

การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย:
ผลกระทบและแนวทางการจัดการ

โดย

นายดำรง ไคร์ครวญ
อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก
กระทรวงการต่างประเทศ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๒๖
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย: ผลกระทบและแนวทางการจัดการ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายดำรง ไคร์ครวญ

หลักสูตร ปรอ.

รุ่นที่ ๒๖

นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ รัฐบาลไทยได้อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อเรียกร้องของภาคเอกชนที่อ้างว่ากำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก หลังจากเศรษฐกิจของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว. ตามมติคณะรัฐมนตรี การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติเป็นมาตรการ “ชั่วคราว”. อย่างไรก็ตาม มาตรการชั่วคราวนี้ได้รับการต่ออายุทุก ๆ ปีต่อเนื่องมาถึง ๒๒ ปีแล้ว รวมทั้งได้ค่อย ๆ ขยายกรอบของมาตรการนี้จนถึงขั้นสูงสุดแล้วในปัจจุบัน เพราะขณะนี้ แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) สามารถทำงานในสาขาใดก็ได้และในทุกพื้นที่ของประเทศไทย. มาตรการนี้ได้ทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทย. ปัจจุบันประมาณการว่ามีแรงงานต่างชาติในประเทศไทยราว ๓ ล้านคน.

การที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวางลึกซึ้ง. กระนั้นก็ดี เรื่องนี้ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากนัก.

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ยืนยันสมมติฐานที่เชื่อกันมานานว่าระบบการใช้แรงงานต่างชาติแบบที่ได้ ดำเนินการมานั้น ส่งผลกระทบกว้างไกลทางเศรษฐกิจและสังคม. การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาใน ประเทศไทยเป็นการเพิ่มอุปทาน (supply) หรือจำนวนแรงงานในระบบ. ผลที่ตามมาคือ นายจ้างสามารถ หาแรงงานได้ง่ายขึ้น เพิ่มอำนาจต่อรองของนายจ้างเหนือแรงงาน ลดต้นทุนค่าจ้างแรงงาน และทำให้ ธุรกิจได้กำไรมากขึ้น. ในทางตรงกันข้าม แรงงานไทยได้รับผลกระทบจากมาตรการนี้. คนงานไทยหา งานยากมากขึ้น มีอำนาจต่อรองต่อบรรดานายจ้างลดลง และยากที่จะได้รับค่าแรงเพิ่มขึ้น. มาตรการนี้ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปรับตัวของภาคธุรกิจ การใช้เครื่องจักรให้มากขึ้น การปรับปรุงด้านนวัตกรรมและ ผลผลิตภาพ. นอกจากนี้ ยังเป็นการเพิ่มภาระด้านสาธารณสุขและบริการต่าง ๆ ของรัฐ. อีกทั้งยังมีความ เสี่ยงที่จะนำสังคมไทยไปสู่ภาวะ “พหุสังคม” ซึ่งอาจจะก่อความตึงเครียดด้านชาติพันธุ์ได้ในอนาคต.

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหากระบวนการจัดการแรงงานต่างชาติที่เหมาะสม. ในขณะที่ ยอมรับว่าประเทศไทยยังจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติ ผู้วิจัยเชื่อว่าการใช้แรงงานต่างชาติที่เหมาะสม ควรจะอยู่บนพื้นฐานความจำเป็นจริง ๆ เป็นมาตรการชั่วคราว ระหว่างรอการปรับตัวทางเศรษฐกิจของ ประเทศ. ทั้งนี้ ประเทศไทยจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ในการช่วยให้ธุรกิจต่าง ๆ ปรับลดการใช้แรงงาน ต่างชาติลงด้วย.

คำนำ

ในฐานะข้าราชการที่ดูแลงานเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณากำหนดนโยบายของรัฐบาลที่เป็นที่มาของการตัดสินใจอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. ได้เห็นว่าในเรื่องที่สำคัญ ๆ ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น เรื่องการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาตินั้น กระบวนการพิจารณาด้านนโยบายของประเทศยังไม่ค่อยสมดุล ทั้งในแง่ของการมีส่วนร่วมและในแง่ของผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบาย. กล่าวคือ ขณะที่บางกลุ่มในสังคมไทยที่ “ได้” (gain) และมีบางกลุ่มที่ “เสีย” (loss) ซึ่งในกรณีนี้ก็เป็นที่ยืนยันว่าฝ่ายผู้ประกอบการเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ในขณะที่ฝ่ายแรงงานและคนส่วนต่างในสังคมจะเป็นฝ่ายที่เสียประโยชน์ แต่ก็ปรากฏว่าในกระบวนการพิจารณาของรัฐบาลนั้น ฝ่ายผู้ประกอบการมีโอกาสมีส่วนร่วม แต่องค์กรแรงงานไม่ได้มีส่วนร่วมเลย. ในทุก ๆ ครั้งที่มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ จะมีผู้แทนของหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเข้าร่วมในการประชุมอยู่ด้วยเสมอ มีโอกาสที่จะให้ความเห็นและความเห็นเหล่านี้ก็จะได้รับการรับฟังและมีน้ำหนักมากในที่ประชุม ขณะที่องค์กรของภาคแรงงานไม่เคยได้มีส่วนร่วมหรือมีโอกาสได้ให้ข้อคิดเห็นเลย.

นอกจากนั้น ก็มีข้อน่าสังเกตว่า ในการดำเนินนโยบายของรัฐในเรื่องที่สำคัญมาก ๆ เช่นนี้ สังคมไทยกลับไม่ค่อยได้ให้ความสนใจ. ไม่มีการศึกษาและเปิดเวทีถกเถียงเกี่ยวกับความเหมาะสมของนโยบายนี้. สังคมไทยจะปล่อยให้เรื่องนี้อยู่ในมือของรัฐบาลและคิดไปเองว่ารัฐบาลจะดูแลผลประโยชน์ของทุกกลุ่มทุกฝ่ายในสังคมอย่างเป็นธรรม.

ผู้วิจัยเห็นว่านโยบายที่อนุญาตให้มีการแรงงานต่างชาติ นั้น มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางลึกซึ้ง และกำลังทำให้เกิดการได้และเสียในผลประโยชน์อย่างมาก รวมทั้งอาจจะนำไปสู่อันตรายให้กับประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่าขณะนี้ประเทศไทยได้ใช้นโยบายนี้มาเป็นเวลาถึง ๒๒ ปีแล้ว และยังมีเสียงเรียกร้องของฝ่ายผู้ประกอบการที่จะให้รัฐบาลยังคงอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติต่อไป. ผู้วิจัยจึงมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะกระตุ้นให้มีการศึกษาค้นคว้าและการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง. หวังว่าการวิจัยในเรื่องนี้จะเป็แรงกระตุ้นเล็ก ๆ ให้สังคมไทยกลับมาใส่ใจในปัญหาสำคัญนี้ รวมทั้งในประเด็นด้านนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ไม่ปล่อยให้เรื่องนี้อยู่ในห้องประชุมและการผลักดันของคนบางกลุ่มบางฝ่าย. หวังอย่างยิ่งว่าเราจะร่วมกันดูแลผลประโยชน์ของประเทศ สร้างความเป็นธรรมให้กับคนในทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะบรรดา “คนตัวเล็ก ๆ” ที่ไม่มีปากเสียงและมีโอกาสที่จะดูแลผลประโยชน์ของตนได้.

(นายดำรง ไคร์ครวญ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
ขอบเขตของการวิจัย	๕
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๑๐
บทที่ ๒	
แนวคิดทฤษฎีและสำรวจวรรณกรรม	๑๑
แนวความคิดพื้นฐาน	๑๑
พัฒนาการของแนวความคิดและการจัดการ	๑๓
สำรวจวรรณกรรม	๑๓
สรุป	๒๑
บทที่ ๓	
ผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย	๒๒
ผลกระทบทางเศรษฐกิจ	๒๒
ผลกระทบทางสังคม	๓๐
สรุป	๓๕
บทที่ ๔	
แนวทางการจัดการแรงงานต่างชาติ	๓๘
ความจำเป็น	๓๘
มาตรการชั่วคราว	๔๖
ระบบการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ	๔๗
สรุป	๕๒
บทที่ ๕	
สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๓
บรรณานุกรม	๕๕
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๑

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

๑. แรงงานต่างชาติ

ตามตัวเลขของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งถือเป็นแหล่งข้อมูลทางการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ ในปัจจุบัน (ตัวเลขเมื่อสิ้นปี ๒๕๕๕) มีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ในประเทศไทย รวม ๑.๑ ล้านคน. โดยแยกเป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เป็นจำนวน ๘๔๐,๕๓๑ คน ซึ่งประกอบด้วยแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานภายใต้โครงการธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) แรงงานที่นำเข้ามาภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานกับต่างประเทศ และแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ที่ในขั้นแรกเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายแต่ต่อมาได้รับการตรวจพิสูจน์สัญชาติจากทางการของประเทศดังกล่าวและได้รับการรับรองสถานะจากรัฐบาลไทยแล้ว) และแรงงานที่ยังมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีก ๒๑๘,๓๔๕ คน. (NESDB, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖).

อย่างไรก็ดี ตัวเลขแรงงานต่างชาติดังกล่าวเป็นตัวเลขทางการ ซึ่งนับรวมเฉพาะแรงงานที่มีรายงานตัวและลงทะเบียนไว้กับทางราชการแล้วเท่านั้น. โดยบางส่วนได้รับการพิสูจน์สัญชาติ ได้รับการรับรองสถานะและมีบัตรประจำตัวแรงงานต่างชาติแล้ว และบางส่วนที่ยังรอกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะ. ด้วยเหตุนี้ตัวเลขดังกล่าวจึงสามารถระบุจำนวนได้แน่นอนถึงหลักหน่วย. ตัวเลขนี้ยังไม่ได้รวมถึงแรงงานผิดกฎหมายที่ยังอยู่ “ใต้ดิน” หรือเป็นพวก “ล่องหน” ไม่มีการรายงานตัวและลงทะเบียนกับทางราชการ. เป็นที่ทราบกันดีว่ายังมีแรงงานผิดกฎหมายจำนวนมากที่ยังไม่รายงานตัวและลงทะเบียนกับทางราชการ เนื่องจากมาตรการและข้อกำหนดของทางราชการหลายประการที่ทำให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่เห็นความจำเป็นหรือความคุ้มค่าที่จะต้องมารายงานตัว. คนประเภทนี้มีจำนวนเท่าใดไม่เป็นที่ทราบแน่ชัด. ดังนั้น ตัวเลขที่แน่ชัดของแรงงานต่างชาติทั้งหมดในประเทศไทยจึงไม่มีผู้ใดทราบ. อันที่จริงก็เป็นเรื่องปกติของทุกประเทศที่จะไม่ทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลหรือสิ่งของที่ผิดกฎหมาย.

อย่างไรก็ดี เป็นที่แน่นอนว่าจำนวนแรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยที่แท้จริงย่อมสูงกว่าจำนวนตามตัวเลขทางการอยู่มาก. ผู้สันนิษฐานหลายคนเห็นตรงกันว่าตัวเลขที่แท้จริงน่าจะประมาณ ๒ - ๓ เท่าของตัวเลขทางการ. ซึ่งก็หมายถึงว่าตัวเลขที่แท้จริงน่าจะอยู่ในพิสัยราว

๒.๖ – ๓.๕ ล้านคน. โดยทั่ว ๆ ไปประมาณการกันว่าจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาม อันได้แก่ พม่า ลาวและกัมพูชา น่าจะประมาณ ๓ ล้านคน. ซึ่งก็คือค่ากลางของตัวเลขพิสัยการประมาณการที่กล่าวข้างต้น. โดยตัวเลขนี้อาจจะขึ้นลงอีกเล็กน้อย เพราะแรงงานต่างชาติในประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายสูง (mobility). แรงงานเหล่านี้เปลี่ยนนายจ้างและเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยบ่อยครั้ง. โดยในจำนวน ๓ ล้านคนนี้อาจแยกเป็นแรงงานจากพม่า (หรือเมียนมาร์) ประมาณ ๒.๒ ล้านคน ลาวประมาณ ๓ แสนคน และกัมพูชาอีก ๕ แสนคน. ตัวเลขแรงงานต่างชาติจำนวน ๓ ล้านคนนี้ถือว่าเป็นตัวเลขที่ได้รับการยึดถือและอ้างอิงกันทั่วไป.

หากใช้ตัวเลขสามล้านคนเป็นพื้นฐาน ก็ถือว่าจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก. กล่าวคือ มีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ ๔.๖ ของจำนวนประชากรโดยรวมของประเทศไทย. หากคิดเทียบกับประชากรในวัยทำงานของไทย คือ ผู้มีวัยตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป แรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็จะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๘ – ๑๐ ของจำนวนแรงงานทั้งระบบ. หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ประเทศไทยก็เป็นประเทศที่มีจำนวนแรงงานต่างชาติสูงที่สุด. และหากเปรียบเทียบในเชิงสัดส่วนของแรงงานต่างชาติต่อประชากร ประเทศไทยก็เป็นประเทศที่มีจำนวนแรงงานต่างชาติต่อประชากรสูงเป็นลำดับที่ ๔ ของภูมิภาค รองจากบรูไน สิงคโปร์และมาเลเซียตามลำดับ. ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางข้างล่างนี้.

ตารางที่ ๑

จำนวนแรงงานต่างชาติ

ประเทศ	แรงงานต่างชาติ (ล้านคน)	สัดส่วนต่อ ประชากร (%)
ไทย	๓.๐	๔.๖
มาเลเซีย	๒.๘	๕.๐
เกาหลีใต้	๑.๕	๓.๐
สิงคโปร์	๐.๘	๑๕.๑
ญี่ปุ่น	๐.๖	๐.๕
ไต้หวัน	๐.๕	๒.๐
ฮ่องกง	๐.๓	๒.๐
บรูไน	๐.๑	๒๔.๓

แหล่งข้อมูล: (1) Kai Hong Phua and others, Health of Migrants in Singapore, in asef.org, P. 3

(2) Asahi Shimbun, May 11, 2013

แรงงานต่างชาติเหล่านี้อยู่กระจายอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศ. ไม่มีจังหวัดใดของประเทศไทยที่ไม่มีการใช้แรงงานต่างชาติ. คนไทยได้พานพบ มีปฏิสัมพันธ์และอยู่ร่วมกับแรงงานต่างชาติเหล่านี้. ในบางพื้นที่แรงงานต่างชาติพำนักอยู่กันอย่างหนาแน่นจนทำให้คนไทยกลายเป็นชนส่วนน้อยในพื้นที่นั้น ๆ อาทิ บางพื้นที่ของจังหวัดระนองและสมุทรสาคร. และบางพื้นที่ก็เกิดสภาพชุมชนของแรงงานต่างชาติเหล่านี้อย่างชัดเจน อาทิ สมุทรสาคร ตาก ระนอง สุราษฎร์ธานี และบางพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร. พิจารณาในเชิงเศรษฐกิจ แรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็มีอยู่ในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจไทย โดยทำงานอยู่ในกลุ่มของแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labours) ไม่ว่าจะเป็นในภาคการเกษตร ประมง เหมืองแร่ ก่อสร้าง ขนส่ง งานบริการ ค้าขาย ร้านอาหาร ทำงานบ้าน เป็นต้น.

๒. การไหลทะลักของแรงงานต่างชาติ: “The Great Migration”

แรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามได้แก่ จากพม่า ลาวและกัมพูชา เริ่มอพยพหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยในจำนวนที่มากเป็นประวัติการณ์ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๕๓๐ โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปลายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จนถึงปี ๒๕๔๐ (อันเป็นปีที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ หรือ “วิกฤติต้มยำกุ้ง”). และยังคงดำเนินต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน. จากปี ๒๕๓๐ ซึ่งมีตัวเลขประมาณการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยอยู่เพียงประมาณ ๔-๕ หมื่นคน ตัวเลขได้เพิ่มขึ้นในปี ๒๕๔๑ ไปเป็นประมาณ ๑ ล้านคน ซึ่งหมายถึงว่าโดยเฉลี่ยในแต่ละปีจะมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเฉลี่ยปีละประมาณ ๑ แสนคน. และแม้กระทั่งหลัง “วิกฤติต้มยำกุ้ง” คือ ระหว่างปี ๒๕๔๑ จนถึงปี ๒๕๕๑ ก็มีจำนวนแรงงานต่างชาติเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อถึงปี ๒๕๕๑ ตัวเลขของแรงงานต่างชาติก็ได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๓ ล้านคนแล้ว.

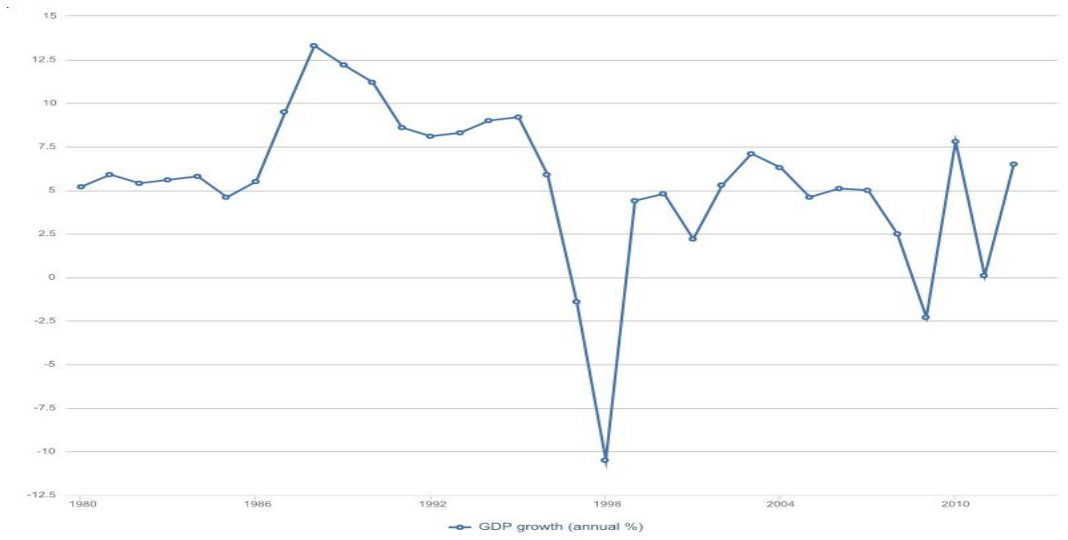
กระบวนการหลังไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติครั้งนี้ถือได้ว่าเป็น “อภิมหาคาโรอพยพ” (The Great Migration) ในประวัติศาสตร์ไทย. ถือเป็นการหลังไหลของคนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทย. ที่จริงหากพิจารณาเปรียบเทียบกรอบระยะเวลาของ “อภิมหาคาโรอพยพ” ครั้งนี้ ซึ่งเกิดขึ้นในห้วงเวลารวมประมาณ ๓๐ ปี แต่มีคนอพยพเข้ามาถึง ๓ ล้านคน ก็ถือได้ว่าการหลังไหลอพยพของแรงงานต่างชาติครั้งนี้ยิ่งใหญ่และมีนัยสำคัญยิ่งกว่าการหลังไหลเข้ามาของคนจีนในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเคยถือได้ว่าเป็นการอพยพครั้งใหญ่สุดของคนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเสียอีก. ในครั้งนั้น ในห้วงระยะเวลาประมาณ ๑๐๐ ปี มีคนจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยราว ๕ ล้านคน.

การหลั่งไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามายังในประเทศไทยครั้งนี้ กล่าวโดยรวมมีเหตุและปัจจัยสามประการ ได้แก่ ปัจจัย “เกื้อกูล” (conducive), ปัจจัย “ดูด” (pull), และปัจจัย “ผลัก” (push).

ประการแรก ปัจจัย “เกื้อกูล” เรามีปัจจัยที่เกื้อกูลต่อการที่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยหลายประการ. ที่สำคัญได้แก่ ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ โดยเฉพาะการที่ประเทศไทยมีพรมแดนร่วมกับประเทศเหล่านี้ ประชาชนทั้งสองฝั่งสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้ง่าย สถานการณ์ของประเทศไทยจึงแตกต่างกับประเทศที่อยู่ห่างไกลออกไปหรือเป็นประเทศที่เป็นเกาะหรือหมู่เกาะเช่น สิงคโปร์ อินโดนีเซีย หรือฟิลิปปินส์. อีกทั้งพรมแดนร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ก็เป็นพรมแดนทางบก ซึ่งประชาชนสามารถสัญจรข้ามแดนได้ง่าย ๆ และยากต่อการควบคุมดูแล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นพรมแดนที่มี “รูรั่ว” (porous) อยู่ทั่วไป. นอกจากนี้ การที่ระบบการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านมีความยืดหยุ่นอ่อนตัวมากขึ้น แม้ยังคงความเป็นเผด็จการทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง แต่ทุกประเทศก็ยืดหยุ่นผ่อนปรนทางการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้น ไม่ได้เข้มงวดกับประชาชนของตนมากดังแต่ก่อน ก็ทำให้ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านมีความเคลื่อนไหว (mobility) และการเดินทางได้ง่ายขึ้น.

ประการที่สอง ปัจจัย “ดูด” ภาวะขาดแคลน แรงงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐. ในช่วงดังกล่าวเศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็นประวัติการณ์ โดยเฉพาะขยายตัวในอัตราเลขสองหลัก (double digit growth). มีบางปี อาทิ ปี ๒๕๓๒ ที่มีการขยายตัวถึงร้อยละ ๑๓. ในช่วงนั้นประเทศไทยถูกมองและเชื่อมั่นในตนเองว่าประเทศไทยเป็น “เสือตัวที่ ๕” ตามหลังเกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์. ด้วยอัตราการขยายตัวดังกล่าวภาคธุรกิจต่าง ๆ ของประเทศไทยขาดแคลนแรงงาน ไม่สามารถหาแรงงานเข้ามาทำงานในอัตราที่ว่างลงได้. เป็นแรงกดดันให้ต้องมีการลักลอบนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทย.

แผนภาพที่ ๑
การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย
๒๕๒๓ – ๕๓



แหล่งข้อมูล: International Monetary Fund (IMF) (economywatch.com)

อย่างไรก็ดี การขยายตัวของเศรษฐกิจอาจจะมีปัจจัย “จุด” ที่สำคัญที่สุดจริง ๆ เพียงประการเดียว. แท้จริงแล้วการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในอัตราเลขสองหลักนั้นเกิดขึ้นเพียงช่วงเดียวคือในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐. หลังจากนั้น เศรษฐกิจไทยก็เข้าสู่ภาวะวิกฤตในปี ๒๕๔๐ และประเทศไทยเจอสถานะเศรษฐกิจถดถอยหรือภาวะการขยายตัวติดลบ และหลังจากนั้น เศรษฐกิจไทยไม่ขยายตัวในอัตราเลขสองหลักอีกเลย. ในเวลาต่อมา เศรษฐกิจไทยขยายตัวเพียงระดับกลางและออกจะต่ำกว่าประเทศคู่แข่งอื่น ๆ อีก. ซึ่งก็เป็นธรรมดาว่าภาวะการขาดแคลนแรงงานที่แท้จริงในประเทศไทยได้ผ่อนคลายตัวลง. แต่กระนั้นก็ปรากฏว่าการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมิได้ลดลง. แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านยังหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง. เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมีปัจจัย “จุด” อีกประการที่มีการกล่าวถึงอยู่บ้างเหมือนกันแต่เสียงอาจถูกกลบไป นั่นคือ ความต้องการของฝ่ายผู้ประกอบการที่จะใช้แรงงานราคาถูก แรงงานที่ไม่มีปากเสียงหรืออำนาจต่อรองและอาจจะขยันขันแข็งกว่าแรงงานไทย. เสียงของฝ่ายผู้ประกอบการเหล่านี้มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐของไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในรายงานฉบับนี้.

ประการที่สาม ปัจจัย “ผลึก” ในแง่ของปัจจัยผลึกนั้น ก็มีที่มาจากช่องว่างทางการพัฒนาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน. ประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาม อันได้แก่ พม่า ลาวและกัมพูชา

มีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าประเทศไทย. ประชาชนอยู่ในภาวะความยากจน. ส่วนต่างของรายได้ต่อหัว (per capita income) ของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านแตกต่างกันราว ๑๐ เท่า. บางพื้นที่ของประเทศเหล่านี้ยังมีปัญหาด้านความมั่นคง มีความขัดแย้งและการสู้รบระหว่างทหารฝ่ายรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อยด้วย ซึ่งก็เป็นปัจจัยผลักดันให้คนจากประเทศเพื่อนบ้านต้องออกมาหางานทำและแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย.

๓. ปัจจัยด้าน “นโยบาย”

ปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งกว่าปัจจัย “เกื้อกูล” ปัจจัย “จุด” และปัจจัย “ผลัก” ก็คือปัจจัยด้านนโยบาย. ปัจจัยด้านนโยบายนี้น่าจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดที่แท้จริงที่ทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยในอัตราและจำนวนที่กล่าวข้างต้น. เพราะในช่วงแรก ๆ ที่รัฐบาลไทยยังไม่มียุทธศาสตร์หรือผ่อนปรนให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น การทำงานในประเทศไทยของคนเหล่านี้ยังเป็นแบบลักลอบ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องทำด้วยความระมัดระวัง. ผู้นำพา ผู้ประกอบการและแรงงานต่างชาติต่างต้องเสี่ยงที่จะถูกจับกุมดำเนินคดี. สภาพการณ์เช่นนี้ถือเป็นมาตรการป้องปรามและเป็นการควบคุมการขยายตัวของแรงงานต่างชาติอยู่ในที่และทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยไม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากนัก.

แต่แล้วในปี ๒๕๓๕ รัฐบาลไทยขณะนั้นได้ตัดสินใจผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยได้. โดยมี “มติคณะรัฐมนตรี” รองรับ. อันได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งได้ผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่แล้วทำงานได้ (อย่างถูกต้องตามกฎหมาย). โดยกำหนดอนุญาตให้ใช้ได้เฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า และเฉพาะใน ๑๐ จังหวัด (ส่วนเป็นจังหวัดชายแดนด้านพม่า). และในขั้นแรกอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะใน ๔ จังหวัด ได้แก่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง. มติคณะรัฐมนตรีนี้เป็นการเริ่มต้นระบบการจ้างแรงงานต่างชาติโดยถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย. ในทางราชการระบุว่า เป็น “การจัดระบบ” การใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย. การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานพม่าในพื้นที่ดังกล่าวถือเป็น “การเปิดประตู” ครั้งสำคัญให้กับแรงงานพม่า และทำให้การหลั่งไหลของแรงงานพม่าเข้ามาในประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว.

