

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้าง
เมื่อแรงงานต่างด้าวย้ายกลับประเทศ

โดย

นายนพดล สัจจพงษ์
กรรมการผู้จัดการ บริษัท สมาร์ทบิลเดอส์ จำกัด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559 - 2560

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างเมื่อแรงงานต่างด้าวย้ายกลับประเทศ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายนพดล สัจจพงษ์

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 59

จากการศึกษานโยบายการควบคุมและการอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างด้าวหรือข้ามชาติในประเทศไทย พบว่า นโยบายในแต่ละช่วงมีทิศทางไม่แน่นอนและมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในแต่ละสมัย สำหรับนโยบายการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศได้ชั่วคราวนั้น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 โดยมีสาเหตุมาจากแรงกดดันของพ่อค้านักธุรกิจที่มีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อทดแทนแรงงานไทย แต่การผ่อนผันก็มีข้อจำกัดทั้งในด้าน จำนวนแรงงาน พื้นที่ และระยะเวลาผ่อนผัน แม้ในระยะเวลาปัจจุบัน จะเป็นนโยบายที่มีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบและบูรณาการ และมีความพยายามแทรกมิติการคุ้มครองแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ดี ผลจากการแก้ปัญหาดังกล่าวกลับไม่ใช่การแก้ปัญหาอย่างเต็มที่แท้จริง

เอกสารวิจัยฉบับนี้ทำการศึกษาเพื่อที่จะตอบคำถามหลัก 2 คำถามที่ว่า บังคับและผลกระทบของการใช้แรงงานก่อสร้างต่างด้าวในประเทศไทย และแนวทางการบริหารจัดการการใช้แรงงานก่อสร้างต่างด้าวในประเทศไทยเมื่อแรงงานนั้นเริ่มย้ายกลับประเทศบ้านเกิด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทย

โดยอาศัยข้อมูลทั้งจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ จากผลการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ ผู้เชี่ยวชาญ นำมาวิเคราะห์ในลักษณะวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก จนกระทั่งนำเสนอออกมาเป็นการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ผลการศึกษาในข้อที่ 1 เรื่องของปัจจัยและผลกระทบของการใช้แรงงานก่อสร้างต่างด้าวในประเทศไทย สรุปได้ว่า การใช้แรงงานต่างด้าวถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เลือกใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานขาดแคลน แรงงานไทยต้องพัฒนาให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ และใช้ทักษะความรู้มากขึ้น และการก่อตัวของชุมชนแรงงานต่างด้าวมีผลกระทบทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

ผลการศึกษาในข้อที่ 2 เรื่องของแนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างด้าวเมื่อเริ่มย้ายกลับนั้น พอจะสรุปได้คือ ภาครัฐต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันสมัย ใช้ได้จริง และมีความสะดวกในการบังคับใช้ ภาคเอกชนต้องปรับปรุงวิธีการจ้างงาน วิธีการทำงาน ปรับปรุงค่าจ้าง และสวัสดิการ ภาคเอกชนต้องเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรและวัสดุสำเร็จรูปให้มากขึ้น และแรงงานต่างด้าวก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับกฎระเบียบและปฏิบัติตามกฎหมาย และปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมของประเทศเจ้าบ้าน

คำนำ

ประเทศไทยมีปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ จำเป็นต้องอนุญาตให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาได้ ซึ่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีผู้ประมาณการว่ามีจำนวนประชากรกว่า 3 ล้านคน ในประเทศ

มีความพยายามที่จะนำแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเหล่านี้ขึ้นมาอยู่บนดินโดยให้มีสถานะ ได้รับการคุ้มครอง และควบคุมดูแลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่นโยบายและการดำเนินการที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการทั้งหมดได้

ข้าพเจ้าผู้ดำเนินการวิจัยจึงได้ทำการศึกษา นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวในบางส่วนที่พอจะมีความเกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและบูรณาการ

ขอขอบคุณแรงงานต่างด้าว และผู้ประกอบการที่ให้ความร่วมมือและให้ข้อมูล และขอขอบคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่าน ที่ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาวิจัยนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการ แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สมาชิกในสังคมไทยซึ่งรวมถึงแรงงานต่างด้าว สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

(นายพนพล สัจจงพงษ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม ในการบริหารจัดการ แรงงานก่อสร้างต่างด้าว	6
แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างด้าว	6
พัฒนาการของแนวคิดและการบริหารจัดการของต่างประเทศ	7
รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ	9
ยุคปัจจุบัน: นวัตกรรมด้านการจัดการแรงงาน	15
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดการวิจัย	16
สรุป	21
บทที่ 3 สภาวะการณ์ ปัจจัยและผลกระทบจากการใช้แรงงานก่อสร้าง ต่างด้าวในประเทศไทย	23
สภาวะการณ์และปัจจัยจากการใช้แรงงานก่อสร้างชาติในประเทศไทย	23
ผลกระทบทางเศรษฐกิจ	26
ผลกระทบทางสังคม	34
ผลกระทบทางความมั่นคง	39
สรุป	41
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้าง ต่างชาติเมื่ออพยพย้ายกลับถิ่นฐาน	43
วิเคราะห์ปัญหา	43
แนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างชาติ	45
เมื่ออพยพย้ายกลับถิ่นฐาน	45
สรุป	47

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	48
สรุป	48
ข้อเสนอแนะ	49
บรรณานุกรม	51
ประวัติย่อผู้วิจัย	52

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา นับเป็น
ตัวแปรสำคัญในอุตสาหกรรมการก่อสร้างไทย โดยเริ่มอพยพหลังไหลเข้ามาในประเทศไทย
นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 และยังอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

ตามตัวเลขของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
ซึ่งถือเป็นแหล่งข้อมูลทางการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนับถึงเดือนกันยายน 2559 มีแรงงานต่างด้าว 3
สัญชาติดังกล่าวทำงานอยู่ในประเทศไทยรวม 1.3 ล้านคน

อย่างไรก็ดีตัวเลขแรงงานต่างด้าวดังกล่าวเป็นตัวเลขทางการ ซึ่งนับรวมเฉพาะแรงงาน
ที่มีรายงานตัวและลงทะเบียนไว้กับทางราชการแล้วเท่านั้น และเป็นที่ทราบกันดีว่ายังมีแรงงาน
ผิดกฎหมายจำนวนมากที่ยังไม่มียาขออนุญาตและลงทะเบียนกับทางราชการ เนื่องจากมาตรการและ
ข้อกำหนดของทางราชการหลายประการที่ทำให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่เห็น
ความจำเป็นหรือคุ้มค่าที่จะต้องมียาขออนุญาต ดังนั้นปริมาณที่แน่ชัดของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดใน
ประเทศไทยจึงไม่มีผู้ใดทราบอย่างแน่ชัด แต่ก็เชื่อได้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย
ที่แท้จริงย่อมสูงกว่าจำนวนตัวเลขทางราชการอยู่มาก ซึ่งผู้เชี่ยวชาญหลายคนเห็นตรงกันว่า ตัวเลขที่
แท้จริงน่าจะประมาณ 2-3 เท่าของตัวเลขทางการ ซึ่งก็หมายถึงตัวเลขที่แท้จริง น่าจะอยู่ประมาณ
3 ล้านคน โดยในจำนวน 3 ล้านคนนี้อาจแยกเป็นแรงงานจากพม่าประมาณ 2.2 ล้านคน ลาวประมาณ 3
แสนคน และกัมพูชาอีก 5 แสนคน

การหลั่งไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยนี้กล่าวโดยสรุป
ก็น่าจะมีเหตุและปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยสามารถทำได้ง่าย เนื่องจากมีความใกล้ชิดทาง
ภูมิศาสตร์ และมีพรมแดนติดกัน จึงสามารถลักลอบผ่านเข้าประเทศไทยได้โดยง่าย
2. การขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยอันเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
ซึ่งในช่วงทศวรรษ 2530 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสูงในอัตราสองหลัก
ทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มอย่างมากแต่แรงงานในประเทศมีไม่เพียงพอ

3. เนื่องจากช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอัน ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา มีระดับการพัฒนาช้ากว่าประเทศไทย ส่วนต่างรายได้ของ ประชากรไทยและประเทศเพื่อนบ้านก็แตกต่างกันมาก และในประเทศเพื่อนบ้านยังมีปัญหาความ มั่นคง มีความขัดแย้งและสู้รบกัน ก็เลยทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านต้องการมาหางานทำ และแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย

อย่างไรก็ดีกระบวนการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยก็ได้มีพัฒนาการใน การตัดสินใจอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวจากมาตรการต่างๆของทางรัฐบาลไทยโดย มติคณะรัฐมนตรีมาโดยลำดับ แต่เราก็อาจเห็นได้ว่าการควบคุมนั้นยังไม่น่าจะประสบผลสำเร็จ เท่าใดนัก

และสืบเนื่องจากนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2559 เป็นต้นมา กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด ได้เข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว ซึ่งหัวใจสำคัญของประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community : APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมวัฒนธรรม อาเซียน (Asean Socio-Cultural Community : ASCC) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน (AEC) ที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเพียงหนึ่งเดียว โดยมีการ เคลื่อนย้ายสินค้า บริการและการลงทุน แรงงานฝีมือและเงินทุนอย่างเสรี อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็ นการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือและต้องมีคุณสมบัติตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพที่กำหนดไว้ ในข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (MRAs) ของอาเซียนใน 7 สาขาด้วยกันซึ่งได้แก่ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี แต่ผลกระทบจากการเปิดเสรีดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อความต้องการแรงงานในระดับล่างหรือแรงงานไร้ทักษะ (Unskilled Labour) และ แรงงานก่อสร้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ปัจจุบันก็ ยังคงเป็นปัญหาอยู่

จากการเข้าร่วมประชาคมอาเซียนดังกล่าวของประเทศไทย และจากการเปิดประเทศ รับการลงทุนจากต่างประเทศของพม่า ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพม่าซึ่งเพิ่งเปิด ประเทศและมีทรัพยากรต่างๆอย่างมากมาย และในอนาคตอันไม่ไกลก็น่าจะมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการลงทุนในระดับแรกๆก็คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆในประเทศ ซึ่งก็จะมีโครงการ ก่อสร้างต่างๆเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก และก็น่าจะมีผลกระทบทำให้เกิดการหลั่งไหลกลับประเทศของ แรงงานพม่า ซึ่งน่าจะมีความต้องการในการกลับไปทำงานในบ้านเกิดและก็น่าจะก่อให้เกิดปัญหา การขาดแคลนแรงงานในไทยเกิดขึ้นเช่นกัน

ดังนั้นจากข้อมูลสถานการณ์ต่างๆดังกล่าวมาแล้ว ทางผู้วิจัยจึงมีความตั้งใจที่จะติดตาม ตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินแนวโน้ม สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานดังกล่าวเพื่อจัดเตรียมให้เกิดองค์ความรู้เริ่มต้นในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมขั้นต้นส่วนหนึ่งในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย และยังเป็นการนำเสนอการจัดระเบียบและจัดเตรียมความพร้อมในการจัดการปัญหาแรงงานก่อสร้างขาดแคลน เมื่อแรงงานต่างด้าวอพยพย้ายกลับถิ่นฐานต่อไปได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัจจัยและผลกระทบของการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทยเมื่อย้ายกลับประเทศบ้านเกิด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
 - 1.1 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
 - 1.2 ศึกษาถึงการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ
 - 1.3 ศึกษาถึงสถิติ ปัจจัย และการคาดการณ์การใช้แรงงานต่างด้าว
 - 1.4 ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ขอบเขตทางพื้นที่

เน้นศึกษาในบริษัทรับเหมาก่อสร้างในพื้นที่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณ 5-10 บริษัท
3. ขอบเขตด้านประชากร

เน้นศึกษาและสัมภาษณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เชี่ยวชาญ อาจารย์ นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว เฉพาะ พม่า ลาว และกัมพูชา ประมาณ 10-15 ท่าน
4. ขอบเขตด้านเวลา

เริ่มศึกษาตั้งแต่ พฤศจิกายน 2559- พฤษภาคม 2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้คือ

1. รวบรวมข้อมูลจาก

1.1 ข้อมูลทฤษฎี จากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากแหล่งเปิดและเอกสารราชการต่างๆ ที่เปิดเผยได้ รวมทั้งข้อมูลในระบบออนไลน์ต่างๆ และจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เชี่ยวชาญ อาจารย์ นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว อย่างน้อย 10-15 คน และจากบริษัทก่อสร้าง ประมาณ 5-10 บริษัท

2. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ในลักษณะ วิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก (Content Analysis)

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ ปัจจัย และผลกระทบของการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทย

2. ทำให้ทราบแนวทางการบริหารจัดการการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทยเมื่อย้ายกลับประเทศบ้านเกิด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด

คำจำกัดความ

แรงงานก่อสร้างต่างชาติ	หมายถึง	แรงงานก่อสร้างสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
แรงงานไร้ทักษะ(Unskilled Labour)	หมายถึง	แรงงานระดับที่ใช้แรงงานที่ยังไม่มีความชำนาญเฉพาะทาง
ประชาคมอาเซียน	หมายถึง	การรวมตัวของ 10 ประเทศในอาเซียนในปี 2559 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเสริมสร้าง และธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค และเพื่อส่งเสริมให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเพียงหนึ่งเดียว ประกอบไปด้วยความร่วมมือ 3 เสาหลักดังนี้ 1. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายถึง ความมั่นคงทางด้านการเมืองและความมั่นคง(ASEAN Political-Security Community:APSC) 2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN ECONOMIC

COMMUNITY :AEC) หมายถึง ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ 3.ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN SOCIO-CULTURAL COMMUNITY :ASCC หมายถึง ความร่วมมือทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

MRA (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) หมายถึง เป็นข้อตกลงร่วมกันในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพของประชาคมอาเซียนในการยอมรับวุฒิการศึกษา ประสิทธิภาพและคุณสมบัติ เป็นไปตามข้อกำหนดใบอนุญาต ใบคำร้องที่ได้รับในประเทศสมาชิก โดยสอดคล้องกับกฎระเบียบภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง จะช่วยอำนวยความสะดวก การเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพในภูมิภาคได้อย่างเสรี แต่ยังคงดำเนินการตามขั้นตอนการเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามข้อกำหนดของประเทศนั้นๆ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม ในการบริหารจัดการ แรงงานก่อสร้างต่างด้าว

การศึกษาในบทที่ 2 เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างเมื่อแรงงานต่างด้าวย้ายกลับประเทศ โดยการทบทวนวรรณกรรมครอบคลุมเนื้อหาเรื่อง แนวความคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีลำดับการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างด้าว
2. พัฒนาการของแนวคิดและการบริหารจัดการของต่างประเทศ
3. รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ
4. ยุคปัจจุบัน: นวัตกรรมด้านการจัดการแรงงาน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดการวิจัย
6. สรุป

แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างด้าว

การย้ายถิ่นเกิดขึ้นเพิ่มขึ้น และมีการย้ายถิ่นในทุกทวีป จากประเทศยากจนไปสู่ประเทศที่มีสถานะเศรษฐกิจดีกว่า และจากชนบทเข้าไปสู่พื้นที่เมือง ผู้คนอพยพด้วยเหตุผลแตกต่างกัน เช่น เพื่อหาโอกาสในการดำรงชีวิตที่ดีกว่าของตนเองและครอบครัว หรือถูกบีบบังคับให้ย้ายถิ่นฐานเพื่อความปลอดภัยทั้งจากภัยธรรมชาติ ความยากจน ภัยสงครามและการเมือง การย้ายถิ่นดังกล่าวมีทั้งเข้าเมืองถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย จำนวนคนต่างด้าวผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนได้เนื่องจากมีการเคลื่อนไหวตลอดเวลา และข้อมูลผู้อพยพที่หลบหนีเข้าเมืองหรือผู้ที่ใบอนุญาตหมดอายุแล้ว เป็นข้อมูลที่ไม่อาจประเมินได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูล หรือไม่มีการรวบรวมอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ได้ อย่างไรก็ตามสรุปได้ว่า แนวโน้มการอพยพมีการเพิ่มขึ้นตลอดเวลา และเกิดขึ้นในทุกพื้นที่

นิยามศัพท์ของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ในแนวคิดส่วนใหญ่ลงเล่นในการใช้คำว่า ผิดกฎหมาย เพราะคนต่างด้าวกลุ่มนี้มีได้หมายถึงอาชญากร แต่หมายถึง การเข้าออกจากประเทศ รวมทั้งอยู่อาศัย โดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ที่กำหนดไว้ โดยประเทศ

ต้นทาง ประเทศที่แวะผ่าน รวมทั้งประเทศปลายทาง ทั้งนี้คำว่าผิดกฎหมาย ดังกล่าว หมายถึงการกระทำ โดยมีได้หมายถึงกลุ่มคน (Koser 2005) (Schrover, eds. 2008)^{1 2} การกระทำผิดกฎหมาย ดังกล่าวกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ การข้ามพรมแดนประเทศเพื่อเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การอาศัยอยู่จนเกิดระยะเวลาที่วีซ่ากำหนดไว้ การทำงานโดยมิได้รับอนุญาตหรือเป็นงานต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว การผิดกฎหมายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ทำให้แนวทางระยะเวลา การดำเนินการเปลี่ยนแปลงไป โดยคนต่างด้าวนั้น ยังอยู่ระหว่างรอยต่อของการบังคับใช้

พัฒนาการของแนวคิดและการบริหารจัดการของต่างประเทศ

1. แนวคิดทฤษฎีสัมัยเก่า ซึ่งมีสมมติฐานว่ามนุษย์มีความต้องการเคลื่อนย้ายโดยเสรี ทั้งนี้อุปสรรคในการเคลื่อนย้ายสัมัยเก่าคืออุปสรรคด้านภูมิศาสตร์ ได้แก่ระยะทาง แม่น้ำ หรือภูเขา ซึ่งเป็นสิ่งขวางกั้นตามธรรมชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินทางย้ายถิ่น คือแนวคิดตาม Ravenstein's laws of migration^{3 4}

2. แนวคิดทฤษฎียุคต่อมา พัฒนาเนื่องจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจกลายเป็นอุปสรรคและแรงจูงใจสำคัญในการย้ายถิ่น ได้แก่ทฤษฎีของ Lee's theory of migration⁵, the dual economy model of development and migration by Lewis⁶ (1954) ขณะที่การศึกษาของ Todaro, 1969 ชี้ให้เห็นว่า แนวคิดทฤษฎีเก่า ๆ ที่ผ่านมา เกิดในยุคที่การย้ายถิ่นข้ามพรมแดน ยังสามารถทำได้ง่ายดวย ทำให้แนวคิดทฤษฎีเหล่านั้น ไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบันที่บริบทเปลี่ยนแปลงไปแล้ว

¹ Koser, K. 2005, Irregular migration, state security and human security, Expert paper prepared for the Global Commission on International Migration, Geneva: GCIM

² Schrover, Marlou, Joanne van der Leun, Leo Lucassen and Chris Quispel (eds.) (2008) *Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective*. Amsterdam University Press, Amsterdam

³ Ravenstein, E.G. (1885): "The laws of migration", *Journal of the Royal Statistical Society* 48(2): 167–277.

⁴ Ravenstein, E.G. (1888): "The laws of migration", *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(2): 241–301.

⁵ Lee, E.S. (1966): "A theory of migration", *Demography*, 3(1): 47–57.

⁶ Lewis, W.A. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labor", *The Manchester School of Economics and Social Studies*, 22(2): 139–91.

