

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่ระบบการค้าเสรีและการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2533-2539 มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.5 ต่อปี ภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวสูงขณะนั้นเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น กอปรกับอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรมีแนวโน้มลดลงและมาตรการยกระดับการศึกษาภาคบังคับ ทำให้กำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในจำนวนที่ลดลง ขณะที่แรงงานไทยบางส่วนก็เลือกเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะตลาดแรงงานไร้ฝีมือในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ จึงเกิดปัญหาความขาดแคลนแรงงานขึ้นในบางพื้นที่และบางฤดูกาล โดยเฉพาะกิจการภาคเกษตรกรรม การประมง และปศุสัตว์ ซึ่งเป็นงานที่แรงงานไทยไม่สนใจจะทำ เพราะเป็นงานที่หนัก งานสกปรก และงานอันตราย นอกจากนี้ ระดับรายได้และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนไทยสูงขึ้นและดีขึ้นโดยเฉลี่ย อัตราค่าจ้างแรงงานปรับตัวสูงขึ้น รวมทั้งมีการประกันค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ ด้วยเหตุนี้การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว และกัมพูชา จึงมีบทบาทในการทดแทนความไม่สมดุลของตลาดแรงงานระดับล่าง

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในประเทศไทย ก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้านทั้งทางบวกและทางลบ เช่น ผลกระทบด้านตลาดแรงงาน ในด้านบวกแล้วแรงงานต่างด้าวอาจช่วยทดแทนแรงงานในกิจการที่ผู้ประกอบการไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำงาน ทำให้ภาคเอกชนยังคงดำเนินธุรกิจต่อไปได้ด้วยแรงงานราคาถูกเหล่านี้ แต่ในด้านลบแล้ว การจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นการกดอัตราค่าจ้างของคนงานท้องถิ่น ทำให้มีอำนาจในการต่อรองและสิทธิของแรงงานน้อยลงเพราะนายจ้างมีตัวเลือกมาก ส่งผลต่อเงื่อนไขการทำงานและการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลบด้วย (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540) ส่วนผลกระทบด้านสังคมและสาธารณสุข โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น พบว่าค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าว โดยไม่คิดค่าบริการสูงถึง 115,001,196 บาท ในปี 2545 (สถาบันเอเชียศึกษา, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2546) การขาดความรู้เรื่องสุขอนามัยและการวางแผนครอบครัวของแรงงานต่างด้าว มีผลต่อความเสี่ยงในการระบาดของโรคติดต่อ เช่น โรคอุจจาระร่วง วัณโรค มาลาเรีย โรคเอดส์

เป็นต้น รวมทั้งแรงงานต่างด้าวหญิงซึ่งตั้งครภไม่พึงประสงค์ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาทำแท้งเถื่อน และเพิ่มจำนวนเด็กไร้สัญชาติในไทยมากขึ้น ซึ่งการขาดหลักฐานรับรองการเกิดและสัญชาติจะทำให้เด็กเหล่านี้ขาดโอกาสทางการศึกษาและมีปัญหาการดำรงชีวิตต่อไป อย่างไรก็ตามเด็กต่างด้าวกลุ่มนี้ควรได้รับการศึกษาพื้นฐานโดยเฉพาะภาษาไทย วัฒนธรรมไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเด็กและส่วนรวมในการสื่อสารกันอย่างเข้าใจ แน่ใจว่าการจัดการศึกษาแก่เด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าว ย่อมเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากผลกระทบข้างต้น ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องวางแนวทางการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้อย่างเป็นทางการ เพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมกับป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและสังคมในเชิงลบ รวมทั้งไม่เป็นการแย่งงานของคนไทย จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 7 ประการ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การสกัดกั้น ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม และดำเนินคดี ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ รวมทั้งยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อผลักดันให้เกิดการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ปัจจุบันกำหนดให้นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนนายจ้างกับกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อพิจารณากำหนดจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าวให้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ นายจ้างหรือสถานประกอบการจะต้องประกาศรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยมีงานทำก่อนการจ้างแรงงานต่างด้าว เมื่อไม่สามารถหาคนงานไทยมาบรรจุในตำแหน่งงานว่าง กรมการจัดหางานจะแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้จ้างได้ ขั้นตอนต่อไปคือนำแรงงานต่างด้าวไปตรวจสุขภาพ ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจโรคแล้ว จะต้องจดทะเบียนและเสียค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาตทำงานเป็นเงิน 3,800 บาทต่อคนเท่ากันในทุกๆ กิจการ สามารถอยู่ทำงานได้เป็นเวลา 1 ปี โดยแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานจะได้รับสิทธิการคุ้มครองทางสุขภาพด้วย

