุนในการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศมาโดยตลอด

6) ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่เราทุกคนมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และพร้อมที่จะพัฒนาตนเองตลอดเวลา แต่ด้วยปริมาณงานที่เยอะ และเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย ทำให้ในบางครั้งเกิดความรู้สึกเหนื่อย และเบื่อหน่ายในการทำงาน

2. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System)

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ มีดังนี้

1) ปัญหาในการทดสอบภาษาเกาหลี แรงงานไทยขาดความรู้ด้านภาษาเกาหลี โดยเฉพาะแรงงานเพศชายที่นายจ้างเกาหลีต้องการ จากการสอบแต่ละครั้งจะมีผู้สอบผ่านการทดสอบภาษาไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้สมัครสอบทั้งหมด

2) ปัญหาแรงงานหญิงได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างน้อย นายจ้างส่วนใหญ่นิยมจ้างแรงงานเพศชายมากกว่าแรงงานหญิง เพราะงานส่วนใหญ่ที่เกาหลีเป็นงานหนัก เช่น งานโรงหล่อ โรงเหล็ก ซึ่งต้องอยู่หน้าเตาตลอดเวลา งานที่ต้องใช้แรงงานยกเหล็กแบกหาม แรงงานหญิงนายจ้างเกาหลีไม่นิยม

เพราะกังวลเรื่องการตั้งครุฑซึ่งต้องใช้เวลาพักพื้นเป็นเวลานาน อีกเรื่องคือที่พักเพราะไม่สามารถพักรวมเป็นกลุ่มได้

3) ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน กระบวนการจัดส่งแรงงานไปเกาหลีมีขั้นตอนที่ค่อนข้างเยอะ และซับซ้อน แต่จำนวนแรงงานที่ต้องการสมัครสอบคัดเลือกมีจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานอย่างหนัก เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงาน

4) ปัญหาด้านกระบวนการจัดส่งล่าช้า เมื่อผู้สมัครผ่านการสอบคัดเลือกแล้วได้รับเลือกจากนายจ้างเกาหลี และได้รับสัญญาจ้างเรียบร้อยแล้ว คนหางานจะต้องดำเนินการขอหนังสือรับรองความประพฤติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ในการขอหนังสือรับรองดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 25 - 30 วันทำการ และด้วยระยะเวลาที่นานทำให้นายจ้างเกาหลีไม่เชื่อมั่นในกระบวนการจัดส่งของประเทศไทย และยังคงคิดว่าจะมีการทุจริตเรียกสินบนของเจ้าหน้าที่อีกด้วย

5) ปัญหาตำแหน่งงานมีน้อยกว่าความต้องการของแรงงาน ผู้ผ่านการสอบคัดเลือกและได้ขึ้นบัญชีผู้สอบผ่าน ซึ่งบัญชีมีอายุ 2 ปี ในทุกรอบที่ขึ้นบัญชีจะมีผู้ที่ไม่ได้รับคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลีคงเหลือในบัญชี และถูกตัดสิทธิการเดินทางไปทำงาน เพราะบัญชีหมดอายุ โดยส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานหญิงที่ไม่ได้รับคัดเลือกและต้องสอบใหม่จนบางรายตัดสินใจกลับไปทำงานในเกาหลีโดยสายหน้าหน้าเถื่อน

3. แนวทางปรับปรุงและพัฒนาการส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System)

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า มีแนวทางปรับปรุงและพัฒนาการส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ ดังนี้

1) ผู้บริหารกระทรวงแรงงานหรือรัฐบาล จะต้องมีการจัดอบรมภาษาเกาหลีเพื่อให้ความรู้ในส่วนที่จำเป็นต่อการทำงาน แก่แรงงานไทยที่มีความประสงค์จะไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี และควรเน้นจัดการอบรมในภาคอีสาน เพราะแรงงานส่วนใหญ่ที่มีความประสงค์จะไปทำงานในเกาหลีมาจากภาคอีสาน และในการอบรมภาครัฐควรประสานงานกับทางเกาหลีเพื่อส่งครูมาเป็นผู้ให้ความรู้ด้านภาษา ในทุกครั้งที่จะมีการสอบคัดเลือก

2) สำนักงานแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลีต้องมีการบูรณาการกับหน่วยงานเกาหลีที่เกี่ยวข้อง ในการสำรวจความต้องการของนายจ้างเกาหลี ว่ามีความประสงค์จะจ้างแรงงานไทยไปทำงานด้านใด เพื่อกระทรวงแรงงานจะได้พัฒนาแรงงานไทยได้ตรงต่อความต้องการของนายจ้างเกาหลี และลดปัญหาการขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านแต่ไม่ได้เดินทางเพราะนายจ้างเกาหลีไม่เลือก

3) เพิ่มกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่องค์กรบริหารแรงงานไปต่างประเทศ ในส่วนของฝ่าย EPS เพื่อให้เพียงพอกับปริมาณงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนให้มีความคล่องตัวรวดเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานจัดส่งแรงงานให้รวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะการขอหนังสือรับรองความประพฤติ ผู้บริหารกระทรวงแรงงานต้องเข้าหารือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อลดระยะเวลาการออกหนังสือให้น้อยลง

5) รัฐบาลไทยต้องร่วมหารือกับรัฐบาลเกาหลีเพื่อขอเพิ่มโควตาการจัดส่งงานไทยไปทำงานเกาหลี จากเดิมมีโควตาอยู่ที่ 5,000 – 6,000 คนต่อปี ซึ่งน้อยกว่าจำนวนแรงงานที่มีความต้องการไปทำงานในเกาหลี

### อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่นำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. กระบวนการดำเนินงานตามนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System) มีการดำเนินการแบบเป็นขั้นตอน โดยกองบริหารแรงงานต่างชาติ (Immigration and Labour Administration) เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีกระบวนการที่สัมพันธ์กันตั้งแต่ ประกาศรับสมัครจนถึงดำเนินการส่งไปทำงาน ณ ท่าอากาศยาน กระบวนการแรกประกาศรับสมัครจัดทดสอบภาษาเกาหลี และทักษะการทำงาน โดยกรมการจัดหางาน ดำเนินการร่วมกับ สำนักบริการพัฒนาบุคลากรแห่งเกาหลี หรือ HRD Korea หลังจากสอบคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ดำเนินการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกและให้ผู้สอบผ่านส่งใบสมัครไปทำงาน เพื่อบันทึกข้อมูลลงในระบบออนไลน์ เพื่อให้ HRD Korea อนุมัติการจัดทำบัญชีรายชื่อให้นายจ้างคัดเลือก เมื่อนายจ้างเกาหลีคัดเลือกและจัดทำสัญญาจ้างส่งมาให้แล้วนั้น เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้คนหางานลงนามในสัญญาจ้าง และเข้าอบรมภาษาและวัฒนธรรมเกาหลีอย่างน้อย 45 ชั่วโมง เมื่ออบรมครบจำนวนชั่วโมงคนหางานต้องเข้าตรวจสอบประวัติอาชญากรรมเพื่อขอหนังสือรับรองความประพฤติ จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในขั้นตอนนี้ จะใช้เวลานานประมาณ 25 – 30 วันทำการ หลังจากคนหางานได้รับหนังสือรับรองความประพฤติแล้ว เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานต้องดำเนินการยื่นขอวีซ่าแทนคนหางาน ณ สถานเอกอัครราชทูตเกาหลี และประสาน HRD Korea เพื่อกำหนดวันเดินทางเข้าสาธารณรัฐเกาหลี เจ้าหน้าที่ประสานแจ้งการเดินทางแก่คนหางาน และให้คนหางานสมัครสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และจัดฝึกอบรมก่อนไปทำงานต่างประเทศ และดำเนินการจัดส่งคนหางาน ณ ท่าอากาศยาน และให้คนหางานเข้าตรวจลงตรา จากเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนหางาน ณ ด่านตรวจฯ ที่คนหางานเดินทางออก กระบวนการดังที่กล่าวมา สอดคล้องกับ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533, อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2566) ให้ความหมายของการน่านโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือการน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั้ยกชั้ยแต่เป็นกิจกรรมต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย และสอดคล้องกับ Milbrey McLaughlin (1975, อ้างถึงใน วิภา พิงวิวัฒน์นิกุล, 2565, หน้า 68) มีความเห็นว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัตซึ่งได้รับการปรุงแต่ง และหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง

ปัจจัย/บริบท ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานใน  
สาธารณรัฐเกาหลี ดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานนโยบาย พบว่า การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี  
ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ เป็นการจัดส่งแรงงานประเภท 3 D คือ งานอุตสาหกรรม  
เกษตร ก่อสร้าง ซึ่งเป็นกระบวนการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นการลงนาม MOU ระหว่างรัฐบาลไทยกับ  
รัฐบาลเกาหลี วัตถุประสงค์ของการจัดส่งแรงงานไปทำงานเกาหลี เพื่อสร้างอาชีพ สร้างงานให้กับคนไทย  
โดยการเดินทางไปทำงานแบบถูกต้องตามกฎหมายได้ง่ายขึ้น และเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง สอดคล้องกับ  
Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงในบุญเกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 10) มีความเห็นว่า  
วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแยกให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน  
นโยบายนั้นมีอะไรบ้าง ซึ่งวัตถุประสงค์จะเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนขึ้น  
และง่ายต่อการเข้าใจ ทั้งนี้วัตถุประสงค์เปรียบเสมือนเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลว  
ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ทรัพยากร งบประมาณในกระบวนการคัดเลือกจัดส่งแรงงาน พบว่า กรมการจัดหางาน  
จะมีการเก็บค่าสมัคร ซึ่งค่าสมัครจะขึ้นอยู่กับทางการเกาหลีจะเป็นผู้กำหนด ในปัจจุบันมีการกำหนดอยู่ที่  
830 บาท กรมการจัดหางานจะได้รับ 200 บาท และนำมาจัดสรร ในกระบวนการรับสมัครจนถึงการจัดส่ง  
ซึ่งเพียงพอต่อการดำเนินงาน ส่วนที่เหลือทางการเกาหลีจะเป็นผู้จัดเก็บ และนำมาใช้ในการดำเนินการ  
จัดสอบ ในส่วนทรัพยากรบุคคล เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ในปัจจุบันฝ่าย EPS มีเจ้าหน้าที่ 12 คน ไม่เพียงพอ  
ต่อการดำเนินงาน สอดคล้องกับ Michael Lipsky (1980, อ้างถึงใน วิภา พิงวิวัฒน์นิกุล, 2565, หน้า 71)  
พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลมาจากการตัดสินใจ  
การปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการแต่ละคน เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานและความไม่แน่นอน  
ในการทำงาน Lipsky เน้นว่าอุปสรรคสำคัญที่ข้าราชการระดับล่างต้องเผชิญจะเป็นเรื่องทรัพยากรที่แต่ละคนมี  
เช่น สภาพแวดล้อมของการทำงานที่ไม่คงที่ทำให้ไม่สามารถคาดคะเนถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานได้  
ข้าราชการระดับล่างต้องเผชิญแรงกดดันที่เกิดจากเวลาที่มืออยู่จำกัดและการควบคุมจากผู้บริหารระดับสูงที่ทำให้  
ข้าราชการเหล่านี้ต้องได้รับแรงกดดันเพิ่มขึ้น ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมากน้อย  
เพียงใดขึ้นอยู่กับตัดสินใจของข้าราชการระดับล่าง ในการที่จะเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้  
อย่างไรภายใต้แรงกดดันต่างๆ เหล่านี้ และสอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงในบุญ  
เกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 10) กล่าวว่า ทรัพยากร จะต้องมีการระบุทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็น  
ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และงบประมาณ  
ซึ่งในงบประมาณนี้จะต้องมีระบบการเบิกจ่ายเงินที่คล่องตัวด้วย

3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรม พบว่า ในการดำเนินงานได้มีการประชุมกับหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องมาตลอด ซึ่งมีประกอบไปด้วย HRD Korea กรมการจัดหางาน ตำรวจคนเข้าเมือง และสถานทูต  
เมื่อมีประเด็นปัญหาหรือแนวการดำเนินงานใหม่ก็จะมีการจัดประชุม เพื่อให้แต่ละฝ่ายเกิดความเข้าใจตรงกัน  
และสามารถทำงานไปในทิศทางเดียวกันได้ สอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงใน



บุญเกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 10 - 11) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กรหรือภายในหน่วยงานเดียวกันนั้นมีความสำคัญมาก ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน

4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า บุคคลากรในการดำเนินงานไม่เพียงพอ แต่เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในกระบวนการทำงาน สามารถทำงาน แก้ปัญหาได้ มีสายการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับ ทำให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง และมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการรับสมัคร กระบวนการรับรายงานตัวผู้สอบผ่าน กระบวนการรับสัญญาจ้าง และจัดส่งแรงงาน และมีการมอบหมายงานกันอย่างเป็นขั้นตอน สอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงในบุญเกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 11) กล่าวว่า ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ, ระดับการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ, ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้จากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ, ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ, ระดับของการสื่อสารแบบเปิดเผยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการสื่อสารกันอย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน, สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

5) สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง พบว่า ด้านงบประมาณของหน่วยงานมีเพียงพอต่อการดำเนินงาน การดำเนินงานตามโครงการ EPS ส่งผลให้แรงงานไทยมีงานทำ มีรายได้ และส่งให้ครอบครัวในประเทศไทยเพื่อนำมาใช้จ่ายในประเทศ เมื่อจัดส่งแรงงานได้มากก็สามารถสร้างเม็ดเงินเข้าประเทศมากตามไปด้วย ที่ผ่านมารัฐบาลได้เห็นความสำคัญ และให้การสนับสนุนในการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศมาโดยตลอด สอดคล้องกับ Sabatier and Mazmanian (1980, อ้างถึงใน วิวัฒนาการ, 2565, หน้า 70 - 71) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นนโยบายจะต้องมีลักษณะ 3 ประการ คือ นโยบายนั้นสามารถแก้ปัญหาได้ยากหรือง่าย นโยบายนั้นสามารถกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานได้ชัดเจนแค่ไหน และนโยบายนั้นได้รับผลกระทบจากตัวแปรอื่นๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจสังคม การสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำประเทศและความร่วมมือของเจ้าหน้าที่

6) ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่เราทุกคนมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และพร้อมที่จะพัฒนาตนเองตลอดเวลา แต่ด้วยปริมาณงานที่เยอะ และเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อยทำให้ในบางครั้งเกิดความรู้สึกเหนื่อย และเบื่อหน่ายในการทำงาน สอดคล้องกับ Michael Lipsky (1980, อ้างถึงใน วิวัฒนาการ, 2565, หน้า 71) ได้ทำการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติโดยศึกษาวิธีดำเนินงานของผู้ปฏิบัติระดับล่าง พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นผลมาจากการตัดสินใจ การปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการแต่ละคน เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานและความไม่แน่นอนในการทำงาน Lipsky เน้นว่าอุปสรรคสำคัญที่ข้าราชการระดับล่างต้องเผชิญจะเป็นเรื่องทรัพยากรที่แต่ละคนมีเช่น สภาพแวดล้อมของการทำงานที่ไม่คงที่ทำให้ไม่สามารถคาดคะเนถึงผลลัพธ์ของการทำงานได้ ข้าราชการระดับต้องเผชิญแรงกดดันที่เกิดจากเวลาที่มีอยู่จำกัดและการควบคุมจากผู้บริหารระดับสูงที่ทำให้ข้าราชการเหล่านี้ต้องได้รับแรงกดดันเพิ่มขึ้น ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับตัดสินใจของข้าราชการระดับล่าง ในการที่จะเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้อย่างไรภายใต้แรงกดดันต่างๆ เหล่านี้ และสอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงในบุญเกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 11) กล่าวว่า ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ หากได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ปฏิบัติความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะมีสูงตามไปด้วย

2. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System)