นอกจากนั้น การเปิดให้แรงงานพม่าเข้าทำงานในพื้นที่ดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี ๒๕๓๕ ยังเป็นกรณีตัวอย่างและเป็นข้ออ้างให้กับภาคเอกชนของไทยในส่วนอื่น ๆ ในการเรียกร้องสิทธิขอให้ได้ใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในชายแดนด้านลาวและกัมพูชา รวมทั้งในเขตเศรษฐกิจที่สำคัญอื่น ๆ. ในช่วงปี ๒๕๓๕ - ๓๘ ซึ่งเศรษฐกิจไทยกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงมีกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดกว้างมากขึ้นในการ

อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ. จนในที่สุด ในปี ๒๕๓๕ รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ได้ขยายการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติ. จากเดิมที่จำกัดเฉพาะแรงงานพม่า ไปเป็นทั้งแรงงานพม่า ลาว และกัมพูชา ขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ๑๐ จังหวัดเป็น ๔๓ จังหวัด, และขยายจำนวนสาขาของงานที่ได้รับอนุญาตเป็น ๑๑ สาขา. ทั้งนี้ แรงงานที่ลงทะเบียนได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เป็นระยะเวลา ๒ ปี และกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินประกัน ค่าตรวจสุขภาพ เป็นต้น.

อย่างไรก็ดี การรณรงค์ของภาคเอกชนมิได้จบเพียงแค่นั้น. ยังมีกระแสการกดดันภาครัฐบาลอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในช่วงหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าสู่ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๔๐. ในเวลาต่อมา รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้เห็นชอบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ได้ขยายการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติอย่างเต็มรูปแบบ. โดยอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ จากทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามารายงานตัวลงทะเบียนได้ทุกจังหวัดทั่วประเทศและไม่ได้จำกัดสาขาของงานที่จะทำ. นับเป็นการเปิดประตูให้กับแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามครั้งใหญ่สุดเท่าที่เคยมีมา.

มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญทั้งสาม โดยเฉพาะตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี ๒๕๔๔ ได้รับการต่ออายุเรื่อยมาแบบปีต่อปีจนถึงปัจจุบัน.

๔. กระบวนการพิจารณากำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างชาติ

การตัดสินใจอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยอย่างเต็มรูปแบบมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง. แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยประมาณ ๓ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๔.๖ ของประชากรไทยโดยรวมหรือประมาณร้อยละ ๘ ของจำนวนประชากรในวัยแรงงานย่อมมีผลต่อประเทศไทยอย่างมากมาทั้งทางบวกและลบ. กอปรกับมาตรการ “ชั่วคราว” นี้ได้รับการต่ออายุจากคณะรัฐมนตรีติดต่อกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาถึง ๒๓ ปีแล้ว. ขณะที่ยังไม่เห็นการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรมที่จะปรับนโยบายนี้ในอนาคตอันใกล้. ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าคนเหล่านี้จำนวน ไม่น้อยจะอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า ๒๕ – ๓๐ ปีหรืออาจจะอยู่ตลอดไป.

อย่างไรก็ดี การตัดสินใจเรื่องนี้ของรัฐบาลไทยกลับไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสังคมหรือประชาชน โดยทั่วไปมากนัก. กระบวนการพิจารณาทั้งหมดกระทำกันในแวดวงรัฐบาลและภาครัฐกิจเป็นหลัก. โดยการเริ่มต้นเรื่องจะมาจากการผลักดันของภาคเอกชน ภายใต้ชื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน. หลังจากนั้น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการได้ “รับลูก” นำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา. โดยในชั้นแรกมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมในการพิจารณาด้วย. บุคคล “นอกวงราชการ” ที่มี

ส่วนในการพิจารณาก็คือ ผู้แทนภาคเอกชนและนักวิชาการ. ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่ก็มักเป็นนักเศรษฐศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลกับภาคราชการยืนยันความถูกต้องของภาคเอกชนว่าประเทศไทยกำลังขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เพื่อความชอบธรรมในการตัดสินใจของฝ่ายรัฐบาลที่จะผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้.

สังคมไทยโดยรวมไม่ได้ให้ความสนใจในกระบวนการพิจารณาและร่วมในการถกเถียงก่อนการตัดสินใจในเรื่องนี้. นักวิชาการด้านอื่น นอกเหนือจากนักเศรษฐศาสตร์ แทบจะไม่ได้ให้ความเห็นในที่สาธารณะเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อกล่าวอ้างของภาคธุรกิจเอกชนหรือสมมติฐานของนักวิชาการที่ว่าประเทศไทยกำลังขาดแคลนแรงงานอย่างหนักและสมควรที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย. ไม่มีนักวิชาการท่านใดที่จะส่งเสียงเตือนสังคมอย่างจริงจังถึงผลกระทบทางลบของมาตรการดังกล่าว และเสนอมาตรการในการจัดการเรื่องการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยอย่างเป็นทางการอย่างเป็นยุทธศาสตร์รอบด้านและมีมาตรการระยะสั้นและระยะยาว. ภาคแรงงานในประเทศไทย โดยเฉพาะสหภาพแรงงานและสมาพันธ์แรงงานต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งที่จริงแล้วเป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากมาตรการดังกล่าว ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในรายงานฉบับนี้ ก็ไม่ได้ให้ความสนใจหรืออาจจะไม่ได้ตระหนักหรือระแคะระคายเกี่ยวกับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน. สื่อมวลชนก็ไม่ได้ให้ความสนใจ ยกเว้นสื่อสารมวลชนด้านธุรกิจ ซึ่งก็มักจะมุ่งเฉพาะประเด็นเรื่องการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย. สังคมไทยปล่อยให้เรื่องนี้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากอยู่ในมือของรัฐบาลและภาคธุรกิจโดยลำพัง.

โดยที่เรื่องการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยแบบที่ได้ดำเนินการมาเป็นประเด็นสำคัญและจะส่งผลกว้างไกลทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงเห็นว่าสังคมน่าจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้มากกว่าที่เป็นอยู่. ที่สำคัญน่าจะได้มีการถกเถียงกันในวงกว้างของสังคม แทนที่จะปล่อยให้เรื่องนี้อยู่ในแวดวงของผู้กำหนดนโยบายโดยลำพัง เพื่อจะได้ร่วมกันตัดสินใจในเรื่องที่เป็นเรื่องสำคัญ. การทำวิจัยในเรื่องนี้ก็เพื่อจะกระตุ้นความสนใจ การถกเถียง และการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อให้สังคมไทยได้รับข้อมูลที่ถูกต้องที่สุดและมีการตัดสินใจอย่างถูกต้อง.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงผลดีและผลเสียของการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศไทยในระยะยาว.

๒. เสนอแนะระบบ มาตรการและรูปแบบการบริหารจัดการการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยน้อยที่สุด โดยดูจากประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ ที่มี การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติได้ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านนโยบายได้.

๓. ต้องการสร้างความตระหนักรู้ของสังคมไทยเกี่ยวกับผลกระทบของการตัดสินใจเชิงนโยบายที่สำคัญ ๆ แต่ที่ผ่านมายังไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสังคมหรือแม้กระทั่งผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้มากนัก. ในกรอบที่กว้างกว่านั้น ต้องการจะกระตุ้นเตือนสังคมให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องใส่ใจ ให้ความสำคัญและเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญ ๆ ของประเทศ ไม่สมควรที่จะปล่อยให้เรื่องนี้อยู่ในมือของฝ่ายรัฐบาลข้าราชการหรือผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) เฉพาะบางกลุ่ม.

ขอบเขตของการวิจัย

จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะเรื่องผลกระทบของการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะภายใต้มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นผลให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยอย่างเต็มที่ ไม่จำกัดพื้นที่ สาขางาน จำนวน ฯลฯ. เพราะมาตรการนี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน และดูเหมือนว่าจะใช้มาตรการนี้ต่อไปเรื่อย ๆ.

การวิจัยนี้จะเน้นเป็นพิเศษถึงผลกระทบด้านลบ (adverse impacts) ทางเศรษฐกิจและสังคมของการใช้แรงงานที่เกิดขึ้นแล้วจริงและที่เชื่อว่าจะเกิดขึ้น หากยังมีการใช้นโยบายนี้ต่อไป.

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการเปรียบเทียบ จะศึกษาวิธีการปฏิบัติของประเทศอื่น ๆ เพื่อเป็นแบบอย่างในการจำกัด (confine) หรือลด (minimize) ผลเสียดังกล่าวประกอบด้วย.

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ อาศัยข้อมูลจาก

๑. เอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากแหล่งเปิดและเอกสารราชการต่าง ๆ ที่เปิดเผยได้ รวมทั้งข้อมูลในระบบออนไลน์ต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันถือเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการศึกษาค้นคว้าเรื่องต่าง ๆ.

๒. การสัมภาษณ์

๓. ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ.

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะก่อประโยชน์ ดังนี้

๑. ทำให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งมากขึ้นเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศไทยจากการใช้แรงงานต่างชาติจำนวนมาก เป็นเวลาต่อเนื่องยาวนาน และขาดการ

จัดระบบอย่างจริงจัง. หวังว่าผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะพิจารณาบททวนนโยบายของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้อย่างจริงจัง.

๒. ทำให้รัฐบาลไทยได้รับทราบถึงระบบและวิธีการจัดการที่ดีในการบริหารแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, อันจะเป็นต้นแบบ (models/examples) ในการจัดวางระบบจัดการในประเทศไทย.

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและสำรวจวรรณกรรม

แนวความคิดพื้นฐาน

ในทางเศรษฐศาสตร์ แรงงาน (labor) ถือเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐาน (primary factor of production) เช่นเดียวกับที่ดิน (land) เงินทุน (capital) และเทคโนโลยี (technology). ในศาสตร์ด้านการบริหาร อาจจะเรียกปัจจัยเหล่านี้ว่า “The Five Ms” ได้แก่ Manpower, Material, Money Machine และ Management. แท้จริงแล้วอาจจะกล่าวได้ว่าแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญกว่าปัจจัยการผลิตอย่างอื่นทั้งหมด โดยเฉพาะในระบบเศรษฐกิจในโลกว่าแต่เดิมที่ยังไม่มีการใช้เครื่องมือเครื่องจักรมากนัก. หากต้องการผลผลิตมากขึ้น ก็ต้อง “ใส่” แรงงานเข้าไปมากขึ้นตามสัดส่วน. แม้แต่ในโลกสมัยใหม่ที่ปัจจัยการผลิตมีการพัฒนาจนมีความสลับซับซ้อน (sophistication) มากขึ้น แรงงานก็ยังเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถขาดไปได้. แม้กระทั่งในธุรกิจที่ไม่มีการ “จ้าง” แรงงานเลย ก็ยังจำเป็นต้องใช้แรงงานอยู่ โดยอาจเป็นแรงงานจากสมาชิกภายในครอบครัวหรือแรงงานของผู้ประกอบการเอง. หากปราศจากแรงงานหรือมีแรงงานในจำนวนที่ไม่พอเพียง กระบวนการผลิตก็ไม่สามารถดำเนินไปได้หรือเกิดการติดขัด และระบบเศรษฐกิจโดยรวมอาจจะได้รับผลกระทบหรือประสบปัญหาความชะงักงันได้.

เช่นเดียวกับทรัพยากร (resources) อย่างอื่นในทางเศรษฐศาสตร์ แรงงานมีปริมาณจำกัด (finite) อย่างน้อยในห้วงเวลาหนึ่ง ๆ. การเพิ่มจำนวนแรงงานภายในหน่วยการผลิตมักไม่สามารถทำได้รวดเร็ว เพราะการเพิ่มจำนวนแรงงาน (คนที่เข้าสู่วัยทำงาน ได้) จากภายในระบบจะต้องใช้เวลากว่าสิบปี. ขณะที่ความต้องการของมนุษย์ในทุกยุคทุกสมัยไม่เคยจำกัด (infinite) และมักต้องการอย่างรวดเร็วทันที (immediate). ด้วยเหตุนี้สังคมต่าง ๆ จึงมักประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานหรือภาวะแรงงานตึงตัว. ยิ่งในยุคสมัยปัจจุบันที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและต่างแข่งขันกันในเรื่องนี้ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานก็ดูจะยิ่งทวีความรุนแรง. ในปัจจุบัน มีประเทศจำนวนไม่น้อยที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว.

ในกระบวนทัศน์ (paradigm) แบบเดิม ประเทศต่าง ๆ มักแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้วยสมการง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน. กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาขาดแคลนแรงงานหรือมีอุปทาน (supply) ของแรงงานไม่พอเพียง ก็จะใช้วิธีการเพิ่มอุปทานของแรงงานเข้าไป ซึ่งส่วนใหญ่ก็หมายถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานจากถิ่นอื่นเข้ามา หรือหากจำเป็นก็นำเข้าแรงงานมาจากต่างประเทศ. แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ใช้กันอยู่ทั่วไป รวมทั้งในประเทศไทยในขณะนี้.

แท้จริงแล้ว คำว่า “แรงงาน” เป็นเพียงกรอบแนวความคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับปัจจัยการผลิต “พื้นฐาน” (primary) เท่านั้น. ในคำว่า “แรงงาน” ยังมีองค์ประกอบหลายประการที่มีผลต่อการผลิต ที่สำคัญได้แก่ จำนวน เพศ อายุ ทักษะและความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการในระบบเศรษฐกิจ. เป็นต้นว่าแรงงานที่ได้รับการพัฒนาจนมีทักษะมากเป็นพิเศษ ก็จะสามารถเพิ่มผลผลิตได้มากกว่าแรงงานที่ไม่มีทักษะ. ดังนั้น ในสถานการณ์ที่มีแรงงานไม่เพียงพอ ในเบื้องต้นก็อาจจะบริหารจัดการแรงงานที่มีอยู่ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้ นอกเหนือจากการเพิ่มอุปทาน (supply) ด้านแรงงาน.

นอกจากนั้น แรงงานก็มีใช้ปัจจัยการผลิตประการเดียวในระบบการผลิต. นอกจากแรงงานแล้ว ก็ยังมีปัจจัยการผลิตอย่างอื่นด้วย ได้แก่ ที่ดิน เงินทุนและเทคโนโลยี ซึ่งสามารถจะบริหารจัดการให้เหมาะสม เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้. ปัจจัยการผลิตที่มักได้รับการบริหารจัดการเป็นพิเศษเมื่อมีสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานก็คือเทคโนโลยี ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทั้ง “เครื่องมือเครื่องจักร” และ “ระบบการจัดการ”. กล่าวคือ เมื่อประสบภาวะแรงงานดิ่งตัว หน่วยงานผลิตนั้น ๆ ก็อาจจะใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือเครื่องจักรให้มากขึ้น. หรือแม้กระทั่งว่าเมื่อมีการใช้เครื่องมือเครื่องจักรแล้ว แต่ยังประสบปัญหาความดิ่งตัวด้านแรงงานอยู่ หน่วยงานผลิตนั้น ๆ ก็ยังอาจจะใช้วิธีการบริหารจัดการด้านอื่น ๆ ได้ อาทิ การปรับโครงสร้างการผลิตให้เหมาะสม การย้ายฐานการผลิตออกไป เป็นต้น.

ข้อพิจารณาสำคัญอีกประการคือ แรงงานมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากปัจจัยการผลิตอย่างอื่น. แรงงานแตกต่างจากที่ดิน เครื่องจักร หรือเงินทุน. การนำเข้าแรงงานในสถานการณ์ที่ประเทศหรือระบบการผลิตหนึ่งขาดแคลนแรงงานจึงแตกต่างจากการนำเข้าเครื่องจักร เพราะแรงงานเป็นมนุษย์ (human being) ที่มีความรู้สึกนึกคิดและชีวิตจิตใจ ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและซับซ้อน. แรงงานจึงมิใช่เรื่องทางเศรษฐศาสตร์หรือปัจจัยการผลิตอย่างเดียว. ความเป็นมนุษย์ทำให้ต้องมีแง่มุมอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยและมีผลกระทบด้านอื่น ๆ อยู่ด้วย โดยเฉพาะทางวัฒนธรรม สังคมและการเมือง. การจัดการด้านแรงงานจึงเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนเกินกว่านัยทางด้านเศรษฐศาสตร์มาก โดยเฉพาะกรณีที่มีการเพิ่มอุปทานด้านแรงงาน (เป็นต้นว่า การนำเข้าแรงงานที่เป็นต่างชาติต่างภาษาและวัฒนธรรมเข้ามาอยู่ในสังคมหนึ่ง ๆ).

ดังนั้น การที่ประเทศหนึ่ง ๆ จะเลือกหนทางใดในสถานการณ์ที่แรงงานไม่พอเพียงนั้น จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของประเทศนั้น ๆ (โดยรัฐบาล) ว่าทางเลือกใดจะก่อผลดีมากที่สุดและผลเสียที่น้อยที่สุด เป็นต้นว่าอาจพิจารณาการนำเข้าแรงงาน เพิ่มการใช้เครื่องมือเครื่องจักร ปรับระบบการจัดการให้เหมาะสม หรือแม้กระทั่งการย้ายฐานการผลิตออกไปยังประเทศที่มีอุปทานด้านแรงงานเพียงพอ. และเมื่อตัดสินใจแล้วว่าจะใช้แนวทางใด ก็จะต้องวางระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพด้วย.

พัฒนาการของแนวความคิดและการจัดการ

๑. ยุคก่อนสมัยใหม่ (Pre-modern Era)

เนื่องจากความสำคัญของแรงงาน ในประวัติศาสตร์ของโลกที่ผ่านมาจึงเห็นกระบวนการจัดการเรื่องแรงงานของแต่ละรัฐ แต่ละสังคม และแต่ละระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป. ในสังคมโบราณ แรงจูงใจอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐต่าง ๆ ทำสงครามกันก็คือ เพื่อแข่งขันแรงงาน. การยึดครองดินแดนยังถือเป็นเรื่องที่สำคัญรองลงไป. ฝ่ายที่ได้ชัยชนะมักจะ “กวาดต้อน” ประชาชนของอีกฝ่ายหนึ่งไปในรูปของเชลยสงคราม แล้วนำมาเป็นทาสหรือนำมาใช้เป็นแรงงาน โยธาหรืองานหนักอื่น ๆ. ในจารีตธรรมเนียมของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ ในไทย พม่า ลาว กัมพูชา และมาลาโย การสงครามแต่โบราณมักจบลงด้วยการกวาดต้อนเชลยสงครามมาเป็นแรงงานในงานโยธาของฝ่ายที่ได้ชัยชนะ อาทิ การสร้างพระราชวัง วัด งานขุดคลอง ถนน หรือสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่อื่น ๆ. นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ ก็มักถือเป็นนโยบายที่เปิดให้คนจากรัฐอื่น ๆ เข้ามา “พึ่งพระบรมโพธิสมภาร” ภายในดินแดนของตนได้ ซึ่งมองในทางเศรษฐศาสตร์ก็ถือเป็นการเพิ่มจำนวนแรงงานในระบบด้วย.

ในโลกสมัยใหม่ นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ในโลกตะวันตก โดยเฉพาะบรรดารัฐเจ้าอาณานิคมต่าง ๆ หันมาให้ความสำคัญกับ “ดินแดน” โดยมุ่งหวังทรัพยากร (resources) จากดินแดนเหล่านี้ อาทิ ทอง เงิน เครื่องเทศ ฯลฯ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แสวงหาคุณภาพทางทหาร และความเจริญก้าวหน้าของตน. ดินแดนต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา เอเชีย แอฟริกาและบรรดาหมู่เกาะต่าง ๆ ถูกประเทศมหาอำนาจในยุโรปแย่งยึดเป็นอาณานิคมของตนเกือบหมดสิ้น. ในยุคนี้ ดินแดนหรือในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็คือ “ที่ดิน” ในฐานะปัจจัยการผลิต มีความสำคัญมากกว่า “แรงงาน”.

แต่แล้วความจริงก็เป็นที่ประจักษ์แก่รัฐเจ้าอาณานิคมว่าแรงงานก็ยังเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ. ถ้าพึ่งการได้ครอบครอง “ที่ดิน” หรือทรัพยากรก็อาจจะไม่เพียงพอในการสร้างความมั่งคั่งให้กับเจ้าอาณานิคมได้. เพราะในหลายประเทศที่ประเทศตะวันตกเข้าไปครอบครองเป็นอาณานิคมของตนนั้น มีประชากรไม่พอเพียงกับความต้องการ. ในบางกรณีแรงงานท้องถิ่นในดินแดนนั้น ๆ ก็อาจจะไม่ขยันขันแข็งหรือมีทักษะเพียงพอ. รัฐเจ้าอาณานิคมเหล่านี้จึงต้องหันมานำเข้าแรงงานจากภายนอก โดยเฉพาะในบราซิล สหรัฐอเมริกา หมู่เกาะอินดีสตะวันตก (แคริบเบียน) และอินโดนีเซีย. ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ - ๑๘ จึงมีการอพยพเคลื่อนย้ายประชากรหรือแรงงานข้ามประเทศหรือข้ามทวีปอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ.

วิธีการเคลื่อนย้ายแรงงานในช่วงศตวรรษที่ ๑๖ – ๑๙ นี้มักกระทำใน ๒ รูปแบบหลัก ได้แก่

รูปแบบแรก การซื้อขายแรงงาน ซึ่งมักกระทำกันในรูปการซื้อขายทาส ในบราซิลตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ ประชากรพื้นเมืองมีจำนวนไม่มากนัก โปรตุเกส ซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมที่ยึดครองบราซิล จึงต้องใช้วิธีการซื้อทาสจากฝั่งแอฟริกาตะวันตกเข้ามาเป็นแรงงานในภาคการเกษตร. ระหว่างปลายศตวรรษที่ ๑๖ จนถึงกลางศตวรรษที่ ๑๙ บราซิลนำเข้าทาส (แรงงาน) จากแอฟริกาประมาณ ๔ ล้านคน. บราซิลจึงเป็นตลาดนำเข้าทาสที่ใหญ่ที่สุดในโลก. ทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา การทำแปลงพืชผลทางการเกษตรขนาดใหญ่ในรัฐทางภาคใต้ของสหรัฐฯ โดยเฉพาะไร่ยาสูบและฝ้าย ในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๙ ก็ต้องอาศัยแรงงานเป็นจำนวนมาก. อันเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ธุรกิจค้าทาสจากแอฟริกาตะวันตกมาสู่สหรัฐฯ เป็นไปอย่างคึกคักเช่นเดียวกัน. ในปี ค.ศ. ๑๗๕๐ หรือประมาณ ๒๖ ปีหลังจากตั้งประเทศสหรัฐฯ คนเชื้อสายแอฟริกันอเมริกันในสหรัฐฯ มีจำนวนเพียง ๐.๘ ล้านคน แต่ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๑.๖ ล้านคนในปี ค.ศ. ๑๘๕๐ และ ๘.๘ ล้านคนในปี ค.ศ. ๑๙๐๐.

รูปแบบที่สอง การส่งเสริมการโยกย้ายแรงงาน วิธีการนี้อังกฤษดำเนินการมากภายในดินแดนของตน โดยเฉพาะการโยกย้ายแรงงานอินเดียเข้าไปยังดินแดนอาณานิคมอื่น ๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน. รัฐเจ้าอาณานิคมที่มีดินแดนที่ตนยึดครองอยู่ไม่มาก ก็อาจใช้วิธีกำหนดเป็นนโยบายรับแรงงานจากภายนอกเข้ามา. กรณีที่ชัดเจนที่สุดคือ กรณีของคัตซ์หรือเนเธอร์แลนด์ ซึ่งยึดครองอินโดนีเซียเป็นอาณานิคมอยู่. ทางการค้าคัตซ์ได้อนุญาตให้ชาวจีนเดินทางเข้ามาทำงานในแปลงเพาะปลูกพืชผลขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก. ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ มีชาวจีนเดินทางเข้ามาทำงานในอินโดนีเซียกว่า ๒ ล้านคน.

ในยุคที่โลกยังไม่มีแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชน การควบคุมและจัดการกับบรรดาแรงงานเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเชลยสงคราม ทาส หรือแรงงานที่นำเข้ามาจากต่างแดนนั้นกระทำได้ไม่ยุ่งยากนัก. รัฐที่นำเข้าคนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องใส่ใจหรือนำพาต่อสวัสดิภาพหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนเหล่านี้มากนัก. แม้กระทั่งในโลกสมัยใหม่ บรรดาทาสในอเมริกาหรือในละตินอเมริกาก็ยังได้รับการปฏิบัติที่ต่ำกว่าความเป็นมนุษย์ (sub-human). เจ้านายสามารถซื้อขายเชียนดีหรือแม้กระทั่งเอาชีวิตของคนเหล่านี้ได้ เพราะถือว่าทาสเป็น “ทรัพย์สินสมบัติ” ของตน. ในทางการเมือง คนเหล่านี้ไม่มีสิทธิทางการเมืองหรือการคุ้มครองใด ๆ จากรัฐ. รัฐสามารถและพร้อมจะใช้วิธีการที่เฉียบขาดกับคนที่ก่อปัญหาได้ รวมทั้งมาตรการลงโทษที่ถึงแก่ชีวิต. รัฐเจ้าอาณานิคมไม่ได้มีความพยายามใด ๆ อย่างเป็นระบบที่จะบูรณาการหรือผสมผสานกลมกลืนคนเหล่านี้. การแต่งงานข้ามชาติพันธุ์กับบรรดาแรงงานเหล่านี้เป็นเรื่องที่น่ารังเกียจและไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม.

หากจะเกิดการผสมผสาน (assimilation) เกิดเป็น “ลูกครึ่ง” บ้างก็มักจะมาจากการระบายอารมณ์ทางเพศของเจ้านายต่อบรรดาทาสสตรีเท่านั้น.

ระบบการจัดการเช่นนี้ใช้ได้ผลในระยะแรก. แต่ด้วยพัฒนาการของสังคมการจัดการกับทาสในแบบเดิมไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป. บรรดาทาสเหล่านี้เริ่มลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตน. เกิดเป็นขบวนการเรียกร้องสิทธิของทาสและนำมาสู่สงครามกลางเมืองในสหรัฐอเมริกาในที่สุด. และแม้ความขัดแย้งดังกล่าวจะจบลงด้วยการปลดปล่อยทาสให้เป็นเสรีชน แต่ในสหรัฐอเมริกาและประเทศที่เป็นอาณานิคมเดิม ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการจัดการกับบรรดาแรงงานเหล่านี้. เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งและการใช้กำลังทำลายล้างซึ่งกันและกันมาอย่างต่อเนื่อง. แม้จะมีความคืบหน้าในกระบวนการบูรณาการและการผสมกลมกลืนด้านชาติพันธุ์ทั้งในสหรัฐอเมริกาและดินแดนอาณานิคมอื่น ๆ แต่จวบจนทุกวันนี้ปัญหานี้ก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศเหล่านี้. การเลือกปฏิบัติ (discrimination) การเหยียดสีผิว (racism) และความรุนแรงยังคงดำเนินอยู่ไม่ว่าจะในสหรัฐอเมริกาและละตินอเมริกา. ในเอเชีย บรรดาแรงงานที่ถูกเคลื่อนย้ายไม่ว่าจะเป็นชาวจีนในอินโดนีเซีย ชาวจีนหรือชาวอินเดียในมาเลเซีย หรือพวกโรฮิงยาส์ในเมียนมาร์ ยังคงเป็นประเด็นปัญหาด้านชาติพันธุ์ใหญ่ของประเทศดังกล่าว.