3. แนวคิดทฤษฎียุคหลัง⁷ จะมุ่งเน้นไปที่ ตลาดแรงงานไม่สมดุลระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง รวมทั้งระบบสวัสดิการสังคมที่มีความแตกต่างอย่างมากระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ทำให้มาตรฐานการดำรงชีพแตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดแรงผลักดันให้ต้องการย้ายถิ่นแม้ว่าจะมีอุปสรรคด้านกฎหมายก็ตาม

ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าการย้ายถิ่นไปยังต่างประเทศนั้น ประเทศต้นทางถือเป็นโอกาสในการหารายได้เข้ามาเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศของตนเอง ขณะที่ประเทศผู้รับส่วนใหญ่ มักพยายามกำหนดเงื่อนไขให้ได้แรงงานที่มีคุณภาพ และราคาถูก แนวคิดและทฤษฎีในการจัดการกับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่มีการสรุปไว้อย่างชัดเจน แต่อาศัยการศึกษาจากนโยบาย แนวทางปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ของแต่ละประเทศ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ ข้อเสนอจากองค์กรระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากหลักการของลัทธิเสรีนิยมใหม่อันเป็นต้นแบบของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกในยุคต่อมา

ที่มาของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ก่อตัวขึ้นหลังความตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1929 ถึงราวสิ้นทศวรรษ 1960 ซึ่งแนวคิดครอบงำเศรษฐกิจในช่วงนั้นคือแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนเซียน แต่หลังจากนั้นเสรีนิยมใหม่ได้เริ่มเข้ามาแทนที่ โดยการสนับสนุนของประเทศทุนนิยมชั้นนำ และบทบาทของสถาบันเศรษฐกิจระดับโลก เช่น ธนาคารโลก องค์กรการค้าโลก สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงดังกล่าวได้เกิดชุดนโยบายเศรษฐกิจที่รู้จักกันในนาม “ฉันทามติวอชิงตัน” ซึ่งมีนโยบายสำคัญ 5 ประการคือ

1. เปิดเสรีการค้าและสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการส่งออก
2. เปิดเสรีตลาดการเงินและเคลื่อนย้ายทุนการเงินอย่างเสรี
3. มาตรการเข้มงวดทางการเงินการคลัง
4. การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และ
5. การสร้างความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน

กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อการจัดการคนต่างด้าวและการย้ายถิ่น เอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นข้อเสนอเชิงหลักการในเรื่องแรงงานต่างด้าวของ ILO ชื่อว่า “กรอบความคิด

⁷ Koser, K. 2005, Irregular migration, state security and human security, Expert paper prepared for the Global Commission on International Migration, Geneva: GCIM

พหุภาคีว่าด้วยแรงงานต่างด้าวของ ILO” (ILO Multilateral Framework on Labour Migration)⁸ เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2006 ซึ่ง ILO ได้สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกยึดข้อเสนอในเอกสารนี้เป็นแนวทางในการจัดการแรงงานต่างด้าว ในเอกสารฉบับนี้ (ILO, 2006: 7-8) ILO ได้ประมวลประเด็นปัญหาที่ผู้กำหนด นโยบายพึงทราบ หลักและแนวทางปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่การส่งเสริมงานที่มีคุณค่าการบริหารจัดการงานที่ดี การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และนำเสนอกรณีตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (best practices) จากนานาประเทศ ที่สำคัญก็คือการสนับสนุนให้เกิดกลไกการจัดการแรงงานระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีหรือพหุภาคี (Bilateral/Multilateral Agreement) ในฐานะเครื่องมือจัดการการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย

รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ

การจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศในเขตเอเชียหลายประเทศ ซึ่งในบางประเทศมีการบริหารจัดการที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งควรพิจารณาเพื่อนำมาปรับใช้ในการแก้ไขแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้ ดังนี้⁹

1. นโยบายแรงงานต่างด้าวในไต้หวัน

ตั้งแต่ปี 2532 รัฐบาลไต้หวันได้มีนโยบายให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ โดยนำเข้าได้ในกิจการประเภทที่ขาดแคลนแรงงานเท่านั้น ซึ่งได้มีการนำเข้าแรงงานจากประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย โดยในระยะแรกไต้หวันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าไปทำงานในไต้หวันได้ ในระยะเวลาไม่เกิน 6 ปี โดยจะเดินทางไปกี่ครั้งก็ได้ แต่หากทำงานอยู่ในไต้หวันติดต่อกันครบ 3 ปี ต้องเดินทางออกจากไต้หวันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 วัน จึงเดินทางกลับมาทำงานต่อได้อีก (ตั้งแต่ 15 พฤษภาคม 2546) โดยรัฐบาลไต้หวันจะควบคุมจำนวนรวมของแรงงานต่างด้าวให้อยู่จำนวนประมาณ 300,000 คน ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการต่อสัญญาปีที่ 3 จะรับผิดชอบเฉพาะค่าตรวจสุขภาพและค่าธรรมเนียมในถิ่นที่อยู่ตามจริงเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายด้านเอกสาร นายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบ และบริษัทจัดหางาน

⁸ ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration. 2006. (Online). Available. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_146243.pdf Access 31/04/2014.

⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. มาตรการเรื่อง การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, กรกฎาคม 2553

จะเรียกเก็บค่าต่อสัญญาปีที่ 3 ไม่ได้ หากบริษัทจัดหางานได้ในวันเรียกเก็บจากแรงงานจะต้องออกใบเสร็จรับเงินให้เป็นหลักฐานและระบุรายละเอียดการเก็บอย่างชัดเจน ลักษณะงานที่ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวได้

1. งานที่ต้องใช้ความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน
2. งานบริหารในกิจการของชาวเงินโพ้นทะเล หรือชาวต่างด้าวที่ได้รับอนุมัติให้จดทะเบียนจากรัฐบาล
3. งานที่เกี่ยวข้องกับการสอนในสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชน
4. งานสอนภาษาต่างประเทศในสถาบันการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลขึ้นไป ซึ่งจดทะเบียนอย่างถูกต้อง
5. งานด้านการศึกษาและศิลปะการแสดง
6. งานเกี่ยวกับการกีฬา เช่น โค้ชนักกีฬา นักกีฬา เป็นต้น
7. งานผู้ช่วยงานบ้าน
8. งานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรืองานที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างระดับใหญ่ๆ ของรัฐ ซึ่งได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐแล้ว
9. งานอื่นๆ ที่มีลักษณะพิเศษที่จำเป็นต้องว่าจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐเป็นกรณีๆ ไป

ทั้งนี้ คนต่างด้าวที่เป็นคู่สมรสของคนไต้หวันมีสิทธิทำงานในประเทศไต้หวันได้ หลังจากได้รับอนุญาตมีถิ่นที่อยู่ถาวรในไต้หวัน โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน (ตั้งแต่ 15 พฤษภาคม 2546)

2. นโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี ได้เร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม จึงเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC's) กฎหมายเกาหลีได้ไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว จึงทำให้ประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงาน ในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ เนื่องจากชาวเกาหลีไม่นิยมทำงานไร้ฝีมือ ประเภท 3D ได้แก่ งานสกปรก (Dirty) งานยากลำบาก (Difficult) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) จึงมีแรงงานจากประเทศต่างๆ ลักลอบเข้าไปทำงานในเกาหลีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้ค่าตอบแทนสูง

เมื่อปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานมีความรุนแรงมากขึ้นและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปี 2536 ทางเกาหลีจึงได้เปิดโอกาสให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดกลางนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับบริษัทร่วมทุนของเกาหลีกับคนต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในเกาหลี ในรูปแบบของการฝึกงาน (Training) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ซึ่ง

แรงงานต่างด้าวที่เข้าไปฝึกงานดังกล่าว จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเกาหลี เนื่องจากอยู่ในสถานภาพของผู้ฝึกงาน คนงานจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างในตลาดแรงงานเกาหลีร้อยละ 25-50 คนงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงาน โดยถูกกฎหมายร้อยละ 85 จึงผละหนักการทำงานในที่ทำงานเดิมไปหาที่ทำงานใหม่ จากข้อมูลคนงานประเภทฝึกงานของไทย ได้ค่าจ้าง เดือนละประมาณ 400,000-500,000 วอน (ประมาณ 20,000 บาท) แต่ถ้าไปทำงานในโรงงานโดยทำงานประเภทเดียวกัน จะได้รับค่าจ้างเดือนละ 800,000 วอน (ประมาณ 30,000 บาท)

รัฐบาลเกาหลีได้พยายามลดการใช้แรงงานต่างด้าว โดยให้กระทรวงการค้า อุตสาหกรรมและพลังงานเกาหลีได้ตั้งงบประมาณเป็นเงิน 21.1 พันล้านวอน เพื่อใช้เป็นเงินอุดหนุนให้แก่โรงงานที่จ้างแรงงาน ชาวเกาหลีทดแทนแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดจ่ายเงิน 500,000 วอน ต่อการจ้างแรงงานทดแทน 1 คน เพื่อเป็นการจ้างงานให้แก่ชาวเกาหลีได้ที่ว่างงาน และจะลดอัตราการจ้างงานผู้ฝึกงานทางอุตสาหกรรมของประเทศ และพยายามลดผู้ส่งออกแรงงานในเกาหลีลง 2 ใน 3 อย่างไรก็ตามมีผู้ฝึกงานจำนวนมากหลบหนีไปลักลอบทำงานที่อื่น ซึ่งรับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น ประกอบกับระบบการรับผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย โดยเฉพาะ NGOs ด้านแรงงานว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าปกติ สภาพการทำงาน ที่หนัก สกปรกและเสี่ยงอันตราย ดังนั้น รัฐบาลเกาหลีจึงมีนโยบายปรับเปลี่ยนระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว จากที่ใช้ระบบฝึกงานอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว เป็นการใช้กับระบบฝึกงานอุตสาหกรรมกับระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวควบคู่กันไป

เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2546 กระทรวงแรงงานเกาหลีมีนโยบายใหม่เกี่ยวกับเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวคือรัฐบาลเกาหลีได้จะออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit System) ให้แก่คนงานต่างด้าว จำนวนประมาณ 230,000 คน ที่ทำงานอยู่ในเกาหลีใต้ โดยผิดกฎหมาย หรือพำนักอยู่ในเกาหลีใต้เกินระยะเวลา การตรวจสอบลงตรา แต่ไม่เกิน 4 ปี นับแต่วันที่เดินทางเข้าเกาหลีใต้ โดยกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้จะให้แรงงานเหล่านี้ยื่นขอใบอนุญาตทำงานต่อได้ ที่ศูนย์การจ้างงานของกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้ทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ 1 กันยายน – 30 ตุลาคม 2546 การกำหนดประเภทของคนต่างด้าวที่สามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงาน มีขั้นตอนดังนี้

1. ผู้ที่ทำงานในเกาหลีใต้ไม่เกิน 3 ปี จะได้รับใบอนุญาตให้ทำงานต่อได้อีก 2 ปี โดยไม่ต้องเดินทางออกนอกประเทศ
2. ผู้ที่ทำงานในเกาหลีใต้เกิน 3 ปี แต่ไม่ถึง 4 ปี ต้องเดินทางออกนอกประเทศก่อน โดยทางการเกาหลีจะอนุญาตให้เดินทางกลับเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ (Re-entry Permit) ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่เดินทางออกจากเกาหลีใต้

3. นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าว จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะใน 5 สาขากิจการ คือ

3.1 อุตสาหกรรมการผลิตต้องเป็นกิจการขนาดกลาง และขนาดเล็กที่มีพนักงานประจำ น้อยกว่า 300 คน

3.2 การประมง ในกิจการประมงชายฝั่งที่มีเรือลากอวนขนาด 10-25 ตัน

3.3. การเกษตรและเลี้ยงสัตว์

3.4 การก่อสร้างที่มีงบโครงการไม่เกิน 3 หมื่นล้านบาท

3.5 การบริการ ในงาน 6 ประเภท ได้แก่ งานในภัตตาคาร งาน Business support service เช่น งานทำความสะอาดตึก งานบริการสังคม งานทำความสะอาด งานดูแลผู้ป่วย และงานผู้ช่วยงานบ้าน

ทั้งนี้ ในประเภทกิจการที่ 3.4 และ 3.5 คือ จะขออนุญาตให้ทำงานเฉพาะแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นผู้สืบเชื้อสายเกาหลีเท่านั้น

4. คนงานต่างด้าวที่ทำงานในสาขาอื่นๆ จะต้องเปลี่ยนมาทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต การประมง และการเกษตรก่อน จึงจะสามารถยื่นขออนุญาตทำงานต่อได้

5. คนงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Smuggling) หรือใช้วีซ่าปลอมในการเดินทาง จะไม่สามารถยื่นขออนุญาตทำงานต่อได้

6. คนงานต่างด้าวที่อยู่ในเกาหลีได้ไม่เกิน 4 ปี จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อในเกาหลีได้ และต้องเดินทางออกจากประเทศ โดยจะได้รับยกเว้นการลงโทษ ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และอาจได้รับการพิจารณาอนุญาตให้เดินทางกลับเข้าไปทำงานได้อีกภายหลังจากระบบใบอนุญาตทำงาน (Work Permit System) เริ่มใช้บังคับ ในเดือนสิงหาคม 2547 ต่อมาทางการเกาหลีได้ผ่อนผันขยายเวลาในการเดินทางออกนอกประเทศ ให้จนถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2547

หลังครบกำหนดสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีได้ดำเนินการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในเกาหลีได้เกินกว่า 4 ปี ทุกคนทั่วประเทศ โดยคนงานจะมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี และปรับเป็นเงิน 2 ล้านบาท รวมทั้งจะถูกขึ้นบัญชีดำ ไม่ให้เดินทางเข้าประเทศเกาหลีได้เป็นเวลา 5 ปี ส่วนนายจ้างที่จ้างแรงงานเหล่านี้ ก็จะต้องโทษจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี และปรับเป็นเงินถึง 20 ล้านบาท ครบกำหนดสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีได้ดำเนินการจับกุมแรงงานต่างด้าว

3. นโยบายด้านแรงงานต่างด้าวในประเทศมาเลเซีย

รัฐบาลมาเลเซียประกาศให้แรงงานต่างด้าวทำงานในมาเลเซียในทุกภาคการผลิต ยกเว้น 134 อาชีพ ที่ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพฝีมือและกึ่งฝีมือ เช่น นัก

คนตรี ช่างเทคนิค พนักงานขับรถ พนักงานเสิร์ฟ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ช่างฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นคนงานมาเลเซีย ทั้งยังเป็นการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวอีกด้วย

รัฐบาลมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวใหม่ประเภทไร้ฝีมือจำนวน 13 ประเทศเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้างและการเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนภายในประเทศ รวมทั้งเพื่อสร้างความสมดุลในการนำเข้าแรงงานจากประเทศต่างๆ โดยไม่พึ่งพิงแรงงานจากประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว

อนุญาตให้นำเข้าคนงานรับใช้ในบ้านได้จาก 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และศรีลังกา โดยคนงานต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี ไม่อนุญาตให้นายจ้างจ้างคนต่างด้าวที่ถูกกักกันในค่ายกักกันอีก

มาเลเซียมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการจับกุม ปรับและส่งกลับประเทศ ตั้งแต่ต้นปี 2543 เป็นต้นมา รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว จึงได้มีมาตรการต่างๆ ในการเข้มงวดกวัดขั้นจับกุม ลงโทษแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าว โดยผิดกฎหมายมากขึ้น ส่งเสริมให้นายจ้างเน้นการใช้เครื่องจักรมากกว่าแรงงานคน สนับสนุนให้จ้างแรงงานท้องถิ่นมากกว่าแรงงานต่างด้าว รวมทั้งในการพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวจะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นเป็นรายๆ ไป

เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2544 รัฐบาลมาเลเซียประกาศมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยปรับลดอายุใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จากเดิม 6 ปี ลดลงเหลือ 3 ปี ในทุกสาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว

ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2545 ทางกรมมาเลเซีย จะดำเนินการเอาผิดกับต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กฎหมายใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับแก้ไข มีบทลงโทษดังนี้

ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกเนรเทศไม่เกิน 6 ครั้ง

นายจ้างถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี (ต่อลูกจ้าง 1 คน) หรือทั้งจำทั้งปรับ

นายจ้างที่รับคนงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากกว่า 5 คน มีโทษเขียนและจำคุก

เจ้าของอาคารบ้านเรือน ที่อนุญาตให้ผู้เข้าเมืองที่ผิดกฎหมายเข้าอยู่อาศัยถูกปรับตั้งแต่ 5,000-30,000 ริงกิต หรือถูกจำคุกไม่เกิน 1 ปี ต่อคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับหรือถูกปรับตั้งแต่ 10,000-60,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี ต่อคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีพบความผิดเป็นครั้งที่ 2

ผู้ปกป้องหรือให้ความคุ้มครองผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000
ริงกิต และถูกจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และถูกเนรเทศไม่เกิน 6 ครั้ง

ทั้งนี้ รัฐบาลมาเลเซียไม่รับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายอีก
เนื่องจากเห็นว่า ขณะนี้มีแรงงานต่างด้าวเพียงพอแล้ว ส่วนแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ อนุญาตให้เข้า
ไปทำงานได้ แต่พิจารณาถึงความจำเป็นของสถานประกอบการแต่ละแห่ง

มาเลเซียมีนโยบายทำความเข้าใจความตกลงกับประเทศที่จัดส่งแรงงานเข้าไปทำงานใน
มาเลเซีย เพื่อให้การคุ้มครองและรักษาสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวโดยกำหนดหน้าที่ความ
รับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ทั้งฝ่ายนายจ้าง บริษัทจัดหางาน สำหรับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงาน
ในประเทศมาเลเซีย กระทรวงแรงงานและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย ได้ลงนามบันทึก
ความเข้าใจ ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างไทย-มาเลเซียเมื่อเดือนตุลาคม 2546

4. นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้คนต่างด้าวทำงานได้ใน 5 กิจกรรม คือ อุตสาหกรรม การ
ผลิต การโรงแรม การต่อเรือ การก่อสร้าง แม่บ้าน ปัจจุบันมีคนงานต่างด้าวในสิงคโปร์ประมาณ
ร้อยละ 20 ของกำลังแรงงานหรือประมาณ 530,000 คน จำแนกได้ดังนี้

ระดับ Higher Skilled และ Better Education ประมาณ 80,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานใน
ภาคการเงิน การค้า และการผลิต ซึ่งคนงานไทยจะทำงานในด้าน Information Technology (IT) ด้าน
สถาปัตยกรรม และตกแต่งภายใน

แรงงานก่อสร้างหรือกรรมกร ประมาณ 100,000 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจาก
ประเทศฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และอินโดนีเซีย

ภาคบริการ ภาคการผลิต และภาคอุตสาหกรรมทางทะเล ประมาณ 150,000 คน

ประเทศสิงคโปร์ แบ่งประเภทของใบอนุญาตทำงานเป็น 2 ประเภท คือ

1. Employment Pass ออกให้สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในระดับ
ผู้เชี่ยวชาญสาขาอาชีพหรือผู้มีความสามารถเฉพาะ (รวมอาชีพพ่อครัว แม่ครัว ผู้ปรุงอาหาร) อัตรา
ค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 2,000 เหรียญสิงคโปร์ การขอใบอนุญาตทำงาน นายจ้างสามารถยื่นขอได้โดย
ตรงที่กระทรวงกำลังแรงงาน (Ministry Of Manpower) ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับชาว
สิงคโปร์ และโดยที่แรงงานต่างด้าวจะต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน Central Provident Fund :
CPF ในอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันกำหนดร้อยละ 20 ของค่าจ้าง โดยถูกจ้างสามารถขอคืน
ได้ตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด

2. Work Permit Pass ออกให้สำหรับแรงงานต่างด้าว (เงินเดือนต่ำกว่า 2,000) ที่
เข้ามาทำงาน ในระดับต่ำกว่า Employment Pass (เงินเดือนไม่ต่ำกว่า 2,500) การขอใบอนุญาต

ทำงานนายจ้างสามารถยื่นขอได้ที่กระทรวงกำลังแรงงาน โดยนายจ้างต้องวางหลักประกันหรือเงินประกันในอัตรา 5,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อคนงานต่างด้าว 1 คน รวมทั้งต้องจ่ายค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลกำหนด

คนต่างด้าวจะต้องขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งมีอายุประมาณ 2 ปี สามารถต่ออายุได้ แต่รวมทั้งหมดแล้วจะมีอายุไม่เกิน 10 ปี สำหรับผู้ที่ได้ Work Permit Pass ส่วน Employment Pass ไม่จำกัดระยะเวลา รัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่าผู้ประกอบการสิงคโปร์ที่พึ่งพาแรงงานต่างด้าว จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสิงคโปร์ อีกทั้งเกรงว่ามีการจ้างแรงงานต่างด้าวเกินกว่าปริมาณความต้องการและก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม ทางการสิงคโปร์จึงได้กำหนดให้นายจ้างต้องเสียภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy Tax) ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จะต้องยื่นหลักฐานเอกสารต่อกระทรวงแรงงาน ได้แก่ ทะเบียนบริษัท โครงการก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล หรือได้รับสัญญาว่าจ้าง เพื่อขอโควตานำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานที่สิงคโปร์ การอนุมัติโครงการขึ้นอยู่กับชนิดของโครงการ

กระทรวงแรงงานสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานต้องวางหลักประกันจำนวน 5,000 เหรียญสิงคโปร์ ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน เพื่อมิให้การนำเข้าแรงงานต่างด้าวมากเกินความต้องการและก่อให้เกิดปัญหาต่อคนงานท้องถิ่น ทางสิงคโปร์จึงให้ความสำคัญด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานของคนงานต่างด้าวโดยผลักดัน และสนับสนุนให้นายจ้างส่งคนงานต่างด้าวเข้าฝึกอบรม และพัฒนาฝีมือที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานของสิงคโปร์ (Construction Industry Training Institute) หากทุกคนผ่านการทดสอบของนายจ้างจะได้รับการลดภาษีการจ้างคนงานต่างด้าว

ยุคปัจจุบัน: นวัตกรรมด้านการจัดการแรงงาน

ด้วยความตระหนักของสังคมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ รวมทั้งด้วยแรงกดดันของบรรดาสหภาพแรงงาน หลายประเทศที่ประสบปัญหาการขาดแคลนหรือภาวะตึงตัวด้านแรงงานมิได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ หากแต่ได้ใช้แนวทางหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เข้ามาจัดการแทน แนวทางที่ประเทศต่าง ๆ นิยมดำเนินการกัน ได้แก่