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ มีดังนี้

1) ปัญหาในการทดสอบภาษาเกาหลี แรงงานไทยขาดความรู้ด้านภาษาเกาหลี โดยเฉพาะแรงงานเพศชายที่นายจ้างเกาหลีต้องการ จากการสอบแต่ละครั้งจะมีผู้สอบผ่านการทดสอบภาษาไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้สมัครสอบทั้งหมด สอดคล้องกับ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) ได้ศึกษา ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ พบว่า แรงงานส่วนใหญ่ประสงค์จะไปทำงานในเกาหลีใต้อย่างถูกต้องผ่านระบบ EPS แต่อุปสรรคที่สำคัญที่สุดคือการสอบภาษาเกาหลี (EPS-Test of Proficiency in Korean) โดยแรงงานไทยมีอัตราการสอบผ่านเพียงร้อยละ 20 ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่มีความร่วมมือกับเกาหลีใต้ในระบบ EPS ยิ่งไปกว่านั้น แรงงานไทยไม่มีความกระตือรือร้นที่จะเรียนภาษาเกาหลีเพื่อเตรียมในการสอบแต่กลับหันไปพึ่งพาระบบนายหน้าหรือในการพำนักเข้าประเทศเกาหลีใต้ในฐานะนักท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันธุรกิจนายหน้ามีการเผยแพร่และโฆษณาอย่างเปิดเผย โดยเฉพาะในโซเชียลมีเดีย อาทิ Line และ Facebook และสอดคล้องกับ กิริยา กุลกลการ (2562) ได้ศึกษา แรงงานไทยผิดกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลี : สาเหตุและแนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่า หนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญในการเดินทางไปเกาหลีใต้อย่างถูกต้องตามกฎหมายของแรงงานไทย คือการที่ไม่สามารถสอบภาษาเกาหลีผ่าน โดยอัตราการสอบผ่านอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 20 ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยในปี 2557 มีแรงงานไทยสอบผ่านภาษาเพียง 4,119 คน จากผู้สอบประมาณ 20,000 คน

2) ปัญหาแรงงานหญิงได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างน้อย นายจ้างส่วนใหญ่นิยมจ้างแรงงานเพศชายมากกว่าแรงงานหญิง เพราะงานส่วนใหญ่ที่เกาหลีเป็นงานหนัก เช่น งานโรงหล่อ โรงเหล็ก ซึ่งต้องอยู่หน้าเตาตลอดเวลา งานที่ต้องใช้แรงงานยกเหล็กแบกหาม แรงงานหญิงนายจ้างเกาหลีไม่นิยม เพราะกังวลเรื่องการตั้งครรภ์ซึ่งต้องใช้เวลารักษาเป็นเวลานาน อีกเรื่องคือที่พักเพราะไม่สามารถพักรวมเป็นกลุ่มได้

สอดคล้องกับ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) ได้ศึกษา ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ พบว่า ผู้ที่สอบผ่านการทดสอบภาษาก็ต้องประสบกับความล่าช้ากว่าจะได้รับการเรียกตัวไปทำงาน โดยเฉพาะ แรงงานหญิงที่ต้องรอนานกว่าแรงงานชาย และบ่อยครั้งที่แรงงานหญิงไม่ถูกเรียกตัวเลย โดยพบว่า ไทยเข้าเป็นอันดับที่ 13 จาก 15 ประเทศ ที่มีความร่วมมือกับเกาหลีใต้ ซึ่งความล่าช้าดังกล่าว เป็นปัจจัย ที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงาน หญิง

3) ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน กระบวนการจัดส่งแรงงานไปเกาหลีมีขั้นตอน ที่ค่อนข้างเยอะ และจำนวนแรงงานที่ต้องการสมัครสอบคัดเลือกมีจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงาน อย่างหนัก เพราะเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงาน สอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงในบุญเกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 11) กล่าวว่า ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4) ปัญหาด้านกระบวนการจัดส่งล่าช้า เมื่อผู้สมัครผ่านการสอบคัดเลือกแล้วได้รับเลือก จากนายจ้างเกาหลี และได้รับสัญญาจ้างเรียบร้อยแล้ว คนหางานจะต้องดำเนินการขอหนังสือรับรอง ความประพฤติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ในการขอหนังสือรับรองดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลา นาน ประมาณ 25 - 30 วันทำการ และด้วยระยะเวลาทำให้ นายจ้างเกาหลีไม่เชื่อมั่นในกระบวนการจัดส่ง ของประเทศไทย และยังคิดว่าอาจมีการทุจริตเรียกสินบนของเจ้าหน้าที่อีกด้วย สอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงในบุญเกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 10 - 11) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสาร ระหว่างองค์กรและกิจกรรม การนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงาน ต่างๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กรหรือภายในหน่วยงานเดียวกันนั้นมีความสำคัญ มาก ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของ นโยบาย ต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน

5) ปัญหาตำแหน่งงานมีน้อยกว่าความต้องการของแรงงาน ผู้ผ่านการสอบคัดเลือกและได้ขึ้น บัญชีผู้สอบผ่าน ซึ่งบัญชีมีอายุ 2 ปี ในทุกรอบที่ขึ้นบัญชีจะมีผู้ที่ไม่ได้รับคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลีลงเหลือ ในบัญชี และถูกตัดสิทธิการเดินทางไปทำงาน เพราะบัญชีหมดอายุ โดยส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานหญิงที่ไม่ได้ รับคัดเลือกและต้องสอบใหม่จนบางรายตัดสินใจลักลอบไปทำงานในเกาหลีโดยสายหน้าหน้าเถื่อน สอดคล้องกับ ศุภชัย ศรีสุชาติ (2563) ได้ศึกษา การพัฒนาองค์กรและระบบการจัดส่งแรงงานไทย ไปต่างประเทศโดยรัฐ พบว่าตำแหน่งงานที่ผ่านการจัดส่งโดยรัฐ มีจำนวนไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความ ต้องการของแรงงาน (ที่มีคุณสมบัติผ่านเกณฑ์) ทำให้มีแรงงานที่ผ่านเกณฑ์ต้องรอการเรียกจากบริษัท นายจ้างในประเทศนั้น

3. แนวทางปรับปรุงและพัฒนาการส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการ การอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System)

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า มีแนวทางปรับปรุงและพัฒนาการส่งแรงงานไทย ไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้โครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ ดังนี้

1) ผู้บริหารกระทรวงแรงงานหรือรัฐบาล จะต้องมีการจัดอบรมภาษาเกาหลีเพื่อให้ความรู้ในส่วน ที่จำเป็นต่อการทำงาน แก่แรงงานไทยที่มีความประสงค์จะไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี และควรเน้น จัดการอบรมในภาคีสาน เพราะแรงงานส่วนใหญ่ที่มีความประสงค์จะไปทำงานในเกาหลีมาจากภาคีสาน และในการอบรมภาครัฐควรประสานงานกับทางเกาหลีเพื่อส่งครูมาเป็นผู้ให้ความรู้ด้านภาษา ในทุกครั้งที่ จะมีการสอบคัดเลือก สอดคล้องกับ ไอริตา โคจิมา (2565) ได้ศึกษา ปัจจัยที่ทำให้แรงงานไทยไปทำงานผิด กฎหมายที่สาธารณรัฐเกาหลีได้ จากการศึกษาค้นพบว่า มีแนวทางการแก้ปัญหาด้านแรงงานโดย กระทรวงแรงงานควรพิจารณาการเตรียมความพร้อมและฝึกอบรมด้านภาษาให้กับแรงงานที่สนใจไปทำงาน ในระบบ EPS และสอดคล้องกับ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) ได้ศึกษา ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมาย ในเกาหลีได้ พบว่า จากการศึกษาค้นพบว่ามีแนวทางการแก้ปัญหา ส่งเสริมการฝึกอบรมด้านภาษา ให้กับแรงงานไทย เพื่อเพิ่มความพร้อมในการทดสอบภาษา โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ และสำนักงาน ประจำกรุงโซล สามารถช่วยในการจัดส่งครูหรืออาสาสมัครมาสอนภาษาเกาหลีให้กับแรงงานไทย

2) สำนักงานแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลีต้องมีการบูรณาการกับหน่วยงานเกาหลี ที่เกี่ยวข้อง ในการสำรวจความต้องการของนายจ้างเกาหลี ว่ามีความประสงค์จะจ้างแรงงานไทยไปทำงาน ด้านใด เพื่อกระทรวงแรงงานจะได้พัฒนาแรงงานไทยได้ตรงต่อความต้องการของนายจ้างเกาหลี และลดปัญหาการขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านแต่ไม่ได้เดินทางเพราะนายจ้างเกาหลีไม่เลือก สอดคล้องกับ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) ได้ศึกษา ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีได้ พบว่า จัดตั้งกลไกหารือ ระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฯ สำนักงานฝ่ายแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเกาหลีได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบความต้องการของนายจ้างเกาหลีได้เกี่ยวกับประเภทแรงงานที่ต้องการ เพื่อกระทรวงแรงงาน จะได้ดำเนินการเน้นฝึกทักษะของแรงงานในด้านที่สอดคล้องกับความต้องการดังกล่าว

3) เพิ่มกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่กองบริหารแรงงานไปต่างประเทศ ในส่วนของฝ่าย EPS เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนงาน เพื่อให้การดำเนินงานแต่ละขั้นตอนมีความคล่องตัวรวดเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1975, อ้างถึงในบุญเกียรติ การะเวก พันธุ์, 2566, หน้า 10) กล่าวว่า ทรัพยากร จะต้องมีการระบุทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึงทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และงบประมาณ ซึ่งในงบประมาณ นี้จะมีระบบการเบิกจ่ายเงินที่คล่องตัวด้วย

4) ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานจัดส่งแรงงานให้รวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะการขอหนังสือรับรอง ความประพฤติ ผู้บริหารกระทรวงแรงงานหรือรัฐบาลต้องหารือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อลดเวลา การออกหนังสือให้น้อยลง สอดคล้องกับ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) ได้ศึกษา ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมาย ในเกาหลีได้ พบว่า ในการพัฒนากระบวนการจัดส่งต้องเร่งรัดกระบวนการส่งแรงงานที่ได้สอบผ่านภาษาแล้ว

โดยปรับปรุงประสิทธิภาพทั้งกระบวนการ โดยเฉพาะในส่วนของ การออกหนังสือรับรองความประพฤติ จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสอดคล้องกับ กิริยา กุลกลการ (2562) ได้ศึกษา แรงงานไทยผิดกฎหมาย ในสาธารณรัฐเกาหลี : สาเหตุและแนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่า กระทรวงแรงงานควรจัดทำตัวชี้วัด เพื่อประเมินผลการแก้ปัญหา ชักจูงให้แรงงานไทยผิดกฎหมายเดินทางกลับโดยให้แรงจูงใจ ส่งเสริมการอบรม ภาษาให้ได้มาตรฐาน ลดระยะเวลาการออกหนังสือรับรองความประพฤติ ปรียบปรามกระบวนการนายหน้า บริษัทจัดหางานและทัวร์ที่ลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย และสอดคล้องกับ ไอริตา โคจิมา (2565) ได้ศึกษา ปัจจัยที่ทำให้แรงงานไทยไปทำงานผิดกฎหมายที่สาธารณรัฐเกาหลีได้ จากการศึกษาพบว่า ควรเร่งรัดกระบวนการส่งแรงงานที่สอบผ่านภาษาเกาหลี โดยเฉพาะในส่วนของ การออกหนังสือรับรองความประพฤติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีความล่าช้าซึ่งส่งผลให้นายจ้างขาดความเชื่อมั่นในแรงงานไทย นอกจากนี้ยังมีข้อกล่าวหาที่ว่าระบบ EPS ในประเทศยังมีการเรียกสินบน ปัญหาดังกล่าวอาจสะท้อน ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจในภาพรวม

5) รัฐบาลไทยต้องร่วมหารือกับรัฐบาลเกาหลีเพื่อขอเพิ่มโควตาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานเกาหลี จากเดิมมีโควตาอยู่ที่ 5,000 – 6,000 คนต่อปี ซึ่งยังน้อยกว่าจำนวนแรงงานที่มีความต้องการไปทำงาน ในเกาหลี สอดคล้องกับ กิริยา กุลกลการ (2562) ได้ศึกษา แรงงานไทยผิดกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลี : สาเหตุและแนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่า อุปสรรคที่สำคัญอีกประการคือ รัฐบาลเกาหลีได้ ได้จำกัดโควตาจำนวนแรงงานต่างไว้เพียงปีละ 5,000 – 6,000 คน ซึ่งต่ำมากเมื่อเทียบกับความต้องการ ของนายจ้างในประเทศและของแรงงานไทย จึงทำให้เกิดการลักลอบเข้าไปทำงานผิดกฎหมายของคนไทย กว่า 1.2 แสนคนในปัจจุบัน รัฐต้องสนับสนุนการไปทำงานต่างประเทศ ของแรงงานไทย และควรรหาช่องทาง เพิ่มโควตาให้คนไทยสามารถ ไปทำงานที่ประเทศเกาหลีได้จำนวนมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่องการดำเนินงานนโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ของกรมการจัดหางาน : กรณีศึกษาการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