๒. ยุคหลังสงคราม โลกครั้งที่ ๒: การนำเข้าแรงงาน

ในโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมีสภาพการจ้างงานตึงตัวหรือขาดแคลนแรงงาน ก็ใช้นโยบายการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเช่นกัน. ที่สำคัญได้แก่ เยอรมนี ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๖๐ – ๑๙๗๐ ประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ – ๘๐ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (อาทิ เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซียและไทย) ในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา. ในทางกลับกันมีหลายประเทศที่มีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการส่งประชากรของตนไปเป็นแรงงานในต่างประเทศเพื่อหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ อาทิ ฟิลิปปินส์ อินเดีย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย เมียนมาร์ และแม้กระทั่งประเทศไทยเอง. ในช่วงที่ผ่านมาจึงมีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามประเทศเป็นจำนวนหลายสิบล้านคน.

ประเทศผู้นำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเหล่านี้ดูจะตระหนักดีถึงนัยสำคัญและผลกระทบจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศ จึงได้พัฒนาระบบการควบคุมแรงงานเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพ. น่าจะกล่าวได้ว่าประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ที่นำเข้าแรงงานต่างชาติ ประสบความสำเร็จในการควบคุมจัดการการนำเข้าแรงงาน. แรงงานที่นำเข้าเข้ามาในช่องทางที่ถูกต้องและควบคุมได้ เข้ามาอยู่ในระยะสั้น ๆ ทำงานตามกำหนดเวลา ในประเภทงานที่กำหนด มีการจัดวางระบบเรื่องค่าจ้างและสวัสดิภาพของแรงงาน แรงงานไม่ได้เข้ามาแก้ปัญหาทางสังคม และ

เดินทางกลับเมื่อครบวาระการจ้างงาน สังคมไม่ต้องจัดการกับปัญหาแรงงานตกค้าง (residuals) เป็นต้น.

๓. ยุคปัจจุบัน: นวัตกรรมด้านการจัดการแรงงาน

ด้วยความตระหนักของสังคมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ รวมทั้งด้วยแรงกดดันของบรรดาสหภาพแรงงาน หลายประเทศที่ประสบปัญหาการขาดแคลนหรือภาวะตึงตัวด้านแรงงานมิได้แก้ไขปัญหาด้วยการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ. หากแต่ได้ใช้แนวทางหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เข้ามาจัดการแทน. แนวทางที่ประเทศต่าง ๆ นิยมดำเนินการกัน ได้แก่

๓.๑ การใช้เครื่องจักรกลทดแทนแรงงาน (Mechanization) แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ประเทศตะวันตกใช้มาตั้งแต่ศตวรรษที่แล้ว. ในปัจจุบันแทบทุกประเทศในโลก โดยเฉพาะประเทศที่มีภาวะตึงตัวด้านแรงงานก็หันมาใช้แนวทางนี้ เพราะถือเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานหรือหลีกเลี่ยงความยุ่งยากในการบริหารจัดการด้านแรงงาน. นอกจากนี้ ก็เป็นที่ชัดเจนว่าการใช้เครื่องจักรนั้น สามารถ “ทุนแรง” ได้จริง และได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากเดิมหลายเท่า. ในประเทศไทย แทบทุกภาคการผลิตก็หันมาใช้แนวทางนี้ ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตร อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ฯลฯ.

๓.๒ การพัฒนาทักษะของแรงงาน ในยุคปัจจุบันประเทศต่าง ๆ หันมาใช้ในการพัฒนาฝึกฝนแรงงานให้มีความเชี่ยวชาญมากขึ้นเป็นแนวทางหลักในการจัดการกับข้อจำกัดด้านแรงงาน. หลักการก็คือ การทำให้แรงงานแต่ละคนมีทักษะมากขึ้นเพื่อให้ได้ผลผลิตจากแรงงานดังกล่าวมากขึ้น เป็นต้นว่าแทนที่จะต้องใช้แรงงานจำนวน ๒ คน เพื่อให้ได้ผลผลิตจำนวนหนึ่ง ก็จะพัฒนาทักษะของแรงงานจนสามารถทำให้แรงงานเพียงคนเดียวมีทักษะมากพอที่จะผลิตให้ได้ปริมาณผลผลิตเท่ากัน. เรียกในภาษาทางเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นการเพิ่ม “productivity”. กล่าวได้ว่าการเพิ่มทักษะแรงงานนี้กำลังเป็นกระแสหลักในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ หันมาใช้วิธีการพัฒนาระบบอาชีวศึกษา การปรับปรุงระบบ “On the job training” และการพัฒนาระบบการฝึกอบรม.

๓.๓ การปรับระบบการจัดการ (management) การจัดการก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการในกระบวนการผลิต. การปรับระบบการจัดการขององค์กรหรือหน่วยการผลิตต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มผลผลิตและลดการจ้างแรงงาน. หลายประเทศก็ได้ใช้แนวทางนี้เช่นเดียวกันในการลดการจ้างงาน.

๓.๔ การเคลื่อนย้ายฐานการผลิตออกไปนอกประเทศ อันนี้เป็นแนวทางใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงราว ๓๐ ปีที่ผ่านมา. ถือเป็นนวัตกรรมการจัดการด้านแรงงาน. แทนที่จะแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในวิธีการที่ตรงกันข้ามกับที่เคยทำมาแต่เดิม กล่าวคือ แทนที่จะแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานด้วยการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ก็ใช้วิธีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตออกไปยังประเทศ

ที่มีแรงงานมาก ๆ. วิธีการนี้บรรดาประเทศพัฒนาแล้วในปัจจุบันหันมาใช้กันมาก อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐฯ ยุโรปตะวันตก ฯลฯ

สำรวจวรรณกรรม

แม้สังคมไทยไม่ได้อภิปรายถกเถียงกันมากนักเกี่ยวกับความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างชาติ ผลดีผลเสีย และระบบบริหารจัดการที่เหมาะสม แต่นับตั้งแต่ช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือ ตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ เป็นต้นมา ก็ปรากฏงานเขียนและงานศึกษาวิจัยจำนวนมากพอสมควรในเรื่องนี้. งานศึกษาวิจัยเหล่านี้ส่วนมากจะกระทำโดยนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ และบางส่วนกระทำโดยผู้เชี่ยวชาญชาวตะวันตก โดยเฉพาะในสังกัดหรือที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) นอกจากนี้ ก็เป็นงานเขียนเชิงสารคดีหรือแม้กระทั่งนวนิยายที่เขียนเกี่ยวกับชีวิตและชะตากรรมของบรรดาแรงงานต่างชาติในประเทศไทย.

งานศึกษาวิจัยโดยนักเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ฝ่ายผู้ประกอบการและภาครัฐนำมาใช้อ้างเป็นเหตุผลในการที่รัฐบาลไทยจะต้องอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. การศึกษาวิจัยโดยนักวิชาการด้านอื่น ๆ และจากมุมมองด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะในด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยายังมีไม่มากนัก.

งานศึกษาวิจัยจากนักวิชาการไทยกลุ่มแรก โดยเฉพาะจากบรรดานักเศรษฐศาสตร์จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute – TDRI) ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของภาครัฐอยู่พอสมควร. อย่างน้อยภาครัฐก็ได้ใช้ผลการศึกษาเหล่านี้เป็นข้ออ้างในการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. งานศึกษาที่สำคัญได้แก่งานของ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ดร.สมภพ สุสังกร์กาญจน์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร คุณปัทมาวดี ชูชุกี และ ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์.

ในประเด็นว่าด้วยความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย งานศึกษาเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นของ TDRI หรือ ILO หรือของนักวิชาการอื่น ๆ ล้วนยืนยันอยู่บนสมมติฐานหรือข้อมูลทางสถิติที่ว่าประเทศไทยกำลังประสบภาวะขาดแคลนแรงงาน. สมมติฐานหรือข้อมูลดังกล่าวมาจากข้อมูลจากการเก็บสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นสำคัญ. รายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า การว่างงานในประเทศไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำเป็นอย่างมากและสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์รุนแรงมาโดยลำดับ นับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๕๐ ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน. ในช่วงปี ๒๕๓๔ อัตราการว่างงานอยู่ในอัตราร้อยละ ๓.๑ และลดต่ำลงเป็น

ร้อยละ ๑.๕๔ ในปี ๒๕๓๕. หลังจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๔๐ อัตราการว่างงานขยับขึ้นสูงสุดแล้ว แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำมาก คือ ร้อยละ ๔.๓๖. ในปี ๒๕๔๕ อัตราการว่างงานอยู่ที่ระดับ ๒.๔. ในปี ๒๕๕๐ อยู่ที่ระดับ ๑.๔ และต่ำสุดเมื่อปี ๒๕๕๖ อยู่ที่ระดับร้อยละ ๐.๗ ซึ่งถือเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในเอเชีย. แม้กระทั่งในจีน ซึ่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงมากเป็นตัวเลขสองหลักมาราวสามทศวรรษ ก็ยังมีอัตราการว่างงานสูงกว่าประเทศไทย (ปัจจุบันอัตราการว่างงานของจีนอยู่ที่ระดับร้อยละ ๓.๑).

ความจริงรายงานของ TDRI ได้กล่าวเตือนให้มีความระมัดระวังในการใช้ตัวเลขการว่างงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ. อย่างน้อยก็ในรายงานของ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดร.ฉลอมภพ สุตังกรกาญจน์ นักวิชาการด้านแรงงานคนสำคัญของ TDRI. ในรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่ออกในปี ๒๕๓๕ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดร. สมภพ สุตังกรกาญจน์ ได้กล่าวเตือนว่า “(ตัวเลขอัตราการว่างงานอย่างเปิดเผยในประเทศไทย ซึ่งเมื่อปี ๒๕๓๕ อยู่ในอัตราร้อยละ ๐.๔๖ นั้น) จะต้องทำความเข้าใจกับตัวเลขอัตราการว่างงานโดยเปิดเผยดังกล่าว ซึ่งสำรวจในช่วงที่มีการใช้แรงงานสูงในภาคการเกษตร (สำรวจช่วงเดือนกรกฎาคม-กันยายน ๒๕๓๕) ... (หาก) สำรวจในช่วงฤดูแล้ง (อัตราการว่างงาน) ก็จะสูงกว่านี้มาก เนื่องจากลักษณะพิเศษทางการเกษตรที่ต้องการแรงงานเป็นฤดูกาล”. นอกจากนั้น ยังระบุด้วยว่า “จะต้องเข้าใจสถานการณ์ตลาดแรงงานของไทยว่ามีผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวอยู่เป็นจำนวนมาก... มีแรงงานมากกว่าร้อยละ ๖๖ ทำงานส่วนตัวและทำงานให้กับครอบครัว...”. และ “สิ่งที่ต้องเข้าใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ อัตราการทำงานต่ำระดับ (ทำงานน้อยกว่า ๒๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ของคนไทยนั้น ค่อนข้างต่ำ เพียงร้อยละ ๑.๖๓ ในปี ๒๕๓๕ โดยส่วนมากแล้ว (การทำงานต่ำกว่าระดับ) จะตกอยู่กับผู้ทำงานให้กับครอบครัวและอาชีพส่วนตัว (อัตรา) ที่ต่ำเช่นนี้อาจจะเป็นภาพลวงตาก็ได้ เนื่องจากคนงานผนวกเอากิจกรรมเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ทำบ้านเข้ามาด้วย. แท้จริงแล้วคนงานเหล่านี้มีความต้องการจะทำงานมากกว่านี้”.

อย่างไรก็ดี การใช้ตัวเลขนี้ของนักวิชาการคนอื่น ๆ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน และสาธารณชน โดยทั่วไปก็มิได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาตินัก. เพียงแต่อ้างอิงกันมาว่า “อัตราการว่างงานอย่างเปิดเผย” ของประเทศไทยมีตัวเลขเท่าใด. กล่าวง่าย ๆ ก็คือ เราใช้ตัวเลขนี้กันแบบเหมารวม ไม่ต้องมีคำอธิบายประกอบ ทั้ง ๆ ที่ตัวเลขนี้ยังมีเงื่อนงำอยู่มาก. แท้จริงแล้ว สถานการณ์การว่างงานที่แท้จริง (actual unemployment) ในประเทศไทยอาจจะไม่ได้ต่ำมากขนาดนั้นก็ได้. นอกจากนั้น ก็ไม่ได้มีการศึกษากันจริงจังนักเกี่ยวกับแรงจูงใจของฝ่ายผู้ประกอบการที่จะหาแรงงานราคาถูกและมีอำนาจต่อรองจำกัด ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าเป็นแรงจูงใจสำคัญอันหนึ่งในการรณรงค์ให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย.

ในประเด็นเกี่ยวกับผลทางเศรษฐกิจจากการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย งานศึกษาของ TDRI และงานศึกษาของนักวิชาการชาวตะวันตกคนอื่น ๆ บ่งชี้ตรงกันว่าการใช้แรงงาน

จากเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชาในประเทศไทยมีผลบวกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทย. การศึกษาของ ดร.สมภพ เมื่อปี ๒๕๓๕ พบว่าเมื่อปี ๒๕๓๘ ซึ่งมีแรงงานต่างชาติจากลาว กัมพูชาและพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณ ๑.๕ แสนคนหรือประมาณร้อยละ ๒.๒ ของแรงงานไทยทั้งระบบนั้น มีส่วนทำให้มูลค่าของ GDP ของประเทศไทยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๐.๕. งานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีการที่เรียกว่า “Social Accounting Matrix” (SAM) และเก็บข้อมูลจาก ๑๕ สาขาการผลิต โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (empirical finding) เกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างชาติต่อปฏิสัมพันธ์ของอุปทาน (supply) และอุปสงค์ (demand) ของผลผลิตจากสาขานั้น ๆ. เป็นต้นว่า ในภาคการประมง การใช้แรงงานต่างชาติทำให้ต้นทุนการผลิตประมงถูกลง ซึ่งได้ช่วยให้ประเทศไทยสามารถส่งออกผลผลิตประมงได้มากขึ้น และรายได้ที่มากขึ้นก็ทำให้เกิดการบริโภคที่มากขึ้น. ปฏิสัมพันธ์เหล่านี้มีส่วนทำให้มูลค่า GDP ของไทยขยับขึ้น.

การศึกษาของ ดร.สมภพในเรื่องผลทางบวกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทยนี้จะเป็นที่ยอมรับและใช้เป็นข้ออ้างอิงของนักวิชาการคนอื่น ๆ ที่ทำการศึกษารื่องนี้. งานศึกษาของ Philip Martin นักวิชาการภายใต้การสนับสนุนของ ILO เมื่อปี ๒๕๕๐ ซึ่งก็ใช้แนวทางการศึกษาของ ดร.สมภพ เป็นพื้นฐาน ยังได้คำนวณมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการใช้แรงงานต่างชาติใน GDP ของไทยเมื่อปี ๒๕๔๘ ว่าน่าจะประมาณร้อยละ ๑.๒๕ ของ GDP คือ มีมูลค่าประมาณ ๑.๘ หรือ ๒.๐ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Philip Martin: 2007, P.8)

อย่างไรก็ดี ในแง่ของการจำแนกผลดีผลเสียของการใช้แรงงานต่างชาตินั้น งานศึกษาของทีมงานจาก TDRI พบว่าผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยนั้นค่อนข้างจะกำกวม (mixed) และมีทั้งสองด้าน. ในด้านหนึ่ง การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยจะเป็นการ “ต่ออายุ” ให้กับอุตสาหกรรมหลายประเภทในประเทศไทย อาทิ อุตสาหกรรมประมง ภาคการเกษตร รวมทั้งในอุตสาหกรรมที่เป็นกิจกรรมต้นทุนต่ำ (low cost activities) เช่น งานก่อสร้าง อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก (labour intensive) เช่น สิ่งทอ (Srawooth Paitoonpong: 2007, p. 15). แต่ในอีกด้านหนึ่งการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติก็มีผลลบต่อการจ้างแรงงานไทย อัตราค่าจ้างของแรงงานไทยทั้งระบบ ผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการผลิต นวัตกรรมของบริษัทไทย เป็นต้น.

รายงานของ ดร.สรวูธ ยังพบว่า การใช้แรงงานต่างชาติเป็น “ปัจจัยที่ไปลดโอกาสในการจ้างแรงงานคนไทยและมีผลให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยลดลงด้วย” (Srawooth Paitoonpong: 2007, p. 18). งานศึกษาของ ดร.สมภพ ยังพบว่า การอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยในกลุ่มที่การศึกษาต่ำเป็นอย่างมาก เพราะ “ได้ส่งผลให้ค่าแรงของแรงงานไทยที่การศึกษาต่ำลดลงไปร้อยละ ๓.๕ (Srawooth Paitoonpong: 2007, p. 15-16). การศึกษาในเชิงเสมือนสถานการณ์จริง (simulation) ยังพบว่า การจ้างแรงงานอพยพในภาค

การเกษตรจะลดโอกาสการจ้างงานคนไทยลงร้อยละ ๐.๖๗ และลดอัตราค่าจ้างคนไทยลงประมาณ ร้อยละ ๔.๓๔ จากอัตราฐาน. ข้อมูลในระดับบริษัท ยังพบว่าหากบริษัทจ้างแรงงานอพยพเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๑๐ บริษัทจะประหยัดเงินค่าจ้างได้ ๕,๘๔๖ บาท/คน/ปี. หากเป็นบริษัทที่ใช้แรงงานมาก (labour intensive) อาทิ อุตสาหกรรมสิ่งทอ บริษัทจะสามารถประหยัดค่าจ้างได้ถึง ๒๔,๑๔๔ บาท/คน/ปี. (Srawooth Paitoonpong: 2007, p. 18). รายงานของ ดร.ประชา วสุปราสาท ยังบ่งชี้ไปในแนว เดียวกันว่า อัตราค่าแรงขั้นต่ำที่แท้จริง (real minimum wage) ในเขตกรุงเทพมหานครยังคงลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการมีอยู่ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทยและการที่อำนาจการต่อรองของแรงงานประเภททักษะต่ำของไทยมีค่อนข้างน้อย (Jerrold Hueget: 2011, p.54).

ในเชิงผลกระทบทางสังคม รายงานของ TDRI นักสังคมวิทยา และงานศึกษา วิเคราะห์ของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ (ซึ่งมักเป็นในรูปรายงานการศึกษาในหลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ) บ่งชี้ ตรงกันว่า การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยก่อภาระด้านสาธารณสุข การศึกษา และการ สาธารณูปโภคอย่างอื่นในประเทศไทย. นอกจากนี้ รายงานของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐหลายคนยังระบุถึง ปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น การละเมิดกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของประเทศไทยใน สายตาของต่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ฯลฯ. ซึ่งในเรื่องนี้หลายฝ่ายมองอาจจะเป็นการ วิเคราะห์ที่แฝงด้วยอคติมากไปสักนิด.

ส่วนเรื่องที่ยังแทบไม่ปรากฏการศึกษาอยู่เลยก็คือ ผลกระทบระยะยาวจากการใช้ แรงงานต่างชาติอย่างต่อเนื่องเป็นระยะยาว โดยเฉพาะในกรณีที่คนเหล่านี้ตกค้างอยู่ในประเทศไทย มากกว่า ๑๕ – ๒๐ ปี. เมื่อคนเหล่านี้พำนักในประเทศไทยต่อเนื่องเป็นเวลานาน ก็เป็นธรรมดาที่จะ ชาติรากเดิม (roots) ในประเทศต้นทาง กล่าวคือ จะไม่มีบ้านเรือนทรัพย์สินหรือบิดามารดา หลงเหลือแล้ว. เมื่อถึงตอนนั้น คนเหล่านี้คงไม่ต้องการจะเดินทางกลับประเทศของตนแล้ว. อัน หมายถึงว่าคนเหล่านี้จะตกค้างอยู่ในประเทศไทยและสังคมไทยจะต้องยอมรับเข้ามา (absorb) เข้ามา เป็นส่วนหนึ่งของสังคม. สภาพการณ์นี้ยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน. แต่ด้วยแนวโน้มที่เป็นอยู่ซึ่งการจ้าง แรงงานต่างชาติในประเทศไทยยังได้รับการขยายเวลาออกไปเรื่อย ๆ อย่างไม่เห็นที่สิ้นสุด สภาพการณ์เช่นนี้คงจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้. กระนั้นก็ดี ยังมีได้มีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบ ทางสังคมในแง่นี้.

สรุป

ในทางเศรษฐศาสตร์ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่มีความสำคัญ. การผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้แรงงานอยู่ด้วยเสมอ. โดยที่ความต้องการของมนุษย์มักไม่มีข้อจำกัด สังคมต่าง ๆ จึงมักประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน. ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงประมาณ ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา สังคมต่าง ๆ มักแก้ไขปัญหาคาดแคลนแรงงานด้วยวิธีการง่าย ๆ กล่าวคือ เมื่อขาดแคลนแรงงาน ก็ใช้วิธีการนำเข้าแรงงานจากภายนอก. อย่างไรก็ตาม ในโลกยุคปัจจุบัน หลายประเทศได้ตระหนักหรือได้รับบทเรียนจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติ โดยได้เห็นว่าแม้แรงงานเป็น “ปัจจัยการผลิต” ในทางเศรษฐศาสตร์ แต่การนำเข้าแรงงานแตกต่างจากการนำเข้าเครื่องจักร. ความเป็นมนุษย์ทำให้เรื่องแรงงานมีหลายมิติ โดยเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน. หลายประเทศจึงมีความระมัดระวังมากขึ้นในการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ. นอกจากนี้ ผลการศึกษาก็บ่งชี้ว่าแม้การนำเข้าแรงงานจากภายนอกจะเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการและระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ในระยะสั้น ๆ แต่เรื่องนี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางเศรษฐกิจอยู่หลายประการ โดยเฉพาะต่อสถานภาพของแรงงานท้องถิ่นและต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว. ประเทศที่มีการนำเข้าแรงงานจากภายนอกมักขาดการปรับตัว ผู้ประกอบการมักไม่มีแรงกระตุ้นที่จะปรับระบบการผลิต อาทิ การใช้เครื่องจักรให้มากขึ้นหรือการพัฒนาสร้างนวัตกรรม.

บทที่ ๓

ผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ดังที่กล่าวข้างต้น การตัดสินใจของรัฐบาลไทยที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยในรูปแบบที่ได้ดำเนินการมานั้น มีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งด้านบวกและด้านลบ และมีผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์. ยิ่งแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนมาก มีการกระจายตัวมาก และพำนักอยู่ในประเทศไทยต่อเนื่องเป็นเวลานานมาก ผลกระทบดังกล่าวก็ยิ่งจะกว้างขวางลึกซึ้ง. และยิ่งถ้าเกิดสภาพการณ์ที่แรงงานเหล่านี้ในจำนวนมากพอสมควร “ตกค้าง” อยู่ในประเทศไทย กล่าวคือ หากคนเหล่านี้ตัดสินใจที่จะไม่เดินทางกลับประเทศของตน (อาจจะเป็นด้วยเพราะพ่อแม่ญาติพี่น้องใกล้ชิดอาจล้มหายตายจากไปแล้ว หรือไม่มีไร่นาทรัพย์สินในแผ่นดินเกิดแล้ว) และตัดสินใจที่จะตั้งรกรากถิ่นฐานเป็นการถาวรในประเทศไทย ก็จะมีผลกระทบต่อรูปโฉมของสังคมไทยพอสมควร. สังคมไทยจะต้องพบกับ “ชนกลุ่มน้อย” กลุ่มใหม่ หรือ “ลูกครึ่ง” สายพันธุ์ใหม่. และผลที่ตามมาก็คือ สังคมไทยจะต้องเข้าสู่กระบวนการหลอมละลายคนเหล่านี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยอีกครั้ง แบบเดียวกับที่เคยทำกับคนจีนในช่วงหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเลย. ในหลายกรณีอาจต้องผ่านประสบการณ์ที่เจ็บปวดและบาดแผลให้กับสังคมมากพอสมควร. หากมองอย่างผู้มองโลกในแง่ร้าย ก็อาจจะทำให้สังคมไทยต้องผ่านพบกับความตึงเครียดและความขัดแย้งมากพอสมควร. ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศในการรับมือกับชนกลุ่มน้อยเกิดใหม่อาจจะเป็นบทเรียนหรือข้อเตือนใจให้กับฝ่ายต่าง ๆ ในประเทศไทยได้.

ในบทนี้จะนำเรื่องผลกระทบของนโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยมาตีแผ่ในทุก ๆ แง่มุมและให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เห็นสังคมไทยหรือ

ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและตระหนักถึงผลของนโยบาย รวมทั้งเพื่อจะได้พิจารณากันต่อไปว่านโยบายดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่ ควรจะใช้อย่างไร และควรมีมาตรการอื่น ๆ เข้ามาประกอบอย่างไร.

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

๑. ระดับหน่วยธุรกิจ

นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้นั้น เป็นประโยชน์โดยตรงกับบรรดาผู้ประกอบการ เจ้าของธุรกิจ บริษัท และภาคธุรกิจโดยรวม. กล่าวได้ว่าไม่มีภาคส่วนใดในระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงและชัดเจนจากนโยบายนี้เท่ากับบรรดาผู้ประกอบการและฝ่ายภาคเอกชน. และข้อนี้ทำให้เข้าใจได้ว่าเหตุใดในช่วงที่ผ่านมาฝ่ายผู้ประกอบการ ภาคเอกชนและองค์กรของภาคเอกชน อาทิ หอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจึงได้ผลักดันเรื่องนี้อย่างแข็งขัน. และด้วยเพราะการผลักดันของบุคคลและองค์กรเหล่านี้ รัฐบาลไทยจึงได้เห็นชอบนโยบายนี้และผ่อนปรนให้มีการใช้นโยบายนี้อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา.

ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากนโยบายนี้มีในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก นโยบายดังกล่าวได้ช่วยให้บรรดาผู้ประกอบการต่าง ๆ และภาคธุรกิจของไทยสามารถหาแรงงานเข้าทำงานในธุรกิจของตนได้. ก่อนหน้านี้จะมีการประกาศใช้นโยบายนี้ ถือกันว่าประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก. เมื่อปี ๒๕๓๕ อัตราการว่างงานอย่างเปิดเผยของประเทศไทยคิดเป็นเพียงร้อยละ ๐.๔๖ (ขงยุทธ์ แฉล้มวงษ์ : ๒๕๓๕, น. ๓) ซึ่งในหลักเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นภาวะตึงตัวเป็นอย่างยิ่ง จนอาจเรียกว่าอยู่ในขั้นวิกฤติ. ในปี ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นปีที่มีการผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านครั้งใหญ่ อัตราการว่างงานของประเทศไทยอยู่ที่ระดับ ๑.๕๔ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: nesdb.go.th) ซึ่งก็ถือว่าเป็นอัตราที่ต่ำเป็นอย่างมากเช่นกัน. ผู้ประกอบการต่างร้องเรียนว่าไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้ามาทำงานในอัตราที่ว่างได้. ตามการกล่าวอ้างของฝ่าย

เอกชน ธุรกิจของไทยกำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างหนักจนถึงขั้นที่อาจจะกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้.

การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านได้จึงเท่ากับเป็นการปลดแก้ปัญหาดังกล่าว. ทำให้เอกชนสามารถหาแรงงานเข้ามาทำงานได้. อีกทั้งตามนโยบายของรัฐบาลไทย การอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศไทยได้นั้น เป็นไปอย่างแทบไม่มีเงื่อนไข โดยเฉพาะจากการผ่อนปรนครั้งล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถขึ้นทะเบียนได้ทุกจังหวัด ทุกประเภทกิจการ และไม่มีโควต้าสูงสุด. ภายใต้้นโยบายนี้ผู้ประกอบการสามารถหาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้ทันที โดยง่ายและสะดวก. ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่ได้มีข้อกำหนดจริงจังด้วยซ้ำที่จะต้องให้ประกาศรับสมัครคนงานไทยเสียก่อน เมื่อหาไม่ได้แล้ว จึงค่อยอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติ. แม้ว่าในช่วงแรก ๆ จะมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ แต่หลังจากนั้น ก็ได้ยกเลิกเงื่อนไขนี้ไป. ดังนั้น บรรดาผู้ประกอบการจึงสามารถเลือกเอาได้เลยว่าตนประสงค์จะจ้างแรงงานไทยหรือแรงงานต่างชาติ. นับเป็นการให้ความสะดวกสูงสุดกับบรรดาผู้ประกอบการของไทย อย่างที่ไม่อาจหาได้ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่.

ประการที่สอง นโยบายนี้ได้ช่วยให้นายจ้างสามารถเลือกสรรแรงงาน “คุณภาพ” เข้ามาทำงานในบริษัทของตน. กล่าวคือ เมื่อมีจำนวนอุปทานของแรงงานมีเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการก็ย่อมมีตัวเลือกมากขึ้น สามารถเลือกคนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดได้ ไม่ต้องจำใจยอมจ้างคนงานที่ตนเองอาจจะยังไม่พอใจนักดังแต่ก่อน. ทั้งนี้ นายจ้างสามารถเลือกคนงานที่ขยันขันแข็ง รับผิดชอบ “ไม่เรื่องมาก” และไม่เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ มากจนเกินไป. นอกจากนั้น การที่แรงงานต่างชาติเป็นคนต่างถิ่นต่างภาษา ไม่มีญาติพี่น้องในประเทศไทยหรือในพื้นที่ใกล้เคียง ก็ช่วยให้แรงงานเหล่านี้ไม่เสียสมาธิในการทำงาน ไม่มีเหตุที่แรงงานเหล่านี้จะต้องลาไปทำธุระส่วนตัว เยี่ยมญาติ หรือไปงานสังคมต่าง ๆ มาก. แรงงานเช่นนี้เป็นที่ต้องการเป็นอย่างยิ่งของผู้ประกอบการทุกคน. แม้อาจจะไม่มีทักษะทำแรงงานไทย รวมทั้งอาจจะมีข้อจำกัดในเรื่องของ

ภาษา ซึ่งก็คือเป็นส่วนหนึ่งของทักษะแรงงานเช่นกัน แต่แรงงานที่มีความรับผิดชอบก็จะช่วยให้การบริหารงานของบริษัทง่ายขึ้น.

ข้อสังเกตของคอลัมน์นิสต์หนังสือไทยรัฐคนหนึ่งระบุเรื่องนี้ไว้อย่างกระชับ น่าสนใจว่า “เคยพูดคุยกับเจ้าของอู่ซ่อมรถว่าทำไมถึงได้จ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้ คำตอบคือสามารถจ้างได้ในราคาถูก หน้าซ้ำบางคนยังทรหดอดทน ไม่ค่อยเกียจคร้าน และต้องการทำงานเพื่อหาเลี้ยงตัวเองและครอบครัวจริงๆ ...นายจ้างบางคนยอมรับด้วยว่าชอบจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่า เพราะไม่เรื่องมาก สั่งให้ทำอะไรก็มักทำให้” (ไทยรัฐ: ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗)

ประการที่สาม นโยบายนี้ได้ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรอง (leverages) ให้กับบรรดาผู้ประกอบการในเชิงแรงงานสัมพันธ์. การที่อุปทานของแรงงานในระบบมีมากขึ้น ก็ทำให้ผู้ประกอบการมี “ตัวเลือก” มากขึ้นและให้ผู้ประกอบการสามารถเปลี่ยนตัวแรงงานได้ง่ายขึ้น. แรงงานคนใดที่อาจจะเป็นปัญหา ไม่รับผิดชอบ หรือด้อยประสิทธิภาพ ก็อาจจะถูกปลดได้. นายจ้างไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานดังกล่าวต่อไป. สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้นายจ้างมีอำนาจต่อรองมากขึ้น สามารถดูแลผลประโยชน์ของตนด้านแรงงานได้มากขึ้น รวมทั้งสามารถที่จะแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวต่อคนงานของตนได้มากขึ้น. การให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานก็จะยากยิ่งขึ้น. อันนี้ย่อมเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการ เพราะสิทธิประโยชน์ของแรงงานนั้น ล้วนเป็นเรื่องที่มีต้นทุนทั้งสิ้น. หากผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องผ่อนปรนเรื่องสิทธิประโยชน์เต็มที่ ธุรกิจนั้น ๆ ก็จะสามารถลดต้นทุนการประกอบการลงได้และเพิ่มกำไรให้กับธุรกิจได้มากขึ้น.

ประการที่สี่ การเพิ่มอุปทานของแรงงานย่อมมีผลต่อสมดุล (equilibrium) ของอุปทาน (supply) และอุปสงค์ (demand) ของแรงงานในระบบ. ความสมดุลดังกล่าวแสดงออกมาในรูปของ “ราคา” (price) ของแรงงาน นั่นคือ อัตราค่าจ้าง. เมื่อมีการเพิ่มอุปทานเข้าไปในระบบก็ย่อมมีผลทำให้ “ราคา” ของแรงงานถูกลง. กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การเพิ่มจำนวนแรงงานเข้ามาทำให้ค่าจ้างของแรงงานไทยถูกลง. เรื่องนี้อาจจะเป็นผลประโยชน์ที่ชัดเจนที่สุดของฝ่ายผู้ประกอบการ.

โดยที่เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญ จึงขออธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไก (mechanics) ของการเพิ่มอุปทานแรงงานที่มีผลกระทบต่อค่าจ้าง ณ ที่นี้. เมื่อจำนวนแรงงานในระบบมีมากขึ้น

นายจ้างย่อมมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ไม่จำเป็นต้อง “งอนง้อ” คนงานเดิมให้ทำงานต่อไป ไม่จำเป็นต้องเพิ่มสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์แก่แรงงานมากดังที่แรงงานต้องการ รวมทั้งไม่จำเป็นต้องเพิ่มค่าแรงให้กับแรงงานไทยเพื่อจูงใจให้คนเหล่านี้ทำงานอยู่ต่อไป. ดังนั้น ในสภาพที่มีอุปทานด้านแรงงานเพิ่มมากขึ้น การขยับขึ้นของค่าแรงจึงเป็นไปได้ยาก. นอกจากนี้ โดยที่แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานที่ต่างชาติต่างภาษา ไม่มีพลังอำนาจที่จะต่อรองได้มากนักและจำนวนไม่น้อยยังเป็นคนถูกเอารัดเอาเปรียบ แรงงานเหล่านี้จึงมักยินยอมที่จะทำงานโดยได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานไทย. อันนี้จึงเป็นการเปิดช่องให้บรรดาผู้ประกอบการหันไปจ้างแรงงานต่างชาติแทนการจ้างแรงงานไทย. การดำเนินการเช่นนี้ของนายจ้างเท่ากับเป็นแรงกดดันให้ค่าแรงของคนงานไทยลดต่ำลงไปโดยปริยาย. คนงานไทยที่ยังเรียกร้องค่าจ้างในอัตราเดิมก็ย่อมไม่ได้รับการจ้างงานจากบรรดาผู้ประกอบการ.

รายงานการศึกษาของศราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ ระบุว่า “จาก (ศึกษา) ข้อมูลในระดับบริษัท บริษัทสามารถลดรายจ่ายด้านค่าจ้างแรงงานลงเป็นเงินประมาณ ๕,๗๔๖ บาทต่อคนต่อปี หากบริษัทดังกล่าวจ้างแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐ ยิ่งกรณีธุรกิจประเภทที่ใช้แรงงานมาก (labour intensive) อาทิ ในธุรกิจด้านสิ่งทอ สถานการณ์จะยิ่งมีความชัดเจน คือบริษัทสามารถประหยัดต้นทุนด้านค่าแรงได้มากถึง ๒๔,๑๔๔ บาทต่อคนต่อปี” (Srawoath Paitoontong: 2007, p.18).

แน่นอนว่าการลดค่าจ่ายด้านค่าจ้างแรงงานที่เกิดขึ้นย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ. เป็นการลดต้นทุนการผลิตของบริษัทและเป็นการเพิ่มกำไรจากการประกอบการ.

๒. แรงงานไทย

ในขณะที่นายจ้างได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากนโยบายที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย ก็มีผู้เสียประโยชน์อย่างเต็มที่เช่นเดียวกัน. คนกลุ่มนี้ก็คือแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour) ซึ่งถือเป็นคนส่วนล่างสุดของสังคมไทย.

แรงงานไทยเสียประโยชน์อย่างไรบ้างจากนโยบายดังกล่าว

ประการแรก การที่มีอุปทานของแรงงานในระบบมากขึ้นยิ่งทำให้ฐานะของแรงงานไทยอ่อนแอ (vulnerable) ลง โดยเฉพาะแรงงานที่ไร้ฝีมือ (unskilled labour). ปกติแรงงานประเภทนี้ก็อยู่ในฐานะที่อ่อนแอหรือ “ร่อแร่” อยู่แล้ว เพราะนายจ้างอาจจะไม่ต้องคิดมากหากต้องการจะเปลี่ยนตัวคนงานประเภทนี้ (หากนายจ้างยังพอมีตัวเลือกในการหาคนมาทดแทน) เพราะคนเหล่านี้ไม่ได้มีทักษะหรือความสามารถพิเศษใด ๆ. ไม่ได้ถือเป็นสินทรัพย์ (asset) ของบริษัท. เมื่ออุปทานของแรงงานในระบบมีมากขึ้น นายจ้างเริ่มมีตัวเลือกมากขึ้น นายจ้างก็ย่อมมีข้อจำกัดหรือความลังเลใจน้อยลงที่จะเปลี่ยนตัวแรงงานเหล่านี้และนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานแทน โดยเฉพาะแรงงานไทยที่อาจจะไม่แข็งแรงหรือทำงานอย่างทุ้มทออย่างเต็มที่. กล่าวง่าย ๆ ก็คือ ยิ่งจำนวนอุปทานของแรงงานในระบบมีมากขึ้นเท่าใด แรงงานไทยประเภทไร้ฝีมือของไทยก็ยิ่งอ่อนแอ (vulnerable) มากเท่านั้น. งานวิจัยของศราวุธ ไพฑูริย์พงษ์ ยืนยันว่า “The availability of cheap migrant labour was viewed as a factor reducing the opportunities for employment of native workers and their wages.” (Srawooth Paitoongpong: 2007, p.18)

ประการที่สอง การที่ผู้ประกอบการมี “ตัวเลือก” มากขึ้น ก็ทำให้แรงงานไทยที่ทำงานอยู่กับบริษัทหรือผู้ประกอบการคนนั้น ๆ มีอำนาจต่อรองน้อยลง. อำนาจต่อรองของแรงงานไทยในการที่จะเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ก็ลดน้อยลง. หากมีการเรียกร้องมากขึ้น นายจ้างเห็นว่ารับไม่ไหว ก็อาจจะตัดสินใจยุติการจ้างแรงงานเหล่านี้และนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนได้. นโยบายนี้จึงมีผลกระทบทางลบโดยตรงต่อสวัสดิภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานไทย ทั้งในระดับบริษัทและในระดับที่กว้างกว่านั้นคือแรงงานไทยประเภทแรงงานไร้ฝีมือทั้งระบบ.

ประการที่สาม การที่มีอุปทานของแรงงานมากขึ้นก็ทำให้ค่าแรงของคนไทยถูกลง. เป็นการสร้าง “downward pressure” ต่ออัตราค่าแรงทั้งระบบ. ในรูปธรรม การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้ ทำให้นายจ้างมีทางเลือกที่จะจ้างคนงานไทยในอัตราค่าแรงปกติกับคนงานต่างชาติที่ได้รับค่าแรงถูกกว่า ซึ่งก็เป็นธรรมชาติอยู่เองที่ผู้ประกอบการจะเลือกที่จะจ้างแรงงาน

ต่างชาติที่มีค่าแรงถูกกว่า ทั้งนี้ ก็เพื่อลดต้นทุนการผลิตของตน. ดังนั้น เมื่อผู้ประกอบการหันไปเลือกจ้างแรงงานต่างชาติมากเท่าใด ก็จะลดให้ค่าจ้างแรงงานทั้งระบบ (aggregate wages) ลดต่ำลง.

แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างชาติอาจจะไม่ได้ทำให้ค่าจ้างแรงงานลดลงในทันที แต่การที่มีจำนวนแรงงานมากขึ้นและนายจ้างหันมาจ้างบรรดาแรงงานต่างชาติมากขึ้น ก็จะถ่วงดุลให้ค่าจ้างแรงงานในระบบขยับขึ้นได้ยาก. ในระยะยาว โอกาสที่อัตราค่าแรงในประเทศไทยจะปรับตัวสูงขึ้นก็จะมีน้อยลง. อันหมายถึงว่าในขณะที่ประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รายได้ต่อหัวของประชากรโดยรวมเพิ่มสูงขึ้น แต่คนงาน ซึ่งเป็นส่วนล่างสุดของสังคมกลับไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาหรือการขยายตัวดังกล่าว.

งานทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติต่ออัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยยังมีผลที่แตกต่างกันอยู่. งานวิชาการบางฉบับระบุว่า การจ้างแรงงานต่างชาติมีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะต่อแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour).

งานวิจัยของ ดร.สมภพ สุสังกร์กาญจน์ เมื่อปี ๒๕๓๕ ซึ่งถือเป็นแหล่งอ้างอิงสำคัญของนักวิชาการด้านนี้ ระบุว่า **“If migrants were removed, the wages of Thai workers with less than a primary education (substitutes for migrants) would rise by 3.5 percent, but the wages of thais with more than a primary education would fall (migrants complement them).”** (Philip Martin: 2007, p.8).

งานของศราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ก็ระบุในทางเดียวกันว่า **“The presence of migrant workers has been found to reduce wages and slow structural changes.”** (Srawooth Paitoontong: 2007, P15-16).

งานวิจัยของนักวิชาการอื่น ๆ อาทิ งานของ Bryant and Rukumnuaykit (2008) and Kulkornkarn and Potipipit (2007) **“(which) have completed empirical studies quantifying the effect of wage reduction. Both studies confirm that in-migration appears to have caused only a**

small reduction in wages. The adverse effect would be much larger for young and low-skilled workers.” (Jerrold Huguét: 2011, p.54)

อย่างไรก็ดี ไม่งานทางวิชาการดังกล่าวจะมีผลที่ยังถักถักกันอยู่มากเพียงใด แต่งานทุกชิ้นก็ระบุตรงกันว่าการจ้างแรงงานต่างชาติมีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานของไทยอย่างแน่นอน. จุดที่ยังเห็นต่างกันอยู่เพียงแต่ระดับหรือขอบเขตของผลกระทบ. ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญคือประมาณร้อยละ ๓.๕ ของค่าจ้างแรงงานในระบบ (ตัวเลขเมื่อปี ๒๕๓๘) ขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่ามีผลกระทบเพียงเล็กน้อย. และที่น่าสังเกตรายงานดังกล่าวระบุตรงกันว่าผลกระทบต่อแรงงานที่อายุน้อยหรือผู้เริ่มทำงานและแรงงานไร้ฝีมือมีนัยสำคัญชัดเจน.

ที่น่าสนใจงานวิจัยของ Pracha Vasuprasat พบว่า “Real minimum wages in Bangkok have been declining since 1997 economic crisis, which may be due to the presence of low-skilled migrants and the weak bargaining power of low-skilled workers.” (Jerrold Hueget: 2011, p. 54)

๓. ภาคธุรกิจและภาคการผลิต

นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้นั้น ได้ช่วยให้ภาคการผลิตหลายภาคสามารถอยู่รอดต่อไปได้ในระบบเศรษฐกิจไทย. ถือเป็นภาระต่ออายุให้กับธุรกิจเหล่านี้ ซึ่งก่อนหน้านี้กำลังประสบปัญหาอย่างวิกฤตในการหาแรงงานเข้ามาทำงาน (และด้วยข้อจำกัดของธุรกิจของตน ก็ไม่สามารถเพิ่มค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้นจนสามารถจูงใจให้แรงงานไทยเข้ามาทำงาน). ภาคการผลิตที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากนโยบายนี้ ได้แก่ (๑) ประเภทที่ต้องใช้แรงงานหนัก เช่น งานในภาคการเกษตร งานก่อสร้าง งานแบกหาม พนักงานขนส่งสินค้า (๒) งานประเภทที่อาจจะไม่สะอาด เช่น งานประเภทประมง งานทำความสะอาด (๓) งานประเภทที่ต้องเดินทางจากบ้านเรือนไปนาน ๆ เช่น งานลูกเรือบนเรือประมง และ (๔) งานที่คนไทยอาจเห็นเป็นเรื่องยุ่งยากจุกจิก ได้แก่ งานเป็นคนรับใช้ภายในบ้าน.

ผลจากนโยบายนี้ได้ช่วยให้ภาคการผลิตดังกล่าวข้างต้นอยู่รอดได้และหลายธุรกิจยังคงมีกำไรค่อนข้างสูง ทั้ง ๆ ที่ธุรกิจประเภทนี้ถือว่าเป็น “อุตสาหกรรมตะวันตกดิน” (Sunset industries) ซึ่งควรจะค่อย ๆ ปรับตัวและสูญหายไปจากประเทศไทย. ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมา บริษัทที่ทำธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ ก่อสร้าง การเกษตร เกษตรอุตสาหกรรม สิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า ทำรองเท้า ประมง ฯลฯ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ยังมีกำไรที่ค่อนข้างสูง.

๔. ระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ในภาพรวม นโยบายการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติได้นั้น มีผลให้ธุรกิจในสาขาที่มีการใช้แรงงานต่างชาติสามารถลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งถือเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของไทยโดยรวม กล่าวคือ

ประการแรก เมื่อสาขาการผลิตนั้น ๆ มีต้นทุนการผลิตถูกลง ก็ทำให้ราคาสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยมีราคาถูกลง ทำให้ประเทศไทยสามารถขายสินค้าดังกล่าวในต่างประเทศได้ในราคาที่ถูกลง และทำให้ประเทศไทยขายสินค้าได้มากขึ้น. กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นผลให้ยอดการส่งออกของประเทศไทยสูงขึ้นหรือยังคงอยู่ในอัตราที่สูง ซึ่งเป็นผลโดยตรงให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน (GDP) ของประเทศไทยมียอดสูงขึ้น เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งออก เป็นองค์ประกอบสำคัญในการคำนวณมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ.

ประการที่สอง เมื่อต้นทุนการผลิตของสาขานั้น ๆ ถูกลง ทำให้ราคาสินค้าหรือบริการนั้น ๆ ถูกลง (กว่าที่ควรจะเป็น) ก็เป็นการกระตุ้นให้มีการบริโภคภายในประเทศ ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกลง และสามารถซื้อได้มากขึ้น. อันนี้ก็เป็นการกระตุ้นการบริโภคและเป็นการขยายผล (multiply) ให้มีการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเช่นเดียวกัน เพราะการบริโภคของประชาชน (private consumption) ก็เป็นสำคัญในการคำนวณมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ.

งานของ Philip Martin ซึ่งอ้างผลการศึกษาระดับปริญญาโทของ ดร.สมภพ สูงศักดิ์กาญจน์ ยืนยันว่า “In 1995, the presence of an estimated 750,000 migrants increased Thai GDP by a half of

one percent, \$ 839 million of the then 168 billion Thai GDP at current prices and \$ 600 million of the \$ 120 billion Thai GDP in 2000 constant prices” (Philip Martin: 2007, p.7)

Philip Martin ยังระบุเพิ่มเติมว่า “In 2005, the estimated 1.8 million migrants were five percent of the 36 million strong labour force, that is the migrant share of the labour force expanded by a factor of two. If the 1995 SAM-GCE relationships (the method used in the calculation) remain valid... so that each 2.2 percent migrant labour force share increases Thai GDP by 0.5 percent, then the migrant contribution to the Thai GDP should be almost 2.5 times greater in 2005....their contribution in 2005 would be... 1.25 percent of Thai GDP.” (Philip Martin: 2007, p.8)

หากพิจารณาในเชิงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือมองในแง่ที่ว่าประเทศไทยต้องการจะเห็นเศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราที่สูงอยู่ ก็เป็นที่ชัดเจนว่านโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาตินั้น เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทยอย่างแน่นอน. ข้อสรุปนี้นักวิชาการทุกฝ่ายเห็นตรงกัน. จุดที่อาจจะยังต่างกันก็เพียงเรื่องตัวเลข.

อย่างไรก็ดี การมองผลกระทบทางเศรษฐกิจคงต้องดูไปถึงระยะยาวด้วย โดยเฉพาะในแง่ของการรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง. น่าจะถือได้ว่าเป็นประเด็นหัวใจของการพัฒนาประเทศไทยในระยะต่อไป รวมทั้งความคาดหวังของฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการจะเห็นประเทศไทยหลุดพ้นจากความเป็นประเทศรายได้ปานกลาง (middle income countries).

หากพิจารณาในแง่ของการรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ก็ จะเห็นว่านโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาตินั้น ส่งผลลบต่อขีดความสามารถของประเทศไทยในระยะยาว. ในภาพใหญ่ การจ้างแรงงานต่างชาติได้ทำให้ธุรกิจของประเทศไทยไม่ปรับตัว ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับ โครงสร้างและกระบวนการผลิตของตนให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานะที่เป็นอยู่. ถือเป็นกรณีที่ภาครัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบอุปทานและอุปสงค์

ของแรงงาน และทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของกลไกการตลาด. หากปล่อยให้กลไกการตลาดดำเนินไปโดยตัวเอง ผู้ประกอบการก็จะปรับตัวและหันมาแก้ไขระบบการผลิตของตนให้เหมาะสม.

เหตุผลที่ทำให้เห็นนโยบายนี้ไม่เกื้อหนุนการยกระดับขีดความสามารถของไทยในระยะยาวก็คือ การผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานต่างชาติได้นั้น ถือเป็นการรักษา “comfort zone” ของผู้ประกอบการ, ทำให้คนเหล่านี้ไม่ต้องเจอกับแรงกดดันที่มากขึ้นจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานแล้ว หันมาปรับปรุงระบบ วิธีการและเทคโนโลยีในการผลิตของตนให้เหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขในปัจจุบัน เป็นต้นว่า ใช้เครื่องจักรสมัยใหม่มาทดแทนการจ้างแรงงาน ปรับกระบวนการผลิตให้กระชับขึ้น ลดต้นทุนการผลิตของตนให้เหมาะสม หรือแม้กระทั่งจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อเคลื่อนย้ายฐานการผลิตออกจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้านหรือไปยังประเทศอื่น ๆ ที่มีแรงงานพร้อมพรั่งมากกว่า. ผู้ประกอบการยังดันทุรังที่จะคงการผลิตสินค้าดังกล่าวตามระบบเดิมต่อไป ไม่ยอมแม้กระทั่งจะปรับค่าจ้างแรงงานของตนให้สูงขึ้นเพื่อให้ดึงดูดแรงงานไทยเข้ามาทำงาน. หากแต่ใช้วิธีการที่เรียกว่า “เอาสีข้างเข้าถู” ด้วยการกดดันให้รัฐบาลช่วยเหลือด้วยการผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ เพื่อให้ธุรกิจของตนอยู่รอดต่อไป.

หากมองในเชิงเปรียบเทียบ ประเทศที่เข้าสู่ระดับ “ประเทศรายได้ปานกลาง” (middle income countries) จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตของตน เพื่อให้สามารถก้าวไปข้างหน้าได้ ยกกระดับตนเองให้หลุดพ้นจากความเป็นประเทศรายได้ปานกลาง อาทิ ด้วยการใช้เครื่องจักรมากขึ้น พัฒนาทักษะของบุคลากร หรือย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศ. แต่กรณีของประเทศไทย บริษัทของไทยที่อยู่ในประเภท “labour intensive” ก็ยังการผลิตแบบ “labour intensive” ต่อไป. การพัฒนาทักษะของแรงงานแทบจะไม่มีอยู่ในบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลาง. ระบบอาชีวศึกษาของประเทศไทยก็ประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง ไม่สามารถจะผลิตบุคลากรที่มีทักษะมากขึ้นป้อนเข้าสู่ระบบได้. บริษัทไทยที่ย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศยังมีอยู่น้อยมาก. นายฐาปนະ ศิริวัฒนภักดี ผู้บริหารของบริษัท ThaiBev เคยให้ทัศนะไว้ว่าบริษัทไทยและคนไทยชอบที่จะอยู่ใน “Comfort Zone” ของตนเองมากกว่าที่จะไปเสี่ยงลงทุนในสภาพแวดล้อมที่

ตนเองอาจจะไม่คุ้นเคยในต่างประเทศ ประเทศไทยมีความสะดวกสบาย คนไทยไม่จำเป็นต้องดิ้นรนขวานขวาย และตลาดของประเทศไทยก็ใหญ่เพียงพอที่จะให้บริษัทไทยมีพื้นที่ทางธุรกิจของตน.

นอกจากนั้น มาตรการนี้ทำให้ไทยยังต้องแบกรับธุรกิจที่ในทางเศรษฐศาสตร์ถือเป็น “ธุรกิจตะวันตกดิน” (sunset industries) อยู่ต่อไป แทนที่ประเทศไทยจะค่อย ๆ ถอยห่างจากธุรกิจประเภทนี้แล้วหันไปหาธุรกิจที่มีอนาคตมากกว่าหรือมีมูลค่าเพิ่ม (value added) มากกว่า. ในรูปธรรม ผลจากนโยบายนี้ทำให้ผู้ประกอบการไทยไม่ย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศ แต่ยังคงฐานการผลิตในประเทศไทย และยังคงใช้แย่งชิงทรัพยากรจากส่วนอื่น ๆ ของระบบการผลิตที่หากไม่มีธุรกิจประเภท “ตะวันตกดิน” แล้ว ประเทศไทยอาจจะนำทรัพยากรเช่นนี้ไปใช้ประโยชน์ในสาขาอื่น ๆ ได้. รวมทั้งยังลากสังคมไทยให้ต้องมาแบกรับภาระหรือผลข้างเคียง (side effects) จากการที่รัฐบาลไทยต้องอนุญาตให้มีการใช้แรงงานประเทศไทยอยู่. ผลก็คือ ประเทศไทยยังจมปลักอยู่กับอุตสาหกรรมที่ไม่ควรจะอยู่ในประเทศไทย และประเทศไทยต้องประสบกับภาวะการสูญเสียโอกาสหรือ “Opportunity losses” จากการที่ไม่ได้ปรับตัวและเคลื่อนตัวเองไปยังธุรกิจที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นหรือต้องการการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี (Technological sophistication) มากขึ้น.