3.1 การใช้เครื่องจักรกลทดแทนแรงงาน (Mechanization) แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ประเทศตะวันตกใช้มาตั้งแต่ศตวรรษที่แล้ว ในปัจจุบันแทบทุกประเทศในโลก โดยเฉพาะประเทศที่มีภาวะตึงตัวด้านแรงงานก็หันมาใช้แนวทางนี้ เพราะถือเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานหรือหลีกเลี่ยงความยุ่งยากในการบริหารจัดการด้านแรงงาน นอกจากนั้น ก็

เป็นที่ชัดเจนว่าการใช้เครื่องจักรนั้น สามารถ “ทุนแรง” ได้จริงและได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากเดิมหลายเท่า ในประเทศไทยแทบทุกภาคการผลิตก็หันมาใช้แนวทางนี้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเกษตร อุตสาหกรรม เหมืองแร่ ฯลฯ

3.2 การพัฒนาทักษะของแรงงาน ในยุคปัจจุบันประเทศต่าง ๆ หันมาใช้การพัฒนาฝึกฝนแรงงานให้มีความเชี่ยวชาญมากขึ้นเป็นแนวทางหลักในการจัดการกับข้อจำกัดด้านแรงงาน หลักการก็คือ การทำให้แรงงานแต่ละคนมีทักษะมากขึ้นเพื่อให้ได้ผลผลิตจากแรงงานดังกล่าวมากขึ้น เป็นต้นว่าแทนที่จะต้องใช้แรงงานจำนวน 2 คน เพื่อให้ได้ผลผลิตจำนวนหนึ่ง ก็พัฒนาทักษะของแรงงานจนสามารถทำให้แรงงานเพียงคนเดียวมีทักษะมากพอที่จะผลิตให้ได้ปริมาณผลผลิตเท่ากัน เรียกในภาษาทางเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นการเพิ่ม “Productivity” กล่าวได้ว่าการเพิ่มทักษะแรงงานนี้กำลังเป็นกระแสหลักในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ หันมาใช้วิธีการพัฒนาระบบอาชีวศึกษา การปรับปรุงระบบ “On the job Training” และการพัฒนาระบบการฝึกอบรม

3.3 การปรับระบบการจัดการ (Management) การจัดการก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการในกระบวนการผลิต การปรับระบบการจัดการขององค์กรหรือหน่วยการผลิตต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มผลผลิตและลดการจ้างแรงงาน หลายประเทศก็ได้ใช้แนวทางนี้เช่นเดียวกันในการลดการจ้างงาน

3.4 การเคลื่อนย้ายฐานการผลิตออกไปนอกประเทศ อันนี้เป็นแนวทางใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงราว 30 ปีที่ผ่านมา ถือเป็นนวัตกรรมการจัดการด้านแรงงาน แทนที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานในวิธีการที่ตรงกันข้ามกับที่เคยทำมาแต่เดิม กล่าวคือ แทนที่จะแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้วยการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ก็ใช้วิธีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตออกไปยังประเทศที่มีแรงงานมาก ๆ วิธีการนี้บรรดาประเทศพัฒนาแล้วในปัจจุบันหันมาใช้กันมาก อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐฯ ยุโรปตะวันตก ฯลฯ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดการวิจัย

แม้สังคมไทยไม่ได้อภิปรายถกเถียงกันมากนักเกี่ยวกับความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว ผลดีผลเสีย และระบบบริหารจัดการที่เหมาะสม แต่นับตั้งแต่ช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือ ตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ก็ปรากฏงานเขียนและงานศึกษาวิจัยจำนวนมากพอสมควรในเรื่องนี้ งานศึกษาวิจัยเหล่านี้ส่วนมากจะกระทำโดยนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และบางส่วนกระทำโดยผู้เชี่ยวชาญชาวตะวันตก โดยเฉพาะในสังกัดหรือที่ได้รับ

การสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) นอกจากนั้น ก็เป็นงานเขียนเชิงสารคดีหรือแม่กระทั่งนวนิยายที่เขียนเกี่ยวกับชีวิตและชะตากรรมของบรรดาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

งานศึกษาวิจัยโดยนักเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ฝ่ายผู้ประกอบการและภาครัฐนำมาใช้อ้างเป็นเหตุผลในการที่รัฐบาลไทยจะต้องอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย การศึกษาวิจัยโดยนักวิชาการด้านอื่น ๆ และจากมุมมองด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะในด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ยังมีไม่มากนัก

งานศึกษาวิจัยจากนักวิชาการไทยกลุ่มแรก โดยเฉพาะจากบรรดานักเศรษฐศาสตร์จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute – TDRI) ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของภาครัฐอยู่พอสมควร อย่างน้อยภาครัฐก็ได้นำผลการศึกษานี้เป็นข้ออ้างในการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย งานศึกษาที่สำคัญได้แก่งานของ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ดร.สมภพ สุสังกร์กาญจน์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร คุณปัทมาวดี ชูชุกิ และ ดร.สรารุช ไพฑูรย์พงษ์

ในประเด็นว่าด้วยความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย งานศึกษาเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นของ TDRI หรือ ILO หรือของนักวิชาการอื่น ๆ ล้วนยืนยันอยู่บนสมมติฐานหรือข้อมูลทางสถิติที่ว่าประเทศไทยกำลังประสบภาวะขาดแคลนแรงงาน สมมติฐานหรือข้อมูลดังกล่าวมาจากข้อมูลจากการเก็บสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นสำคัญ รายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า การว่างงานในประเทศไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำเป็นอย่างมากและสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์รุนแรงมาโดยลำดับ นับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ในช่วงปี 2534 อัตราการว่างงานอยู่ในอัตราร้อยละ 3.1 และลดต่ำลงเป็นร้อยละ 1.54 ในปี 2539 หลังจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อปี 2540 อัตราการว่างงานขยับขึ้นสูงสุดแล้ว แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำมาก คือ ร้อยละ 4.36 ในปี 2545 อัตราการว่างงานอยู่ที่ระดับ 2.4. ในปี 2550 อยู่ที่ระดับ 1.4 และต่ำสุดเมื่อปี 2556 อยู่ที่ระดับ ร้อยละ 0.7 ซึ่งถือเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในเอเชีย แม้กระทั่งในจีน ซึ่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงมากเป็นตัวเลขสองหลักมาราวสามทศวรรษ ก็ยังมีอัตราการว่างงานสูงกว่าประเทศไทย (ปัจจุบันอัตราการว่างงานของจีนอยู่ที่ระดับร้อยละ 3.1)

ความจริงรายงานของ TDRI ได้กล่าวเตือนให้มีความระมัดระวังในการใช้ตัวเลขการว่างงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ อย่างน้อยก็ในรายงานของ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดร.ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ นักวิชาการด้านแรงงานคนสำคัญของ TDRI. ในรายงานเกี่ยวกับ

เรื่องนี้ที่ออกในปี 2539 ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดร. สมภพ สุสังกร์กาญจน์ ได้กล่าวเตือนว่า “ตัวเลขอัตราการว่างงานอย่างเปิดเผยในประเทศไทย ซึ่งเมื่อปี 2535 อยู่ในอัตราร้อยละ 0.46 นั้น) จะต้องทำความเข้าใจกับตัวเลขอัตราการว่างงาน โดยเปิดเผยดังกล่าว ซึ่งสำรวจในช่วงที่มีการใช้แรงงานสูงในภาคการเกษตร (สำรวจช่วงเดือนกรกฎาคม-กันยายน 2535) ... (หาก) สำรวจในช่วงฤดูแล้ง (อัตราการว่างงาน) ก็จะสูงกว่านี้มาก เนื่องจากลักษณะพิเศษทางการเกษตรที่ต้องการแรงงานเป็นฤดูกาล” นอกจากนี้ ยังระบุด้วยว่า “จะต้องเข้าใจสถานการณ์ตลาดแรงงานของไทยว่ามีผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวอยู่เป็นจำนวนมาก มีแรงงานมากกว่าร้อยละ 66 ทำงานส่วนตัวและทำงานให้กับครอบครัว....” และ “สิ่งที่ต้องเข้าใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ อัตราการทำงานต่ำระดับ (ทำงานน้อยกว่า 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ของคนไทยนั้น ค่อนข้างต่ำเพียงร้อยละ 1.63 ในปี 2535 โดยส่วนมากแล้ว (การทำงานต่ำกว่าระดับ) จะตกอยู่กับผู้ทำงานให้กับครอบครัวและอาชีพส่วนตัว (อัตรา) ที่ต่ำเช่นนี้อาจจะเป็นภาพลวงตาก็ได้ เนื่องจากคนงานผนวกเอากิจกรรมเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ทำที่บ้านเข้ามาด้วย แท้จริงแล้วคนงานเหล่านี้มีความต้องการจะทำงานมากกว่านี้”

อย่างไรก็ดี การใช้ตัวเลขนี้ของนักวิชาการคนอื่น ๆ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน และสาธารณชนโดยทั่วไปก็มิได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาตินัก เพียงแต่อ้างอิงกันมาว่า “อัตราการว่างงานอย่างเปิดเผย” ของประเทศไทยมีตัวเลขเท่าใด กล่าวง่าย ๆ ก็คือ เราใช้ตัวเลขนี้กันแบบเหมารวม ไม่ต้องมีคำอธิบายประกอบ ทั้ง ๆ ที่ตัวเลขนี้ยังมีเงื่อนงำอยู่มาก แท้จริงแล้ว สถานการณ์การว่างงานที่แท้จริง (Actual Unemployment) ในประเทศไทยอาจจะไม่ได้ต่ำมากขนาดนั้นก็ได้ นอกจากนี้ ก็ไม่ได้มีการศึกษากันจริงจังนักเกี่ยวกับแรงจูงใจของฝ่ายผู้ประกอบการที่จะหาแรงงานราคาถูกและมีอำนาจต่อรองจำกัด ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าเป็นแรงจูงใจสำคัญอันหนึ่งในการรณรงค์ให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ในประเด็นเกี่ยวกับผลทางเศรษฐกิจจากการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย งานศึกษาของ TDRI และงานศึกษาของนักวิชาการชาวตะวันตกคนอื่น ๆ บ่งชี้ตรงกันว่าการใช้แรงงานจากเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชาในประเทศไทยมีผลบวกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทย การศึกษาของ ดร.สมภพ เมื่อปี 2539 พบว่าเมื่อปี 2538 ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวจากลาว กัมพูชาและพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณ 7.5 แสนคนหรือประมาณร้อยละ 2.2 ของแรงงานไทยทั้งระบบนั้น มีส่วนทำให้มูลค่าของ GDP ของประเทศไทยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.5. งานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีการที่เรียกว่า “Social Accounting Matrix” (SAM) และเก็บข้อมูลจาก 79 สาขาการผลิต โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (Empirical

Finding) เกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวต่อปฏิสัมพันธ์ของอุปทาน (Supply) และอุปสงค์ (Demand) ของผลผลิตจากสาขา นั้น ๆ เป็นต้นว่า ในภาคการประมง การใช้แรงงานต่างด้าวทำให้ต้นทุนการผลิตประมงถูกลง ซึ่งได้ช่วยให้ประเทศไทยสามารถส่งออกผลผลิตประมงได้มากขึ้น และรายได้ที่มากขึ้นก็ทำให้เกิดการบริโภคที่มากขึ้น ปฏิสัมพันธ์เหล่านี้มีส่วนทำให้มูลค่า GDP ของไทยขยับขึ้น

การศึกษาของ ดร.สมภพในเรื่องผลทางบวกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทยนี้ดูจะเป็นที่ยอมรับและใช้เป็นข้ออ้างอิงของนักวิชาการคนอื่น ๆ ที่ทำการศึกษาเรื่องนี้ งานศึกษาของ Philip Martin นักวิชาการภายใต้การสนับสนุนของ ILO เมื่อปี 2550 ซึ่งก็ใช้แนวทางการศึกษาของ ดร.สมภพ เป็นพื้นฐาน ยังได้คำนวณมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการใช้แรงงานต่างด้าวใน GDP ของไทยเมื่อปี 2548 ว่าน่าจะประมาณร้อยละ 1.25 ของ GDP คือ มีมูลค่าประมาณ 1.8 หรือ 2.0 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Philip Martin: 2007, P.8)

อย่างไรก็ดี ในแง่ของการจำแนกผลดีผลเสียของการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น งานศึกษาของทีมงานจาก TDRI พบว่าผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้นค่อนข้างจะกำกวม (Mixed) และมีทั้งสองด้าน ในด้านหนึ่ง การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจะเป็นการ “ต่ออายุ” ให้กับอุตสาหกรรมหลายประเภทในประเทศไทย อาทิ อุตสาหกรรมประมง ภาคการเกษตร รวมทั้งในอุตสาหกรรมที่เป็นกิจกรรมต้นทุนต่ำ (Low Cost Activities) เช่น งานก่อสร้าง อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก (Labour Intensive) เช่น สิ่งทอ (Srawooth Paitoontong , 2007 : 15) แต่ในอีกด้านหนึ่งการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวก็มีผลลบต่อการจ้างแรงงานไทย อัตราค่าจ้างของแรงงานไทยทั้งระบบ ผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการผลิต นวัตกรรมของบริษัทไทย เป็นต้น

รายงานของ ดร.สรวูช ยังพบว่า การใช้แรงงานต่างด้าวเป็น “ปัจจัยที่ไปลดโอกาสในการจ้างแรงงานคนไทยและมีผลให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยลดลงด้วย” (Srawooth Paitoontong , 2007 : 18) งานศึกษาของ ดร.สมภพ ยังพบว่า การอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยในกลุ่มที่การศึกษาต่ำเป็นอย่างมาก เพราะ “ได้ส่งผลให้ค่าแรงของแรงงานไทยที่การศึกษาต่ำลดลงไปร้อยละ 3.5 (Srawooth Paitoontong , 2007 : 15-16) การศึกษาในเชิงเสมือนสถานการณ์จริง (Simulation) ยังพบว่า การจ้างแรงงานอพยพในภาคการเกษตรจะลดโอกาสการจ้างงานคนไทยลงร้อยละ 0.67 และลดอัตราค่าจ้างคนไทยลงประมาณร้อยละ 4.34 จากอัตราฐาน ข้อมูลในระดับบริษัท ยังพบว่าหากบริษัทจ้างแรงงานอพยพเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 บริษัทจะประหยัดเงินค่าจ้างได้ 5,846 บาท/คน/ปี หากเป็นบริษัทที่ใช้แรงงานมาก (Labour Intensive) อาทิ อุตสาหกรรมสิ่งทอ บริษัทจะสามารถประหยัดค่าจ้างได้ถึง 24,144

บาท/คน/ปี (Srawooth Paitoontong , 2007: 18) รายงานของ ดร.ประชา วสุปราสาท ยังบ่งชี้ไปในแนวเดียวกันว่า อัตราค่าแรงขั้นต่ำที่แท้จริง (Real Minimum Wage) ในเขตกรุงเทพมหานคร ยังลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการมีอยู่ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและการที่อำนาจการต่อรองของแรงงานประเภททักษะต่ำของไทยมีค่อนข้างน้อย (Jerrold Hueget, 2011 :54)

ในเชิงผลกระทบทางสังคม รายงานของ TDRI นักสังคมวิทยา และงานศึกษาวิเคราะห์ของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ (ซึ่งมักเป็นในรูปรายงานการศึกษาในหลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ) บ่งชี้ตรงกันว่า การใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยก่อภาระด้านสาธารณสุข การศึกษา และการสาธารณสุขูปโภคอย่างอื่นในประเทศไทย นอกจากนี้ รายงานของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐหลายคนยังระบุถึงปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น การละเมิดกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของต่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ฯลฯ ซึ่งในเรื่องนี้หลายฝ่ายมองอาจจะเป็นการวิเคราะห์ที่แฝงด้วยอคติมากไปสักนิด

ส่วนเรื่องที่ยังแทบไม่ปรากฏการศึกษาอยู่เลยก็คือ ผลกระทบระยะยาวจากการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่องเป็นระยะยาว โดยเฉพาะในกรณีที่คนเหล่านี้ตกค้างอยู่ในประเทศไทยมากกว่า 15 – 20 ปี เมื่อคนเหล่านี้พำนักในประเทศไทยต่อเนื่องเป็นเวลานาน ก็เป็นธรรมดาที่จะขาดรากเดิม (roots) ในประเทศต้นทาง กล่าวคือ จะไม่มีบ้านเรือนทรัพย์สินหรือบิดามารดาหลงเหลือแล้ว เมื่อถึงตอนนั้น คนเหล่านี้คงไม่ต้องการจะเดินทางกลับประเทศของตนแล้ว อันหมายถึงว่าคนเหล่านี้จะตกค้างอยู่ในประเทศไทยและสังคมไทยจะต้องยอมรับเข้ามา (absorb) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สภาพการณ์นี้ยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ด้วยแนวโน้มที่เป็นอยู่ซึ่งการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังได้รับการขยายเวลาออกไปเรื่อย ๆ อย่างไม่เห็นที่สิ้นสุด สภาพการณ์เช่นนี้คงจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ กระนั้นก็ดี ยังมีได้มีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมในแง่

ในทางเศรษฐศาสตร์ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่มีความสำคัญ การผลิตสินค้าและบริการต่างๆ จำเป็นต้องใช้แรงงานอยู่ด้วยเสมอ โดยที่ความต้องการของมนุษย์มักไม่มีข้อจำกัด สังคมต่างๆ จึงมักประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา สังคมต่างๆมักแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้วยวิธีการต่างๆ กล่าวคือเมื่อขาดแคลนแรงงานก็ใช้วิธีการนำเข้าแรงงานจากภายนอก อย่างไรก็ตามในโลกยุคปัจจุบันหลายประเทศได้ตระหนักหรือได้รับบทเรียนจากการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยได้เห็นว่าแม้แรงงานเป็น “ปัจจัยการผลิต” ในทางเศรษฐศาสตร์ แต่การนำเข้าแรงงานแตกต่างจากการนำเข้าเครื่องจักร ความเป็นมนุษย์ทำให้เรื่องแรงงานมีหลายมิติโดยเฉพาะด้าน

สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนหลายประเทศจึงมีความระมัดระวังมากขึ้น ในการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศนอก จากนั้นผลการศึกษาที่บ่งชี้ว่าแม้การนำเข้าแรงงาน จากภายนอกจะเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการและระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ในระยะสั้นๆ แต่เรื่องนี้ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจอยู่หลายประการ โดยเฉพาะต่อสถานภาพของแรงงาน ท้องถิ่นและต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว ประเทศที่มีการนำเข้า แรงงานจากภายนอกมักขาดการปรับตัว ผู้ประกอบการมักไม่มีแรงกระตุ้นที่จะปรับระบบการ ผลิต อาทิ การใช้เครื่องจักรให้มากขึ้นหรือการพัฒนาสร้างนวัตกรรม

สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ผลการดำเนินการสรุปได้ว่าในภาพรวมองค์กร ระหว่างประเทศจะยึดหลักการลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสนับสนุนการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงาน โดย เสรี ทั้งนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน การให้สวัสดิการสังคมต่าง ๆ แก่คนกลุ่มนี้เป็น หลัก รวมทั้งการดำเนินการให้ได้ข้อมูล องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ยังขาดอยู่ ขณะเดียวกันองค์กรระหว่าง ประเทศที่ร่วมกันผลักดันหลักการดังกล่าว ก็จะใช้หลักการเดียวกันในการกีดกันการค้า ตลอดจน เป็นเครื่องมือในการต่อรองประเทศต่าง ๆ ให้ยินยอมตามเพื่อประโยชน์ในการค้าขายแลกเปลี่ยน ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น ๆ กับตลาดโลก

ในส่วนยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์ สำหรับบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย หรือ Documented or Regular Migrant อาจแบ่ง ออกได้เป็นสองกลุ่มตามลักษณะของประเทศ คือ

กลุ่มประเทศต้นทาง กลุ่มนี้จะมุ่งยุทธศาสตร์ในการจัดระบบเพื่อส่งแรงงานออกไป ทำงานต่างประเทศ และส่งเงินกลับเข้ามาในประเทศได้สะดวก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ เช่น จัดหาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ, พัฒนาความรู้ทักษะต่าง ๆ ในการใช้ชีวิตในประเทศปลายทาง อำนวยความสะดวกใน การเดินทาง เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์ประกันสิทธิมนุษยชน และรักษาสิทธิของแรงงาน โดยกลุ่มประเทศ ต้นทางมักเรียกร้องให้ประเทศปลายทางจัดระบบสวัสดิการ รวมทั้งรับประกันสิทธิมนุษยชน และ สิทธิของแรงงานให้แก่ประชาชนของตนที่เดินทางไปทำงานในประเทศนั้น ๆ

กลุ่มประเทศปลายทาง กลุ่มนี้จะมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มด้านเศรษฐกิจ และลดผลกระทบของประเทศตนเองเป็นหลัก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์กีดกันการทำงานของคนต่างด้าว รวมทั้งแบ่งแยกสร้างความแตกต่าง เช่นการให้ค่าแรงต่ำกว่าแรงงานในประเทศ การจำกัดสิทธิให้เป็นเพียงผู้ฝึกงานรับค่าแรงและสิทธิ จำกัด เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการสร้างทักษะให้แก่แรงงานต่างด้าว เพื่อเพิ่มผลิตภาพ

3. ยุทธศาสตร์จัดบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมเพื่อลดผลกระทบต่อประเทศ ปลายทาง และดึงดูดให้มีแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานในประเทศ

