การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรณีศึกษา ประเทศไทย

Illegal Migrant Worker Public Management : Thailand Case Study

สุเทพ เบญจภาคีสกุล [1]

1 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน Deportment of Employment, Ministry of labor

บทนำ

ภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2540 ที่เรียกว่าวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ประเทศไทยได้ดำเนินบทบาทการเป็นศูนย์กลางการย้ายถิ่นระดับภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยทำหน้าที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศจำนวนมาก ทั้งผู้ย้ายถิ่นแบบปกติและผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ และด้วยพลวัตทางเศรษฐกิจทำให้การย้ายถิ่นภายในประเทศได้เกิดขึ้นทั้งการย้ายถิ่นแบบหมุนเวียนและการย้ายถิ่นตามฤดูกาล อย่างไรก็ตามด้วยรูปแบบและแนวโน้มทางการย้ายถิ่นที่มีความพลวัตสูงตามธรรมชาติในประเทศไทยทำให้การกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นให้ทันสถานการณ์ที่เร่งด่วนและเปลี่ยนแปลงไปจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายอย่างมาก

ปัจจุบันเป็นที่ตระหนักว่าการย้ายถิ่นมีบทบาทอย่างสำคัญในการกระตุ้นและสนับสนุนการพัฒนา สังคมเศรษฐกิจ และทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญสูงสุดต่อสหประชาชาติ และเป็นวาระของรัฐบาลทุกประเทศ เนื่องจากการย้ายถิ่นมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการเจริญเติบโต การพัฒนาและเสถียรภาพของประเทศไทย และจะเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเช่นนี้ต่อไปในอนาคต ประเทศไทยในฐานะประเทศที่มีรายได้ปานกลางในวันนี้เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่านของผู้ย้ายถิ่นจำนวนมาก และด้วยพลวัตทางเศรษฐกิจประเทศไทยยังมีจำนวนผู้อพยพย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ ซึ่งรวมไปถึงผู้ย้ายถิ่นหมุนเวียนและผู้ย้ายถิ่นตามฤดูกาลอีกเป็นจำนวนมาก

ธรรมชาติของการพัฒนาเศรษฐกิจในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ได้ส่งเสริมให้บทบาทของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศไทยมีความเข้มแข็งต่อระบบเศรษฐกิจสืบเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างประเทศต่างๆ ขยายตัวออกไปโดยลำดับ และสิ่งนี้เป็นปัจจัยจูงใจที่ทำให้คนย้ายถิ่นมากขึ้นนอกจากนี้รูปแบบที่

หลากหลายของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย กระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นภายในประเทศ ภาคอุตสาหกรรมการผลิตจำนวนมากที่ลงทุน โดยนักลงทุนต่างชาติและบริษัทต่างๆ เหล่านี้จ้างผู้ย้ายถิ่นเป็นแรงงาน ทั้งกลุ่มที่มีทักษะต่ำและแรงงานทักษะสูงมาเป็นคนงาน เนื่องจากการย้ายถิ่นข้ามชาติทั้งขาเข้าและขาออกเพิ่มสูงขึ้น หน่วยงานภาคเอกชนที่จัดหาแรงงานและบรรจุเข้าทำงาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นยังส่งเสริมให้มีการย้ายถิ่นมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการที่รัฐบาลไทยสนับสนุนให้ประเทศเป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยว การรักษาพยาบาลทางการแพทย์ และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา รวมทั้งผู้เกษียณอายุ ส่งผลให้การย้ายถิ่นของประเทศเพิ่มสูงขึ้น การบริหารจัดการผู้ย้ายถิ่นจึงต้องละเอียดรอบคอบเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ และสังคมภายในชาติของตนเอง บทบาทของรัฐที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และนั่นหมายรวมถึงนโยบายของรัฐที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่แตกต่างกันเช่นเดียวกัน การที่ประเทศจะพัฒนาดีขึ้นหรือเสื่อมทรามอยู่ที่ปัจจัยว่ารัฐนั้นมุ่งพัฒนาหรือมุ่งกดขี่