ผลกระทบทางสังคม

การเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของคนต่างชาตินั้น ย่อมก่อผลกระทบทางสังคมเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน. การเข้ามาอยู่ของคนเหล่านี้มีผลต่อองค์ประกอบและรูปโฉมของประชากร (Demographic composition) ต่อระเบียบทางสังคม (Social wellbeing) โดยเฉพาะปัญหาด้านสาธารณสุข และต่อดุลยภาพด้านชาติพันธุ์ (ethnic equilibrium) ของสังคมไทย ซึ่งเรื่องหลังนี้ถือเป็นเรื่องใหญ่มาก เนื่องจากจะเป็นที่มาของประเด็นปัญหาด้านชาติพันธุ์ (Ethnic issues) ความตึงเครียดและความขัดแย้งในสังคมในวันข้างหน้าต่อไป.

๑. ผลทางด้านประชากร

การเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของคนต่างชาติถึง ๒-๓ ล้านคนย่อมมีผลกระทบต่อรูปโฉมและองค์ประกอบด้านประชากรของไทย. แม้คนเหล่านี้มิใช่พลเมือง (citizen) ของไทย แต่ก็ถือเป็นประชากรไทย และมีส่วนต่อเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทยโดยรวม. คนเหล่านี้ต้องมาใช้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ต้องใช้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของไทย ใช้บริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาของไทย. รัฐไทยก็จำเป็นต้องให้บริการหรือขยายบริการต่าง ๆ ของรัฐให้ครอบคลุมถึงคนเหล่านี้.

การเข้ามาอยู่ของคนเหล่านี้ในจำนวนประมาณ ๒-๓ ล้านคน จะเป็นแบบชั่วคราวหรือหมุนเวียนกันหรือไม่ก็ตาม ก็มีส่วนทำให้ประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ ๔ - ๕. ในแง่บวกก็คือ คนเหล่านี้ทั้งหมดอยู่ในวัยหนุ่มสาวหรือวัยทำงาน เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ก็เข้ามาเป็นกำลังสำคัญในระบบการผลิตของประเทศไทย ดังที่กล่าวข้างต้น. ในอีกแง่หนึ่งก็คือ คนเหล่านี้แทบทั้งหมดอยู่ในวัยเจริญพันธุ์. บางส่วนก็แต่งงานมาก่อนแล้วที่จะเข้ามาอยู่ในประเทศไทย อีกบางส่วนก็เข้ามาแต่งงานในประเทศไทย. ส่วนมากจะเป็นการแต่งงานกันเองในหมู่แรงงานต่างชาติด้วยกัน. จำนวนหนึ่งก็มีการแต่งงานกับคนไทย. โดยที่แรงงานต่างชาติยังไม่ค่อยเข้าถึงบริการด้านการวางแผนครอบครัว เมื่อมีการแต่งงาน อัตราการมีบุตรจึงมีอยู่สูงมาก. จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยมหิดลเมื่อปี ๒๕๕๑ พบว่าแรงงานสตรีชาวพม่าถึงร้อยละ ๗๕.๕ จะคลอดบุตรระหว่างที่อยู่ในประเทศไทย. (International Organization for Migration – IOM: 2011, p. 6). รายงานของสุทัศน์ ศรีวิไล ซึ่งอ้างผลการศึกษาของหน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขพบว่า ขณะนี้มีเด็กต่างด้าว (บุตรของแรงงานต่างชาติประมาณ ๑-๒ หมื่นคนต่อปี เพิ่มขึ้นจากที่ขณะนี้มีเด็กไร้สัญชาติสะสม ๔-๕ แสนคน (สุทัศน์ ศรีวิไล: ๒๕๕๖, น. ๑๑)

เมื่อคนเหล่านี้อยู่ในประเทศไทย ก็หมายถึงว่าประเทศไทยจะต้องจัดวางระบบและบริการต่าง ๆ รองรับคนเหล่านี้. หากต้องมีการจัดที่พักรองรับคนประมาณ ๒-๓ ล้านคน ก็หมายถึงว่าจะต้องมีการจัดห้องพัก หอพักหรือบ้านพักรองรับคนเหล่านี้ทั่วประเทศหลายแสนหน่วย. ในระยะ ๔-๕ ปีหลังจากการแต่งงานของคนเหล่านี้ก็จะต้องมีสถานเลี้ยงเด็กรองรับคนเหล่านี้เป็น

จำนวนมาก. ในแทบทุกรายของสตรีที่มีการคลอดลูก ก็ต้องมาใช้บริการของโรงพยาบาลของรัฐในประเทศไทย. หลังจากนั้น ทั้งแม่และเด็กก็ต้องเข้ามาใช้บริการทางการแพทย์. เมื่อเข้าสู่วัยการศึกษา เด็กเหล่านี้ก็ต้องเข้ารับการศึกษานใน โรงเรียนของรัฐบาล เป็นต้น.

ทั้งหมดนี้เป็นภาระสำคัญของภาครัฐไทยในการรองรับประชากรที่เข้ามาอยู่ใหม่ในประเทศไทย. จริงอยู่ที่แรงงานต่างชาติจำนวนไม่น้อยก็ไม่ได้ส่งลูกของตนเข้ารับการศึกษานในโรงเรียนของรัฐบาลไทย หรือแม้กระทั่งเข้ามาใช้บริการของสถานเลี้ยงเด็ก หากแต่จะดูแลกันเองแบบตามมีตามเกิด แต่จำนวนไม่น้อยก็ยังเข้ามาใช้บริการของรัฐบาล. ดังนั้น ภาระของรัฐในการดูแลประชากรใหม่ก็ยังถือว่าหนักพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยยังไม่ได้มีมั่งคั่งร่ำรวย คนไทยจำนวนไม่น้อยก็ยังไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และยังต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่มาก.

๒. ผลกระทบด้านสาธารณสุข

การเข้ามาของแรงงานต่างชาติก่อผลกระทบต่อด้านสาธารณสุขให้กับประเทศไทยมากพอสมควร. แรงงานต่างชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่เริ่มต้นจากการข้ามแดนเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งในแง่ของสาธารณสุขถือว่าเป็นเข้ามาแบบไม่ได้ผ่านระบบการตรวจสอบควบคุมโรคใด ๆ ทั้งสิ้น. การที่คนเหล่านี้เข้ามาเป็นจำนวนมากและเมื่อเข้ามาถึงแล้ว ก็เข้ามาลึกลงถึงพื้นที่ตอนในและกระจายตัวอยู่แทบทุกภูมิภาคและทุกภาคส่วนของประเทศไทยนั้น ถือว่าเป็น”หายนะ”แบบหนึ่งของระบบสาธารณสุข ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักไม่ยอมให้เกิดขึ้น. การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยไม่ได้มีการตรวจสอบ (screen) บุคคลที่เข้ามาเลยนั้น ถือเป็น “ความเสี่ยง” เป็นอย่างมากในแง่สาธารณสุข. เป็นการเปิดช่องให้โรคหรือพาหะของโรคแทรกซึมเข้ามาในประเทศไทย. ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็ปรากฏเช่นนั้น กล่าวคือ ได้ปรากฏว่าโรคระบาดบางอย่างได้ย้อนกลับมาในประเทศไทยอีกครั้ง ที่สำคัญได้แก่ โรคเท้าช้าง โรคไข้กาฬหลังแอ่น วัณโรค โรคหัด เป็นต้น. (สุทัศน์ ศรีวิไล: ๒๕๕๖, น.๑๐)

ประการที่สอง แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ โดยเฉพาะแรงงานผิดกฎหมาย จะหลีกเลี่ยงการเข้ารับบริการทางการแพทย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพราะปัญหาในการสื่อสาร ฐานะทาง

การเงิน ความหวังเกรงว่าตนเองจะถูกจับกุมดำเนินคดี และความรู้สึกที่ว่าตนเองจะได้รับการเลือกปฏิบัติจากบุคลากรด้านสาธารณสุขของไทย. หากมีการเจ็บป่วย ก็มักจะซื้อยามารับประทานเอง. คนเหล่านี้จะเดินทางไปพบแพทย์ก็ต่อเมื่อตนเองเจ็บป่วยหนักมากแล้ว หรือประสบอุบัติเหตุร้ายแรง. (ไทยโพสต์, ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖) ดังนั้น คนเหล่านี้จึงอยู่ในภาวะอนาถมัยต่ำ ไม่มีระบบป้องกันดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพ และถือเป็นกลุ่มเสี่ยงมากในทางการสาธารณสุข. คนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยจึงเป็นพาหะของโรค และสามารถแพร่ขยายการระบาดของโรคต่าง ๆ ในประเทศไทยได้. เด็กเกิดใหม่จากครอบครัวของแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยไม่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคอย่างครบถ้วน. ขณะเดียวกัน ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข ไม่มีระบบการวางแผนครอบครัวที่ดีและขาดการเข้าถึงอุปกรณ์ด้านการวางแผนครอบครัว อัตราการมีลูกของคนเหล่านี้จึงอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก.

แม้ว่าแรงงานต่างชาติจะไม่ค่อยเข้ามาใช้บริการทางการแพทย์ เว้นผู้ป่วยหนักและผู้ประสบอุบัติเหตุร้ายแรง โดยที่จำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและมีอัตราการมีบุตรสูง จำนวนเด็กเกิดใหม่มีมาก ก็ทำให้บริการของโรงพยาบาลรัฐในประเทศไทยที่คนต่างชาติอยู่กันหนาแน่น ก็ต้องรับภาระหนักในการให้บริการแก่แรงงานต่างชาติ. งานวิจัยของสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข ([hiso.or.th: thai2013_25/pdf](#)) พบว่าปัญหาที่โรงพยาบาลของรัฐประสบเหมือน ๆ กันในเรื่องแรงงานต่างชาติได้แก่

๑. บุคลากรไม่เพียงพอให้บริการทั้งคนไทยและคนต่างด้าว
๒. มีปัญหาการสื่อสารกับคนต่างด้าว
๓. อัตราการครองเตียงผู้ป่วยในของคนต่างด้าวสูง โรงพยาบาลไม่สามารถเก็บเงินจากผู้ป่วยเหล่านี้ที่เป็นแรงงานได้คืน เพราะไม่มีหลักประกันสุขภาพ
๔. แรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจเรื่องการเลือกสถานพยาบาลและการใช้สิทธิ

๕. พบทั้งโรคติดเชื้อและโรคเรื้อรังในแรงงานข้ามชาติ เช่น วัณโรคที่คื้อยา โรคเท้าช้าง มาเลเรีย เบาหวาน ความดันโลหิตสูง และโรคเอดส์ เป็นต้น

๖. อนามัยของแม่และเด็กมีปัญหา

จริงอยู่ที่ทางการไทยได้กำหนดให้แรงงานต่างชาติที่จดทะเบียนต้องผ่านการตรวจสุขภาพและต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพ โดยได้ใช้นโยบายดังกล่าวมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ และต่อมาเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ เปิดให้แรงงานต่างชาติสามารถซื้อประกันสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุขได้ในอัตราคนละ ๒,๒๐๐ บาทต่อคนต่อปี ทั้งตัวแรงงานและบุตรหลาน โดยไม่เลือกว่าผู้ทำประกันนั้นจะเป็นผู้เข้าเมืองถูกหรือผิดกฎหมาย แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าแรงงานต่างชาติจำนวนไม่น้อยยังเลือกที่จะอยู่นอกระบบประกันสุขภาพ โดยเฉพาะแรงงานที่ผิดกฎหมาย. อันหมายถึงว่าภาระการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่คนเหล่านี้ยังคงอยู่กับรัฐบาลเป็นสำคัญ. ค่าใช้จ่ายที่เบิกไม่ได้จากการเข้ามาใช้บริการทางการแพทย์ของแรงงานต่างชาติยังอยู่ในอัตราที่สูงมาก.

ในงานศึกษาของสุทัศน์ ศรีวิไล ซึ่งสำรวจข้อมูลจากโรงพยาบาลของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติอยู่กันค่อนข้างหนาแน่น จำนวน ๘ โรงพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลศรีสังวาลย์ โรงพยาบาลสมเด็จพระเจ้าตาก (จังหวัดตาก) โรงพยาบาลระนอง (จังหวัดระนอง) โรงพยาบาลเชิงราชประชานุเคราะห์ (จังหวัดเชียงราย) โรงพยาบาลนครพิงค์ (จังหวัดเชียงใหม่) โรงพยาบาลแม่สอด (จังหวัดตาก) โรงพยาบาลสังขละบุรี (จังหวัดกาญจนบุรี) และโรงพยาบาลราชบุรี (จังหวัดราชบุรี) ระหว่างปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๕ มีการใช้งบประมาณสำหรับการดูแลสุขภาพกลุ่มผู้ป่วยแรงงานต่างชาติ เป็นมูลค่ารวม ๗๑๓,๐๔๔,๐๘๕ บาท เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้ ๒๕๕,๖๓๑,๑๕๔ บาท คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๔ (สุทัศน์ ศรีวิไล: ๒๕๕๖, น. ๖)

๓. การก่อตัวของชุมชน (แรงงาน) ต่างชาติ

การเข้ามาอยู่ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทยแบบที่เป็นอยู่นั้น ได้ทำให้เกิดการกระจุกตัวของชุมชนของแรงงานต่างชาติอยู่ในหลายพื้นที่ ที่อยู่กันหนาแน่นมาก ๆ ได้แก่ ระนอง ตาก สมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม. พื้นที่เหล่านี้มีประชากรแรงงานต่างชาติหลายหมื่นคน บางพื้นที่อาจจะมากถึงว่าหนึ่งแสนคน. เฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เขตที่แรงงานต่างชาติอยู่กันหนาแน่นและมีจำนวนในแต่ละเขตราวหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ได้แก่ เขตราษฎร์บูรณะ บางนา มีนบุรี และพุทธมณฑล. การที่มีการกระจุกตัวของแรงงานต่างชาติในพื้นที่เหล่านี้มีเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากความต้องการแรงงานในพื้นที่เหล่านี้ เนื่องจากเป็นเขตของที่ตั้งโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มหลักที่ใช้แรงงานต่างชาติ. เหตุผลสำคัญอีกประการก็คือ เขตเหล่านี้เป็นเขตที่อยู่อาศัยที่ราคาเช่าที่พักยังไม่แพง แรงงานต่างชาติพอจะอยู่ในวิสัยที่จะอาศัยเช่าอยู่ได้. อาทิ ค่าเช่าห้องพักแถบชานกรุงของแรงงานต่างชาติ ซึ่งอยู่กันแบบครอบครัว จะอยู่ในอัตราประมาณ ๑,๐๐๐ – ๑,๕๐๐ บาท เป็นต้น (สมพงษ์ สระแก้ว: ๒๕๕๓, น. ๑) นอกจากนี้ ก็เป็นเพราะสภาพแวดล้อมของพื้นที่เหล่านี้ที่ออกจะ “เกื้อกูล” ต่อการอยู่อาศัยของคนต่างชาติ.

สภาพการณ์แวดล้อมที่เกื้อกูลต่อการอยู่อาศัยของแรงงานต่างชาติก็คือ ความรู้สึกอบอุ่นของแรงงานต่างชาติที่ต้องจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนมาเป็นเวลานาน ๆ. การที่คนจากบ้านเกิดเมืองนอนเดียวกันมาอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมากนั้น เป็นความอบอุ่นอย่างยิ่ง. ช่วยลดความเหงาและการคิดถึงบ้าน. คนเหล่านี้ได้มีโอกาสพูดภาษาของตน ได้มีโอกาสพบเพื่อน ญาติพี่น้องหรือคนจากบ้านเดียวกัน. ได้มีโอกาสที่จะรับประทานอาหารที่เป็นอาหารพม่า (ลาวหรือกัมพูชา) แท้ ๆ. สามารถไปร้านตัดผมหรือร้านค้าที่คุ้นเคยกับแรงงานพม่า ลาวและกัมพูชา. มีธนาคารหรือสถานประกอบการที่คุ้นเคยกับการให้บริการแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะในเรื่องการโอนเงิน. รวมทั้งมีองค์กรต่าง ๆ ของภาคประชาสังคมที่ดูแลช่วยเหลือแรงงานต่างชาติในด้านต่าง ๆ อาทิ การดูแลเด็กเล็ก สถานที่เรียนหนังสือ การช่วยเหลือด้านสุขภาพและอนามัย การให้ความช่วยเหลือ

ด้านกฎหมายหรือสิทธิแรงงาน การให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ. นอกจากนั้น พื้นที่เหล่านี้หลายพื้นที่ยังมีป้ายโฆษณา ป้ายร้านค้า หรือแม้กระทั่งป้ายบอกเส้นทางที่เป็นภาษาของแรงงานต่างชาติ.

กล่าวได้ว่าความเป็น “ชุมชน” (community) ของแรงงานต่างชาติได้เกิดขึ้นแล้วในหลายพื้นที่ในประเทศไทย. ชุมชนเหล่านี้มีขนาดใหญ่พอสมควร กำลังจะมีความสมบูรณ์หรือความสะดวกสบายที่ครบวงจรมากขึ้น อันเป็นธรรมชาติของชุมชน. การเป็นชุมชนของแรงงานต่างชาตินั้น จะยังเป็นแรงดึงดูดใจในทางจิตวิทยาที่จะยังทำให้แรงงานต่างชาติเข้ามา. จะทำให้แรงงานต่างชาติรุ่นใหม่ ๆ มุ่งหน้ามายังพื้นที่เหล่านี้. เป็นการเสริม (reinforce) ความเป็นชุมชนของแรงงานต่างชาติให้มีความยั่งยืนต่อไป.

การเป็นชุมชน มีบรรยากาศที่อบอุ่นและค่อย ๆ มีการพัฒนาเพื่อให้ความสะดวกสบายมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็ทำให้ชุมชนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็น “ย่าน” ที่อยู่ถาวรของแรงงานต่างชาติ. คนใหม่ ๆ ที่เดินทางเข้ามาทำงานในพื้นที่นี้ก็มักเลือกที่จะเข้าไปอยู่ในอาศัยในพื้นที่นี้. สภาพที่เป็นอยู่จึงปรากฏความเป็นชุมชนกึ่งถาวรหรือถาวร เป็นเมืองหรือย่านของคนเมียนมาร์ หรือกัมพูชาขนาดเล็ก หรืออาจจะเรียกว่า “Little Myanmar” หรือ “Little Cambodia” แล้ว. ปรากฏการณ์เช่นนี้ในทางสังคมวิทยา หากมิได้รับการแก้ไข ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิด “ชุมชนของชนกลุ่มน้อย” ขึ้นในสังคมไทย.

รายงานของ International Organization for Migration (IOM) ซึ่งอ้างผลการสำรวจของสถาบันวิจัยสังคมและประชากรของมหาวิทยาลัยมหิดลเมื่อปี ๒๕๕๑ พบว่า ขณะนี้ (เมื่อปี ๒๕๕๑) แรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยเฉลี่ยแล้วได้อยู่ในประเทศไทยมาแล้ว ๕.๗ ปี เฉพาะที่จังหวัดตากและเชียงใหม่ ค่าเฉลี่ยคือ ๘ ปี. IOM ให้ความเห็นด้วยว่า “Some children born and educated in Thailand are unlikely to leave voluntarily. Indeed, many migrants to Thailand have stayed for a long period and may not choose to return to their country of origin.” (IOM: 2012, p. 6)

กล่าวโดยสรุป นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยนั้น เป็นผลดีต่อการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในห้วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อย่าง

ปราศจากข้อสงสัย. การใช้แรงงานต่างชาติได้ช่วยให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องสามารถลดต้นทุนการผลิตของตน ทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยของไทยต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเป็นผลดีต่อการส่งออกและต่อการบริโภค (consumption) ภายในประเทศ. ในแง่ของการส่งออก การจ้างแรงงานต่างชาติได้ช่วยให้สินค้าของไทยสามารถขายในต่างประเทศได้มากขึ้น นำรายได้เข้าประเทศมากขึ้น ซึ่งจะช่วยรักษาการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ. ในแง่ของการบริโภคภายในประเทศ การจ้างแรงงานต่างชาติก็ได้ช่วยให้ต้นทุนการผลิตภายในประเทศลดต่ำลง ทำให้ราคาสินค้าในท้องตลาดไม่แพงจนเกินไป และช่วยให้การบริโภคภายในขยายตัวขึ้น ซึ่งก็จะเป็นผลดีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเช่นเดียวกัน. ดังนั้น หากมองในเชิงที่ให้ความสำคัญกับการรักษาตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ การใช้นโยบายนี้ก็เป็นเรื่องที่ถูกต้อง.

อย่างไรก็ดี การใช้นโยบายนี้อย่างต่อเนื่องไม่เป็นผลดีต่อการรักษาหรือส่งเสริมขีดความสามารถการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว. การใช้นโยบายนี้เป็นการรักษา “พื้นที่อบอุ่น” (comfort zone) ของผู้ประกอบการ. ทำให้ผู้ประกอบการปลอดภัยจากแรงกดดันด้านปัญหาแรงงานและไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวหรือปรับโครงสร้างการผลิตของตน. นโยบายนี้จะทำให้ระบบการผลิตภายในประเทศไทยยังอาศัยค่าแรงราคาถูก ๆ เพื่อความอยู่รอดของตน. ไม่เห็นความจำเป็นที่จะลดการใช้แรงงานและหันไปใช้เครื่องจักรในการผลิตให้มากขึ้น (mechanization). ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับระบบการบริหารของตน. ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนานวัตกรรม (innovation). และไม่เห็นความจำเป็นที่จะย้ายฐานการผลิตออกไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะการย้ายไปยังประเทศที่มีความพร้อมด้านแรงงาน. การใช้นโยบายนี้อย่างต่อเนื่องจึงเป็นการฝืนธรรมชาติของการพัฒนาประเทศและไม่เอื้อต่อการปรับตัวและการพัฒนาประเทศในระยะยาว.

นอกจากนั้น การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติยังส่งผลกระทบต่อแรงงานไทย. นโยบายนี้เป็นการเพิ่มอุปทานของแรงงานหรือจำนวนแรงงานในระบบ ทำให้นายจ้างมีตัวเลือกมากขึ้น. เมื่อมีตัวเลือกมากขึ้น นายจ้างก็หันไปจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่า เนื่องจากเป็นแรงงานที่มีค่าแรงถูกกว่า ไม่ตั้งเงื่อนไขหรือเรียกร้องสิทธิประโยชน์มาก ไม่มีเรื่องให้นายจ้างต้องรำคาญใจมาก. เมื่อนายจ้างหันไปจ้างแรงงานต่างชาติมากขึ้น ก็เป็นการแย่งงานไปจากแรงงานไทย.

นอกจากนั้น ผลจากการเพิ่มอุปทานของแรงงานในระบบก็ทำให้อัตรากำลังของแรงงานไทยไม่ขยับขึ้นหรือขยับขึ้นช้าลง. แรงงานไทย ซึ่งถือเป็นคนส่วนล่างสุดของสังคมและอยู่ในฐานะที่อ่อนแอ (vulnerable) อยู่แล้วจึงไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศหรือการที่ประเทศเจริญขึ้นหรือร่ำรวยขึ้น. ชวนให้เกิดคำถามว่าแนวทางการพัฒนาประเทศนั้น ได้ช่วยยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะคนส่วนล่างสุดหรือไม่.

ในทางตรงกันข้าม การอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาตินั้น เป็นประโยชน์โดยตรงต่อบรรดาผู้ประกอบการ. นโยบายนี้ไม่เพียงแต่ได้ช่วยให้ผู้ประกอบการหาแรงงานเข้ามาทำงานได้ง่ายขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังได้ช่วยให้ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของแรงงานเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของแรงงานน้อยลง และที่สำคัญได้ทำให้ค่าจ้างแรงงานของไทยลดต่ำลง อันหมายถึงว่ารายได้และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่อาจจะไม่รายได้ตรง ๆ ของแรงงาน อาทิ สิทธิการลา การได้รับสวัสดิการ ฯลฯ ลดต่ำลง.

ผลจากการที่ผู้ประกอบการมีกำไรมากขึ้น ขณะที่แรงงานมีรายได้ลดลงนั้น ก็คือช่องว่างทางเศรษฐกิจภายในสังคม. นโยบายนี้จะยิ่งทำให้คนรวยในประเทศไทยร่ำรวยมากขึ้น ขณะที่คนจนจะยิ่งยากจนลง. ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมในสังคมไทยจะยิ่งเลวร้ายลง.

ในแง่ของสังคมนั้น การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมากและต่อเนื่องยาวนาน ย่อมหมายถึงจำนวน “ประชากร” (คนละความหมายกับ “พลเมือง”) ที่เพิ่มขึ้น ต้องมาเบียดแทรกใช้ทรัพยากรหรือสาธารณูปโภคที่มีไว้รองรับพลเมืองของไทย ใช้บริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาของไทย และที่สำคัญหากคนเหล่านี้ตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร ก็หมายความว่าประเทศไทยจะต้องเข้าสู่ขั้นตอนการบูรณาการและผสมกลมกลืนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและมีความยุ่งยากมากทีเดียว.

ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวม ทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคม นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติก็ก่อผลดีในระยะสั้น ในแง่การกระตุ้นหรือรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ. ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในระยะเวลาหนึ่ง นโยบายนี้ก็ถือเป็นนโยบายที่ดี สมควรดำเนินการ. แต่ในระยะยาว นโยบายนี้จะไม่เกื้อหนุนการพัฒนาประเทศ.

นโยบายนี้ไม่เกื้อหนุนให้ภาคการผลิตต่าง ๆ ของประเทศไทยมีการปรับตัว ก้าวให้พ้นจากระบบ “labour intensive” และสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญในการที่จะพัฒนาประเทศในระยะยาว. นอกจากนี้ หากมองในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง นโยบายนี้ก็ยังทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจภายในประเทศ. ทำให้คนรวยยิ่งรวยมากขึ้นและคนจนยิ่งยากจนลง. อันจะเป็นที่มาของปัญหาทางสังคมและการเมืองในประเทศไทยอีกนานับประการ. และที่สำคัญที่สุดก็คือประเทศไทยจะต้องระมัดระวังมิให้แรงงานเหล่านี้จำนวนมากตกค้างอยู่ในประเทศไทย. การปล่อยให้คนจำนวน ๑ - ๒ ล้านคนตกค้างอยู่ในประเทศไทยจะมีวิธีการเพิ่มประชากรอย่างปกติทั่วไปเท่านั้น หากแต่จะทำให้เกิดสภาพทางชาติพันธุ์ที่หลากหลาย อันจะทำให้เกิดช่องว่าง การเสียศาน และอาจจึงกับเกิดความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ในประเทศไทยขึ้นมาอีก.