4. ในส่วนยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะเห็นได้ว่ามี ยุทธศาสตร์ที่น่าสนใจดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์การผ่อนผันปรับเปลี่ยนคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นถูก กฎหมาย เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าว ได้แก่การดำเนินการของประเทศเกาหลีใต้เมื่อปีพ.ศ. 2546

4.2 ยุทธศาสตร์การเพิ่มขึ้นตอนระเบียบและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อ ลดแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ได้แก่ประเทศเกาหลีใต้หลังการผ่อนผัน ประเทศมาเลเซีย ประเทศ สิงคโปร์

บทที่ 3

สถานการณ์ ปัจจัยและผลกระทบจากการใช้แรงงานก่อสร้างต่าง ตัวในประเทศไทย

การศึกษาในบทที่ 3 มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษา
สถานการณ์ ปัจจัยและผลกระทบของการใช้แรงงานก่อสร้างต่างตัวในประเทศไทย โดยมีลำดับ
การศึกษาดังนี้

1. สถานการณ์และปัจจัยจากการใช้แรงงานก่อสร้างชาติในประเทศไทย
2. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ
3. ผลกระทบทางสังคม
4. ผลกระทบทางความมั่นคง
5. สรุป

สถานการณ์และปัจจัยจากการใช้แรงงานก่อสร้างชาติในประเทศไทย

ปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่าง สาเหตุมาจากการเริ่มดึงตัวจากปัจจัยทางประชากร
และการศึกษา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการศึกษา ที่ประชากรวัยแรงงานเริ่มมี
อัตราการเพิ่มที่น้อยลง และในที่สุดก็จะลดลง และคนเหล่านี้อยู่ในตลาดแรงงาน เชื่อมโยงสู่ระบบ
การศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนในโรงเรียนเพิ่มขึ้น แต่ยังคงขาดการเชื่อมโยงกับส่วนของตลาดแรงงานที่
รองรับ จึงเกิดปัญหาเรียนไม่ตรงสาขา และประชากรจำนวนมากขาดคุณภาพจึงไม่สามารถเข้าสู่
ตลาดแรงงาน เกิดปรากฏการณ์ที่มีตำแหน่งงานว่างแต่หาคนทำงานไม่ได้ และในภาพรวมคนจบ
ระดับสูงล้นงาน

การใช้แรงงานต่างตัวทดแทนแรงงานไทย

อุตสาหกรรมก่อสร้าง เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานมากที่สุดในประเทศ แต่
เนื่องจากในปัจจุบัน อุตสาหกรรมก่อสร้างประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างมาก
โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งการหาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นทางเลือกอันดับต้นๆของ
เหล่าผู้ประกอบการ เพื่อใช้ในการทดแทนแรงงานส่วนที่ขาดหายไป

1. สถานการณ์แรงงานต่างด้าว ในอุตสาหกรรมก่อสร้างปัจจุบัน

ในปัจจุบัน การใช้แรงงานต่างด้าวถือเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการส่วนใหญ่ใช้ในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เพื่อให้งานสามารถดำเนินต่อไปได้และให้กระทบต่อธุรกิจน้อยที่สุด

2. ผลจากการใช้แรงงานต่างด้าว

อุตสาหกรรมก่อสร้าง เป็นอุตสาหกรรมที่แรงงานมีส่วนสำคัญอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบันอุตสาหกรรมก่อสร้าง ตกอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงาน จึงเป็นเหตุผลให้เหล่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อมาทดแทนแรงงานที่ขาดไป โดยการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น เป็นทั้งผลดีและผลเสีย

การใช้แรงงานต่างด้าวทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนสามารถช่วยให้ผู้ประกอบการ ดำเนินงานต่อไปจนแล้วเสร็จได้ เป็นผลให้เศรษฐกิจในประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้

เพราะฉะนั้นต้องยอมรับว่า แรงงานต่างด้าวมมีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เกิดการขยายตัว ไม่มากนักน้อย

แม้ว่าการใช้แรงงานต่างด้าวจะเป็นการช่วยผู้ประกอบการ และช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจแล้ว แต่การใช้แรงงานต่างด้าวก็นำมาซึ่งผลเสียเช่นกันคือ หากแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย การควบคุมต่างๆจะเป็นไปได้ยาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ อาชญากรรม ทำร้ายร่างกาย หรือแม้แต่โรคระบาด

เชื่อมโยงตลาดแรงงานกับระบบการศึกษา

สาเหตุหนึ่งที่เกิดสภาวะการขาดแคลนแรงงาน เป็นผลมาจากระบบการศึกษาของประเทศไทย ที่ส่งเสริมการเรียนในโรงเรียนให้เพิ่มขึ้น แต่ยังคงขาดการเชื่อมโยงกับส่วนของตลาดแรงงานรองรับ จึงเกิดปัญหาในเรื่องของนักศึกษาที่เรียนไม่ตรงกับสาขาที่ตลาดแรงงานต้องการ และนอกจากนี้นักศึกษาจำนวนมากขาดคุณภาพ จึงไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่มีตำแหน่งงานว่าง แต่หากคนมาทำงานในตำแหน่งนั้นไม่ได้

การผลิตแรงงานให้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน จะเป็นการช่วยลดปัญหาการว่างงาน และขาดแคลนแรงงานได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากความต้องการแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี เพราะฉะนั้นจึงต้องคอยติดตามและปรับปรุงข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงานอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งต้องติดตามทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและตลาดแรงงานในอนาคตอย่างใกล้ชิด

นอกจากเรื่องของ การติดตามและคอยปรับปรุงข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงานแล้ว เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาของการขาดแคลนแรงงาน ในขณะที่ปริมาณแรงงานมีมาก จึงควรมี

การนำข้อมูลดังกล่าว มาทำการเชื่อมต่อกับระบบการศึกษา เพื่อเป็นการลดปัญหาเกี่ยวกับการว่างงานในขณะที่ตลาดแรงงานขาดแคลนแรงงาน อันเนื่องมาจาก การเลือกเรียนไม่ตรงสาขาที่ตลาดแรงงานต้องการ

การขาดแคลนแรงงานส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับวิธีการสรรหาแรงงาน โดยสถานประกอบการขนาดใหญ่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลแรงงานของราชการและใช้ทุกสื่อในการสรรหา ในขณะที่สถานประกอบการขนาดเล็กยังเน้นการติดป้ายประกาศหน้าโรงงานและการแนะนำ จากญาติพี่น้องเป็นหลัก ซึ่งเป็นวิธีการหาคนงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความขาดแคลนแรงงานจึงมีมากในสถานประกอบการขนาดเล็ก ดังนั้นการถือข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงานจึงต้องมีการปรับปรุงให้เกิดการรับรู้กว้างขวางและเข้าถึงได้ง่าย

เพิ่มประสิทธิภาพของธุรกิจไทยให้พึ่งพาแรงงานน้อยลง

ประเทศไทย เป็นประเทศที่จัดได้ว่าเป็นศูนย์กลางของแรงงานด้านอุตสาหกรรมอย่างมาก แต่ในปัจจุบัน ภาคอุตสาหกรรม กำลังตกอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก ซึ่งจากข้อมูลทางสถิติ ที่ได้กล่าวไปในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ภาคอุตสาหกรรม ยังคงมีความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแรงงานส่วนที่ต้องการมากที่สุดคือ กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ

อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ จำเป็นอย่างมากในการต้องพึ่งพาแรงงานระดับล่างในการขยายตัวของอุตสาหกรรมนั้นๆ แต่ถ้าหากมีการนำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมต่างๆ มากขึ้น เพื่อให้แทนที่การใช้แรงงาน และลดปริมาณความต้องการแรงงานระดับล่างลง จะเป็นการช่วยลดสภาวะการขาดแคลนแรงงานของประเทศได้อีกทางหนึ่ง ในทางกลับกันอุตสาหกรรมที่ยากต่อการนำเทคโนโลยี เข้ามามีบทบาทก็จะมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของแรงงานด้วย

ในบางอุตสาหกรรมสามารถนำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาท เพื่อลดปริมาณแรงงานระดับล่างลงได้ แต่สำหรับบางอุตสาหกรรมนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากงานบางอย่างยังไม่สามารถนำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทได้อย่างเต็มที่ ยังคงต้องมีการพึ่งพาแรงงานระดับล่างอยู่ แต่ถ้าหากอุตสาหกรรมอื่นได้มีการนำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาท และลดการพึ่งพาแรงงานให้น้อยลง แรงงานที่มีอยู่แต่เดิม จะถูกลดทางเลือกของงานลง ทำให้อุตสาหกรรมที่ยากต่อการพึ่งพาเทคโนโลยีและยังคงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานระดับล่าง มีแนวโน้มที่จะขาดแคลนแรงงานระดับล่างน้อยลง ยกตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมก่อสร้าง เป็นต้น

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

1. ระดับหน่วยธุรกิจ

นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวได้นั้น เป็นประโยชน์โดยตรงกับบรรดาผู้ประกอบการ เจ้าของธุรกิจ บริษัท และภาคธุรกิจโดยรวม กล่าวได้ว่าไม่มีภาคส่วนใดในระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงและชัดเจนจากนโยบายนี้ เท่ากับบรรดาผู้ประกอบการและฝ่ายภาคเอกชน และข้อนี้ทำให้เข้าใจได้ว่าเหตุใดในช่วงที่ผ่านมาฝ่ายผู้ประกอบการ ภาคเอกชนและองค์กรของภาคเอกชน อาทิ หอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจึงได้ผลักดันเรื่องนี้อย่างแข็งขัน และด้วยเพราะการผลักดันของบุคคลและองค์กรเหล่านี้ รัฐบาลไทยจึงได้เห็นชอบนโยบายนี้และผ่อนปรนให้มีการใช้นโยบายนี้อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา

ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากนโยบายนี้มีในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก นโยบายดังกล่าวได้ช่วยให้บรรดาผู้ประกอบการต่าง ๆ และภาคธุรกิจของไทยสามารถหาแรงงานเข้าทำงานในธุรกิจของตนได้ ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้นโยบายนี้ ถือกันว่าประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก เมื่อปี 2535 อัตราการว่างงานอย่างเปิดเผยของประเทศไทยคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.46 (ขงยุทธ แฉล้มวงษ์: 2539, น. 3) ซึ่งในหลักเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นภาวะตึงตัวเป็นอย่างยิ่ง จนอาจเรียกได้ว่าอยู่ในขั้นวิกฤติในปี 2539 ซึ่งเป็นปีที่มีการผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านครั้งใหญ่ อัตราการว่างงานของประเทศไทยอยู่ที่ระดับ 1.54 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: *nesdb.go.th*) ซึ่งก็ถือว่าเป็นอัตราที่ต่ำเป็นอย่างมากเช่นกัน ผู้ประกอบการต่างร้องเรียนว่าไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้ามาทำงานในอัตราที่ว่างได้ ตามการกล่าวอ้างของฝ่ายเอกชน ธุรกิจของไทยกำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างหนักจนถึงขั้นที่อาจจะกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้

การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้จึงเท่ากับเป็นการปลดแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้เอกชนสามารถหาแรงงานเข้ามาทำงานได้ อีกทั้งตามนโยบายของรัฐบาลไทย การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทยได้นั้น เป็นไปอย่างแทบไม่มีเงื่อนไข โดยเฉพาะจากการผ่อนปรนครั้งล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ซึ่งผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถขึ้นทะเบียนได้ทุกจังหวัด ทุกประเภทกิจการ และไม่มีโควต้าสูงสุด ภายใต้ันนโยบายนี้ผู้ประกอบการสามารถหาแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้ทันที โดยง่ายและสะดวก ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่ได้มีข้อกำหนดจริงจังด้วยซ้ำที่

จะต้องให้ประกาศรับสมัครคนงานไทยเสียก่อน เมื่อหาไม่ได้แล้ว จึงขออนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว แม้ว่าในช่วงแรก ๆ จะมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ แต่หลังจากนั้น ก็ได้ยกเลิกเงื่อนไขไป ดังนั้น บรรดาผู้ประกอบการจึงสามารถเลือกเอาได้เลยว่าคนประสงค์จะจ้างแรงงานไทยหรือแรงงานต่างด้าว นับเป็นการให้ความสะดวกสูงสุดกับบรรดาผู้ประกอบการของไทย อย่างที่ไม่อาจหาได้ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่

ประการที่สอง นโยบายนี้ได้ช่วยให้นายจ้างสามารถเลือกสรรแรงงาน “คุณภาพ” เข้ามาทำงานในบริษัทของตน กล่าวคือ เมื่อมีจำนวนอุปทานของแรงงานมีเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการก็ย่อมมีตัวเลือกมากขึ้น สามารถเลือกคนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดได้ ไม่ต้องจำใจยอมจ้างคนงานที่ตนเองอาจจะยังไม่พอใจนักดังแต่ก่อน ทั้งนี้ นายจ้างสามารถเลือกคนงานที่ขยันขันแข็ง รับผิดชอบ “ไม่เรื่องมาก” และไม่เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ มากจนเกินไป นอกจากนี้ การที่แรงงานต่างด้าวเป็นคนต่างถิ่นต่างภาษา ไม่มีญาติพี่น้องในประเทศไทยหรือในพื้นที่ใกล้เคียง ก็ช่วยให้แรงงานเหล่านี้ไม่เสียสมาธิในการทำงาน ไม่มีเหตุที่แรงงานเหล่านี้จะต้องลาไปทำธุระส่วนตัว เยี่ยมญาติ หรือไปงานสังคมต่าง ๆ มาก แรงงานเช่นนี้เป็นที่ต้องการเป็นอย่างยิ่งของผู้ประกอบการทุกคน แม้ว่าจะไม่มีทักษะเท่าแรงงานไทย รวมทั้งอาจจะมีข้อจำกัดในเรื่องของภาษา ซึ่งก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของทักษะแรงงานเช่นกัน แต่แรงงานที่มีความรับผิดชอบก็จะช่วยให้การบริหารงานของบริษัทง่ายขึ้น

ข้อสังเกตของคอลัมน์นิสต์หนังสือ ไทยรัฐคนหนึ่งระบุเรื่องนี้ไว้อย่างกระชับ น่าสนใจว่า “เคยพูดคุยกับเจ้าของอุ้งมือรถว่าทำไมถึงได้จ้างแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ คำตอบคือสามารถจ้างได้ในราคาถูก หน้าซำบางคนยังทรหดอดทน ไม่ค่อยเกียจงาน และต้องการทำงานเพื่อหาเลี้ยงตัวเองและครอบครัวจริง ๆ ...นายจ้างบางคนยอมรับด้วยว่าชอบจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่า เพราะไม่เรื่องมาก สั่งให้ทำอะไรก็มักทำให้” (ไทยรัฐ: 1 มิถุนายน 2557)

ประการที่สาม นโยบายนี้ได้ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรอง (leverages) ให้กับบรรดาผู้ประกอบการในเชิงแรงงานสัมพันธ์ การที่อุปทานของแรงงานในระบบมีมากขึ้น ก็ทำให้ผู้ประกอบการมี “ตัวเลือก” มากขึ้นและให้ผู้ประกอบการสามารถเปลี่ยนตัวแรงงานได้ง่ายขึ้น แรงงานคนใดที่อาจจะจะเป็นปัญหา ไม่รับผิดชอบ หรือด้อยประสิทธิภาพ ก็อาจจะถูกปลดได้ นายจ้างไม่จำใจใช้แรงงานดังกล่าวต่อไป สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้นายจ้างมีอำนาจต่อรองมากขึ้น สามารถดูแลผลประโยชน์ของตนด้านแรงงานได้มากขึ้น รวมทั้งสามารถที่จะแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวต่อคนงานของตนได้มากขึ้น การให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานก็จะยากยิ่งขึ้น อันนี้ย่อมเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการ เพราะสิทธิประโยชน์ของแรงงานนั้น ล้วนเป็นเรื่องที่มีต้นทุน

ทั้งสิ้น หากผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องผ่อนปรนเรื่องสิทธิประโยชน์
เต็มที่ ธุรกิจนั้น ๆ ก็สามารถลดต้นทุนการประกอบการลงได้และเพิ่มกำไรให้กับธุรกิจได้มากขึ้น

ประการที่สี่ การเพิ่มอุปทานของแรงงานย่อมมีผลต่อสมดุล (Equilibrium) ของ
อุปทาน (Supply) และอุปสงค์ (Demand) ของแรงงานในระบบ ความสมดุลดังกล่าวแสดง
ออกมาในรูปของ “ราคา” (Price) ของแรงงาน นั่นคือ อัตราค่าจ้าง เมื่อมีการเพิ่มอุปทานเข้าไป
ในระบบก็ย่อมมีผลทำให้ “ราคา” ของแรงงานถูกลง กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การเพิ่มจำนวนแรงงาน
เข้ามาทำให้ค่าจ้างของแรงงานไทยถูกลง เรื่องนี้อาจจะเป็นผลประโยชน์ที่ชัดเจนที่สุดของฝ่าย
ผู้ประกอบการ

โดยที่เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญ จึงขออธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไก
(Mechanics) ของการเพิ่มอุปทานแรงงานที่มีผลกระทบต่อค่าจ้าง ณ ที่นี้ เมื่อจำนวนแรงงานใน
ระบบมีมากขึ้น นายจ้างย่อมมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ไม่จำเป็นต้อง “งอนง้อ” คนงานเดิมให้
ทำงานต่อไป ไม่จำเป็นต้องเพิ่มสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์แก่แรงงานมากดังที่แรงงาน
ต้องการ รวมทั้งไม่จำเป็นต้องเพิ่มค่าแรงให้กับแรงงานไทยเพื่อจูงใจให้คนเหล่านี้ทำงานอยู่
ต่อไป ดังนั้น ในสภาพที่มีอุปทานด้านแรงงานเพิ่มมากขึ้น การขยับขึ้นของค่าแรงจึงเป็นไปได้
ยาก นอกจากนั้น โดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ต่างด้าวต่างภาษา ไม่มีพลังอำนาจที่จะ
ต่อรองได้มากนักและจำนวนไม่น้อยยังเป็นคนถูกเอารัดเอาเปรียบ แรงงานเหล่านี้จึงมักยินยอมที่จะ
ทำงาน โดยได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานไทย อันนี้จึงเป็นการเปิดช่องให้บรรดา
ผู้ประกอบการหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวแทนการจ้างแรงงานไทย การดำเนินการเช่นนี้ของ
นายจ้างเท่ากับเป็นแรงกดดันให้ค่าแรงของคนงานไทยลดต่ำลงไปโดยปริยาย คนงานไทยที่ยัง
เรียกร้องค่าจ้างในอัตราเดิมก็ย่อมไม่ได้รับการจ้างงานจากบรรดาผู้ประกอบการ

รายงานการศึกษาของศราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ ระบุว่า “จาก (ศึกษา) ข้อมูลในระดับ
บริษัท บริษัทสามารถลดรายจ่ายด้านค่าจ้างแรงงานลงเป็นเงินประมาณ 5,746 บาทต่อคนต่อปี
หากบริษัทดังกล่าวจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไร้ฝีมือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ยิ่งกรณีธุรกิจประเภทที่ใช้
แรงงานมาก (Labour Intensive) อาทิ ในธุรกิจด้านสิ่งทอ สถานการณ์จะยิ่งมีความชัดเจน คือ
บริษัทสามารถประหยัดต้นทุนด้านค่าแรงได้มากถึง 24,144 บาทต่อคนต่อปี” (Srawooth
Paitoontong , 2007 : 18)

แน่นอนว่าการลดค่าจ้างด้านค่าจ้างแรงงานที่เกิดขึ้นย่อมเป็นประโยชน์ต่อ
ผู้ประกอบการ เป็นการลดต้นทุนการผลิตของบริษัทและเป็นการเพิ่มกำไรจากการประกอบการ

2. แรงงานไทย

ในขณะที่นายจ้างได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากนโยบายที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ก็มีผู้เสียประโยชน์อย่างเต็มที่เช่นเดียวกัน คนกลุ่มนี้ก็คือแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ซึ่งถือเป็นคนส่วนล่างสุดของสังคมไทย

แรงงานไทยเสียประโยชน์อย่างไรบ้างจากนโยบายดังกล่าว

ประการแรก การที่มีอุปทานของแรงงานในระบบมากขึ้นยิ่งทำให้ฐานะของแรงงานไทยอ่อนแอ (Vulnerable) ลง โดยเฉพาะแรงงานที่ไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ปกติแรงงานประเภทนี้ที่อยู่ในฐานะที่อ่อนแอหรือ “ร่อแร่” อยู่แล้ว เพราะนายจ้างอาจจะไม่ต้องคิดมากหากต้องการจะเปลี่ยนตัวคนงานประเภทนี้ (หากนายจ้างยังพอมีตัวเลือกในการหาคนมาทดแทน) เพราะคนเหล่านี้ไม่ได้มีทักษะหรือความสามารถพิเศษใดๆ ไม่ได้ถือเป็นสินทรัพย์ (Asset) ของบริษัท เมื่ออุปทานของแรงงานในระบบมีมากขึ้น นายจ้างเริ่มมีตัวเลือกมากขึ้น นายจ้างก็ย่อมมีข้อจำกัดหรือความลังเลใจน้อยลงที่จะเปลี่ยนตัวแรงงานเหล่านี้และนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแทน โดยเฉพาะแรงงานไทยที่อาจจะไม่แข็งแรงหรือทำงานอย่างทุ่มเทอย่างเต็มที่ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ ยิ่งจำนวนอุปทานของแรงงานในระบบมีมากขึ้นเท่าใด แรงงานไทยประเภทไร้ฝีมือของไทยก็ยิ่งอ่อนแอ (Vulnerable) มากเท่านั้น งานวิจัยของศราวุธ ไพฑูริย์พงษ์ ยืนยันว่า “การมีแรงงานต่างด้าวราคาถูก ถูกมองว่าเป็นปัจจัยที่ช่วยลดโอกาสในการจ้างแรงงานท้องถิ่นและกดค่าแรงของพวกเขา” (Srawooth Paitoongpong ,2007:18)