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

JONATHAN BOSTON และคณะ ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังต่อไปนี้

1. การบริหาร (Management) มีลักษณะเป็นสากลสภาพ (Universality) ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานราชการ

2. ปรับเปลี่ยนการควบคุมทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า และการควบคุมโดยกฎระเบียบ ไปเป็นการควบคุมที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการ ทำงาน (Process accountability)

มาเป็นการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของงาน (accountability for results)

3. การให้ความสำคัญกับเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับ กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิคที่เน้นการแยกการเมืองออกจากการบริหาร

4. การถ่ายโอนอำนาจจากการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power)

5. ปรับเปลี่ยนการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมางานภายนอก (Outsourcing) การจัดจ้างและแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering)

6. ประยุกต์ใช้วิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Based - Pay) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ (Corporate Image) ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น เป็นต้น (Boston et.al, 1991)

กล่าวโดยสรุปแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบ ราชการในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการที่มองเห็นเป็นรูปธรรม ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมางานเอกชน การใช้กลยุทธ์แบบธุรกิจเอกชน การมองประชาชนเป็นลูกค้า เป็นต้น ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ คือ เป็นการปฏิรูประบบราชการในแบบที่มุ่งนำเอาอุดมการณ์ ของระบบตลาดเข้าสู่ภาครัฐ (Marketization of the State) (Osborne and Gaebler 1992) จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบ ราชการภายใต้กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการตาม แนวคิด Bureaucracy ของ Max Weber เป็นโครงสร้างตามแบบภาคเอกชน (Private Sector-Modeled Organization) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจริง หลัก NPM มักถูกวิพากษ์ว่าการมองสถานะประชาชนพลเมืองให้มีฐานะเป็นลูกค้าอาจเป็นวิธีคิดในเชิงรุกมากเกินไป จนอาจมองข้ามความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิ ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับรองความเสมอภาค นักวิชาการด้านการบริหารรัฐชื่อ Denhardt and Denhardt (2000) จึงได้เสนอทางเลือกใหม่ทางการบริหารรัฐกิจที่เน้นคุณค่าของความเป็นพลเมือง (Citizenship) ภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยและประชาสังคม (Civil Society) และราชการควรบริหารโดยการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในสังคมมากกว่าจะมีบทบาทในเชิงกำกับ (Denhardt 2000, 34)

การประเมินประสิทธิภาพของการบริหารจัดการในองค์การภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ นำแนวคิด Balanced Scorecard (BSC) มาปรับใช้เป็นกรอบแนวกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินการหลักขององค์การเพื่อผลักดันให้หน่วยราชการทุกแห่งมุ่งพัฒนาระบบการบริหารจัดการ (พสุ เดชะรินทร์, 2545) โดยพิจารณาองค์การจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วนทั้ง 4 มุมมอง คือ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านผู้มีส่วนได้เสีย ภายในองค์การ และมุมมองด้านนวัตกรรม (Kaplan and Norton, 1996)

แนวคิดว่าด้วยบทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ

หนังสือ Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation โดย Peter B. Evans (1995) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของรัฐต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของรัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศของเกาหลีใต้ บราซิล และอินเดีย ซึ่งพบว่าบทบาทของรัฐที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน โดยบทบาทของรัฐในกรณีของ

เกาหลีใต้ได้ส่งผลที่ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของบราซิล และอินเดีย

Evans ได้จำแนกรัฐออกเป็น 3 ประเภท โดยอาศัยเกณฑ์ ในเรื่องผลที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้าแทรกแซงในการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ 1) รัฐมุ่งพัฒนา ซึ่งได้แก่ กรณีที่บทบาทของรัฐได้ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีโดยได้ยกตัวอย่างญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน 2) รัฐกดขี่ ซึ่งได้แก่ กรณีที่บทบาทของ รัฐเป็นไปในลักษณะกดขี่ขูดรีด โดยได้ยกตัวอย่าง ซาอีร์ 3) รัฐที่อยู่ระหว่างกลาง ระหว่างรัฐมุ่งพัฒนาและรัฐกดขี่ ซึ่งได้ยกตัวอย่าง บราซิล และอินเดีย