บทที่ ๔

แนวทางการจัดการแรงงานต่างชาติ

โดยคำนึงถึงผลกระทบทั้งทางบวกและลบของการใช้แรงงานต่างชาติ ดังที่ได้กล่าวในบทที่ ๓ จึงเห็นว่าประเทศไทยไม่ควรปิดทางการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. การใช้แรงงานต่างชาติเป็นเรื่องที่สามารถทำได้. ประเทศไทยยังอาจมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะในสาขาการผลิตที่มีความสำคัญและเกี่ยวประโยชน์ต่อภาคการผลิตอื่น ๆ และในกิจการที่ไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้ามาทำงานได้จริง ๆ. อย่างไรก็ตาม การใช้แรงงานต่างชาติควรกระทำเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่าที่มีการขาดแคลน และไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้ามาทำงานได้ เพราะการใช้แรงงานต่างชาตินั้น ไม่ได้มีแต่ผลในทางบวกเท่านั้น หากแต่ยังมีผลกระทบทางลบด้วย และผลกระทบในทางลบก็ชัดเจนไม่น้อยไปกว่าผลในทางบวก โดยเฉพาะต่อฐานะความเป็นอยู่ของแรงงานไทย ช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ และโอกาสที่จะเกิดปัญหาด้านชาติพันธุ์ในสังคมไทยขึ้นมาในวันข้างหน้า ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งยวดต่อสังคมไทย.

ดังนั้น เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศไทยใช้แรงงานต่างชาติเท่าที่มีความจำเป็นจริง ๆ และไม่ก่อผลเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของไทย รัฐบาลไทยจำเป็นต้องจัดวาง “ระบบ” การใช้แรงงานต่างชาติ. โดยตั้งอยู่บนหลักสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๑. ความจำเป็น การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างประเทศในประเทศไทยนั้น ควรอยู่บนหลักของความจำเป็นอย่างแท้จริง.

๒. เป็นมาตรการชั่วคราว โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยดังที่กล่าวข้างต้น การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติจึงควรเป็นมาตรการชั่วคราว ใช้เฉพาะช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ไม่ควรจะต้องเนื่องยาวนานจนเกินไป.

๓. มีระบบการควบคุมที่ดี ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบในการควบคุมแรงงานต่างชาติ หลบหนีเข้าเมืองที่ดีและมีประสิทธิภาพ ต้องมีการควบคุมการเข้าออกพื้นที่ชายแดนที่ดี.

ความจำเป็น

การใช้แรงงานต่างชาติเท่าที่มี “ความจำเป็น” นั้น หมายถึงการอนุญาตบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและเชื่อถือได้ว่าประเทศไทยขาดแคลนแรงงานจริง ๆ. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องศึกษาวิเคราะห์ให้ได้ข้อเท็จจริงจริง ๆ เกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย ทั้งโดยรวม รายสาขา การผลิต และรายพื้นที่. ไม่ควรจะพึงพอใจกับข้อมูลหรือสถิติกว้าง ๆ แม้กระทั่งสถิติ “ทางการ” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ. หากแต่ควรจะได้ศึกษาทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงความหมายและวิธีการที่ได้มาซึ่งตัวเลขอัตราการว่างงานดังกล่าว. นอกจากนั้น ไม่ควรจะอยู่บนข้อมูลจากคำบอกเล่า (heresay) คำให้สัมภาษณ์ของคนหนึ่งคนใด หรือการสร้างกระแสให้เกิดความเข้าใจเช่นนั้นเช่นนี้. การได้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานในประเทศไทยและข้อมูลที่มีรายละเอียดจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบายเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง เช่นปัญหาการใช้แรงงานต่างชาติ.

นอกจากนั้น โดยที่เรื่องนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติควรจะทำบนพื้นฐานของข้อมูลดังกล่าวเท่านั้น. ไม่ควรจะอนุญาตระบบ “เหวี่ยงแห” หรือเป็นการทั่วไป. เป็นต้นว่าเป็นการอนุญาตเฉพาะพื้นที่ เฉพาะภาคการผลิต หรือส่วนย่อยของภาคการผลิต. แม้การดำเนินการเช่นนั้นอาจจะสร้างความไม่สะดวกกับนายจ้างหรือกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง แต่จะเป็นวิธีการที่รัดกุมและทำให้แน่ใจได้ว่าการอนุญาตนั้น เป็นไปเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย.

อนึ่ง หลายประเทศใช้วิธีการที่เข้มงวดกว่าไทยมาก. จะพิจารณาอนุญาตเมื่อมีคำขอจากบริษัทเป็นกรณี ๆ เฉพาะราย (on a case by case basis). บริษัทที่ไม่สามารถหาคนงานท้องถิ่นได้และมีความประสงค์จะนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศจะต้องทำเรื่องเพื่อขออนุญาตจากหน่วยงานด้านแรงงานก่อน. เมื่อหน่วยงานผู้มีอำนาจทำการตรวจสอบแล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติจริงจึงจะออกเอกสารอนุญาตให้นำเข้าแรงงานได้.

ในเชิงรูปธรรม การที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าประเทศไทยอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติได้เท่าที่มีความจำเป็น ประเทศไทยสมควรดำเนินการ ดังนี้

๑. ตรวจสอบทบทวนวิธีการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

พื้นฐานสำคัญในการตัดสินใจของรัฐบาลในการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในช่วงที่ผ่านมาคือ “ตัวเลขอัตราการว่างงาน” ของประเทศไทย ตามรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ. ในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานว่าอัตราการว่างงานในประเทศไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก จนเรียกได้ว่าอยู่ในภาวะวิกฤติมาโดยตลอด. ตามตัวเลขปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๗) อัตราการว่างงานของประเทศไทยอยู่ในอัตราร้อยละ ๐.๗. บางช่วงอยู่ในอัตราร้อยละ ๐.๕ ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในโลก.

ตัวเลขดังกล่าวเป็นที่มาหรือถูกใช้เป็นข้ออ้างของฝ่ายผู้ประกอบการในการผลักดันให้รัฐบาลมีนโยบายอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. ฝ่ายเอกชนหรือผู้ประกอบการจะอ้างตัวเลขเป็นพื้นฐานในการเรียกร้องให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ. และฝ่ายที่อาจจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็อาจจะ “ยอมจำนน” เมื่อเห็นตัวเลขดังกล่าว ซึ่งมาจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพราะถือเป็นแหล่งข้อมูลทางการ.

การจะพิจารณาทบทวนความจำเป็นจริง ๆ ในการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องเริ่มตั้งแต่การศึกษาให้ได้ความกระจ่างเกี่ยวกับความหมายและวิธีการได้มาซึ่งตัวเลขอันนี้. และค้นให้พบความจริงว่าอัตราการว่างงานร้อยละ ๐.๕ นั้น หมายความว่าอย่างไรกัน. อันที่จริงตัวเลขนี้มีข้อที่ชวนให้สงสัยอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในหลักเศรษฐศาสตร์นั้น ถือว่าอัตราการว่างงานที่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ นั้น เป็นภาวะการจ้างงานสมบูรณ์ (full employment) แล้ว (Michael B. Sauter and Charles B. Stockdale, “Nine Countries Where Everyone Has a Job”, Fox Business, April 25, 2012). โดยปกติ ประเทศที่มีอัตราการว่างงานต่ำกว่าร้อยละ ๕ นั้น ถือว่าเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงมากหรือมั่งคั่งร่ำรวยมาก. แต่ในข้อเท็จจริงของประเทศไทยเศรษฐกิจไทยในระยะตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ (ปีที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญ) เป็นต้นมา ขยายตัวในระดับปานกลางและค่อนข้างต่ำ คือ ในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๓-๖ เท่านั้น. จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ที่อัตราการว่างงานของประเทศไทยจะอยู่ในอัตราที่ต่ำขนาดนั้น. แม้แต่จีนและเวียดนาม ซึ่งเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่สูงมากของโลก อยู่ในระดับ “ตัวเลขสองหลัก” อัตราการว่างงานของประเทศทั้งสองก็ยิ่งต่ำกว่าประเทศไทยมาก.

ตารางที่ ๑

ประเทศที่อัตราการว่างงานต่ำที่สุดในโลก

ประเทศ	อัตรา (%)	ข้อมูลจากเดือน
กาตาร์	๐.๕	ธ.ค. ๒๕๕๓
ไทย	๐.๕	พ.ค. ๒๕๕๔
สิงคโปร์	๑.๕	มี.ค. ๒๕๕๔
เวียดนาม	๒.๖	มี.ย.๒๕๕๔
สวิตเซอร์แลนด์	๒.๘	มี.ย. ๒๕๕๔
มาเลเซีย	๓.๐	เม.ย. ๒๕๕๔
เกาหลีใต้	๓.๒	พ.ค. ๒๕๕๔
นอร์เวย์	๓.๓	มี.ค. ๒๕๕๔
ฮ่องกง	๓.๕	พ.ค. ๒๕๕๔

ที่มา: CNN, “Who got the highest (and lowest) unemployment rates?”, July 14, 2011.

ประการที่สอง ตัวเลขอัตราการว่างงานของไทยตามรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติตลอดมาแทบจะไม่ได้สะท้อนถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของไทยในแต่ละช่วง. การเปลี่ยนแปลงของภาวะการว่างงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะในช่วงเศรษฐกิจดีหรือไม่ดีหรือในช่วงวิกฤติ ไม่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ. ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือ ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวอย่างหนักระหว่างปี ๒๕๒๓ – ๒๖ (ช่วงลดค่าเงินบาท) และช่วงปี ๒๕๔๐ – ๔๑ (วิกฤต “ต้มยำกุ้ง”) หรือในช่วงปี ๒๕๕๑ (ที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหรือ “The Hamburger Crisis”) แต่ภาวะการว่างงานของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย คือ ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ ๓ ซึ่งยังถือว่าเป็นภาวะ “full employment” อยู่.

คำถามก็คือว่า แล้วตัวเลขนี้ได้มาอย่างไร. ตามรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติเองระบุว่า ตัวเลขอัตราการว่างงานของประเทศไทยนั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบทำการสำรวจ และรายงาน. ก่อนปี ๒๕๒๖ สำรวจปีละ ๒ รอบ คือ ระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม ซึ่งเป็นช่วงนอกฤดูเกษตร และระหว่างเดือนกรกฎาคม-เมษายน ซึ่งเป็นช่วงฤดูเกษตร. ระหว่างปี ๒๕๒๗ – ๔๐ ทำการสำรวจรายไตรมาส และล่าสุดตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ เป็นต้นมาทำการสำรวจรายเดือน.

อย่างไรก็ดี มีข้อสงสัยเกี่ยวกับวิธีการทางสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ๒ ประการ ที่น่าจะเป็นที่มาของการที่ตัวเลขอัตราการว่างงานของไทยออกมาในลักษณะเช่นนั้น

ประการแรก นิยามของ “ผู้มีงานทำ” ของสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้น กว้างมาก ๆ กล่าวคือ

“ผู้มีงานทำ หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป และในระหว่าง ๗ วันก่อนวันสัมภาษณ์มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ได้ทำงานตั้งแต่ ๑ ชั่วโมงขึ้นไป โดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร เงินปันผลค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่นสำหรับผลงานที่ทำเป็นเงินสดหรือสิ่งของ

ไม่ได้ทำงานหรือทำงานน้อยกว่า ๑ ชั่วโมง แต่เป็นบุคคลที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (ซึ่งจะถือว่าเป็น ผู้ที่ปกติมีงานประจำ)

(๑) ยังได้รับค่าตอบแทน ค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น ๆ หรือผลกำไรจากงานหรือธุรกิจในช่วงที่ไม่ได้ทำงาน

(๒) ไม่ได้ได้รับค่าตอบแทน ค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น ๆ หรือผลกำไรจากงานหรือธุรกิจ ช่วงที่ไม่ได้ทำงาน แต่ยังมีงานหรือธุรกิจที่จะกลับไปทำ

(๓) ทำงานอย่างน้อย ๑ ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจหรือไร่นาเกษตรของหัวหน้าครัวเรือนหรือของสมาชิกในครัวเรือน” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, ๒๕๕๕, น. ๕๒ www.service.nso.go.th)

จะเห็นได้ว่าในระเบียบวิธีการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้น ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป ที่ทำงานในสัปดาห์แห่งการสำรวจเพียง ๑ ชั่วโมง ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้มีงานทำแล้ว. แท้จริงแล้วผู้ที่ทำงานเพียง ๑ ชั่วโมงใน ๑ สัปดาห์ถือว่าน้อยมาก. ยังไม่ถึงครึ่งของค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานรายสัปดาห์ของแรงงานโดยทั่วไป. หากเทียบกับหลักเกณฑ์ของประเทศอื่น อาทิ ในสหรัฐฯ นิยามของผู้มีงานทำหมายถึงผู้ที่ “employed full-time for an employer” (Michael B. Sauter and Charles B. Stockdale, April 25, 2012) และคนที่ทำงานในครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง แต่ถือว่าเป็นผู้มีงานทำนั้น “includes any person who worked without pay for 15 hours or more per week in a business or farm operated by a family member with whom they live.” (US Bureau of Labour Statistics: June 2014). กล่าวคือ ต้องทำงานอย่างน้อย ๑๕ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (จากค่าเฉลี่ยที่แรงงานควรจะทำงานอย่างน้อย ๓๕ ชั่วโมงต่อสัปดาห์).

ประการที่สอง ตามข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ “ในปี ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการสำรวจในไตรมาสที่ ๓ พบว่า จากจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๘.๓๒ ล้านคน เป็นผู้ทำงานนอกระบบ ๒๔.๕๘ ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ ๖๒.๖” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: ๒๕๕๕, น. ๒๒) และ “พบว่าส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบจะทำงานในภาคเกษตรกรรมร้อยละ ๖๑.๔ ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด รองลงมาอยู่ในภาคบริการและการค้า ร้อยละ ๒๘.๖ และภาคการผลิตน้อยที่สุด ร้อยละ ๘.๘” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: ๒๕๕๕, น. ๒๓). การที่ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบมาก คนจำนวนไม่น้อยทำงานต่ำกว่าศักยภาพ (underemployed) เช่น ภาคการเกษตรอาจจะทำงานเพียงปีละ ๔-๕ เดือน. แต่ด้วยระบบการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ใช้เกณฑ์การได้ทำงานไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมงในสัปดาห์ที่มีการสำรวจ (ไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างในช่วงนั้นด้วยหรือไม่ก็ตาม) ก็ทำให้คนเหล่านี้ได้รับการระบุว่าเป็นผู้มีงานทำ.

หลักเกณฑ์หรือนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตัวเลขอัตราการว่างงานของประเทศไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก ๆ จนเป็นที่สองของโลก. เพราะผู้ทำงานเพียง ๑ ชั่วโมงใน ๑ สัปดาห์นั้น ประเทศไทยถือว่าเป็นผู้มีงานทำแล้ว. จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าคนไทยแทบจะทุกคนคงได้ทำงานอย่างน้อย ๑ ชั่วโมงใน ๑ สัปดาห์. นอกจากนั้น ก็ไม่ได้มีการแยกแยะการทำงานนอกระบบออกมา ทั้ง ๆ ที่งานนอกระบบมีสัดส่วนถึง ๒ ใน ๓ ของการจ้างงานในประเทศไทย และเป็นที่น่าทึ่งกันว่างานนอกระบบนั้น มีภาวะการทำงานต่ำกว่าศักยภาพ (underemployment) หรือภาวะการว่างงานแฝงอยู่มาก. หลักเกณฑ์ทางสถิติเช่นนี้ของประเทศไทยนับว่า เบี่ยงเบนไปจากวิธีการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ในโลก. และทำให้ตัวเลขอัตรา

การว่างงานของไทยขาดประโยชน์ ไม่สามารถนำมาใช้ในการวางแผนและการอ้างอิงจริงจังได้. ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะได้มีการวิเคราะห์วิพากษ์ถึงความเหมาะสมของวิธีการ (methodology) เช่นนี้ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

๒. มาตรการดึงแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศไว้ใช้ในประเทศไทย

ในขณะที่หลายภาคการผลิตของไทยมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน แต่ประเทศไทยกลับมีแรงงานจำนวนหนึ่งออกไปทำงานทำในต่างประเทศ. ตามข้อมูลของศูนย์วิจัยกสิกรไทย ในปี ๒๕๕๖ ประเทศไทยมีแรงงานทำงานอยู่ในต่างประเทศ (อย่างถูกต้องตามกฎหมาย) รวมกัน ๑๓๐,๕๑๑ คน (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, “แรงงานไทยไปต่างประเทศ”, ๒๕ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๔) ทั้งนี้ไม่นับรวมตัวเลขคนไทยที่หลบหนีเข้าเมืองในต่างประเทศอีกหลายแสนคน และคนไทยที่อพยพไปอยู่ต่างประเทศแบบถาวรหรือกึ่งถาวรอีกประมาณ ๑ ล้านคน (ดำรง ไคร์ครวญ: ๒๕๕๓). คนงานไทยกระจายอยู่ในไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ อิสราเอล ฟินแลนด์ สิงคโปร์ และมาเลเซีย. กล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงาน แต่ยังคงมีการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ. ประเทศอื่น ๆ ที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงาน อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮังการี สิงคโปร์และมาเลเซีย ล้วนเป็นประเทศที่ไม่มีแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ.

จริงอยู่ที่การไหลเข้า-ออกของแรงงานเป็นเรื่องของ “กลไกการตลาด” (market forces) เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และแสดงออกมาในรูปของ “ราคา” ซึ่งในกรณีของแรงงานนั้น ก็จะแสดงออกมาในรูปของ “ค่าแรง”. หากมีอุปสงค์หรือความต้องการเพิ่มมากขึ้น แต่อุปทานยังเท่าเดิม ราคา (ค่าแรง) ก็จะขยับขึ้น. และหลายคนก็อ้างต่อไปว่า ในฐานะที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด ก็ไม่สมควรที่รัฐบาลจะไปแทรกแซงกลไกการตลาดดังกล่าว. ควรจะปล่อยให้อุปสงค์และอุปทานจัดการกันเอง. ความจริงข้อกล่าวอ้างเช่นนี้ก็ขัดกันอยู่ในตัว. เพราะการที่ฝ่ายต่าง ๆ มาเรียกร้องหรือกดดันให้รัฐบาลยอมให้เอกชนใช้แรงงานต่างชาติได้นั้น ก็เป็นการใช้อำนาจรัฐมาจัดการกับอุปทาน. ซึ่งก็เห็นได้ว่าเป็นการแทรกแซงกลไกการตลาดอยู่ดี. ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะห้ามการที่รัฐบาลจะแทรกแซงกลไกการตลาดอันนี้. โดยวิธีการดำเนินการของรัฐบาลนั้น อาจจะใช้วิธีการ “กระตุ้น” (encourage) แทนการออกเป็นกฎหมายเพื่อ

“บังคับ” (force) ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระตุ้นให้มีการเพิ่มค่าแรงหรือค่าตอบแทนให้กับแรงงานในสาขาที่ขาดแคลน จนถึงระดับที่จะจูงใจแรงงานให้ทำงานอยู่ในประเทศไทย แทนที่จะเดินทางออกไปต่างประเทศ.

อันที่จริงในหลักการ ค่าแรงและค่าตอบแทนต้องปรับขึ้นตามระดับการพัฒนาของประเทศอยู่แล้ว. เมื่อประเทศมั่งคั่งร่ำรวยขึ้น ค่าแรงก็ต้องปรับขึ้นตาม. และระดับของการปรับค่าแรงให้สูงขึ้นนั้น ก็สมควรจะสัมพันธ์กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ. อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทยนั้น เนื่องจากความต้องการของฝ่ายเอกชนผู้ประกอบการที่จะลดต้นทุนการผลิตของตนหรือรักษาดัชนีทุนของผลิตของตนให้อยู่ในระดับต่ำ จึงไม่ได้มีการขึ้นค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยในระดับที่เพียงพอที่จะดึงดูดคนไทยให้ทำงานในประเทศ. และในทางตรงกันข้ามผู้ประกอบการในประเทศไทยใช้วิธีกดดันรัฐบาลไทยให้ผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติแทน.

๓. การกำหนดขั้นตอนให้มีการรับสมัครคนงานไทยก่อน

การกำหนดให้นายจ้างต้องประกาศรับสมัครคนไทยเข้าทำงานก่อนเป็นระยะเวลาหนึ่งจนแน่ใจว่าไม่มีคนไทยสมัครเข้าทำงานแล้ว จึงจะอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้นั้น เป็นเรื่องสำคัญมาก. จะเป็นหลักประกันที่มีประสิทธิภาพที่สุดว่าประเทศไทยจะจ้างแรงงานต่างชาติเท่าที่มีความจำเป็นจริง ๆ. ไม่ใช่ด้วยการอ้างข้อมูลกว้าง ๆ แบบที่ทำกันอยู่ในประเทศไทย. วิธีการนี้ใช้กันในหลายประเทศ. และเมื่อรัฐบาลไทยผ่อนปรนอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๓๕ นั้น ประเทศไทยก็วางข้อกำหนดนี้ไว้. แต่ได้ยกเลิกเมื่อปี ๒๕๔๔ ด้วยข้ออ้างว่าสร้างความสะดวกให้กับทั้งนายจ้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.

การยกเลิกมาตรการดังกล่าวเป็นการให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการอย่างเต็มที่. ผู้ประกอบการไม่ต้องเสียเวลาและผ่านขั้นตอนที่ยุ่งยากในการประกาศรับคนไทยเข้าทำงานก่อน. แต่สามารถที่จะตัดสินใจได้เลยทันทีว่าจะจ้างคนไทยหรือคนต่างชาติเข้าทำงาน. แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เลือกจ้างแรงงานต่างชาติ ทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่ได้มีปัญหาขาดแคลนแรงงานไทยหรือหากคนไทยเข้ามาทำงานไม่ได้.

เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวในบทที่ ๓. และในภาพใหญ่ ผลที่เกิดขึ้นก็คือประเทศไทยต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติโดยไม่มี ความจำเป็นจริง ๆ.

๔. การปรับทิศทางการทำงานในประเทศไทย

ตามข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทยมีการทำงานนอกระบบมาก หรือที่เรียกกันว่า “self-employed” ถึงกว่าร้อยละ ๖๐ ของแรงงานไทยทั้งระบบ. งานนอกระบบเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดเล็ก อาทิ กิจการหาบเร่แผงลอย ขายกล้วยเดี่ยว ลูกชิ้น ไข่ย่าง ส้มตำ ขับมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นต้น. ในทางเศรษฐศาสตร์ การประกอบธุรกิจเหล่านี้มิได้เป็นเรื่องเสียหาย. ถือเป็นกิจการประเภท “entrepreneurship” ซึ่งก็มีอยู่ในทุกประเทศ. ธุรกิจเหล่านี้อยู่รอดได้บ้างไม่ได้บ้าง ขึ้นอยู่กับกลไกการตลาด ชีตความสามารถของเจ้าของกิจการ. เมื่อไม่สามารถอยู่รอดได้ ก็ล้มหายไปตามธรรมชาติ. อย่างไรก็ตาม ควรจะถือเป็นนโยบายของประเทศที่จะดำเนินการมิให้ธุรกิจเหล่านี้ล้มเหลว เพราะจะเป็นการสูญเปล่า (waste) ของประเทศ. ซึ่งก็ทำได้หลายวิธี รวมทั้งการดูแลในเรื่องจำนวนของธุรกิจประเภทนี้มีให้มากเกินไปจนไม่สามารถมีฐานการตลาดรองรับ. รัฐบาลไทยน่าจะถือเป็นยุทธศาสตร์ของประเทศที่จะดูแลให้ธุรกิจประเภทนี้มีจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยอาจจะใช้มาตรการด้านภาษี มาตรการควบคุมอื่น ๆ (อาทิ การกำหนดพื้นที่ขาย เป็นต้น).

การวางแผนและจัดระบบเรื่องการใช้ทรัพยากรด้านแรงงานของประเทศให้เหมาะสม จะช่วยลดแรงกดดันในเรื่องการขาดแคลนแรงงานของประเทศได้. แรงงานของประเทศที่มีอยู่จำกัดจะได้เข้าสู่ภาคการผลิตที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นภาคยุทธศาสตร์ที่สำคัญหรือภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่ม (value-added) มาก ๆ แทนที่จะไปกระจุกตัวกันอย่างหนาแน่นในสาขาที่ไม่ยั่งยืน หรือปล่อยให้มีการใช้แรงงาน ซึ่เป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศ ไปตามยถากรรมหรือโดยไม่ได้มีการวางแผนของรัฐบาล.

๕. การพัฒนาทักษะของแรงงานไทย

การพัฒนาทักษะของแรงงานเป็นวิธีการอีกประการหนึ่งในการลดความจำเป็นในการนำเข้าแรงงานต่างชาติ. วิธีการนี้เป็นที่นิยมของหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่ปรับตัวให้พ้นจากความปั่นประเทศรายได้ปานกลาง. การมีแรงงานที่มีทักษะมากขึ้น สามารถเพิ่มผลิตภาพ (productivity) และก่อผลผลิตต่อหน่วยมากขึ้น จะเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการเอง. ช่วยลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยของผู้ประกอบการ. ช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอื่นๆ ให้กับแรงงานได้มากขึ้น. เป็นวิธีการที่จะช่วยยกระดับการพัฒนาของประเทศและทำให้ทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจไทยได้รับประโยชน์จากการพัฒนาด้วย.

มาตรการชั่วคราว

โดยคำนึงถึงผลกระทบที่กล่าวข้างต้น จึงควรถือเป็นนโยบายของประเทศที่จะให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้แบบเป็นการชั่วคราว เพียงในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น. ที่จริงหลักการนี้ก็เป็นที่ใช้กันอยู่ทั่วไป รวมทั้งในประเทศไทยด้วย. ในหลักการเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยได้นั้น ได้มีการย้ำว่ามาตรการนี้จะเป็นมาตรการชั่วคราว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการเท่านั้น. เพียงแต่ว่าในทางปฏิบัติ มาตรการ “ชั่วคราว” ของประเทศไทยได้รับการต่ออายุอยู่เรื่อย ๆ แบบปีต่อปี และหากนับจากการเริ่มต้นผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้ครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๖๕ ปัจจุบันได้มีการใช้มาตรการนี้มาเป็นเวลาถึง ๒๒ ปีแล้ว ซึ่งคงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการชั่วคราวอีกต่อไป.

คำถามก็คือว่า ระยะเวลาในการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติควรจะนานเท่าใด ระยะเวลาขนาดไหนที่จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทยและไม่ก่อผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อผลเสียน้อยที่สุด.

คงเป็นการยากที่จะตอบว่าระยะเวลาควรจะนานเท่าใด โดยเฉพาะหากจะบอกเวลาที่แน่ชัด. อย่างไรก็ตาม ในหลักการก็คือ การจ้างแรงงานต่างชาติควรจะเป็นแบบ “ชั่วคราว” จำกัดเพียงช่วงเวลาหนึ่งเพื่อให้ภาคการผลิตต่าง ๆ ในประเทศมีเวลาเพียงพอในการปรับตัว ไม่ต้องพบกับสภาวะ “shock” จากการไม่มีแรงงานต่างชาติ. ในทางปฏิบัติ อาจจะทำเป็นระยะ ๆ (phase by phase) ไป (อาทิ เป็นจำนวน ๓ - ๔ ระยะ) โดยมีการตั้งเป้าหมายว่าภายในระยะเวลาหนึ่ง ๆ จะลดจำนวนการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยลงเท่าใด เป็นจำนวนร้อยละเท่าใด และจะยุติลงภายในเวลาเมื่อใด.