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

ประการที่สาม การที่มีอุปทานของแรงงานมากขึ้นก็ทำให้ค่าแรงของคนไทยถูกลงเป็นการสร้าง “Downward Pressure” ต่ออัตราค่าแรงทั้งระบบ ในรูปธรรม การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวได้ ทำให้นายจ้างมีทางเลือกที่จะจ้างคนงานไทยในอัตราค่าแรงปกติกับคนงานต่างด้าวที่ได้รับค่าแรงถูกกว่า ซึ่งก็เป็นธรรมชาติของผู้ประกอบการจะเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีค่าแรงถูกกว่า ทั้งนี้ ก็เพื่อลดต้นทุนการผลิตของตน ดังนั้น เมื่อผู้ประกอบการ

หันไปเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวมากเท่าใด ก็จะลดให้ค่าจ้างแรงงานทั้งระบบ (Aggregate Wages) ลดต่ำลง

แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวอาจจะไม่ได้ทำให้ค่าจ้างแรงงานลดลงในทันที แต่การที่มีจำนวนแรงงานมากขึ้นและนายจ้างหันมาจ้างบรรดาแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ก็จะถ่วงลดให้ค่าจ้างแรงงานในระบบขยับขึ้นได้ยาก ในระยะยาว โอกาสที่อัตราค่าแรงในประเทศไทย จะปรับตัวสูงขึ้นก็จะมีน้อยลง อันหมายถึงว่าในขณะที่ประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รายได้ต่อหัวของประชากรโดยรวมเพิ่มสูงขึ้น แต่คนงาน ซึ่งเป็นส่วนล่างสุดของสังคมกลับไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาหรือการขยายตัวดังกล่าว

งานทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างด้าวต่ออัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยยังมีผลที่แตกต่างกันอยู่ งานวิชาการบางฉบับระบุว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวมีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะต่อแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour)

งานวิจัยของ ดร.สมภพ สุสังกร์กาญจน์ เมื่อปี 2539 ซึ่งถือเป็นแหล่งอ้างอิงสำคัญของนักวิชาการด้านนี้ ระบุว่า “หากแรงงานย้ายถิ่นออกไปค่าจ้างแรงงานไทยที่มีการศึกษาขึ้นพื้นฐานต่ำกว่าเกณฑ์ประถมศึกษา จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 แต่ค่าจ้างของคนไทยที่มีการศึกษามากกว่าเกณฑ์ประถมศึกษาจะลดลง” (Philip Martin, 2007:8)

งานของศราวุธ ไพฑูริย์พงษ์ก็ระบุในทางเดียวกันว่า “การมีอยู่ของแรงงานต่างด้าวถูกพบว่าจะทำให้ค่าจ้างลดลง และจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างค่าจ้าง” (Srawoath Paitoontong, 2007: 15-16)

งานวิจัยของนักวิชาการอื่น ๆ อาทิ งานของ Bryant and Rukumnuaykit (2008) and Kulkornkarn and Potipipit (2007) “จากการศึกษาเชิงประจักษ์และเชิงปริมาณเกี่ยวกับที่มีผลต่อการลดค่าจ้าง ทั้งสองการศึกษายืนยันว่าการโยกย้ายถิ่นคูเหมือจะทำให้ค่าจ้างลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ผลกระทบจะมีขนาดใหญ่มากสำหรับคนงานที่มีอายุน้อยและมีทักษะต่ำ” (Jerrold Huguet, 2011 : 54)

อย่างไรก็ดี ไม่งานทางวิชาการดังกล่าวจะมีผลที่ยังถกเถียงกันอยู่มากเพียงใด แต่งานทุกชิ้นก็ระบุตรงกันว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวมีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานของแรงงานไทยอย่างแน่นอน จุดที่ยังเห็นต่างกันอยู่เพียงแต่ระดับหรือขอบเขตของผลกระทบฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญคือประมาณร้อยละ 3.5 ของค่าจ้างแรงงานในระบบ (ตัวเลขเมื่อปี 2539) ขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่ามีผลกระทบเพียงเล็กน้อย และที่น่าสังเกตรายงานดังกล่าวระบุ

ตรงกันว่าผลกระทบต่อแรงงานที่อายุน้อยหรือผู้เริ่มทำงานและแรงงานไร้ฝีมือนั้น มีนัยสำคัญชัดเจน

ที่น่าสนใจงานวิจัยของ Pracha Vasuprasat พบว่า “ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงในกรุงเทพฯ ลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 จากวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเป็นเพราะแรงงานต่างด้าวมีทักษะต่ำ และมีความสามารถในการต่อรองอ่อนแอลง” (Jerrold Hueget: 2011, p. 54)

3. ภาคธุรกิจและภาคการผลิต

นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวได้นั้น ได้ช่วยให้ภาคการผลิตหลายภาคสามารถอยู่รอดต่อไปได้ในระบบเศรษฐกิจไทย ถือเป็น การต่ออายุให้กับธุรกิจเหล่านี้ ซึ่งก่อนหน้านี้กำลังประสบปัญหาอย่างวิกฤตในการหาแรงงานเข้ามาทำงาน (และด้วยข้อจำกัดของธุรกิจของตน ก็ไม่สามารถเพิ่มค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้นจนสามารถจูงใจให้แรงงานไทยเข้ามาทำงาน) ภาคการผลิตที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากนโยบายนี้ ได้แก่ (1) ประเภทที่ต้องใช้แรงงานหนัก เช่น งานในภาคการเกษตร งานก่อสร้าง งานแบกหาม พนักงานขนส่งสินค้า (2) งานประเภทที่อาจจะไม่สะอาด เช่น งานประเภทประมง งานทำความสะอาด (3) งานประเภทที่ต้องเดินทางจากบ้านเรือนไปนาน ๆ เช่น งานลูกเรือบนเรือประมง และ (4) งานที่คนไทยอาจเห็นเป็นเรื่องยุ่งยากจุกจิก ได้แก่ งานเป็นคนรับใช้ภายในบ้าน

ผลจากนโยบายนี้ได้ช่วยให้ภาคการผลิตดังกล่าวข้างต้นอยู่รอดได้และหลายธุรกิจ ยังคงมีกำไรค่อนข้างสูง ทั้ง ๆ ที่ธุรกิจประเภทนี้ถือว่าเป็น “อุตสาหกรรมตะวันตกดิน” (Sunset Industries) ซึ่งควรจะค่อย ๆ ปรับตัวและสูญหายไปจากประเทศไทย ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมา บริษัทที่ทำธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ ก่อสร้าง การเกษตร เกษตรอุตสาหกรรม สิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า ทำรองเท้า ประมง ฯลฯ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ยังมีกำไรที่ค่อนข้างสูง

4. ระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ในภาพรวม นโยบายการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้นั้น มีผลให้ธุรกิจในสาขาที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวสามารถลดต้นทุนการผลิตลง 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 อันนี้ก็เป็น การกระตุ้นการบริโภคและเป็นการขยายผล (Multiply) ให้มีการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเช่นเดียวกัน เพราะการบริโภคของประชาชน (Private Consumption) ก็เป็นสำคัญในการคำนวณมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

งานของ Philip Martin ซึ่งอ้างผลการศึกษาของ ดร.สมภพ สูงสังกร์กาญจน์ ยืนยันว่า “ในปี พ.ศ.2538 มีแรงงานต่างด้าวประมาณ 750,000 คน ซึ่งทำให้ GDP ของไทยเพิ่มขึ้นครึ่งเปอร์เซ็นต์ ซึ่งเท่ากับ 839 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จาก GDP ของไทยทั้งหมด 168 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในราคาปัจจุบัน และเท่ากับ 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จาก GDP ไทย 120 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในราคาคงที่ปี พ.ศ.2543 ” (Philip Martin, 2007 : 7)

Philip Martin ยังระบุเพิ่มเติมว่า “ในปี พ.ศ.2548 แรงงานต่างด้าวมีประมาณ 1.8 ล้านคน ซึ่งเท่ากับ 5% ของแรงงานจำนวนทั้งหมด 36 ล้านคน ซึ่งแรงงานที่เพิ่มขึ้นนั้นเพิ่มขึ้นจากสองปัจจัย หากเราใช้ความสัมพันธ์ของ SAM – GCE (วิธีที่เคยใช้ในการคำนวณ) ที่ยังมีผลใช้ได้อยู่... เพื่อให้สัดส่วนแรงงานต่างด้าว 2.2 เพิ่ม GDP ของไทยได้ 0.5% แล้วการมีส่วนร่วมของแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับการเพิ่ม GDP ของไทยเกือบเท่ากับ 2.5 เท่าในปี 2548 ... การเพิ่มขึ้นในปี 2548 จะเท่ากับ....1.25 % ของ GDP ของไทย” (Philip Martin: 2007, p.8)

หากพิจารณาในเชิงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือมองในแง่ที่ว่าประเทศไทยต้องการจะเห็นเศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราที่สูงอยู่ ก็เป็นที่ชัดเจนว่านโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทยอย่างแน่นอน ข้อสรุปนี้นักวิชาการทุกฝ่ายเห็นตรงกัน จุดที่อาจจะยังต่างกันก็เพียงเรื่องตัวเลข

อย่างไรก็ดี การมองผลกระทบทางเศรษฐกิจคงต้องดูไปถึงระยะยาวด้วย โดยเฉพาะในแง่ของการรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง น่าจะถือได้ว่าเป็นประเด็นหัวใจของการพัฒนาประเทศไทยในระยะต่อไป รวมทั้งความคาดหวังของฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการจะเห็นประเทศไทยหลุดพ้นจากความเป็นประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Countries)

หากพิจารณาในแง่ของการรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ก็ จะเห็นว่าการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น ส่งผลลบต่อขีด

ความสามารถของประเทศไทยในระยะยาว ในภาพใหญ่ การจ้างแรงงานต่างด้าวได้ทำให้ธุรกิจของประเทศไทยไม่ปรับตัว ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างและกระบวนการผลิตของตนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะที่เป็นอยู่ ถือเป็นภาระที่ภาครัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบอุปทานและอุปสงค์ของแรงงาน และทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของกลไกการตลาด หากปล่อยให้กลไกการตลาดดำเนินไปโดยตัวเอง ผู้ประกอบการก็จะต้องปรับตัวและหันมาแก้ไขระบบการผลิตของตนให้เหมาะสม

เหตุผลที่ทำให้นโยบายนี้ไม่เกื้อหนุนการยกระดับขีดความสามารถของไทยในระยะยาวก็คือ การผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานต่างด้าวได้นั้น ถือเป็นการรักษา “Comfort Zone” ของผู้ประกอบการ, ทำให้คนเหล่านี้ไม่ต้องเจอกับแรงกดดันที่มากขึ้นจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานแล้ว หันมาปรับปรุงระบบ วิธีการและเทคโนโลยีในการผลิตของตนให้เหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขในปัจจุบัน เป็นต้นว่า ใช้เครื่องจักรสมัยใหม่มาทดแทนการจ้างแรงงาน ปรับกระบวนการผลิตให้กระชับขึ้น ลดต้นทุนการผลิตของตนให้เหมาะสม หรือแม้กระทั่งจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อเคลื่อนย้ายฐานการผลิตออกจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้านหรือไปยังประเทศอื่น ๆ ที่มีแรงงานพร้อมพรั่งมากกว่า ผู้ประกอบการยังดันทุรังที่จะคงการผลิตสินค้าดังกล่าวตามระบบเดิมต่อไป ไม่ยอมแม้กระทั่งจะปรับค่าจ้างแรงงานของตนให้สูงขึ้นเพื่อให้ดึงดูดแรงงานไทยเข้ามาทำงาน หากแต่ใช้วิธีการที่เรียกว่า “เอาสิทธิเข้าถู่” ด้วยการกดดันให้รัฐบาลช่วยเหลือด้วยการผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อให้ธุรกิจของตนอยู่รอดต่อไป

หากมองในเชิงเปรียบเทียบ ประเทศที่เข้าสู่ระดับ “ประเทศรายได้ปานกลาง” (Middle Income Countries) จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตของตน เพื่อให้สามารถก้าวไปข้างหน้าได้ ยกกระดับตนเองให้หลุดพ้นจากความเป็นประเทศรายได้ปานกลาง อาทิ ด้วยการใช้เครื่องจักรมากขึ้น พัฒนาทักษะของบุคลากร หรือย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศ แต่กรณีของประเทศไทย บริษัทของไทยที่อยู่ในประเภท “Labour Intensive” ก็ยังการผลิตแบบ “Labour Intensive” ต่อไป การพัฒนาทักษะของแรงงานแทบจะไม่มีอยู่ในบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลาง ระบบอาชีวศึกษาของประเทศไทยก็ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่สามารถจะผลิตบุคลากรที่มีทักษะมากขึ้นป้อนเข้าสู่ระบบได้ บริษัทไทยที่ย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศยังถือมีอยู่น้อยมาก นายธำปนะ ศิริวัฒนภักดี ผู้บริหารของบริษัท ThaiBev เคยให้ทัศนะไว้ว่า บริษัทไทยและคนไทยชอบที่จะอยู่ใน “Comfort Zone” ของตนเองมากกว่าที่จะไปเสี่ยงลงทุนในสภาพแวดล้อมที่ตนเองอาจจะไม่คุ้นเคยในต่างประเทศ ประเทศไทยมีความสะดวกสบาย คน

ไทยไม่จำเป็นต้องคืนรนวนขววย และตลาดของประเทศไทยก็ใหญ่เพียงพอที่จะให้บริษัทไทย มีพื้นที่ทางธุรกิจของตน

นอกจากนั้น มาตรการนี้ทำให้ไทยยังต้องแบกรับธุรกิจที่ในทางเศรษฐศาสตร์ ถือเป็น “ธุรกิจตะวันตกดิน” (Sunset Industries) อยู่ต่อไป แทนที่ประเทศไทยจะค่อย ๆ ถอยห่าง จากธุรกิจประเภทนี้แล้วหันไปหาธุรกิจที่มีอนาคตมากกว่าหรือมีมูลค่าเพิ่ม (Value Added) มากกว่า ในรูปธรรม ผลจากนโยบายนี้ทำให้ผู้ประกอบการไทยไม่ย้ายฐานการผลิตไปยัง ต่างประเทศ แต่ยังคงฐานการผลิตในประเทศไทย และยังคงใช้แย่งชิงทรัพยากรจากส่วนอื่น ๆ ของระบบการผลิตที่หากไม่มีธุรกิจประเภท “ตะวันตกดิน” แล้ว ประเทศไทยอาจจะนำ ทรัพยากรเช่นนี้ไปใช้ประโยชน์ในสาขาอื่น ๆ ได้ รวมทั้งยังลากสังคมไทยให้ต้องมาแบก รับภาระหรือผลข้างเคียง (Side Effects) จากการที่รัฐบาลไทยต้องอนุญาตให้มีการใช้แรงงาน ประเทศไทยอยู่ ผลก็คือ ประเทศไทยยังจมปลักอยู่กับอุตสาหกรรมที่ไม่ควรจะอยู่ในประเทศ ไทย และประเทศไทยต้องประสบกับภาวะการสูญเสียโอกาสหรือ “Opportunity Losses” จาก การที่ไม่ได้ปรับตัวและเคลื่อนตัวเองไปยังธุรกิจที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นหรือต้องการการพัฒนา ทางด้านเทคโนโลยี (Technological Sophistication) มากขึ้น

ผลกระทบทางสังคม

การเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากนั้น ย่อมก่อผลกระทบ ทางสังคมเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน การเข้ามาอยู่ของคนเหล่านี้มีผลต่อองค์ประกอบและรูป โฉมของประชากร (Demographic Composition) ต่อระเบียบทางสังคม (Social Wellbeing) โดยเฉพาะ ปัญหาด้านสาธารณสุข และต่อดุลยภาพด้านชาติพันธุ์ (Ethnic Equilibrium) ของ สังคมไทย ซึ่งเรื่องหลังนี้ถือเป็นเรื่องใหญ่มาก เนื่องจากจะเป็นที่มาของประเด็นปัญหาด้านชาติ พันธุ์ (Ethnic Issues) ความตึงเครียดและความขัดแย้งในสังคมในวันข้างหน้าต่อไป

1. ผลทางด้านประชากร

การเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของคนต่างด้าวถึง 2-3 ล้านคนย่อมมีผลกระทบต่อ รูปโฉมและองค์ประกอบด้านประชากรของไทย แม้คนเหล่านี้มิใช่พลเมือง (Citizen) ของไทย แต่ก็เป็นประชากรไทย และมีส่วนต่อเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทย โดยรวม คนเหล่านี้ต้องมาใช้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ต้องใช้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของไทย ใช้บริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาของไทย รัฐไทยก็จำเป็นต้องให้บริการหรือขยายบริการ ต่าง ๆ ของรัฐให้ครอบคลุมถึงคนเหล่านี้

การเข้ามาอยู่ของคนเหล่านี้ในจำนวนประมาณ 2-3 ล้านคน จะเป็นแบบชั่วคราวหรือหมุนเวียนกันหรือไม่ก็ตาม ก็มีส่วนทำให้ประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 4 - 5 ในแง่บวกก็คือ คนเหล่านี้ทั้งหมดอยู่ในวัยหนุ่มสาวหรือวัยทำงาน เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ก็เข้ามาเป็นกำลังสำคัญในระบบการผลิตของประเทศไทย ดังที่กล่าวข้างต้น ในอีกแง่หนึ่งก็คือ คนเหล่านี้แทบทั้งหมดอยู่ในวัยเจริญพันธุ์ บางส่วนก็แต่งงานมาก่อนแล้วที่จะเข้ามาอยู่ในประเทศไทย อีกบางส่วนก็เข้ามาแต่งงานในประเทศไทย ส่วนมากจะเป็นการแต่งงานกันเองในหมู่แรงงานต่างด้าวด้วยกัน จำนวนหนึ่งก็มีการแต่งงานกับคนไทย โดยที่แรงงานต่างด้าวยังไม่ค่อยเข้าถึงบริการด้านการวางแผนครอบครัว เมื่อมีการแต่งงาน อัตราการมีบุตรจึงมีอยู่สูงมาก จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยมหิดลเมื่อปี 2551 พบว่าแรงงานสตรีชาวพม่าถึงร้อยละ 75.5 จะคลอดบุตรระหว่างที่อยู่ในประเทศไทย (International Organization for Migration – IOM: 2011, p. 6) รายงานของสุทัศน์ ศรีวิไล ซึ่งอ้างผลการศึกษาของหน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขพบว่าขณะนี้มียุติเด็กต่างด้าว (บุตรของแรงงานต่างด้าวประมาณ 1-2 หมื่นคนต่อปี) เพิ่มขึ้นจากที่ขณะนี้มียุติเด็กไร้สัญชาติสะสม 4-5 แสนคน (สุทัศน์ ศรีวิไล: 2556, น. 11)

เมื่อคนเหล่านี้อยู่ในประเทศไทย ก็หมายถึงว่าประเทศไทยจะต้องจัดวางระบบและบริการต่าง ๆ รองรับคนเหล่านี้ หากต้องมีการจัดที่พักรองรับคนประมาณ 2-3 ล้านคน ก็หมายถึงว่าจะต้องมีการจัดห้องพัก หอพักหรือบ้านพักรองรับคนเหล่านี้ทั่วประเทศหลายแสนหน่วย ในระยะ 4-5 ปีหลังจากการแต่งงานของคนเหล่านี้ก็จะต้องมีสถานเลี้ยงเด็กรองรับคนเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ในแทบทุกรายของสตรีที่มีการคลอดลูก ก็ต้องมาใช้บริการของโรงพยาบาลของรัฐในประเทศไทย หลังจากนั้น ทั้งแม่และเด็กก็ต้องเข้ารับบริการทางการแพทย์ เมื่อเข้าสู่วัยการศึกษา เด็กเหล่านี้ก็ต้องเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของรัฐบาลเป็นต้น

ทั้งหมดนี้เป็นภาระสำคัญของภาครัฐไทยในการรองรับประชากรที่เข้ามาอยู่ใหม่ในประเทศไทย จริงอยู่ที่แรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยก็ไม่ได้ส่งลูกของตนเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของรัฐบาลไทย หรือแม้กระทั่งเข้ามาใช้บริการของสถานเลี้ยงเด็ก หากแต่จะดูแลกันเองแบบตามมีตามเกิด แต่จำนวนไม่น้อยก็ยังเข้ามาใช้บริการของรัฐบาล ดังนั้น ภาระของรัฐในการดูแลประชากรใหม่ก็ยิ่งถือว่าหนักพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยยังไม่ได้มั่งคั่งร่ำรวย คนไทยจำนวนไม่น้อยก็ยังไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และยังต้องการการช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่มาก