#### ข้อเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติ

1. กระทรวงแรงงานควรจัดให้มีการจัดอบรมภาษาเกาหลีให้แก่ผู้ที่มีความประสงค์ไปทำงาน ในสาธารณรัฐเกาหลีได้มีความรู้ด้านภาษามากขึ้น และเพียงพอต่อการใช้สอบ รวมถึงใช้ในการสื่อสาร กับนายจ้าง เมื่อได้เดินทางไปทำงาน เพื่อเป็นการเพิ่มจำนวนผู้สอบผ่านการคัดเลือกไปทำงาน สาธารณรัฐเกาหลี

2. เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงาน ตามกระบวนการรวดเร็วขึ้น รวมถึงผู้บริหารกระทรวงแรงงานต้องเข้าหารือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อหาแนวทางในการลดระยะเวลาการออกหนังสือรับรองความประพฤติ

### ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. หากมีการวิจัยครั้งต่อไปควร ศึกษากระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนการออกหนังสือรับรองความประพฤติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น
2. ควรศึกษาปัญหาและข้อจำกัดทั้งจากผู้ดำเนินงาน และผู้รับบริการ เช่น ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ข้อจำกัดของโครงการการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ ที่ส่งผลต่อการเข้าสอบคัดเลือกของแรงงานไทย เป็นต้น

### เอกสารอ้างอิง

- กิริยา กุลกลการ. (2562). แรงงานไทยผิดกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลี : สาเหตุและแนวทางแก้ไข. *มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 14(1), 105 – 121
- กรมการจัดหางาน, สำนักงานจัดหางานจังหวัดนครพนม. (2564). *การไปทำงานต่างประเทศ*. ค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2566, จาก [https://www.doe.go.th/prd/nakhonphanom/service/param/site/163/cat/16/sub/0/pull/detail/view/detail/object\\_id/197](https://www.doe.go.th/prd/nakhonphanom/service/param/site/163/cat/16/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/197)
- กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. (2565). *จำนวนคนหางานที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ*. ค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2566, จาก [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas\\_th/fd4c903440457b5c9ae24d310771a61e.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/fd4c903440457b5c9ae24d310771a61e.pdf)
- ฉันทพร บัวทอง. (2565). *เกาหลีใต้ : แทะรอยเส้นทางแรงงาน “ผีน้อย” ระลอกหลังโควิด*. ค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://www.bbc.com/thai/articles/c4nmjzn1182o>
- บุญญเกียรติ การะเวกพันธ์. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการ PAD 7402 การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- ประพันธ์ ดิษยทัต. (2558). *ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้*. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2560). *การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ*. ค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2566, จาก [http://www.stou.ac.th/study/services/sec/60340\(2\)/move1.html](http://www.stou.ac.th/study/services/sec/60340(2)/move1.html)
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2565). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการ PAD 6102 ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- วีณา พิงวิวัฒน์นิกุลหงส์. (2565). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการ PAD 6401 การกำหนดนโยบายและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.

- ศุภชัย ศรีสุชาติ. (2563). พัฒนารองคํกรและระบบการจัดสงํแรงงานไทยไปทํางานต่างประเทศโดยรัฐ. ค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2565, จาก <https://repository.turac.tu.ac.th/handle/6626133120/942>
- ไอริดา โคจิมา. (2565). ปัจจัยที่ทําให้แรงงานไทยไปทํางานผิดกฎหมายที่สาธารณรัฐเกาหลีใต้. รายงานการวิจัยอักษรศาสตร์บัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.