ประเทศไทยควรจะเป็นยุทธศาสตร์ในการที่จะช่วยภาคการผลิตต่าง ๆ ของประเทศไทยในการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการลดการจ้างแรงงานต่างชาติ. แท้จริงแล้วการช่วยผู้ประกอบการในการปรับตัวก็เป็นการปรับโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยไปในตัว. ในระยะต่อไปเศรษฐกิจไทยควรจะเป็นเศรษฐกิจที่ทันสมัย มีระบบและกระบวนการผลิตที่ทันสมัย ใช้เครื่องจักรให้มากขึ้น แรงงานมีทักษะมากขึ้น เป็นทักษะขั้นสูง แรงงานแต่ละคนมีผลิตภาพ (productivity) มากขึ้นจนสามารถมีผลผลิตต่อหน่วยได้ทัดเทียมกับแรงงาน ๒-๓ คนในระบบเดิม.

ในเชิงรูปธรรม แนวทางการดำเนินการก็อาจจะเป็นในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

๑. การให้คำปรึกษาแนะนำ (consultancy) ในการปรับตัวทางธุรกิจ
๒. การจัดโปรแกรมการช่วยเหลือแบบครบวงจรหรือระบบ “พี่เลี้ยง” หรือที่เรียกว่าระบบ “Incubator”
๓. การช่วยเหลือในรูปแบบของสินเชื่อ (loan) เพื่อให้ธุรกิจต่าง ๆ เหล่านี้มีเงินทุนที่จำเป็นในการจัดหาเครื่องจักร
๔. การช่วยเหลือในรูปแบบของการพัฒนาทักษะหรือฝีมือของแรงงานไทย เพื่อให้แรงงานไทยเหล่านี้มีความพร้อมที่จะเข้ามาทดแทนแรงงานต่างชาติที่จะต้องยุติการทำงานในประเทศไทยต่อไป
๕. การย้ายฐานการผลิตออกไปจากประเทศไทย ประเทศไทยควรถือเป็นนโยบายที่จะช่วยให้ธุรกิจของประเทศไทยที่ต้องใช้แรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก ๆ ในประเทศไทยย้ายออกไปต่างประเทศ อาทิ ในประเทศเพื่อนบ้าน. ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านมีความพร้อมในการรองรับการย้ายฐานการผลิตดังกล่าว รัฐบาลไทยอาจจะมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นตัวที่มีการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม มีโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน หรือท่าเรือที่เหมาะสมรองรับ. เป็นต้นว่า ในภาคการประมง ซึ่งเป็นภาคที่ต้องใช้แรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยอาจจะมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาบางพื้นที่ในประเทศเพื่อนบ้าน (อาทิ พม่า) ในการพัฒนาศูนย์กลางของอุตสาหกรรมประมง เพื่อรองรับการลงทุนในธุรกิจด้านการประมงที่จะย้ายออกไปจากประเทศไทย.

การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ประกอบการของไทยมีความพร้อมในการรับมือกับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และการที่ประเทศไทยจะปรับตัวไปสู่การผลิตในสาขาอื่นที่ต้องการใช้แรงงานน้อยลง เหมาะสมกับฐานะของประเทศที่มีแรงงานน้อยลงและการเป็นสังคมผู้สูงอายุที่นับวันจะมากขึ้นเรื่อย ๆ.

ระบบการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

เพื่อให้มั่นใจว่าประเทศไทยใช้แรงงานต่างชาติเท่าที่จำเป็น ไม่เกิดผลกระทบในทางลบทางเศรษฐกิจและสังคมเกินความจำเป็น รวมทั้งเพื่อมิให้คนต่างชาติเข้าออกเคลื่อนไหวในประเทศไทยแบบไม่มีการควบคุม ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงของชาติ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบการควบคุม (control system) ที่มีประสิทธิภาพ. โดยมาตรการดังกล่าวครอบคลุมทั้งเรื่องการเข้ามาและการเดินทางออกไปของแรงงาน.

๑. การเข้ามา

ประเด็นสำคัญในระบบการควบคุม “การเข้ามา” ของแรงงานต่างชาติก็คือ การทำให้การเข้ามาอย่างผิดกฎหมายเป็นเรื่องยาก และทำให้การเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นไปได้โดยสะดวกพอสมควร.

๑.๑ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการนี้ ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาระบบการควบคุมชายแดนและการเข้าออกของประเทศไทยที่มีความเข้มข้นและมีประสิทธิภาพ. ไม่ปล่อยให้มีการข้ามแดนหรือการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเกิดขึ้นโดยง่าย. จริงอยู่ว่าการเป็นประเทศที่มีพรมแดนทางบกติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านยาวถึง ๕,๖๕๖ กิโลเมตร ก็เป็นการยากที่ประเทศไทยจะควบคุมชายแดนให้ได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ. แต่การดำเนินการอย่างเข้มข้นในมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วย

๑) ใช้ประชาชนในพื้นที่ให้ “เป็นหูเป็นตา” และเป็นเครือข่ายระแวดระวังการเข้าออกชายแดนของบุคคลและสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ

๒) ใช้เครือข่ายด้านการข่าวให้มากยิ่งขึ้น โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอาจจะต้องปรับองค์กรของตนให้มีภารกิจด้านการข่าวให้มากขึ้น ทำนองเดียวกับหน่วยงานปราบปรามยาเสพติด (DEA) ของสหรัฐอเมริกา

๓) ดำเนินความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อร่วมกันสอดส่องความเคลื่อนไหวในพื้นที่ชายแดนของทั้งสองฝั่ง

๔) เน้นการจัดการกับบรรดาขบวนการ (syndicate) ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และการขนคนผิดกฎหมายข้ามแดน

๕) มุ่งจัดการกับบรรดาผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง หรือผู้ใช้แรงงานผิดกฎหมาย ทั้งนี้รวมถึง การเพิ่มบทลงโทษและการฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลกลุ่มดังกล่าว. ควรจะต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างจริงจังเด็ดขาดกับบุคคลเหล่านี้

๖) ดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจังต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการทุจริตหรือกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ เสียเอง.

๑.๒ ขณะเดียวกัน กรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ประกอบการในประเทศไทยคนใดใช้แรงงานต่างชาติได้ ก็สมควรที่จะมีระบบการนำเข้าแรงงานที่สะดวกพอสมควร. การดำเนินการดังกล่าวอาจจะดำเนินการในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล (G-to-G) ผ่านทางเมืองหลวง, การดำเนินการในระดับพื้นที่ชายแดน หรือการดำเนินการแบบผสมระหว่างรัฐบาลเอกชน อาทิ การใช้บริษัทจัดหางานของต่างประเทศในการจัดหาแรงงานมาให้ผู้ประกอบการในประเทศไทย โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบของรัฐบาล. โดยการดำเนินการดังกล่าวอาจจะกระทำในรูปของบันทึกความเข้าใจ (MoU) หรือด้วยกรอบความร่วมมือระหว่างกันที่เป็นกิจจะลักษณะ. นอกจากนี้ ก็ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีกลไกการตรวจสอบ รวมทั้งมีการดำเนินการที่ครบถ้วน ทั้งในเรื่องของการทำสัญญาจ้าง การตรวจลงตรา (visa) ใบอนุญาตการทำงาน (work permit) การมีประกันสุขภาพ การวางข้อกำหนดให้มีการออมทรัพย์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แรงงานที่ทำงานในประเทศไทยครบวาระต้องเดินทางกลับประเทศ เป็นต้น.

การจัดวางระบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่เป็นกิจจะลักษณะและมีประสิทธิภาพจะเป็นการจัดการกับปัญหาการใช้แรงงานต่างชาติอย่างสมดุล. กล่าวคือ ในด้านหนึ่งก็เป็นการยอมรับความจริงว่าประเทศไทยต้องใช้แรงงานต่างชาติ และเมื่อยอมรับแล้ว ก็มีการอำนวยความสะดวกในการนำเข้า. แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ไม่ได้ปล่อยให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยอย่างไม่มีการควบคุม. รัฐบาลยังสามารถควบคุมจำนวนให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง. ความจริงประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบแรงงานต่างชาตินั้น ล้วนแต่ได้ใช้แนวทางนี้ในการดำเนินการ.

นอกจากนั้น ยังมีข้อพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับระบบการเข้ามาของแรงงานต่างชาติอีก ๓ ประการ ได้แก่

ประการแรก การอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามานั้น ควรจะเข้ามาในฐานะ “คนงาน” (worker) ที่มีการกำหนดเงื่อนไข (terms) ของการทำงานเป็นการเฉพาะ. มิใช่เข้ามาเพียง “ผู้ได้รับอนุญาตให้มิถิ่นพำนัก” (resident). ความหมายตรงนี้ก็คือ ในฐานะ “คนงาน” บุคคลดังกล่าวต้องเข้ามาทำงานที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น กล่าวคือ เป็นไปตามสัญญาจ้าง หรืออาจเรียกว่าเป็นการเข้ามาแบบ “contract based”. หากสัญญาดังกล่าวสิ้นสุดลง จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม แรงงานคนดังกล่าวต้องเดินทางออกนอกประเทศ. คนงานที่ได้รับอนุญาตไม่สามารถย้ายงานหรือย้ายนายจ้างไปได้เรื่อย ๆ จนเสมือนกับเป็น “ผู้มีถิ่นพำนัก” ในประเทศไทย. อันเป็นปัญหาที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ ณ เวลานี้.

ประการที่สอง แรงงานที่เข้ามาจำเป็นต้องมีถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่งในประเทศไทย. กล่าวคือ คนเหล่านี้ต้องได้รับการลงทะเบียนกับทางราชการอย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพื่อให้สามารถตรวจสอบควบคุมการเคลื่อนไหวได้. กรณีที่มีการย้ายถิ่นที่อยู่หรือที่ทำงาน จำเป็นต้องแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยไม่เนิ่นช้า. ที่จริงแล้วการแจ้งการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของแรงงานนั้น ควรจะกระทำอย่างเข้มงวดมากกว่าคนสัญชาติไทย โดยคำนึงถึงโอกาสที่คนเหล่านี้บางคนจะกลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศได้. เป็นต้นว่าหากกำหนดให้คนไทยต้องแจ้งการย้ายถิ่นที่อยู่ภายในไม่เกิน ๑๕ วัน ก็อาจจะกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องแจ้งการย้ายถิ่นที่อยู่ภายในเวลา ๕ - ๗ วัน.

ประการที่สาม การได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์โดยเท่าเทียมกับแรงงานไทย และไม่มี การเลือกปฏิบัติ. เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก. จะเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ ใช้เรื่องจ้างแรงงานต่างชาติเป็นข้ออ้างในการที่ตนเองจะลดต้นทุนการผลิตและแสวงหากำไรเพิ่มเติม. ซึ่งหากปล่อยให้เกิดขึ้น ก็จะกระทบต่อฐานะและสวัสดิภาพของแรงงานไทยมาก. นอกจากนี้ การปล่อยให้มีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติได้จะเป็นที่มาของการวิพากษ์วิจารณ์จากโลกภายนอก รวมทั้งอาจจะเป็นข้ออ้างของรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในประเทศตะวันตกในการกีดกันสินค้าไทยได้.

สำหรับแรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายอยู่แล้ว ก็สมควรที่จะมีการนิรโทษกรรม (amnesty) ให้กับคนเหล่านี้ เปิดให้มีการลงทะเบียนและนำแรงงานดังกล่าวเข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้รัฐบาลของประเทศดังกล่าวรับรองคนชาติของตน เพื่อประโยชน์ในการส่งกลับแรงงาน

ดังกล่าวในวันข้างหน้า. ความจริงแนวทางนี้เป็นแนวทางที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการอยู่แล้ว. อย่างไรก็ตามประเทศไทยจะต้องแสดงให้เห็นว่า

ประการแรก ประเทศไทยจะดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อบังคับใช้กฎหมายในกรณีของผู้ประกอบการและลูกจ้างไม่นำแรงงานมาลงทะเบียน. ต้องไม่แสดงให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมารายงานตัวและลงทะเบียน และเข้าใจว่าแม้ไม่ได้ลงทะเบียนครั้งนี้ อีกไม่นานประเทศไทยจะเปิดให้มีการลงทะเบียนอีก. ระหว่างที่ยังไม่ได้ลงทะเบียน ก็ยังสามารถลักลอบอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ โดยไม่ถูกจับกุม.

ประการที่สอง ประเทศไทยไม่ควรจะกำหนดขั้นตอนการลงทะเบียนที่สลับซับซ้อน และกำหนดค่าธรรมเนียมการลงทะเบียนที่สูงเกินไป จนแรงงานหรือผู้ประกอบการรู้สึกว่าเป็นภาระมากและเกินกำลังของตน. การลงทะเบียนควรจะทำให้ได้ง่าย สะดวก สามารถทำได้ทั่วไปในทุกอำเภอ.

๒. การเดินทางออก

เพื่อประกันว่าแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะเดินทางออกไปจากประเทศไทย เมื่อทำงานอยู่ครบตามกรอบเวลาและงานที่กำหนด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องจัดวางระบบควบคุมเพื่อให้คนเหล่านี้เดินทางออกจากประเทศไทยเช่นเดียวกัน. ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังได้แก่

ประการแรก การยอมรับ (recognition) ของทางการของประเทศที่เกี่ยวข้องว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพลเมืองของตนหรือมีต้นทาง (origin) ในประเทศของตน. การยอมรับความเป็นพลเมืองหมายถึงการที่ทางการของประเทศเพื่อนบ้านจะออกเอกสารรับรองความเป็นพลเมืองในรูปแบบรูปแบบหนึ่งให้กับคนเหล่านี้ อาทิ หนังสือเดินทาง หนังสือเดินทางชั่วคราว หรือเอกสารรับรองความเป็นตัวตน (Certificate of Identity). ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นที่ทางการของประเทศเพื่อนบ้านจะเข้ามาทำการตรวจพิสูจน์สัญชาติคนเหล่านี้ ก็สมควรดำเนินการ. เรื่องนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง. เป็นพื้นฐานในการที่จะส่งคนเหล่านี้กลับไปยังประเทศของตนเมื่อคนเหล่านี้ครบวาระการทำงานหรือประเทศไทยหมดความจำเป็น. ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับคนเหล่านี้ไม่น้อย โดยเฉพาะแรงงานจากพม่าที่เป็นชนกลุ่มน้อย อาทิ กะเหรี่ยง มอญ ไทยใหญ่ ฯลฯ เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์ภายในพม่า. รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลว่าเป็นพลเมืองของตน ประกอบกับคนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยก็ไม่มีเอกสารใด ๆ ที่จะบ่งชี้ได้ว่าตนเป็น

พลเมืองของพม่า. แม้ว่าในปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์ในพม่าจะพัฒนาไปในทางที่ดี เนื่องจากการเจรจาสันติภาพและกระบวนการปรองดองแห่งชาติ แต่ก็ยังมีแรงงานตกพม่าจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนสัญชาติพม่า. ซึ่งจะเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยในวันข้างหน้า.

ประการที่สอง การกำหนดระยะเวลาการทำงานของแรงงานต่างชาติและการกำหนดให้คนเหล่านี้ต้องเดินทางกลับประเทศของตน. ระยะเวลาการทำงานของแรงงานแต่ละคนอาจจะเป็นระยะเวลา ๓ หรือ ๔ ปี หรือ ๕ ปี ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับการศึกษาของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย. วิธีการปฏิบัติของหลายประเทศก็อยู่ในห้วงเวลา ๓ - ๕ ปีเป็นส่วนใหญ่. หลังจากนั้น จะให้แรงงานเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางของตน. หลายประเทศมีข้อกำหนดให้ต้องมีการเว้นวรรคเป็นระยะเวลาพอสมควรด้วย (อาทิ ๒-๓ ปี). เหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ มักไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานอยู่นานจนเกินไปก็เนื่องจากต้องการมิให้แรงงานเหล่านี้ลงรากปักฐานในประเทศของตน. อันจะเป็นปัญหาด้านชาติพันธุ์ภายในประเทศนั้น ๆ ในวันข้างหน้า. โด่ทั่วไปก็ถือกันว่าแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานประเภทไร้ทักษะ (unskilled labour) ดังนั้น จึงเป็นแรงงานที่สามารถทดแทนกันได้ไม่ยากและไม่ก่อผลกระทบต่อผู้ประกอบการมากจนเกินไป.

ในวิธีการปฏิบัติของประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดวาระการทำงานของแรงงานต่างชาติไว้เช่นกัน กล่าวคือ ให้มีวาระการทำงาน ๒ ปี และต่อได้อีก ๒ ปี รวมกันแล้วไม่เกิน ๔ ปี หลังจากนั้น ให้เดินทางกลับและเว้นวรรคเป็นระยะเวลา ๓ ปี จึงจะได้รับอนุญาตให้กลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก. เหตุผลที่ต้องการให้เว้นวรรคเป็นระยะเวลา ๓ ปี ก็เพราะต้องการให้คนเหล่านี้มีหลักมีฐานอยู่ในประเทศของตนด้วย (อาทิ มีครอบครัว มีบ้านเรือน ทรัพย์สินหรือที่ดินทำกิน) คนเหล่านี้จะได้ไม่มาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทย. อย่างไรก็ตาม หลังจากใช้มาตรการดังกล่าวมาระยะหนึ่ง ก็พบว่าผู้ประกอบการของไทยยังต้องการให้แรงงานที่ครบเทอม ๔ ปีแล้วทำงานอยู่ต่อไป โดยอ้างว่าเป็นแรงงานที่มีทักษะแล้ว จึงไม่ต้องการสูญเสียแรงงานดังกล่าวไป. นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังต้องการให้รัฐบาลยกเลิกระยะเวลาการเว้นวรรคเป็นเวลา ๓ ปีด้วย โดยอ้างว่าเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ตนไม่ควรจะสูญเสียแรงงานที่มีทักษะไปเป็นเวลานานขนาดนั้น.

ประการที่สาม ประเทศไทยจะต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ดีเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทย. ควรจะเป็นฐานข้อมูลในระบบ online สามารถตรวจสอบได้ง่าย มีข้อมูลที่เป็น biometrics เพื่อให้สามารถตรวจสอบบุคคลได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และเป็นข้อมูลที่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน. ที่สำคัญที่สุดคือเป็น

ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ของแรงงานต่างชาติ. เพื่อให้สามารถตรวจสอบ (locate) ถิ่นที่อยู่ล่าสุดของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย. ระบบข้อมูลนี้จะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น หากสามารถร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและช่วยประเทศเพื่อนบ้านให้สามารถพัฒนาระบบข้อมูลบุคคลของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยหรือเคยเข้ามาทำงานในประเทศไทย. เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่เคยทำงานในประเทศไทยคนนั้น ๆ จะมีการเว้นวรรคการทำงานตามเงื่อนไขของประเทศไทย.

ประการที่สี่ ประเทศไทยจะต้องมีมาตรการ (measures) ที่จะทำให้แน่ใจว่าแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น จะเดินทางออกไปเมื่อครบวาระการทำงาน. ไม่หลบหนีและลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยต่อไป. มาตรการดังกล่าวจะประกอบด้วย (๑) มาตรการทางกฎหมาย อาทิ การลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับทั้งแรงงาน ผู้ประกอบการหรือผู้ให้ที่พักพิง เพื่อให้คนเหล่านี้เห็นว่าไม่คุ้มค่าที่ตนเองจะหลบหนีและลักลอบทำงานในประเทศไทยอยู่ต่อไป (๒) มาตรการทางบริหาร อาทิ แรงงานที่มีการลักลอบทำงานในประเทศไทยหลังจากครบวาระแล้ว จะอยู่ในบัญชีของคนต้องห้ามเข้าเมือง (black list) และจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยอีกต่อไป. มาตรการเช่นนี้มีกระทำอยู่ในหลายประเทศ. (๑) มาตรการจูงใจทางการเงิน (financial incentives). เป็นต้นว่า อาจกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนออมทรัพย์ (savings fund) เป็นเงินจำนวนหนึ่ง อาทิ ร้อยละ ๕ – ๑๐ ของเงินเดือนของแรงงานเหล่านี้. เมื่อแรงงานทำงานอยู่ในประเทศไทยครบวาระและเดินทางออกนอกประเทศไทยไป ก็จะได้รับเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย. แต่หากสูญหายไป ไม่ยอมเดินทางกลับ ทางราชการไทยก็จะริบเงินสะสมดังกล่าว. วิธีการเช่นนี้นิยมกระทำกันในหลายประเทศ ถือเป็นมาตรการเสริมที่ได้ผลดี.

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้มีนโยบายอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. ในขั้นแรก การอนุญาตมีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะ กล่าวคือ ผ่อนปรนให้ใช้ได้เฉพาะแรงงานจากพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่แล้ว และอนุญาตให้ใช้ได้เฉพาะในจังหวัดชายแดนด้านพม่า ๔ จังหวัด ได้แก่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง. รวมทั้งได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าอนุญาตให้เฉพาะผู้ประกอบการที่ไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้ามาทำงานได้จริง ๆ เท่านั้น. มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้เป็นมาตรการชั่วคราว. อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวก็ได้รับการต่ออายุเรื่อยมา. ยิ่งไปกว่านั้น ในปี ๒๕๓๘ และ ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติสำคัญให้ขยายขอบเขตการอนุญาตขึ้นไปอีก. โดยมติเมื่อปี ๒๕๔๔ นั้น ได้มีการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย ๓ ประเทศ (ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา) แบบ “เต็มรูป” ไม่มีจำกัด กล่าวคือ อนุญาตให้มีการใช้ได้ในทุกพื้นที่และในทุกสาขาการผลิต รวมทั้งไม่ได้มีเงื่อนไขว่าธุรกิจดังกล่าวจะต้องเปิดโอกาสให้คนไทยสมัครเข้าทำงานก่อน เมื่อหาผู้สมัครไม่ได้แล้วจึงอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้. และเช่นเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีแรกเริ่ม มาตรการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาตินั้น ได้รับการระบุว่าเป็น “มาตรการชั่วคราว” โดยมีผลเพียงปีเดียว. อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้รับการต่ออายุทุกปีติดต่อกันมา. หากนับตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ ขณะนี้ รัฐบาลไทยได้อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยแล้วเป็นเวลาถึง ๒๒ ปี.

ผลจากนโยบายดังกล่าว แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง. จากจำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพียงไม่กี่หมื่นคนในช่วงก่อนปี ๒๕๓๕ จำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นจำนวนราว ๓ ล้านคนในปัจจุบัน. แม้กระทั่งในช่วงเศรษฐกิจไทยประสบภาวะถดถอยหรือมีการขยายตัวในอัตราต่ำ แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง. ในช่วงหลังวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อปี ๒๕๔๐ จนถึงปี ๒๕๕๖ มีจำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณปีละ ๑ แสนคน.

การที่แรงงานจำนวนมากนับล้านคนเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหรือเกือบประมาณร้อยละ ๕ ของประชากรไทย และได้อยู่ต่อเนื่องมาเป็นเวลานานนั้น ย่อมก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง. อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยกลับไม่ได้ได้รับความสนใจจากฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมมากนัก. เรื่องนี้ไม่ได้รับการอภิปรายถกเถียงกันในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทย. สังคมไทยหนึ่งเฉยราบกับว่าเรื่องนี้ไม่มีผลกระทบใด ๆ. ที่น่าสนใจที่สุดก็คือ บรรดาแรงงานหรือองค์กรแรงงานของไทย ไม่ว่าจะเป็นสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยหรืออื่น ๆ ไม่ได้ออกมาให้ความเห็นหรือคัดค้านนโยบายดังกล่าว. สังคมไทยปฏิบัติต่อเรื่องนี้ราวกับว่านโยบายดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยและเป็นประโยชน์ต่อคนไทยทุกคนอย่างไม่ควรตั้งข้อสงสัย. ภาคส่วนต่าง ๆ ปล่อยให้เรื่องนี้อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลโดยลำพัง. ซึ่งในทางปฏิบัติก็หมายถึงอำนาจการตัดสินใจนี้อยู่ในมือของฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และในความเป็นจริงก็มีฝ่ายเอกชนหรือผู้ประกอบการร่วมการตัดสินใจอยู่ด้วย. โดยมีผู้แทนของหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมและองค์กรอื่น ๆ ของผู้ประกอบการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเป็นผู้แทนเข้าร่วม.

ในความเป็นจริงและจากการศึกษาในที่นี้ยืนยันว่า การใช้แรงงานต่างชาตินั้น มีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย. ผลกระทบดังกล่าวมีทั้งด้านบวกและด้านลบ.

ในด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบเห็นได้ทั้งในระดับหน่วยธุรกิจ ต่อฐานะและสวัสดิภาพของแรงงานไทย และต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม. ในระดับหน่วยธุรกิจนั้น นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาตินั้น เป็นผลดีในแง่ที่ช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถหาแรงงานเข้ามาทำงานในธุรกิจของตนได้ง่ายขึ้น. ช่วยให้ผู้ประกอบการมี “ตัวเลือก” มากขึ้น ไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานที่มีคุณภาพไม่ดีพอ. ช่วยให้ผู้ประกอบการมี “อำนาจต่อรอง” เหนือบรรดาแรงงานของตนมากขึ้น. ช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถหาแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานในธุรกิจของตนได้. ซึ่งหมายถึงว่าผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างแรงงานในอัตราที่สูงขึ้นหรือต้องเพิ่มค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้นเพียงพอที่จะจูงใจให้แรงงานเข้าทำงานในธุรกิจของตน. นอกจากนี้ ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับแรงงานเพื่อจูงใจให้คนเหล่านี้ทำงานกับตนเองอยู่ต่อไป. ผลที่สำคัญที่สุดก็คือ นโยบายนี้ช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนด้านแรงงานของตนทั้งระบบลงได้. ทำให้ผู้ประกอบการสามารถมีกำไรได้มากขึ้น.

ผลในทางเศรษฐกิจในระดับที่ใหญ่กว่านั้น ก็คือ การที่ต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการ ลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ก็ได้ช่วยให้ต้นทุนต่อหน่วยในการผลิตสินค้าของไทยถูกลง. ช่วยให้เห็นค่าที่ผลิตในประเทศไทยมีราคาที่ไม่สูงจนเกินไป. ช่วยให้เห็นค่าของไทยสามารถแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศได้มากขึ้น. ประเทศไทยสามารถส่งออกได้มากขึ้น. และช่วยเสริมการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศไทย. จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญจากหลายสำนักพบว่า การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา มีผลช่วยให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทยขยายตัวสูงขึ้น ในอัตราร้อยละ ๐.๕ - ๑.๕. กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้แรงงานต่างชาติเป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย.