2. ผลกระทบด้านสาธารณสุข

การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวก่อผลกระทบต่อด้านสาธารณสุขให้กับประเทศไทยมากพอสมควร แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยส่วนใหญ่เริ่มต้นจากการข้ามแดนเข้ามาอย่างผิด

กฎหมาย 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, 2556 : 10)

ประการที่สอง แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ โดยเฉพาะแรงงานผิดกฎหมาย จะหลีกเลี่ยงการเข้ารับบริการทางการแพทย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพราะปัญหาในการสื่อสาร ฐานะทางการเงิน ความหวังเกรงว่าตนเองจะถูกจับกุมดำเนินคดี และความรู้สึกที่ว่าตนเองจะได้รับการเลือกปฏิบัติจากบุคลากรด้านสาธารณสุขของไทย หากมีการเจ็บป่วย ก็มักจะซื่อยามารับประทานเอง คนเหล่านี้จะเดินทางไปพบแพทย์ก็ต่อเมื่อตนเองเจ็บป่วยหนักมากแล้ว หรือประสบอุบัติเหตุร้ายแรง (ไทยโพสต์, 30 ธันวาคม 2556) ดังนั้น คนเหล่านี้จึงอยู่ในภาวะอนาถย่ำต่ำ ไม่มีระบบป้องกันดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพ และถือเป็น กลุ่มเสี่ยงมากในทางการสาธารณสุข คนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยจึงเป็นพาหะของโรคและสามารถแพร่ขยายการระบาดของโรคต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ เด็กเกิดใหม่จากครอบครัวของแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยไม่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคอย่างครบถ้วน ขณะเดียวกัน ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข ไม่มีระบบการวางแผนครอบครัวที่ดีและขาดการเข้าถึงอุปกรณ์ด้านการวางแผนครอบครัว อัตราการมีลูกของคนเหล่านี้จึงอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก

แม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะไม่ค่อยเข้ามาใช้บริการทางการแพทย์ เว้นผู้ป่วยหนักและผู้ประสบอุบัติเหตุร้ายแรง โดยที่จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก และมีอัตราการมีบุตรสูง จำนวนเด็กเกิดใหม่มีมาก ก็ทำให้บริการของโรงพยาบาลรัฐในประเทศไทยที่คนต่างด้าวอยู่กันหนาแน่น ก็ต้องรับภาระหนักในการให้บริการแก่แรงงานต่างด้าว งานวิจัยของสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข (*hiso.or.th: thai2013_25/pdf*) พบว่าปัญหาที่โรงพยาบาลของรัฐประสบเหมือน ๆ กันในเรื่องแรงงานต่างด้าวได้แก่

1. บุคลากรไม่เพียงพอให้บริการทั้งคนไทยและคนต่างด้าว
2. มีปัญหาการสื่อสารกับคนต่างด้าว

3. อัตราการครองเตียงผู้ป่วยในของคนต่างด้าวสูง โรงพยาบาลไม่สามารถเก็บเงินจากผู้ป่วยเหล่านี้ที่เป็นแรงงานได้คืน เพราะไม่มีหลักประกันสุขภาพ

4. แรงงานต่างด้าวที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจเรื่องการเลือกสถานพยาบาลและการใช้สิทธิ

5. พบทั้งโรคติดเชื้อและโรคเรื้อรังในแรงงานต่างด้าว เช่น วัณโรคที่ดื้อยา โรคเท้าช้าง มาเลเรีย เบาหวาน ความดันโลหิตสูง และโรคเอดส์ เป็นต้น

6. อนามัยของแม่และเด็กมีปัญหา

จริงอยู่ที่ทางการไทยได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนต้องผ่านการตรวจสุขภาพและต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพ โดยได้ใช้นโยบายดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2539 และต่อมาเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ เปิดให้แรงงานต่างด้าวสามารถซื้อประกันสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุขได้ ในอัตราคนละ 2,200 บาทต่อคนต่อปี ทั้งตัวแรงงานและบุตรหลาน โดยไม่เลือกว่าผู้ทำประกันนั้นจะเป็นผู้เข้าเมืองถูกหรือผิดกฎหมาย แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยยังเลือกที่จะอยู่นอกระบบประกันสุขภาพ โดยเฉพาะแรงงานที่ผิดกฎหมาย อันหมายถึงว่าภาระการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่คนเหล่านี้ยังคงอยู่กับรัฐบาลเป็นสำคัญ ค่าใช้จ่ายที่เบิกไม่ได้จากการเข้ามาใช้บริการทางการแพทย์ของแรงงานต่างด้าวยังอยู่ในอัตราที่สูงมาก

ในงานศึกษาของสุทัศน์ ศรีวิไล ซึ่งสำรวจข้อมูลจากโรงพยาบาลของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่กันค่อนข้างหนาแน่น จำนวน 8 โรงพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลศรีสังวาลย์ โรงพยาบาลสมเด็จพระเจ้าตาก (จังหวัดตาก) โรงพยาบาลระนอง (จังหวัดระนอง) โรงพยาบาลเชิงรายนุเคราะห์ (จังหวัดเชียงราย) โรงพยาบาลนครพิงค์ (จังหวัดเชียงใหม่) โรงพยาบาลแม่สอด (จังหวัดตาก) โรงพยาบาลสังขละบุรี (จังหวัดกาญจนบุรี) และโรงพยาบาลราชบุรี (จังหวัดราชบุรี) ระหว่างปี 2553 – 2555 มีการใช้งบประมาณสำหรับการดูแลสุขภาพกลุ่มผู้ป่วยแรงงานต่างด้าว เป็นมูลค่ารวม 713,044,085 บาท เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้ 259,631,194 บาท คิดเป็นร้อยละ 36.4 (สุทัศน์ ศรีวิไล: 2556, น. ง)

3. การก่อตัวของชุมชน (แรงงาน) ต่างด้าว

การเข้ามาอยู่ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยแบบที่เป็นอยู่นั้น ได้ทำให้เกิดการกระจุกตัวของชุมชนของแรงงานต่างด้าวอยู่ในหลายพื้นที่ ที่อยู่กันหนาแน่นมาก ๆ ได้แก่ ระนอง ตาก สมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม พื้นที่เหล่านี้มีประชากรแรงงานต่างด้าวหลายหมื่นคน บาง

พื้นที่อาจจะมากถึงว่าหนึ่งแสนคน เฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เขตที่แรงงานต่างด้าวอยู่กันหนาแน่นและมีจำนวนในแต่ละเขตราวหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ได้แก่ เขตราชบุรี บุรณะ บางนา มีนบุรี และพุทธมณฑล การที่มีการกระจุกตัวของแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เหล่านี้ มีเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากความต้องการแรงงานในพื้นที่เหล่านี้ เนื่องจากเป็นเขตของที่ตั้งโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มหลักที่ใช้แรงงานต่างด้าว เหตุผลสำคัญอีกประการก็คือ เขตเหล่านี้เป็นเขตที่อยู่อาศัยที่ราคาเช่าที่พักรังไม่แพง แรงงานต่างด้าวพอจะอยู่ในวิสัยที่จะอาศัยเช่าอยู่ได้ อาทิ ค่าเช่าห้องพักแถบชานกรุงของกรุงเทพมหานครของแรงงานต่างด้าว ซึ่งอยู่กันแบบครอบครัว จะอยู่ในอัตราประมาณ 1,000 – 1,500 บาท เป็นต้น (สมพงศ์ สระแก้ว: 2553, น. 1) นอกจากนี้ ก็เป็นเพราะสภาพแวดล้อมของพื้นที่เหล่านี้ที่ออกจะ “เกื้อกูล” ต่อการอยู่อาศัยของคนต่างด้าว

สภาพการณ์แวดล้อมที่เกื้อกูลต่อการอยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวก็คือ ความรู้สึกอบอุ่นของแรงงานต่างด้าวที่ต้องจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนมาเป็นเวลานาน ๆ การที่คนจากบ้านเกิดเมืองนอนเดียวกันมาอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมากนั้น เป็นความอบอุ่นอย่างยิ่ง ช่วยลดความเหงาและการคิดถึงบ้าน คนเหล่านี้ได้มีโอกาสพูดภาษาของตน ได้มีโอกาสพบเพื่อน ญาติพี่น้องหรือคนจากบ้านเดียวกัน ได้มีโอกาสที่จะรับประทานอาหารที่เป็นอาหารพม่า (ลาวหรือกัมพูชา) แท้ ๆ สามารถไปร้านตัดผมหรือร้านค้าที่คุ้นเคยกับแรงงานพม่า ลาวและกัมพูชา. มีธนาคารหรือสถานประกอบการที่คุ้นเคยกับการให้บริการแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในเรื่องการโอนเงินรวมทั้งมีองค์กรต่าง ๆ ของภาคประชาสังคมที่ดูแลช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวในด้านต่าง ๆ อาทิ การดูแลเด็กเล็ก สถานที่เรียนหนังสือ การช่วยเหลือด้านสุขภาพและอนามัย การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายหรือสิทธิแรงงาน การให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ นอกจากนี้ พื้นที่เหล่านี้หลายพื้นที่ยังมีป้ายโฆษณา ป้ายร้านค้า หรือแม้กระทั่งป้ายบอกเส้นทางที่เป็นภาษาของแรงงานต่างด้าว

กล่าวได้ว่าความเป็น “ชุมชน” (Community) ของแรงงานต่างด้าวได้เกิดขึ้นแล้วในหลายพื้นที่ในประเทศไทย ชุมชนเหล่านี้มีขนาดใหญ่พอสมควร กำลังจะมีความสมบูรณ์หรือความสะดวกสบายที่ครบวงจรมากขึ้น อันเป็นธรรมชาติของชุมชน การเป็นชุมชนของแรงงานต่างด้าวนั้น จะยังเป็นแรงดึงดูดใจในทางจิตวิทยาที่จะยังทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามา จะทำให้แรงงานต่างด้าอรุ่นใหม่ ๆ มุ่งหน้ามายังพื้นที่เหล่านี้ เป็นการเสริม (Reinforce) ความเป็นชุมชนของแรงงานต่างด้าวให้มีความยั่งยืนต่อไป

การเป็นชุมชน มีบรรยากาศที่อบอุ่นและค่อย ๆ มีการพัฒนาเพื่อให้ความสะดวกสบายมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็ทำให้ชุมชนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็น “ย่าน” ที่อยู่ถาวรของ

แรงงานต่างด้าว คนใหม่ ๆ ที่เดินทางเข้ามาทำงานในพื้นที่นี้ก็มักเลือกที่จะเข้าไปอยู่ในอาศัยในพื้นที่นี้ สภาพที่เป็นอยู่จึงปรากฏความเป็นชุมชนกึ่งถาวรหรือถาวร เป็นเมืองหรือย่านของคนเมียนมาร์หรือกัมพูชาขนาดเล็ก หรืออาจจะเรียกว่า “Little Myanmar” หรือ “Little Cambodia” แล้ว ปรากฏการณ์เช่นนี้ในทางสังคมวิทยา หากมิได้รับการแก้ไข ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิด “ชุมชนของชนกลุ่มน้อย” ขึ้นในสังคมไทย

รายงานของ International Organization for Migration (IOM) ซึ่งอ้างผลการสำรวจของสถาบันวิจัยสังคมและประชากรของมหาวิทยาลัยมหิดลเมื่อปี 2551 พบว่า ขณะนี้ (เมื่อปี 2551) แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยเฉลี่ยแล้วได้อยู่ในประเทศไทยมาแล้ว 5.3 ปี เฉพาะที่จังหวัดตากและเชียงใหม่ ค่าเฉลี่ยคือ 9 ปี IOM ให้ความเห็นด้วยว่า “เด็กบางคนที่เกิดและได้รับการศึกษาในประเทศไทยไม่น่าจะออกจากประเทศโดยสมัครใจ ตามความจริงแล้ว แรงงานต่างด้าวจำนวนมากได้อยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานและอาจไม่เลือกที่จะกลับประเทศบ้านเกิด” (IOM, 2012: 6)

ผลกระทบทางความมั่นคง

ด้านความมั่นคงพบว่า แรงงานต่างด้าวลบหนึ่เข้าเมือง มีภาษา วัฒนธรรมเป็นของตนเอง โดยส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเข้ามาหาเลี้ยงชีพและเมื่อมีเงินเหลือจะส่งกลับไปประเทศของตนจึงอาจไม่ได้มีจิตสำนึกที่จะระลึกลึถึงคุณของแผ่นดินของเจ้าของประเทศแต่อย่างใด ในช่วงที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาอาชญากรรม การชกชิงปล้นฆ่าคนไทย และปัญหาขอทานเร่ร่อน ซึ่งกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของคนไทย และยังก่อให้เกิดปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด โดยเฉพาะในหมู่แรงงานต่างด้าว ซึ่งหากยังไม่สามารถควบคุมได้ในอนาคตอันใกล้ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้อาจจะกลายเป็นพาหะลำเลียงยาเสพติดเข้ามาในประเทศอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังได้พบอีกพฤติกรรมหรือแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคือการสวมบัตรประชาชนไทย นอกจากนี้ยังมีใบอนุญาตขับขีรถจักรยานยนต์ชั่วคราว ซึ่งกระบวนการสวมบัตรดังกล่าวนี้นับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของชาติ และน่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยดำเนินการให้โดยมิชอบซึ่งคาดกันว่าจะมีคนต่างด้าวใช้วิธีการอย่างนี้เป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

หากพิจารณาการดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวจะเห็นว่า นโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวถูกกำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดด้านความมั่นคงและแนวคิดด้านเศรษฐกิจ ในสถานการณ์หนึ่งรัฐอาจใช้แนวคิดด้านความมั่นคงเป็นตัวนำ แต่เมื่อบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไป รัฐก็อาจใช้แนวคิดด้านเศรษฐกิจเป็นตัวนำเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าประเด็นด้านความ

มั่นคงของประเทศยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐให้ความสำคัญมาโดยตลอด แม้ว่าบางครั้งอาจไม่ได้หยิบยกขึ้นมาเป็นนโยบายหลักในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวก็ตาม หากพิจารณาในประเด็นด้านความมั่นคงจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาถูกปฏิบัติภายใต้วิถีคิด 3 แนวคิด แนวคิดแรกได้แก่ แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) แนวคิดนี้มองว่าแรงงานต่างด้าวอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทยไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรมหรือปัญหาการระบาดของโรค ดังนั้นแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานจึงเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องจับตัวส่งออกนอกประเทศ หรือต้องให้นายจ้างมาประกันตัวเพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวคนนั้นชั่วคราว โดยหน่วยงานที่ทำงานภายใต้แนวคิดนี้เช่นสภาความมั่นคงแห่งชาติสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกระทรวงมหาดไทย

ส่วนแนวคิดความมั่นคงของบุคคล (Humanitarian Security) จะมองว่าผู้ใช้แรงงานทั่วโลกคือพี่น้องกันไม่ว่าจะเป็นชนชาติใด ก็ตามแรงงานทุกคนมีสิทธิเสมอภาคมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน จึงไม่ควรถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกแบ่งแยกกีดกันเพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติหรือสีผิว โดยหน่วยงานที่ปฏิบัติงานภายใต้แนวคิดนี้ได้แก่ องค์กรเอกชนและองค์กรแรงงานร้านแห่งประเทศไทยส่วนแนวคิดสุดท้าย คือแนวคิดทุนนิยมเสรี แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของนักธุรกิจและผู้ประกอบการที่มองว่ามีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อความเติบโตและอยู่รอดของธุรกิจตนเอง เพราะเห็นว่ามีปัญหาขาดแคลนแรงงานบางอย่างที่คนไทยไม่ทำหรือหากคนไทยทำได้ยาก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากลุ่มนักธุรกิจและหอการค้าจังหวัดถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา กลุ่มดังกล่าวได้ผลักดันให้รัฐบาลแก้ไขมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่น การขอให้จัดตั้งศูนย์บริการครบวงจรจดทะเบียนในจุดเดียว การขอให้ลดหรือเลิกเงินค่าประกันตัวแรงงานต่างด้าว และการขอให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ หรือผ่อนผันการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำชั่วคราว เป็นต้น

เมื่อการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวถูกกำหนดขึ้นภายใต้การปะทะกันของแนวคิดที่แตกต่าง ทำให้การปฏิบัติงานที่ผ่านมามีลักษณะการทำงานตามจารีตที่ปฏิบัติกันไปตามตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้เป็นระยะๆ ตามกระแสที่เกิดขึ้นของโลกส่งผลให้ภาพรวมของการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผลให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นปัญหาที่มีอยู่ในสังคมไทยและยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควรเมื่อภาพของปัญหาดังกล่าวยังมีความพัวพันไม่ชัดเจน เช่นนี้ จึงส่งผลให้คนในสังคมส่วนใหญ่ยังมองว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก

สรุป

การศึกษาในบทที่ 3 เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า นโยบายการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้น เป็นผลดีต่อการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในห้วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อย่างปราศจากข้อสงสัย การใช้แรงงานต่างด้าวได้ช่วยให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องสามารถลดต้นทุนการผลิตของตน ทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยของไทยต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเป็นผลดีต่อการส่งออกและการบริโภค (Consumption) ภายในประเทศ ในแง่ของการส่งออก การจ้างแรงงานต่างด้าวได้ช่วยให้สินค้าของไทยสามารถขายในต่างประเทศได้มากขึ้น นำรายได้เข้าประเทศมากขึ้น ซึ่งจะช่วยรักษาการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในแง่ของการบริโภคภายในประเทศ การจ้างแรงงานต่างด้าวก็ได้ช่วยให้ต้นทุนการผลิตภายในประเทศลดลง ทำให้ราคาสินค้าในท้องตลาดไม่แพงจนเกินไป และช่วยให้การบริโภคภายในขยายตัวขึ้น ซึ่งก็จะเป็นผลดีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากมองในเชิงที่ให้ความสำคัญกับการรักษาตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ การใช้นโยบายนี้ก็เป็นเรื่องที่ต้อง

อย่างไรก็ดี การใช้นโยบายนี้อย่างต่อเนื่องไม่เป็นผลดีต่อการรักษาหรือส่งเสริมขีดความสามารถการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว การใช้นโยบายนี้เป็นการรักษา “พื้นที่อบอุ่น” (Comfort Zone) ของผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการปลอดภัยจากแรงกดดันด้านปัญหาแรงงานและไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวหรือปรับโครงสร้างการผลิตของตน นโยบายนี้จะทำให้ระบบการผลิตภายในประเทศไทยยังอาศัยค่าแรงราคาถูก ๆ เพื่อความอยู่รอดของตน ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องลดการใช้แรงงานและหันไปใช้เครื่องจักรในการผลิตให้มากขึ้น (Mechanization) ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับระบบการบริหารของตน ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนานวัตกรรม (Innovation) และไม่เห็นความจำเป็นที่จะย้ายฐานการผลิตออกไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะการย้ายไปยังประเทศที่มีความพร้อมด้านแรงงาน การใช้นโยบายนี้อย่างต่อเนื่องจึงเป็นการฝืนธรรมชาติของการพัฒนาประเทศและไม่เอื้อต่อการปรับตัวและการพัฒนาประเทศในระยะยาว

นอกจากนั้น การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวยังส่งผลกระทบต่ออย่างชัดเจนต่อแรงงานไทย นโยบายนี้เป็นการเพิ่มอุปทานของแรงงานหรือจำนวนแรงงานในระบบ ทำให้นายจ้างมีตัวเลือกมากขึ้น เมื่อมีตัวเลือกมากขึ้น นายจ้างก็หันไปจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่า เนื่องจากเป็นแรงงานที่มีค่าแรงถูกกว่า ไม่ตั้งเงื่อนไขหรือเรียกร้องสิทธิประโยชน์มาก ไม่มีเรื่องให้นายจ้างต้องรำคาญใจมาก เมื่อนายจ้างหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ก็เป็นการแย่งงานไปจากแรงงานไทย นอกจากนั้น ผลจากการเพิ่มอุปทานของแรงงานในระบบก็ทำให้อัตราค่าจ้างของแรงงานไทยไม่ขยับขึ้นหรือขยับขึ้นช้าลง แรงงานไทย ซึ่งถือเป็นคนส่วนล่างสุดของสังคมและอยู่ในฐานะที่อ่อนแอ (Vulnerable) อยู่แล้วจึงไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศหรือการที่ประเทศ

เจริญขึ้นหรือร่ำรวยขึ้น ชวนให้เกิดคำถามว่าแนวทางการพัฒนาประเทศนั้น ได้ช่วยยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะคนส่วนล่างสุดหรือไม่

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

ผลจากการที่ผู้ประกอบการมีกำไรมากขึ้นขณะที่แรงงานมีรายได้ลดลงนั้น ก็คือ ช่องว่างทางเศรษฐกิจภายในสังคม นโยบายนี้จะยิ่งทำให้คนรวยในประเทศไทยร่ำรวยมากขึ้น ขณะที่คนจนจะยิ่งยากจนลง ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมในสังคมไทยจะยิ่งเลวร้ายลง