อย่างไรก็ตาม การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่มีระยะเวลาและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่เท่ากันในทุกประเภทกิจการไม่ได้ผลดีมากนัก เนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บอาจสูงเกินไปสำหรับการจ้างคนงานตามฤดูกาล และช่วงเวลาก่อนอนุญาตให้ทำงานอาจสั้นเกินไปในบางกิจการที่คนงานใหม่ต้องเรียนรู้หลักการทำงานเบื้องต้นเสียก่อน จึงยังเป็นเหตุให้เกิดการลักลอบทำงานเกินเวลาที่กำหนดหรือการไม่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน เห็นได้จากผลการจดทะเบียนตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนถึง 568,249 คนแต่มีแนวโน้ม

ลดลง โดยปี 2545 และ 2546 มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนจำนวนน้อยกว่าคือ 409,339 และ 288,780 คนตามลำดับ ซึ่งการคาดประมาณขนาดแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทั้งที่จัดและไม่จดทะเบียนในปี 2544 จำนวนสูงถึง 1,352,044 คน และในปี 2545 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ทั้งที่จัดและไม่จดทะเบียนรวมอยู่ทั้งสิ้นจำนวน 1,826,842 คน (ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต, 2547) ทำให้การนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกกฎหมายมีเพียงร้อยละ 42, 22.4, และ 15.8 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่อยู่ในประเทศไทยในปี 2544-2546 เกิดเป็นปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เมื่อยังคงมีการจ้างงานนอกระบบก็ทำให้เป็นการยากแก่การควบคุมกระแสการย้ายถิ่นดังกล่าว

การเข้ามาทำงานของแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นประเด็นเรื่องการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่สำคัญ หน่วยงานทั้งภาครัฐและสถาบันวิชาการได้ศึกษาถึงความต้องการจ้างแรงงานเหล่านี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งผลการดำเนินงานตามนโยบายที่ผ่านมา โดยมีข้อเสนอแนะตรงกันว่านโยบายขึ้นทะเบียนควรมีความยืดหยุ่น การกำหนดค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งระยะเวลาในการอนุญาตควรที่จะแตกต่างกันตามความเหมาะสมในแต่ละประเภทกิจการและพื้นที่ แต่ยังไม่มีการศึกษาถึงความเหมาะสมของการจัดเก็บค่าจดทะเบียนใบอนุญาตในการทำงานหรือค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งระยะเวลาการอนุญาตทำงานที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทกิจการ และพื้นที่ตามที่ควรจะเป็น

ดังนั้น การศึกษาเพื่อหาแนวทางในการกำหนดค่าธรรมเนียมและระยะเวลาการอนุญาตในแต่ละกิจการจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ และมีประโยชน์กับการวางแผนนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวต่อไป โดยเฉพาะเมื่อจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานในรูปแบบสัญญาจ้าง ที่กำหนดระยะเวลาการเข้ามาทำงานที่แน่นอนในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดค่าธรรมเนียม และระยะเวลาที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำงานในประเทศไทยในแต่ละกิจการอย่างเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์รองคือ

1. ศึกษาเชิงเปรียบเทียบนโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือของประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน และไทย โดยเฉพาะรูปแบบการนำเข้าแรงงาน หลักเกณฑ์ในการคิดค่าธรรมเนียมและระยะเวลาอนุญาตทำงาน

2. ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระยะเวลาในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ
3. ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระยะเวลาการจ้างงาน และค่าธรรมเนียมนที่เหมาะสม สำหรับนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในประเทศไทย

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การวิเคราะห์นโยบายนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือของ 2 ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ คือสิงคโปร์และไต้หวัน โดยเฉพาะระบบการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย และมีสัญญาจ้างงานของกลุ่มแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ เปรียบเทียบกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน จากข้อมูลเอกสารและข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ได้แก่ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น กระทรวงแรงงานของทั้ง 3 ประเทศ รวมทั้งงานวิจัยของสถาบันวิชาการต่างๆ

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระยะเวลาในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย ของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ ได้ใช้หลักทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อวิเคราะห์ระยะเวลาคุ้มทุนของการทำงานในประเทศไทยในแต่ละประเภทกิจการ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระยะเวลาการจ้างงานและค่าธรรมเนียมนายจ้าง พิจารณาถึงต้นทุนที่มีค่าใช้จ่ายในการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ ซึ่งเก็บข้อมูลภาคสนามจากนายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียน และขอใบอนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 1-30 มิถุนายน 2548 แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและระยะเวลา จึงศึกษาเฉพาะกลุ่มนายจ้างและแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากเป็นจังหวัดที่นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนมากอยู่ในหลายประเภทกิจการ และมีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนจำนวนสูงสุดติดอันดับ 1 ใน 5 ของประเทศในปี 2548 โดยเฉพาะที่เป็นแรงงานจากประเทศพม่ากว่าร้อยละ 80 รวมทั้งปัจจุบันมีแรงงานพม่าอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นในชุมชน

#### 1.4 สมมติฐานการศึกษา

1. ประเทศที่มีนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ จะเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานเหล่านี้ เพื่อเป็นการเพิ่มต้นทุนแรงงานไม่ให้เกิดการใช้เกินความจำเป็น อันจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของแรงงานท้องถิ่น และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระยะยาว

2. บัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อระยะเวลาในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ พิจารณาจากระยะเวลาคຸ້ມทุນของการย้ายถิ่นแล้ว แรงงานในกิจการที่มีระยะเวลาคຸ້ມทุนยาวนาน จะมีแนวโน้มอยู่ทำงานในประเทศไทยมากกว่าแรงงานในกิจการที่ได้ระยะเวลาคຸ້ມทุนเร็ว

3. บัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระยะเวลาการทำงาน และค่าธรรมเนียมสำหรับนายจ้าง พิจารณาถึงต้นทุนที่มีค่าใช้จ่ายในการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือแล้ว นายจ้างที่รับภาระต้นทุนที่มีค่าใช้จ่ายสูง จะมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนนานกว่านายจ้างที่รับภาระต้นทุนที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่า โดยเฉพาะเมื่อนายจ้างสามารถผลักราคาธรรมเนียมให้แก่แรงงานได้ การกำหนดระยะเวลาอนุญาตของภาครัฐจะไม่กระทบต่อนายจ้างมากนัก

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงแนวทางในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมในการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยในแต่ละประเภทกิจการ สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าว และเพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายแรงงานต่างด้าวต่อไป

## 1.6 โครงสร้างของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์นี้จะนำเสนอแบ่งเป็น 6 บท แต่ละบทประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ส่วนแรกเป็นการนำเสนอทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการย้ายถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนที่มีค่าใช้จ่าย และส่วนที่สองเป็นการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงวิธีการศึกษา กรอบแนวคิดในการวิจัย หลักเกณฑ์ในการคำนวณต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่น และต้นทุนที่มีค่าใช้จ่าย รวมทั้งประชากรเป้าหมาย และกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

บทที่ 4 นโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือของประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน และไทย กล่าวถึงสภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความเป็นมาและสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ รวมทั้งนโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การกำหนดค่าธรรมเนียมและระยะเวลาอนุญาตทำงาน รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายของทั้ง 3 ประเทศ

บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ ในบทนี้ประกอบด้วยภาพรวมของจังหวัดสมุทรสาคร ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระยะเวลาในการเข้ามาทำงานของแรงงานพม่า รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดระยะเวลาการจ้างงาน และค่าธรรมเนียมสำหรับนายจ้าง

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปถึงผลการศึกษาข้างต้น การวิเคราะห์เชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ รวมทั้งข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป และข้อจำกัดในการศึกษา