อย่างไรก็ดี ผลทางเศรษฐกิจในด้านลบของนโยบายนี้ก็มีอยู่ไม่น้อยเช่นเดียวกัน. ที่สำคัญได้แก่ผลกระทบต่อแรงงานไทย. การอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้นั้นเท่ากับเป็นการเพิ่มอุปทาน (supply) ของแรงงาน. เมื่อจำนวนแรงงานในระบบมีมากขึ้น นายจ้างสามารถมี “ตัวเลือก” ในการจ้างแรงงานได้มากขึ้น. เมื่อมีตัวเลือกมากขึ้น นายจ้างก็มีความจำเป็นน้อยลงหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ้างแรงงานไทย. กอปรกับนโยบายของรัฐบาลที่ยกเลิกข้อกำหนดที่ให้นายจ้างต้องเปิดโอกาสให้คนไทยสมัครเข้าทำงานก่อน เมื่อหากคนงานไทยไม่ได้จริง ๆ จึงอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาตินั้น ก็ยิ่งทำให้นายจ้างไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานไทย. ผลที่ตามมาก็คือ แรงงานไทยหางานได้ยากมากยิ่งขึ้น. แม้กระทั่งแรงงานไทยที่ทำงานอยู่แล้ว ผลจากนโยบายนี้ก็มีอยู่อย่างมีนัยสำคัญเช่นเดียวกัน. กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการมีตัวเลือกมากขึ้นก็ทำให้แรงงานที่ทำงานอยู่แล้วตกอยู่ในฐานะที่หวั่นไหวได้มากขึ้น. หากทำงานได้ไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามความคาดหวังของผู้ประกอบการ ก็อาจจะถูกออกจากงานหรือถูกเปลี่ยนตัวได้. อำนาจต่อรองของแรงงานไทยต่อบรรดานายจ้างโดยรวมลดลง. ไม่สามารถเรียกร้องค่าจ้างแรงงานหรือสวัสดิการต่าง ๆ ให้สูงขึ้นได้. หากมีการเรียกร้องมากเกินไป ผู้ประกอบการก็อาจจะตัดสินใจจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานแทนได้. ผลจากการศึกษาทางวิชาการพบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ค่าจ้างแรงงานที่แท้จริง (real wages) ในเขตกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นผลมาจากนโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย.

ผลกระทบที่สำคัญอีกประการจากนโยบายที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้ก็คือ ความไม่สมดุลของรายได้ระหว่างผู้ประกอบการ (หรือนักธุรกิจ) กับแรงงานไทย. อาจกล่าวได้ว่าในขณะที่

ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์เต็มทีจากนโยบายนี้ สามารถลดต้นทุนด้านแรงงานและลดต้นทุนการผลิตของตน และมีกำไรมากขึ้นจากการประกอบการ แรงงานไทยไม่ได้รับประโยชน์ ค่าจ้างแรงงานที่แท้จริง (real wages) ของคนไทยไม่ได้ขยับขึ้นตามหรือไม่ได้ขยับขึ้นในอัตราที่สัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ. แรงงานไทยไม่ได้รับประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตน. ที่เลวร้ายกว่านั้นก็คือ ฐานะและสวัสดิภาพของแรงงานไทยกลับเสื่อมถอยลง ไม่สามารถเรียกร้องค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ของตน. ผลก็คือ ในขณะที่ผู้ประกอบการร่ำรวยมากขึ้น แรงงานไทยยากจนลง. ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนในประเทศขยายกว้างมากยิ่งขึ้น.

ในเชิงเศรษฐกิจ การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติยังมีผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าและขีดความสามารถแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาวด้วย. การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติยังทำให้ธุรกิจของไทยไม่ยอมปรับตัว ไม่สร้างนวัตกรรม ยกเว้นการผลิตของตนให้ทันสมัย ไม่พัฒนาทักษะแรงงาน ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องจักรในระบบการผลิต หรือไม่ยอมย้ายฐานการผลิตของตนออกไปนอกประเทศ. หากแต่จะยังใช้วิธีการฝืนกระแสธรรมชาติและการพัฒนาด้วยการบีบบังคับให้ชนโอบอ้อมตัวเองให้ยังคงระบบการผลิตแบบที่ใช้แรงงานราคาถูกอยู่ต่อไป.

ในเชิงสังคม การอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากเป็นเวลานานต่อเนื่องยาวนานนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อโครงสร้างประชากรของไทย เพิ่มภาระด้านการสาธารณสุขและบริการของรัฐ. และที่สำคัญก็คือ กำลังจะเปลี่ยนเนื้อแท้ (fabric) ของสังคมไทย กำลังจะสร้างความเป็นพหุสังคม (plural society) หรือความหลากหลายทางชาติพันธุ์ขึ้น. เรื่องนี้จะเป็นข้อท้าทายสำคัญของสังคมไทยในอนาคต โดยเฉพาะหากคนเหล่านี้จำนวนมากจะไม่เดินทางกลับประเทศของตนและตัดสินใจลงหลักปักฐานในประเทศไทย. คนไทยจะต้องอยู่ร่วมกับคนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและต้องปรับตัวอย่างสำคัญกันอีกครั้ง.

ข้อเสนอแนะ

๑. โดยคำนึงถึงผลกระทบที่กว้างขวางลึกซึ้งจากนโยบายที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการใช้แรงงานดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรที่จะกำหนดกรอบและระบบในการบริหารจัดการเรื่องการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยอย่างจริงจัง. ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องมีความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษา

วิเคราะห์หักเหถึงกันถึงขอบเขตและวิธีการที่เหมาะสมของนโยบายดังกล่าว รวมทั้งต้องช่วยกันขบคิดหา มาตรการเพื่อให้มั่นใจว่านโยบายการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยจะก่อผลดีให้กับประเทศ ให้ความเป็น ธรรมกับทุกภาคส่วนในสังคมไทย สร้างความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศของไทย และไม่ก่อปัญหาทาง สังคมให้กับประเทศในระยะยาว.

๒. เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว ผู้วิจัยได้เสนอว่าการใช้แรงงานต่างชาติใน ประเทศไทยควรจะต้องอยู่บนหลักการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) การใช้เท่าที่มีความจำเป็นจริง (๒) ให้ถือเป็น มาตรการชั่วคราว ระหว่างที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการปรับระบบการผลิตของประเทศเท่านั้น และ (๓) มีระบบการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ. ทั้งนี้ ได้มีการเสนอมาตรการที่เป็นรูปธรรมไว้หลายประการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการทั้งสามประการ อาทิ การส่งคายนาระบบการสำรวจและจัดทำข้อมูลอัตราการ ว่างงานของประเทศไทยที่สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการอยู่ การนำมามาตรการที่ให้จ้างแรงงานไทยก่อน กลับมาใช้อีกครั้ง การกำหนดให้มีกรอบเวลาในการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดย ทำควบคู่ไปกับการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อการปรับระบบการผลิตของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงมาตรการพัฒนา ทักษะของแรงงานไทย การใช้เครื่องจักรในการผลิตให้มากขึ้น การย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมบาง ประเภทออกไปยังต่างประเทศ เป็นต้น.

๓. การวิจัยนี้ต้องการกระตุ้นความสนใจของสังคมไทยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของ ประเทศ โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง เช่น นโยบายการอนุญาต ให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย. เป้าหมายของผู้วิจัยต้องการให้เกิดการถกคิด ช่วยกันศึกษา ค้นคว้า ร่วมกันถกเถียง เปิดพื้นที่สาธารณะเพื่อการถกเถียงเรื่องนี้ และช่วยกันคิดหาหนทางในการดำเนินการ เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายที่สำคัญ ๆ ของประเทศจะเกิดประโยชน์และเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง.

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยปรารถนาที่จะเห็นการวิจัยเพิ่มเติมในเรื่องเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องผลกระทบทาง เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการวิจัยที่ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical studies) เพื่อให้สังคมไทยได้รับ ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเกี่ยวกับผลกระทบของเรื่องการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะการ วิจัยที่จะสรุปให้ได้แน่ชัดถึงขอบเขตและมูลค่าของผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการและแรงงานของไทย “ได้”

(gain) และ “เสีย” (loss) จากนโยบายดังกล่าว. การศึกษาจนมีความแน่ชัดและใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้จริง ๆ จะเป็นประโยชน์มากต่อสังคมไทย. นอกจากนั้น การศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการที่ดี ๆ ของต่างประเทศในเรื่องนี้ เพื่ออาจนำมาปรับใช้ในประเทศไทย ก็เป็นเรื่องที่ควรแก่การส่งเสริมอย่างยิ่ง.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, บรรณาธิการ. รอยร้าวในสังคมไทย: บูรณาการกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ.

กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๑.

วารสารและหนังสือพิมพ์

วีรพงษ์ รามางกูร. “แรงงานต่างชาติ แรงงานท้องถิ่น”, ประชาชาติธุรกิจ. ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

“แรงงานข้ามชาติกับระบบบริหารสุขภาพของประเทศไทย”. ไทยโพสต์. ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖.

ไทยโพสต์ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

ไทยรัฐ. ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารการวิจัย

คำรงค์ ไคร์ครวญ. “คนไทยโพ้นทะเล: ความสำคัญ ยุทธศาสตร์และประเด็น”. เอกสารผลการศึกษส่วนบุคคล

หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันเทวะวงศัวโรปการ, กระทรวงการต่างประเทศ. ๒๕๕๔.

ขงยุทธ์ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุตังกรกาญจน์. “การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว”. รายงานการ

วิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๕.

สุทัศน์ ศรีวิไล. “ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อระบบสุขภาพและค่าใช้จ่ายของประเทศไทย”. เอกสารผล

การศึกษส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันเทวะวงศัวโรปการ, กระทรวงการต่างประเทศ. ๒๕๕๖.

บรรยายและปาฐกถา

ฐาปนະ สิริวัฒนภักดี. คำกล่าวต้อนรับนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ในโอกาสการเดินทางทัศนศึกษา

สิงคโปร์. ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กสิกรไทย, ศูนย์วิจัย. รายงานไทยไปต่างประเทศ. ๒๕ เมษายน ๒๕๕๗

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖. (www.nesdb.go.th)

สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. www.service.nso.go.th

สาธารณสุข, กระทรวง. www.hiso.or.th:thai2013_25/pdf

ภาษาต่างประเทศ

Books

International Organization for Migration. Thailand Migration Report 2011. Bangkok: International Migration for Migration, 2011.

Kurokuwa, Minako, ed. Minority Responses. New York: Random House, 1970.

Martin, Philip. The Economic Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development. Bangkok: International Labour Migration, 2007.

Pracha Vasuprasat. Agenda for Labour Migration Policy in Thailand. Bangkok: International Labour Organization, 2010.

Srawooth Paitoonpong and Yongyuth Chalamwong. Managing International Labor Migration in ASEAN: A Case of Thailand. Bangkok: Thailand Development Research Institute, 2012.

Journals and Newspapers

Asahi Shimbun. May 11, 2013.

Sauter, Michael B. and Stockdale, Charles B. “Nine Countries Where Everyone Has a Job”. Fox Business.

April 25, 2012.

Unpublished Works

Hugo, Graeme. "What We Know about Circular Migration and Enhanced Mobility", Policy Brief.

Washington DC: Migration Policy Institute, 2013.

Huguet, Jerry and others. "Thailand at a Crossroads: Challenges and Opportunities in Leveraging Migration for Development", Issue In Brief. Bangkok: International Organization for Migration, October 2012.

International Monetary Fund. In www.economywatch.com.

Kai Hong Phua and others. Health of Migrants in Singapore. In www.asef.org.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายดำรง ไกร์ครวญ

วันเดือนปีเกิด ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๓

การศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนวิสุทธิรังสี จ.กาญจนบุรี (๒๕๒๒)

ศิลปศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับ ๑ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๒๖)

Certificate in Diplomacy, Oxford University, the United Kingdom (๒๕๓๘)

หลักสูตรนักบริหารการทูต กระทรวงการต่างประเทศ (๒๕๕๓)

หลักสูตรนักบริหารระดับสูงภาคสมทบ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (๒๕๕๓)

ประวัติการทำงาน ๒๕๒๘ เข้าทำงานที่กระทรวงการต่างประเทศ

๒๕๓๒-๔๖ ประจำการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา

สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเบอร์ลิน

กรมเอเชียตะวันออก

๒๕๔๓ ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก ๑

๒๕๕๐ อัครราชทูต/รองหัวหน้าคณะผู้แทน

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน

๒๕๕๒ กงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส

๒๕๕๕ รองอธิบดีกรมสารนิเทศ

ตำแหน่งปัจจุบัน อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก (ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕)

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย: ผลกระทบและแนวทางการจัดการ

ชื่อผู้วิจัย นายดำรง ไคร์ครวญ หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

ตำแหน่ง อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐ เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว กล่าวกันว่าประเทศไทยขาดแคลนแรงงาน ผู้ประกอบการไม่สามารถหาแรงงานเข้ามาทำงานได้ งานหลายอย่างไม่เป็นที่ต้องการของคนไทย กอปรกับช่องว่างทางการพัฒนาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงมีทั้งปัจจัย “ดูด” (pull) และปัจจัย “ผลัก” (push) ให้เกิดการลักลอบนำแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะจากพม่า ลาว และกัมพูชา

ในช่วงแรก ๆ การทำงานของคนเหล่านี้ยังเป็นแบบลักลอบ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องทำด้วยความระมัดระวัง ผู้นำพา ผู้ประกอบการและแรงงานต่างชาติต่างต้องเสี่ยงที่จะถูกจับกุมดำเนินคดี สภาพการณ์เช่นนี้เป็นมาตรการควบคุมการขยายตัวของแรงงานต่างชาติอยู่ในที่ แม้ในอีกด้านหนึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวเปิดช่องให้มีการเรียกร้อยประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลไทยขณะนั้นได้ตัดสินใจผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยได้ ในทางราชการถือว่าเป็น “การจัดระบบ” หลังจากนั้น การผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยก็ได้รับการต่ออายุ ขยายสาขาของงาน ขยายพื้นที่อนุญาต และผ่อนปรนเงื่อนไขการใช้แรงงานต่างชาติให้ง่ายขึ้น โดยมีพัฒนาการเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ ดังนี้

๑. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ได้ผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่แล้วทำงานได้ (อย่างถูกต้องตามกฎหมาย) โดยกำหนดอนุญาตให้ใช้ได้เฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า และเฉพาะใน ๑๐ จังหวัด (ล้วนเป็นจังหวัดชายแดนด้านพม่า) และในชั้นแรกอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะใน ๔ จังหวัด ได้แก่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง

๒. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ได้ขยายการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติ จากเดิมที่จำกัดเฉพาะแรงงานพม่าไปเป็นทั้งแรงงานพม่า ลาว และกัมพูชา ขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเป็น ๔๓ จังหวัด และขยายจำนวนสาขาของงานที่ได้รับอนุญาตเป็น ๑๑ สาขา ทั้งนี้ แรงงานที่ลงทะเบียนได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เป็นระยะเวลา ๒ ปี และกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินประกัน ค่าตรวจสุขภาพ เป็นต้น

๓. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ได้ขยายการผ่อนผันอย่างเต็มรูปแบบ โดยอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ จากทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามารายงานตัวลงทะเบียนได้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ และไม่ได้จำกัดสาขาของงานที่จะทำ

ผลจากนโยบายดังกล่าว แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากจำนวนแรงงานเพียงไม่กี่หมื่นคนในช่วงก่อนปี ๒๕๓๕ จำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนราว ๓ ล้านคนในปัจจุบัน แม้กระทั่งในช่วงเศรษฐกิจไทย ประสบภาวะถดถอยหรือมีการขยายตัวในอัตราต่ำ แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วงหลังวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อปี ๒๕๔๐ จนถึงปี ๒๕๕๖ มีจำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณปีละ ๑ แสนคน

นโยบายดังกล่าวย่อมมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง ปัจจุบันมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทำงานอยู่ในประเทศไทยแล้วประมาณ ๓ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๔ ของประชากรไทยโดยรวมหรือร้อยละ ๘ ของจำนวนประชากรในวัยแรงงาน และมาตรการ “ชั่วคราว” นี้ได้รับการต่ออายุจากคณะรัฐมนตรีติดต่อกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาถึง ๒๒ ปีแล้ว และประเมินจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังมีเสียงเรียกร้องให้ผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติอยู่ต่อไป ก็คาดหมายว่ารัฐบาลไทยก็คงจะขยายระยะเวลาในการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้ต่อไป คนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยจะอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า ๒๕ - ๓๐ ปีหรืออาจจะอยู่ตลอดไป

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมา นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย กลับไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมมากนัก เรื่องนี้ไม่ได้รับการอภิปรายถกเถียงกันในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทย สังคมไทยหนึ่งเฉยราบกับว่าเรื่องนี้มีแต่ผลดี และไม่มีผลกระทบทางลบใด ๆ บรรดาแรงงานหรือองค์กรแรงงานของไทย ไม่ว่าจะป็นสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยหรืออื่น ๆ ไม่ได้ออกมาให้ความเห็นหรือคัดค้านนโยบายดังกล่าว ภาคส่วนต่าง ๆ ปล่อยให้เรื่องนี้อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลโดยลำพัง ซึ่งในทางปฏิบัติก็หมายถึงอำนาจการตัดสินใจอยู่ในมือของฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และในความเป็นจริงก็มีฝ่ายเอกชนหรือผู้ประกอบการร่วมการตัดสินใจอยู่ด้วย โดยมีผู้แทนของหอการค้าและสภาอุตสาหกรรม และองค์กรอื่น ๆ ของผู้ประกอบการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเป็นผู้แทนเข้าร่วม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของนโยบายที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย ทั้งในด้านบวกและลบ

๒. เสนอแนะหลักการ ยุทธศาสตร์และระบบการบริหารจัดการการใช้แรงงานต่างชาติและธุรกิจที่ต้องใช้แรงงานต่างชาติ โดยตั้งอยู่บนหลักการของการทำให้นโยบายดังกล่าวเกิดผลในทางบวกมากที่สุดและก่อผล

เสียหายต่อประเทศไทยและคนไทยน้อยที่สุด โดยพิจารณาจากประสบการณ์และวิธีการปฏิบัติของประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการ

ขอบเขตของการวิจัย

จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะเรื่องผลกระทบของการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดยพิจารณาถึงผลกระทบต่อผู้ประกอบการ ต่อแรงงานไทย ต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยรวม ต่อทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย ภาวะของสังคมไทยและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่สังคมไทยอาจต้องเผชิญ

วิธีดำเนินการวิจัย

จะดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ทั้งนี้ จะอาศัยข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ และประสบการณ์ส่วนตัวของผู้วิจัยเป็นหลัก

ผลการวิจัย

จากการศึกษาในที่นี้ยืนยันว่า การใช้แรงงานต่างชาตินั้น มีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย ผลกระทบดังกล่าวมีทั้งด้านบวกและด้านลบ

ในด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบเห็นได้ทั้งในระดับหน่วยธุรกิจ ต่อฐานะและสวัสดิภาพของแรงงานไทย และต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ในระดับหน่วยธุรกิจนั้น นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาตินั้น เป็นผลดีในแง่ที่ช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถหาแรงงานเข้ามาทำงานในธุรกิจของตนได้ง่ายขึ้น ช่วยให้ผู้ประกอบการมี “ตัวเลือก” มากขึ้น ไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ ช่วยให้ผู้ประกอบการมี “อำนาจต่อรอง” เหนือบรรดาแรงงานมากขึ้น ช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถหาแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานในธุรกิจของตนได้ ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างแรงงานในอัตราที่สูงขึ้นหรือต้องเพิ่มค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้นเพียงพอที่จะจูงใจให้แรงงานเข้าทำงานในธุรกิจของตน อีกทั้งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับแรงงานเพื่อจูงใจให้คนเหล่านี้ทำงานกับตนเองอยู่ต่อไป ผลที่สำคัญที่สุดก็คือ นโยบายนี้ช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนด้านแรงงานของตนทั้งระบบลงได้ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถมีกำไรได้มากขึ้น

ผลในทางเศรษฐกิจในระดับที่ใหญ่กว่านั้น ก็คือ การที่ต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ก็ได้ช่วยให้ต้นทุนต่อหน่วยในการผลิตสินค้าของไทยถูกลง ช่วยให้สินค้าที่ผลิตในประเทศไทยมีราคาที่ไม่สูงจนเกินไป ช่วยให้สินค้าของไทยสามารถแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศได้มากขึ้น ประเทศไทยสามารถส่งออกได้มากขึ้น และช่วยเสริมการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศไทย. จากการศึกษของผู้เชี่ยวชาญจากหลายสำนักพบว่า การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา

มีผลช่วยให้เสริมผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทยในอัตราร้อยละ ๐.๕ - ๑.๕ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้แรงงานต่างชาติเป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ผลทางเศรษฐกิจในด้านลบของนโยบายนี้ก็มีอยู่ไม่น้อยเช่นเดียวกัน ที่สำคัญได้แก่ผลกระทบต่อแรงงานไทย การอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้นั้นเท่ากับเป็นการเพิ่มอุปทาน (supply) ของแรงงาน เมื่อจำนวนแรงงานในระบบมีมากขึ้น นายจ้างสามารถมี “ตัวเลือก” ในการจ้างแรงงานได้มากขึ้น เมื่อมีตัวเลือกมากขึ้น นายจ้างก็มีความจำเป็นน้อยลงหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ้างแรงงานไทย กอปรกับนโยบายของรัฐบาลที่ยกเลิกข้อกำหนดที่ให้นายจ้างต้องเปิดโอกาสให้คนไทยสมัครเข้าทำงานก่อน เมื่อหากงานไทยไม่ได้จริง ๆ จึงอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติขึ้น ก็ยิ่งทำให้นายจ้างไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานไทย ผลที่ตามมาก็คือ แรงงานไทยหางานได้ยากมากยิ่งขึ้น แม้กระทั่งแรงงานไทยที่ทำงานอยู่แล้วยังตกอยู่ในฐานะที่หวั่นไหวได้มากขึ้น หากทำงานได้ไม่ถึงขั้นที่ผู้ประกอบการคาดหวัง ก็อาจจะถูกเปลี่ยนตัวได้ โดยรวมอำนาจต่อรองของแรงงานไทยต่อบรรดานายจ้างลดลง ไม่สามารถเรียกร้องค่าจ้างแรงงานหรือสวัสดิการต่าง ๆ ให้สูงขึ้นได้ หากมีการเรียกร้องมากเกินไป ผู้ประกอบการก็อาจจะตัดสินใจจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานแทนได้ ผลจากการศึกษาทางวิชาการพบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ค่าจ้างแรงงานที่แท้จริง (real wages) ในเขตกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นผลมาจากนโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ผลกระทบที่สำคัญอีกประการจากนโยบายที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้คือ ความไม่สมดุลของรายได้ระหว่างผู้ประกอบการ (หรือนักธุรกิจ) กับแรงงานไทย อาจกล่าวได้ว่าในขณะที่ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากเต็มที่ได้จากนโยบายนี้ สามารถลดต้นทุนด้านแรงงานและลดต้นทุนการผลิตของตน และมีกำไรมากขึ้นจากการประกอบการ แรงงานไทยไม่ได้รับประโยชน์ ค่าจ้างแรงงานที่แท้จริง (real wages) ของคนไทยไม่ได้ขยับขึ้นตามหรือไม่ได้ขยับขึ้นในอัตราที่สัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แรงงานไทยไม่ได้รับประโยชน์อันพึงได้ของตน ที่เลวร้ายกว่านั้นก็คือ ฐานะและสวัสดิภาพของแรงงานไทยโดยรวมเสื่อมถอยลง ไม่สามารถเรียกร้องค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ของตน ผลสำคัญที่ตามมาคือ ในขณะที่ผู้ประกอบการร่ำรวยมากขึ้น แรงงานไทยยากจนลง ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนในประเทศขยายกว้างมากยิ่งขึ้น

ในเชิงเศรษฐกิจ การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติยังมีผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าและขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาวด้วย การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติยังทำให้ธุรกิจของไทยไม่ยอมปรับตัว ไม่สร้างนวัตกรรม ยกระดับการผลิตของตนให้ทันสมัย ไม่พัฒนาทักษะ

แรงงาน ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องจักรในระบบการผลิต หรือไม่ยอมย้ายฐานการผลิตของตนออกไปนอกประเทศ หากแต่จะใช้การค้นคว้าให้รัฐบาลช่วยโอบอุ้มระบบการผลิตที่ใช้แรงงานราคาถูกอยู่ต่อไป

ในเชิงสังคม การอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากเป็นเวลานานต่อเนื่องยาวนานนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อโครงสร้างประชากรของไทย เพิ่มภาระด้านสาธารณสุขและการบริการของรัฐ และที่สำคัญก็คือ กำลังจะเปลี่ยนเนื้อแท้ (fabric) ของสังคมไทย กำลังจะสร้างความเป็นพหุสังคม (plural society) หรือความหลากหลายทางชาติพันธุ์ขึ้น เรื่องนี้จะเป็นข้อท้าทายสำคัญของสังคมไทยในอนาคต โดยเฉพาะหากคนเหล่านี้จำนวนมากจะไม่เดินทางกลับประเทศของตนและตัดสินใจลงหลักปักฐานในประเทศไทย คนไทยจะต้องอยู่ร่วมกับคนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและต้องปรับตัวอย่างสำคัญกันอีกครั้ง

ข้อเสนอแนะ

โดยคำนึงถึงผลกระทบที่กว้างขวางลึกซึ้งจากนโยบายที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการใช้แรงงานดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรที่จะกำหนดกรอบและระบบในการบริหารจัดการเรื่องการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยอย่างจริงจัง. ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องมีความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาวิเคราะห์ถกเถียงกันถึงขอบเขตและวิธีการที่เหมาะสมของนโยบายดังกล่าว รวมทั้งต้องช่วยกันขบคิดหามาตรการเพื่อให้มั่นใจว่านโยบายการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยจะก่อผลดีให้กับประเทศ ให้ความเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนในสังคมไทย สร้างความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศของไทย และไม่ก่อปัญหาทางสังคมให้กับประเทศในระยะยาว.

เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว ได้เสนอว่าการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย ควรจะตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) การใช้เท่าที่มีความจำเป็นจริง (๒) ให้ถือเป็นมาตรการชั่วคราว ระหว่างที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการปรับระบบการผลิตของประเทศเท่านั้น และ (๓) มีระบบการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ. พร้อมกันนั้น ได้เสนอมาตรการที่เป็นรูปธรรมไว้หลายประการ อาทิ การสังคายนา ระบบการสำรวจและจัดทำข้อมูลอัตราการว่างงานของประเทศไทยที่สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการอยู่ การนำมาตรการที่ให้จ้างแรงงานไทยก่อนกลับมาใช้อีกครั้ง การกำหนดให้มีกรอบเวลาในการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย โดยทำควบคู่ไปกับการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อการปรับระบบการผลิตของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงมาตรการพัฒนาทักษะของแรงงานไทย การใช้เครื่องจักรในการผลิตให้มากขึ้น การย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมบางประเภทออกไปยังต่างประเทศ เป็นต้น.