ในแง่ของสังคมนั้น การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากและต่อเนื่องยาวนาน ย่อมหมายถึงจำนวน “ประชากร” (คนละความหมายกับ “พลเมือง”) ที่เพิ่มขึ้น ต้องมาเบียดแทรกใช้ทรัพยากรหรือสาธารณูปโภคที่มีไว้รองรับพลเมืองของไทย ใช้บริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาของไทย และที่สำคัญทุกคนเหล่านี้ตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร ก็หมายถึงว่าประเทศไทยจะต้องเข้าสู่ขั้นตอนการบูรณาการและผสมกลมกลืนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งเป็นเรื่องทีละเอียดอ่อนและมีความยุ่งยากมากทีเดียว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวม ทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคม นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวก่อผลดีในระยะสั้น ในแง่การกระตุ้นหรือรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในระยะเวลาหนึ่ง นโยบายนี้ก็ถือเป็นนโยบายที่ดี สมควรดำเนินการ แต่ในระยะยาว นโยบายนี้จะไม่เกื้อหนุนการพัฒนาประเทศ นโยบายนี้ไม่เกื้อหนุนให้ภาคการผลิตต่าง ๆ ของประเทศไทยมีการปรับตัว ก้าวให้พ้นจากระบบ “Labour Intensive” และสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งเป็นเรื่องทีจำเป็นในการที่จะพัฒนาประเทศในระยะยาว นอกจากนั้น หากมองในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง นโยบายนี้จะยิ่งทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ทำให้คนรวยยิ่งรวยมากขึ้นและคนจนยิ่งยากจนลง อันจะเป็นที่มาของปัญหาทางสังคมและการเมืองในประเทศไทยอีกนานับประการ และที่สำคัญที่สุดก็คือประเทศไทยจะต้องระมัดระวังมิให้แรงงานเหล่านี้จำนวนมากตกค้างอยู่ในประเทศไทย การปล่อยให้คนจำนวน 1 - 2 ล้านคนตกค้างอยู่ในประเทศไทยจะมีใช้วิธีการเพิ่มประชากรอย่างปกติทั่วไปเท่านั้น หากแต่จะทำให้เกิดสภาพทางชาติพันธุ์ที่หลากหลาย อันจะทำให้เกิดช่องว่าง การเสียดทาน และอาจจึงกับเกิดความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ในประเทศไทยขึ้นมาอีก

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้าง ต่างชาติเมื่ออพยพย้ายกลับถิ่นฐาน

การศึกษาในบทที่ 4 มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทยเมื่อย้ายกลับประเทศบ้านเกิด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด โดยมีลำดับการศึกษาดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหา
2. แนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างชาติเมื่ออพยพย้ายกลับถิ่นฐาน
3. สรุป

วิเคราะห์ปัญหา

จากการพยากรณ์จำนวนประชากรไทยของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าปี 2568 และ 2578 ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ 66.3 และ 65.3 ล้านคนตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยจะมีประชากรสูงสุดในปี 2568 จำนวนเพียง 66.3 ล้านคนเท่านั้น และจากนั้นจะค่อยค่อยลดลงจนเหลือ 65.3 ล้านคนในปี 2578 และโครงสร้างของประชากรจะแตกต่างกันไปมาก หมายความว่าสังคมไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ จำนวนประชากรที่อายุเกิน 60 ปี จะมากกว่าร้อยละ 20 ในขณะที่ประชากรในวัยแรงงานจะลดลง รวมทั้งเยาวชนที่เกิดใหม่จะลดลงมากด้วย ทำให้ในแต่ละปีจะมีผู้เกษียณอายุมากกว่าแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน

สภาพดังกล่าวจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งในภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคการก่อสร้าง และภาคบริการ ความจริงปัจจุบันก็ปรากฏปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคต่างๆอยู่แล้ว เพียงแต่ขณะนี้สามารถจัดหาแรงงานจากเพื่อนบ้านมาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ แต่ถ้าในอนาคตบรรดาเพื่อนบ้านยกระดับการพัฒนาประเทศมากขึ้นและจากการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน แรงงานในประเทศเพื่อนบ้านสามารถหางานในประเทศของตนได้โดยไม่ต้องมาเสี่ยงกับการทำงานในประเทศไทย ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทยก็จะปรากฏรุนแรงยิ่งขึ้นกว่านี้อีกมาก

จากการสำรวจแรงงานของกระทรวงแรงงานในช่วงไตรมาสแรกของปี 2559 พบว่ามีประชากรคนไทยอยู่ในวัยทำงานหรือมีอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 55.5 ล้านคน ซึ่งเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 38.3 ล้านคน คิดเป็น 70.42% ของประชากรในวัยทำงานทั้งหมด โดยจำแนกตามอุตสาหกรรมที่สำคัญที่ใช้แรงงานมากที่สุด ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม 11.2 ล้านคน ภาคอุตสาหกรรมค้าปลีก-ค้าส่ง 6.4 ล้านคน ที่พักแรม 2.7 ล้านคน ก่อสร้าง 2.6 ล้านคน การบริหารราชการ 1.6 ล้านคน ขนส่ง 1.3 ล้านคน

เนื่องจากได้มีแรงงานต่างชาติได้เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันรัฐบาลได้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชาและเวียดนาม ที่เข้ามาแบบผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากจากการที่มีอาณาเขตภูมิประเทศติดต่อกัน สภาพเศรษฐกิจของประเทศต้นทาง และจากนโยบายขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้นของประเทศไทยจึงเป็นแรงจูงใจให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้หลั่งไหลกันเข้ามาทำงานในประเทศไทย และในปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งมีฝีมือและไร้ฝีมือ ส่งผลให้นายจ้างและสถานประกอบการจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเหล่านั้นเข้ามาทำงาน รัฐบาลเห็นว่าการที่ปล่อยให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายนั้นจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงได้ดำเนินการเพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเหล่านั้น โดยมีผลการดำเนินงานพอสรุปเฉพาะในส่วนของแรงงานก่อสร้างได้ดังนี้คือ

1. ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ได้เปิดให้แรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ มาขึ้นทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ (one stop service) และได้ประสานประเทศต้นทางแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ เพื่อเร่งดำเนินการตรวจสัญชาติแรงงานต่างชาติ จากข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2558 มีนายจ้างแจ้งบัญชีรายชื่อแรงงานต่างชาติเพื่อเข้ารับการตรวจสัญชาติแล้ว จำนวน 582,273 คน มีแรงงานต่างชาติผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจำนวน 276,008 คน และจากการที่เปิดให้แรงงานต่างชาติรับบัตรใหม่เพื่ออยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว สิ้นสุด ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2558 มีแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ มาขอรับบัตรใหม่ จำนวน 1,049,326 คน จากนายจ้าง จำนวน 187,977 ราย

2. จัดระบบการจ้างคนต่างชาติ 3 สัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ซึ่งประเทศไทยได้เจรจาแก้ไขความตกลงว่าด้วยการข้ามแดน กับทั้งสามประเทศดังกล่าว

3. นำเข้าแรงงานต่างชาติสัญชาติเวียดนาม ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการจดทะเบียนจากกรมแรงงาน

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างชาติเมื่ออพยพย้ายกลับถิ่นฐาน

จากข้อเท็จจริงที่เป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า แรงงานก่อสร้างต่างชาติมีความจำเป็นต่อตลาดแรงงานก่อสร้างในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยทำงานในงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ โดยเฉพาะงานหนักประเภท 3D คือ งานสกปรก (dirty) งานยาก (difficult) และงานเสี่ยงอันตราย (dangerous) และทั้งแรงงานต่างชาติยังมีความขยันอดทนในการทำงาน ทำให้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าในอนาคตอันไม่แน่นอนต่อไปจากนี้ จากการพัฒนาและเจริญเติบโตของประเทศเพื่อนบ้าน จะส่งผลให้แรงงานต่างชาติดังกล่าวยังคงคิดที่จะทำงานในประเทศไทยต่อไปหรือไม่อย่างไร และมีปัจจัยอะไรบ้างที่จะมีผลต่อแรงงานต่างชาติในการที่จะทำงานก่อสร้างต่อไปในประเทศไทย ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ นั้นทางผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลจากทั้งตัวแรงงานต่างชาติเอง และจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ และต้องเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและกฎหมายของทางประเทศไทยด้วย

จากการสัมภาษณ์พูดคุยและสอบถามข้อมูลจากทั้งตัวนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการก่อสร้างเท่าที่พอจะได้รับความร่วมมือและยินดีให้ข้อมูลนั้น พอจะสรุปเป็นแนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างชาติได้เป็นดังนี้ คือ

ทางฝ่ายนายจ้าง

1. นายจ้างส่วนมากให้คำตอบว่าไม่สามารถหาแรงงานก่อสร้างคนไทยได้เพียงพอจึงต้องใช้แรงงานต่างชาติ
2. แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงาน ได้มาจากหลายทาง เช่น การชักชวนกันมาทั้งจากตัวแรงงานต่างชาติเองและหัวหน้างานที่เป็นแรงงานต่างชาติไปชักชวนมา การจัดหาแรงงานต่างชาติผ่านนายหน้าพามาเข้าทำงาน การรับสมัครเองหน้างาน การที่บริษัทรับจากคนงานที่ขออนุญาตถูกต้องโดยการพิสูจน์สัญชาติและการทำพาสปอร์ต
3. บริษัทส่วนมากจะใช้วิธีดูแลเรื่องสวัสดิการ ความเป็นอยู่ที่ดี การทำประกันเพิ่มเติมจากมาตรฐานที่มี มีการจัดให้มีการทำงานล่วงเวลา มีการตัดเหมาช่วง มีการเพิ่มค่าแรง ให้มีงานต่อเนื่อง และให้แรงงานต่างชาติรู้สึกว่ามีคามมั่นคง ในการที่จะดึงดูดให้แรงงานนั้นๆทำงานกับบริษัทนานๆ
4. เมื่อสอบถามถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานก่อสร้างขาดแคลนในภาพรวมเพื่อลดการใช้แรงงาน ทุกบริษัทให้ข้อมูลตรงกันว่า จะต้องใช้เครื่องจักรให้มากขึ้น ใช้เทคโนโลยีด้าน Prefabrication System เข้ามาช่วย ใช้ระบบ Dry process ให้มาก เช่น ผนังสำเร็จรูปและห้องน้ำสำเร็จรูป เป็นต้น

5. เมื่อสอบถามถึงปัญหาในการใช้แรงงานต่างชาติ จะได้คำตอบดังต่อไปนี้ ปัญหาจากตำรวจและหน่วยงานต่างๆ ปัญหาการขออนุญาตย้ายหน่วยงาน ปัญหาแรงงานระหว่างเดินทางกลับประเทศแล้วกลับเข้ามาใหม่ ปัญหาแรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่สนใจว่าผิดกฎหมาย

6. เมื่อสอบถามถึงความต้องการให้ทางราชการควรปรับปรุงอะไรบ้าง ได้คำตอบดังต่อไปนี้ ควรลดค่าใช้จ่ายในการนำเข้าและขออนุญาตทำงาน ให้เพิ่มความสะดวกในการนำเข้าแรงงาน ให้กวดขันตำรวจและเจ้าหน้าที่ในการเรียกรับเงินจากแรงงานที่ผิดกฎหมาย ให้มีหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบปัจจุบันมี 13หน่วยงาน ขอให้ออกใบอนุญาตทำงานและการย้ายเขตทำงานให้สะดวกขึ้น และการให้สวัสดิการที่ดีขึ้นให้เทียบเท่าแรงงานไทยเช่นประกันสังคม เจ้าหน้าที่แต่ละพื้นที่ให้ข้อมูลแตกต่างกัน ประกาศข้อกำหนดต่างๆขอให้ชัดเจนและทั่วถึงมากขึ้น การขออนุญาตไม่ต้องออกไปนอกประเทศ

ทางฝ่ายแรงงานต่างชาติ

1. เมื่อสอบถามว่าทำไมจึงเข้ามาทำงานในประเทศไทย ได้คำตอบไปในแนวทางเดียวกันว่า ไม่มีงานทำในบ้านเกิด ต้องการรายได้เพิ่ม และต้องการมีสภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2. ระยะเวลาในการเข้ามาทำงานมีตั้งแต่ 3 ปี ไปจนถึง 20 ปี

3. เมื่อสอบถามถึงปัญหาในการทำงานในประเทศไทยได้รับคำตอบดังต่อไปนี้ ทำใบอนุญาตใช้เงินเยอะ การเดินทางในประเทศใช้เอกสารหลายตัว การเดินทางกลับประเทศมักถูกเรียกรับเงินแม้เอกสารจะถูกต้อง การต่ออายุใบอนุญาตอยากต่อแล้วอยู่ได้นานนาน

4. เมื่อถามถึงปัจจัยดึงดูดให้ทำงานในบริษัทที่ทำงานอยู่ ได้คำตอบดังนี้ ได้เงินตรงเวลา ค่าแรงดี ที่พักน้ำไฟฟ้าฟรี การเดินทางมีรถรับส่ง หัวหน้างานดี มีงานทำต่อเนื่อง ที่พักใกล้ที่ทำงาน

5. เมื่อสอบถามว่าจะกลับประเทศบ้านเกิดหรือไม่ถ้ามีงานในประเทศไทยบ้านเกิด คำตอบยังกำกึ่งว่าจะกลับหรือไม่ยังต้องมีปัจจัยเพิ่มเติมเพื่อพิจารณา

6. ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้แรงงานต่างชาตินกลับประเทศ มีคำตอบที่เป็นตัวกำหนดคือ ค่าตอบแทน ภาวะเศรษฐกิจที่บ้านเกิด การเมืองภายในประเทศที่ต้องสงบ การกลับไปหาครอบครัว การศึกษาของลูก อายุมากขึ้น เปิดกิจการตัวเองที่บ้านเกิด รายได้ต้องไม่น้อยกว่าเดิม

7. เมื่อสอบถามว่าถ้าจะทำงานที่ประเทศไทยต่อท่านต้องการให้นายจ้างทำอย่างไร คำตอบที่ได้คือ เพิ่มค่าตอบแทน ให้นายจ้างอำนวยความสะดวกเรื่องหนังสือเดินทาง เพิ่มสวัสดิการด้านประกันสังคม ประกันชีวิต บ้านพัก มีงานทำต่อเนื่อง จ่ายเงินให้ตรงเวลา

8. เมื่อสอบถามเกี่ยวกับปัญหาจากทางราชการ คำตอบเป็นไปในแนวทางเดียวกันคือ ควรปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้ ค่าใช้จ่ายในการขออนุญาต การตรวจคนเข้าเมืองและการตรวจ

เอกสารเข้าออก ลดความสับสนในแบบฟอร์มการต่ออนุญาตทำงาน ควรมีปริมาณเอกสารที่ใช้ ลงทะเบียนให้น้อยลง เพิ่มระยะเวลาให้มากขึ้นในการต่ออายุ1ครั้ง การเปลี่ยนนายจ้างให้ง่ายขึ้น ให้ มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน ไม่อยากให้มีตำรวจมาเก็บค่าใช้จ่ายที่ผิดกฎหมาย ให้มีการ รักษาพยาบาลที่เท่าเทียมแรงงานไทย

สรุป

การศึกษาในบทที่ 4 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวทางการ บริหารจัดการการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทยเมื่อย้ายกลับประเทศบ้านเกิด เพื่อให้ เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด ผลการศึกษา ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยสรุปได้ว่า การปรับตัว เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในส่วน ของทางราชการก็ควรต้องมีการพิจารณาปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันสมัยและใช้ได้จริงและมีความ สะดวกในการบังคับใช้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ในส่วนของนายจ้างก็ต้อง ปรับปรุงวิธีการจ้าง วิธีการทำงาน ปรับปรุงค่าจ้างและสวัสดิการให้เหมาะสมซึ่งต้องเป็นธรรมทั้ง แรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ ตลอดจนต้องเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรและวัสดุสำเร็จรูปจาก โรงงานให้มากขึ้นเพื่อลดการใช้แรงงานหน้างานให้น้อยลงเป็นการลดต้นทุนเนื่องจากไม่ว่าอย่างไร ในอนาคตแรงงานย่อมหาได้ยากและต้องแข่งขันกับงานในภาคอื่นอย่างแน่นอน ในส่วนของ แรงงานต่างชาติก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมของประเทศเจ้าบ้านและต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎหมายและระเบียบที่จะมีขึ้นเพื่อความสะดวกปลอดภัยและเป็นธรรมเช่นเดียวกัน

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงประเทศจากสังคมเกษตรกรรม มาเป็นสังคมอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจไทยแลนด์ 4.0 ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจอย่างมาก โดยภาครัฐได้ออกนโยบายส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องใช้กำลังแรงงานมากขึ้น เช่น แรงงานภาคก่อสร้าง แรงงานภาคอุตสาหกรรม แรงงานภาคการเกษตรและเกษตรแปรรูป แรงงานภาคบริการและการท่องเที่ยว จากอดีตเมื่อ 15 ปีที่แล้วจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยไม่สามารถหาแรงงานได้อย่างเพียงพอ ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง จนต้องมีการใช้แรงงานต่างชาติจำนวนมาก

และจากการกำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังได้พบกับปัญหาแรงงานในหลายด้าน เช่น ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาแรงงานประสิทธิภาพต่ำและใช้แรงงานสิ้นเปลือง จึงเป็นเหตุจำเป็นที่ภาครัฐและเอกชนต้องพัฒนาแก้ไขปัญหาแรงงานของประเทศอย่างบูรณาการ

อย่างไรก็ตาม การก้าวข้ามปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ไม่ใช่ดูแค่ปริมาณเพียงอย่างเดียว แต่ต้องดูคุณภาพของแรงงานด้วย โดยไม่ปฏิเสธแรงงานหญิง คนสูงอายุและคนพิการที่มีศักยภาพในการทำงานและสามารถพัฒนาทักษะฝีมือได้ ขณะเดียวกันก็ต้องไม่ปฏิเสธแรงงานต่างชาติ เพียงแต่จะต้องมีการจัดระเบียบและบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา แรงงานต่างชาติควรได้รับการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มทักษะฝีมือเช่นเดียวกับแรงงานไทย

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานอันได้แก่

1. กรณีภาวะตลาดแรงงานตึงตัวและเกิดการขาดแคลนแรงงาน ภาครัฐควรมีมาตรการดำเนินการเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มศักยภาพและพึ่งพาตนเองได้
2. กรณีปัญหาโครงสร้างทางการศึกษา ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการศึกษา โดยเร่งด่วน เช่น สนับสนุนให้มีการเรียนด้านอาชีวศึกษาให้มากขึ้น เนื่องจากระบบการศึกษาในปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตคนได้อย่างเพียงพอ และตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน
3. กรณีการใช้แรงงานต่างชาติ ปัจจุบันแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายยังมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้ประกอบการ และหากภาครัฐดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้แรงงานจำนวนมาก จะทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานมากยิ่งขึ้น

4. กรณีการขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งไม่สามารถแข่งแรงงานกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ เนื่องจากมีทุนและความสามารถในการจ่ายค่าแรงน้อยกว่า กระทรวงแรงงานควรร่วมมือกับกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถอยู่ได้ โดยกระทรวงแรงงานควรเปลี่ยนบทบาทของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจากพัฒนาฝีมือให้แรงงานเป็นพัฒนาผู้ประกอบการให้มีความรู้เรื่องการบริหารจัดการมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและต้นทุนการผลิตได้ในระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการกับปัญหาแรงงานต่างชาติให้ได้ผลอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานต่างชาติ และคำนึงถึงผลได้-ผลเสียในระยะยาว เนื่องจากค่าแรงงานต่างชาติอาจจะถูกกว่าแรงงานไทย ดังนั้นผู้ประกอบการจึงเลือกจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่าแรงงานไทย นอกจากนี้แรงงานต่างชาติที่เข้ามาตามชายแดนยังคงควบคุมได้ยาก และจะเข้ามาตามแรงจูงใจทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ มาตรการแก้ปัญหาจึงไม่ใช่เพียงการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติเท่านั้น แต่ต้องใช้วิธีการจัดการแรงงานทั้งระบบ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1.1 นโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย
- 1.2 นโยบายเรื่องกำหนดค่าจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานในสวนงานฝีมือได้ไม่ได้ทำเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ
- 1.3 นโยบายให้แรงงานต่างด้าวสามารถย้ายที่ทำงานได้ถ้าอยู่ในความดูแลของนายจ้างเดียวกันให้สะดวกขึ้น

2. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

- 2.1 การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายต้องอยู่ในฐานข้อมูลเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ
- 2.2 เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบให้ถูกต้องชัดเจน สามารถให้ข้อมูลแก่ผู้เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องและเต็มใจ
- 2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่คิดหาประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว ถ้ามีจะต้องมีการลงโทษอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

- 3.1 ศึกษาเกี่ยวกับอาชีพที่ควรอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้
- 3.2 ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความต้องการของแรงงานต่างด้าวในเรื่องของแรงจูงใจที่จะทำงานในประเทศไทยต่อ
- 3.3 ศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนและกฎระเบียบที่บังคับใช้ยากและเป็นอุปสรรคในการใช้แรงงานต่างด้าว

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องมีการวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการและดูแลแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้ามาให้เหมาะสมและเพียงพอ หรือแม้กระทั่งการปฏิรูประบบอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาของไทยให้มีความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานมากขึ้น ทั้งหมดนี้ควรเป็นมาตรการที่ต้องเดินควบคู่กันไป

บรรณานุกรม

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

ชาญวิทย์ ทระเทพ. “ยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖.

ชูวงษ์ แซ่ตั้ง. “แนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖.

ธนากร ศิริอัฐ, พลตำรวจตรี. “นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติกับความมั่นคงของประเทศ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๘.

ดำรง ไคร์ครวญ. “การใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย : ผลกระทบและแนวทางการจัดการ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นาย นพดล สัจจงพงษ์
วัน เดือน ปี เกิด	5 มกราคม พ.ศ.2507
การศึกษา	การศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา จาก โรงเรียน เซนต์คาเบรียล วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาโยธา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต
ประวัติการทำงาน	
โดยย่อ	ผู้ช่วยผู้จัดการ บริษัท ตริอมฤต จำกัด
ตำแหน่งปัจจุบัน	กรรมการผู้จัดการ บริษัท สมาร์ทบิลเดอร์จำกัด

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างเมื่อแรงงานต่างด้าวย้ายกลับ
ประเทศ

ผู้วิจัย นายนพดล สัจจพงษ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการ บริษัท สมาร์ทบิลเดอร์ จำกัด

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา นับเป็น
ตัวแปรสำคัญในอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย โดยเริ่มอพยพหลังไหลเข้ามาในประเทศไทย
นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 และยังคงอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

ตามตัวเลขของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
ซึ่งถือเป็นแหล่งข้อมูลทางการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนับถึงเดือนกันยายน 2559 มีแรงงานต่างด้าว
3 สัญชาติติดก่่าทำงานอยู่ในประเทศไทยรวม 1.3 ล้านคน

อย่างไรก็ดีตัวเลขแรงงานต่างด้าวดังกล่าวเป็นตัวเลขทางการ ซึ่งนับรวมเฉพาะ
แรงงานที่มารายงานตัวและลงทะเบียนไว้กับทางราชการแล้วเท่านั้น และเป็นที่ทราบกันดีว่ายังมี
แรงงานผิดกฎหมายจำนวนมากที่ยังไม่มารายงานตัวและลงทะเบียนกับทางราชการ เนื่องจาก
มาตรการและข้อกำหนดของทางราชการหลายประการที่ทำให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวจำนวน
มากไม่เห็นความจำเป็นหรือคู้่มค่าที่จะต้องมารายงานตัว ดังนั้นปริมาณที่แน่ชัดของแรงงานต่างด้าว
ทั้งหมดในประเทศไทยจึงไม่มีผู้ใดทราบอย่างแน่ชัด แต่ก็เชื่อได้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ใน
ประเทศไทยที่แท้จริงย่อมสูงกว่าจำนวนตัวเลขทางราชการอยู่มาก ซึ่งผู้เชี่ยวชาญหลายคนเห็น
ตรงกันว่า ตัวเลขที่แท้จริงน่าจะประมาณ 2-3 เท่าของตัวเลขทางการ ซึ่งก็หมายถึงตัวเลขที่แท้จริง
น่าจะอยู่ประมาณ 3 ล้านคน โดยในจำนวน 3 ล้านคนนี้อาจแยกเป็นแรงงานจากพม่าประมาณ 2.2 ล้าน
คน ลาวประมาณ 3 แสนคน และกัมพูชาอีก 5 แสนคน

การหลังไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยนี้กล่าวโดยสรุป
ก็น่าจะมีเหตุและปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยสามารถทำได้ง่าย เนื่องจากมีความใกล้ชิดทาง
ภูมิศาสตร์ และมีพรมแดนติดกัน จึงสามารถลักลอบผ่านเข้าประเทศไทยได้โดยง่าย

2. การขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยอันเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งในช่วงทศวรรษ 2530 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสูงในอัตราสองหลัก ทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มอย่างมากแต่แรงงานในประเทศมีไม่เพียงพอ

3. เนื่องจากช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา มีระดับการพัฒนาล้าหลังกว่าประเทศไทย ส่วนต่างรายได้ของประชากรไทยและประเทศเพื่อนบ้านก็แตกต่างกันมาก และในประเทศเพื่อนบ้านยังมีปัญหาความมั่นคง มีความขัดแย้งและสู้รบกัน ก็เลยทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านต้องการมาหางานทำ และแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย

อย่างไรก็ดีกระบวนการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยก็ได้มีพัฒนาการในการตัดสินใจอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวจากมาตรการต่างๆของทางรัฐบาลไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีมาโดยลำดับ แต่เราก็อาจเห็นได้ว่าการควบคุมนั้นยังไม่น่าจะประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก

และสืบเนื่องจากนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2559 เป็นต้นมา กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดได้เข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว ซึ่งหัวใจสำคัญของประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลักคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community : APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (Asean Socio-Cultural Community : ASCC) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเพียงหนึ่งเดียว โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการและการลงทุน แรงงานฝีมือและเงินทุนอย่างเสรี อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือและต้องมีคุณสมบัติตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพที่กำหนดไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (MRAs) ของอาเซียนใน 7 สาขาด้วยกันซึ่งได้แก่ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี แต่ผลกระทบจากการเปิดเสรีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความต้องการแรงงานในระดับล่างหรือแรงงานไร้ทักษะ (Unskilled Labour) และแรงงานก่อสร้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ปัจจุบันก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่

จากการเข้าร่วมประชาคมอาเซียนดังกล่าวของประเทศไทย และจากการเปิดประเทศรับการลงทุนจากต่างประเทศของพม่า ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพม่าซึ่งเพิ่งเปิดประเทศและมีทรัพยากรต่างๆอย่างมากมายและในอนาคตอันไม่ไกลก็น่าจะมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการลงทุนในระดับแรกๆก็คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆในประเทศ ซึ่งก็จะมีโครงการก่อสร้างต่างๆเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก และก็น่าจะมีผลกระทบทำให้เกิดการหลั่งไหลกลับประเทศของ

แรงงานพม่า ซึ่งน่าจะมีความต้องการในการกลับไปทำงานในบ้านเกิดและก็น่าจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในไทยเกิดขึ้นเช่นกัน

ดังนั้นจากข้อมูลสถานการณ์ต่างๆดังกล่าวมาแล้ว ทางผู้วิจัยจึงมีความตั้งใจที่มีจะติดตาม ตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินแนวโน้ม สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานดังกล่าวเพื่อจัดเตรียมให้เกิดองค์ความรู้เริ่มต้นในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมขึ้นต้นส่วนหนึ่งในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย และยังเป็นการนำเสนอการจัดระเบียบและจัดเตรียมความพร้อมในการจัดการปัญหาแรงงานก่อสร้างขาดแคลน เมื่อแรงงานต่างด้าวอพยพย้ายกลับถิ่นฐานต่อไปได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัจจัยและผลกระทบของการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการการใช้แรงงานก่อสร้างต่างชาติในประเทศไทยเมื่อย้ายกลับประเทศบ้านเกิด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
 - 1.1 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
 - 1.2 ศึกษาถึงการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ
 - 1.3 ศึกษาถึงสถิติ ปัจจัย และการคาดการณ์การใช้แรงงานต่างด้าว
 - 1.4 ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ขอบเขตทางพื้นที่

เน้นศึกษาในบริษัทรับเหมาก่อสร้างในพื้นที่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณ 5-10 บริษัท
3. ขอบเขตด้านประชากร

เน้นศึกษาและสัมภาษณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เชี่ยวชาญ อาจารย์ นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว เฉพาะ พม่า ลาว และกัมพูชา ประมาณ 10-15 ท่าน
4. ขอบเขตด้านเวลา

เริ่มศึกษาตั้งแต่ พฤศจิกายน 2559- พฤษภาคม 2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้คือ

1. รวบรวมข้อมูลจาก

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากแหล่งเปิดและเอกสารราชการต่างๆ ที่เปิดเผยได้ รวมทั้งข้อมูลในระบบออนไลน์ต่างๆ และจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เชี่ยวชาญ อาจารย์ นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว อย่างน้อย 10-15 คน และจากบริษัทก่อสร้าง ประมาณ 5-10 บริษัท

2. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ในลักษณะ วิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก (Content Analysis)

ผลการวิจัย

จากข้อเท็จจริงที่เป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า แรงงานก่อสร้างต่างชาตินี้มีความจำเป็นต่อตลาดแรงงานก่อสร้างในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยทำงานในงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ โดยเฉพาะงานหนักประเภท 3D คือ งานสกปรก (dirty) งานยาก (difficult) และงานเสี่ยงอันตราย (dangerous) และทั้งแรงงานต่างด้าวยังมีความขยันอดทนในการทำงาน ทำให้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าในอนาคตอันไม่นานต่อไปจากนี้ จากการพัฒนาและเจริญเติบโตของประเทศเพื่อนบ้าน จะมีผลให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวยังคงคิดที่จะทำงานในประเทศไทยต่อไปหรือไม่อย่างไร และมีปัจจัยอะไรบ้างที่จะมีผลต่อแรงงานต่างด้าวในการที่จะทำงานก่อสร้างต่อไปในประเทศไทย ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ นั้นทางผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลจากทั้งตัวแรงงานต่างด้าวเอง และจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว และต้องเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและกฎหมายของทางประเทศไทยด้วย

จากการสัมภาษณ์พูดคุยและสอบถามข้อมูลจากทั้งตัวนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการก่อสร้างเท่าที่พอจะได้รับความร่วมมือและยินดีให้ข้อมูลนั้น พอจะสรุปเป็นแนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างชาติได้เป็นดังนี้ คือ

ทางฝ่ายนายจ้าง

1. นายจ้างส่วนมากให้คำตอบว่าไม่สามารถหาแรงงานก่อสร้างคนไทยได้เพียงพอ จึงต้องใช้แรงงานต่างด้าว

2. แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ได้มาจากหลายทาง เช่น การชักชวนกันมาทั้งจากตัวแรงงานต่างด้าวเองและหัวหน้างานที่เป็นแรงงานต่างด้าวไปชักชวนมา การจัดหาแรงงานต่างด้าวผ่านนายหน้าพามาเข้าทำงาน การรับสมัครเองหน้างาน การที่บริษัทรับจากคนงานที่ขออนุญาตถูกต้อง โดยการพิสูจน์สัญชาติและการทำพาสปอร์ต

3. บริษัทส่วนมากจะใช้วิธีดูแลเรื่องสวัสดิการ ความเป็นอยู่ที่ดี การทำประกันเพิ่มเติมจากมาตรฐานที่มี มีการจัดให้มีการทำงานล่วงเวลา มีการตัดเหมาช่วง มีการเพิ่มค่าแรง ให้มีงานต่อเนื่อง และให้แรงงานต่างด้าวรู้สึกว่ามีความมั่นคง ในการที่จะดึงดูดให้แรงงานนั้นๆทำงานกับบริษัทนานๆ

4. เมื่อสอบถามถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานก่อสร้างขาดแคลนในภาพรวม เพื่อลดการใช้แรงงาน ทุกบริษัทให้ข้อมูลตรงกันว่า จะต้องใช้เครื่องจักรให้มากขึ้น ใช้เทคโนโลยีด้านPrefabrication Systemเข้ามาช่วย ใช้ระบบ Dry processให้มาก เช่น ผนังสำเร็จรูปและห้องน้ำสำเร็จรูป เป็นต้น

5. เมื่อสอบถามถึงปัญหาในการใช้แรงงานต่างด้าว จะได้คำตอบดังต่อไปนี้ ปัญหาจากตำรวจและหน่วยงานต่างๆ ปัญหาการขออนุญาตย้ายหน่วยงาน ปัญหาแรงงานระหว่างเดินทางกลับประเทศแล้วกลับเข้ามาใหม่ ปัญหาแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่สนใจว่าผิดกฎหมาย

6. เมื่อสอบถามถึงความต้องการให้ทางราชการควรปรับปรุงอะไรบ้าง ได้คำตอบดังต่อไปนี้ ควรลดค่าใช้จ่ายในการนำเข้าและขออนุญาตทำงาน ให้เพิ่มความสะดวกในการนำเข้าแรงงาน ให้กวัดขันตำรวจและเจ้าหน้าที่ในการเรียกรับเงินจากแรงงานที่ผิดกฎหมาย ให้มีหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบปัจจุบันมี 13หน่วยงาน ขอให้ออกใบอนุญาตทำงานและการย้ายเขตทำงานให้สะดวกขึ้น และการให้สวัสดิการที่ดีขึ้นให้เทียบเท่าแรงงานไทยเช่นประกันสังคม เจ้าหน้าที่แต่ละพื้นที่ให้ข้อมูลแตกต่างกัน ประกาศข้อกำหนดต่างๆขอให้ชัดเจนและทั่วถึงมากขึ้น การขออนุญาตไม่ต้องออกไปนอกประเทศ

ทางฝ่ายแรงงานต่างด้าว

1. เมื่อสอบถามว่าทำไมจึงเข้ามาทำงานในประเทศไทย ได้คำตอบไปในแนวทางเดียวกันว่า ไม่มีงานทำในบ้านเกิด ต้องการรายได้เพิ่ม และต้องการมีสภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2. ระยะเวลาในการเข้ามาทำงานมีตั้งแต่ 3 ปี ไปจนถึง 20 ปี

3. เมื่อสอบถามถึงปัญหาในการทำงานในประเทศไทยได้รับคำตอบดังต่อไปนี้ ทำใบอนุญาตใช้เงินเยอะ การเดินทางในประเทศไทยใช้เอกสารหลายตัว การเดินทางกลับประเทศมักถูกเรียกรับเงินแม้เอกสารจะถูกต้อง การต่ออายุใบอนุญาตอยากต่อแล้วอยู่ได้นานนาน

4. เมื่อถามถึงปัจจัยดึงดูดให้ทำงานในบริษัทที่ทำงานอยู่ ได้คำตอบดังนี้ ได้เงินตรงเวลา ค่าแรงดี ที่พักน้ำไฟฟ้า การเดินทางมีรถรับส่ง หัวหน้างานดี มีงานทำต่อเนื่อง ที่พักใกล้ที่ทำงาน

5. เมื่อสอบถามว่าจะกลับประเทศบ้านเกิดหรือไม่ถ้ามีงานในประเทศไทยบ้านเกิดคำตอบยังกำกึ่งว่าจะกลับหรือไม่ยังต้องมีปัจจัยเพิ่มเติมเพื่อพิจารณา

6. ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้แรงงานต่างด้าวกลับประเทศ มีคำตอบที่เป็นตัวกำหนดคือ ค่าตอบแทน ภาวะเศรษฐกิจที่บ้านเกิด การเมืองภายในประเทศที่ต้องสงบ การกลับไปหาครอบครัว การศึกษาของลูก อายุมากขึ้น เปิดกิจการตัวเองที่บ้านเกิด รายได้ต้องไม่น้อยกว่าเดิม

7. เมื่อสอบถามว่าถ้าจะทำงานที่ประเทศไทยต่อท่านต้องการให้นายจ้างทำอะไร คำตอบที่ได้คือ เพิ่มค่าตอบแทน ให้นายจ้างอำนวยความสะดวกเรื่องหนังสือเดินทาง เพิ่มสวัสดิการ ด้านประกันสังคม ประกันชีวิต บ้านพัก มีงานทำต่อเนื่อง จ่ายเงินให้ตรงเวลา

8. เมื่อสอบถามเกี่ยวกับปัญหาจากทางราชการ คำตอบเป็นไปในแนวทางเดียวกันคือ ควรปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้ ค่าใช้จ่ายในการขออนุญาต การตรวจคนเข้าเมืองและการตรวจเอกสารเข้าออก ลดความสับสนในแบบฟอร์มการขออนุญาตทำงาน ควรมีปริมาณเอกสารที่ใช้ลงทะเบียนให้น้อยลง เพิ่มระยะเวลาให้มากขึ้นในการต่ออายุครั้ง การเปลี่ยนนายจ้างให้ง่ายขึ้น ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน ไม่อยากให้มีตำรวจมาเก็บค่าใช้จ่ายที่ผิดกฎหมาย ให้มีการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียมแรงงานไทย

จากการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานก่อสร้างต่างชาติเมื่ออพยพย้ายกลับถิ่นฐานที่ได้จากการสัมภาษณ์พูดคุยและสอบถามจากทั้งตัวนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการก่อสร้าง พอจะสรุปได้ว่า การปรับตัวเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในส่วนของทางราชการก็ควรต้องมีการพิจารณาปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันสมัยและใช้ได้จริงและมีความสะดวกในการบังคับใช้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ในส่วนของนายจ้างก็ต้องปรับปรุงวิธีการจ้าง วิธีการทำงาน ปรับปรุงค่าจ้างและสวัสดิการให้เหมาะสมซึ่งต้องเป็นธรรมทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว ตลอดจนต้องเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรและวัสดุสำเร็จรูปจากโรงงานให้มากขึ้นเพื่อลดการใช้แรงงาน ให้นางานให้น้อยลงเป็นการลดต้นทุนเนื่องจากไม่ว่าอย่างไรในอนาคตแรงงานย่อมหาได้ยากและต้องแข่งขันกับงานในภาคอื่นอย่างแน่นอน ในส่วนของแรงงานต่างด้าวก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมของประเทศเจ้าบ้านและต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่จะมีขึ้นเพื่อความสะดวกปลอดภัยและเป็นธรรมเช่นเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวให้ได้ผลอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานต่างด้าว และคำนึงถึงผลได้-ผลเสียในระยะยาว เนื่องจากค่าแรงงานต่างด้าวอาจจะถูกกว่าแรงงานไทย ดังนั้นผู้ประกอบการจึงเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาตามชายแดนยังคงควบคุมได้

ยาก และจะเข้ามาตามแรงจูงใจทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ มาตรการแก้ปัญหา จึงไม่ใช่เพียงการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวเท่านั้น แต่ต้องใช้วิธีการจัดการ แรงงานทั้งระบบ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. สืบหาความต้องการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ในทุกประเภท ทุกระดับ ตั้งแต่ ระดับมัธยมศึกษา คนที่ชำนาญในวิชาชีพเฉพาะทาง แรงงานในสาขาที่ไทยขาดแคลน ไปจนถึง แรงงานไร้ฝีมือและแรงงานก่อสร้างประเภทต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดมาตรการด้าน แรงงานต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม เช่น การอนุญาตให้มีการจัดตั้งบริษัทจัดหาแรงงานจากต่างประเทศ ให้เข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วและได้นำมาเสนอเป็น ข้อมูลไว้แล้วในบทที่ 2 ในเรื่องรูปแบบและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ ซึ่ง เราสามารถนำมาศึกษาเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยได้ การปรับปรุงกฎหมาย การใช้แรงงานต่างด้าว เป็นต้น

2. ปรับโครงสร้างการจ้างงานไปสู่ภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง รัฐบาลควรเร่ง ยกกระดับฝีมือแรงงานไทยให้มีทักษะสูงขึ้นเพื่อย้ายไปทำงานในภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ซึ่งให้ ค่าจ้างสูงกว่า นอกจากนี้ รัฐบาลจัดทำโครงการฝึกอบรมแรงงานไทยป้อนตลาดโลก โดยการสำรวจ ความต้องการแรงงานในต่างประเทศ และฝึกอบรมแรงงานไทยให้มีทักษะตรงตามความต้องการใน ตลาดต่างประเทศ และสนับสนุนให้แรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ

3. ย้ายอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นให้ไปอยู่ตะเข็บชายแดน หากต้องการให้มาตรการ จัดการแรงงานต่างด้าวที่ทำงานแบบเข้าไป-เย็นกลับเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ภาครัฐสนับสนุนให้ เขตชายแดนเป็นเขตอุตสาหกรรมแรงงานราคาถูก และจัดมาตรการส่งเสริมการย้ายฐานการผลิต ของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปยังชายแดนไทย เช่น การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค พื้นฐาน ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสื่อสาร มาตรการรักษาความปลอดภัยในแถบชายแดนให้มีความพร้อมเพื่อรองรับการเปิดเขตอุตสาหกรรมใหม่รวมถึงการอนุญาตให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นใช้ แรงงานต่างด้าวได้เต็มที่

4. ย้ายฐานการผลิตสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการกำหนด มาตรการคุ้มครองการลงทุนจากไทย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการลงทุน และการ กำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนไปต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางมาขาย แรงงานในประเทศไทยลดลงในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันยังสามารถรักษาความอยู่รอดของ ภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือของไทยไว้ได้ด้วย

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องมีการวางแผนทั้งระยะ สั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการและดูแลแรงงานต่างด้าวที่เข้ามา ให้เหมาะสมและเพียงพอ หรือแม้กระทั่งการปฏิรูประบบอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาของไทยให้มีความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานมากขึ้น ทั้งหมดนี้ควรเป็นมาตรการที่ต้องเดินควบคู่กันไป