คำว่ารัฐมุ่งพัฒนา ถูกกล่าวถึงครั้งแรกในงานเขียนของ Chalmer Johnson (1982) เรื่อง MITI and The Japanese Miracle; The Growth of Industrial Policy, 1925-1975 ซึ่งได้อธิบายความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น โดยมีจุดเน้นของการศึกษาวิจัยอยู่ที่กระบวนการกำหนดนโยบาย ของกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม

Johnson ได้ให้อธิบายความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นว่า เกิดจากปัจจัย หลายประการ ได้แก่ การมีหน่วยงานนำทาง (Pilot Agency) คือ กระทรวงการค้าระหว่างประเทศ และอุตสาหกรรม การมีข้าราชการที่มีความสามารถสูง การมีนโยบายอุตสาหกรรมที่แน่นอน และมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมตามลำดับแห่งเวลา (Sequencing) การที่รัฐแสดงบทบาทเป็นผู้ชี้นำ (Dirigiste) ภาคเอกชนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งต่อมาได้ถูกนำมาใช้ในการอธิบายความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ และไต้หวัน

ในกรณีของญี่ปุ่น กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม นับว่าเป็นหน่วยงานนำทาง ในการพัฒนาเศรษฐกิจ กรณีในเกาหลีใต้ หน่วยงานนำทางคือ

คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ และในส่วนของไต้หวัน หน่วยงานนำทาง ได้แก่ สภาวางแผนเศรษฐกิจและการพัฒนา และสำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรม (เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ) หน่วยงานนำทางเหล่านี้ทำหน้าที่เป็น “คลังสมอง” กำหนดเส้นทาง ในการพัฒนาเศรษฐกิจ กำหนดประเภทของอุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมและเป็นส่วนยอดของระบบราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจข้าราชการของหน่วยงานเหล่านี้มีความสามารถอย่างสูง (Talent)

ในการบริหารจัดการโดยข้าราชการเหล่านี้ สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศในกรณีของ ญี่ปุ่น ได้แก่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโตเกียว ในกรณีของไต้หวัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยแห่งชาติไต้หวัน

การกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นมีความเป็นเสรีนิยม มีการปรึกษาหารือระหว่างรัฐ และเอกชนมากกว่าในกรณีของเกาหลีใต้ และไต้หวัน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง อย่างไรก็ตามนโยบายที่รัฐทั้งสามได้กำหนดขึ้นจะมีลักษณะของการชี้นำทิศทางให้แก่ภาคเอกชนไปปฏิบัติ แม้กระทั่งในกรณีของญี่ปุ่นซึ่งมีแนวปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ การชี้นำทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมมีอำนาจอย่างมากในการเข้าแทรกแซงและกำหนดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคเอกชน

จุดเด่นในการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ คือการที่รัฐสามารถกำหนดขั้นตอนในการพัฒนาอุตสาหกรรม จากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าไปสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ต้นทุน เช่น การเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมสิ่งทอไปสู่ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า รถยนต์ เหล็กกล้า การต่อเรือ ปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมที่ใช้ความรู้เข้มข้น (Knowledge Intensive Industry) ทั้งนี้ ทั้งสามประเทศดังกล่าวมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุง

ประสิทธิภาพและยกระดับเทคโนโลยีในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม

องค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การในการสนองความต้องการและคาดหวังของลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในระยะสั้นและระยะยาวด้วยความสมดุล (สำนักงานมาตรฐานการผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม, 2553) การบริหารงานเพื่อความสำเร็จอย่างยั่งยืน ขององค์การเกิดขึ้นได้โดยการบริหารงานที่มีประสิทธิผล ด้วยการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมขององค์การ การเรียนรู้นำไปใช้ปรับปรุงและทำให้เกิดนวัตกรรมตามความเหมาะสม การออกแบบและดำเนินการระบบการจัดการขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม และความเสี่ยงขององค์การฝ่ายจัดการกำหนดวิสัยทัศน์ และนโยบายที่แสดงความมุ่งมั่นในการวางแผนนำไปใช้ธำรงรักษาและปรับปรุงต่อเนื่อง มีการจัดการทรัพยากรการผลิตให้สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์การ จึงมีความสำคัญในการจัดการและการกำหนดวัตถุประสงค์ ของกิจการ เพื่อให้ทราบโอกาส อุปสรรค จุดแข็ง และจุดอ่อนขององค์การอันเป็นพื้นฐานในการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Campbell and Craig, 2005)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อประเมินโอกาสกับอุปสรรค มักใช้ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม รัฐบาล กฎหมาย และเทคโนโลยีที่มีผลต่อองค์การมาพิจารณา Campbel and Craig (2005) เสนอว่า สามารถใช้สภาพแวดล้อมในระดับนานาชาติ เช่น องค์การธุรกิจข้ามชาติ การส่งออก และตลาดต่างประเทศ มาเป็นปัจจัยในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (Pearce II and Robinson, 2009) สำหรับจุดแข็ง กับจุดอ่อนขององค์การได้มาจากการวิเคราะห์ปริมาณและคุณลักษณะของทรัพยากร ความสามารถ วิธีการสร้างสมรรถนะขององค์การ และสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน จุดแข็งขององค์การสามารถนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ยอดเยี่ยม ช่วยให้องค์การสามารถทำกำไรและก่อเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable

Development) ขณะที่จุดอ่อน หมายถึง ผลการปฏิบัติการที่อ่อนด้อย ทำให้ปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างยากลำบากเป็นสถานการณ์ที่องค์การต้องขจัดหรือหลบหลีก องค์การใช้การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคในการวางแผนการตลาดและวางแผนยุทธศาสตร์

แรงงานต่างด้าวกับผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

ประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากการที่ประเทศไทยมีระดับ การพัฒนาที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาก โดยเฉพาะทางด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) มีความแตกต่างกันอยู่ระหว่าง 6 – 26 เท่า และค่าแรงขั้นต่ำที่แตกต่างกัน 2 – 3 เท่า (The ASEAN Secretariat, 2017) ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างกันมาก จึงเกิดแรงงานต่างด้าวอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้าประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ไม่เอื้อต่อการทำงานประกอบกับความต้องการเพิ่มโอกาสในการหางานทำและรายได้ที่ดีกว่าของแรงงานต่างด้าว หากแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจของไทย จะทำให้ผลผลิตรวมของประเทศลดลงประมาณร้อยละ 0.49 ทั้งนี้ เพราะแรงงานต่างด้าวช่วยเพิ่มอุปทานแรงงานของประเทศทำให้การผลิตเพิ่มมากขึ้นในเวลาเดียวกัน ถ้าแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจจะมีแรงกดดันต่อค่าจ้างแรงงาน ระดับราคา และส่งผลให้การส่งออกน้อยลง

แม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะมีส่วนสำคัญการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญเติบโตขึ้นก็จริง แต่การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในจำนวนที่มากเกินกว่าความต้องการแรงงานของระบบเศรษฐกิจไทย และถ้าเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพด้วยแล้ว เช่น ร่างกายไม่แข็งแรง มีโรคประจำตัว ไม่มีประสบการณ์ ไม่มีความชำนาญหรือไม่มีพื้นฐานความรู้ใดๆ เป็นต้น แทนที่แรงงานเหล่านี้จะเป็นกำลังช่วยพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต แต่อาจกลับกลายเป็นตัวการที่สร้างความเสียหายต่างๆ ให้

แก่ประเทศไทยได้เช่นกัน ดังนั้น ภาครัฐ และภาคเอกชนจะต้องร่วมมือกันหาแนวทางในการป้องกันและลดความเสียหายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม และประเทศชาติของเราให้จงได้

ผลกระทบต่อสังคมไทย

การที่กลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในไทยมากขึ้น อาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาการให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในไทยโดยมีพ่อแม่เป็นคนต่างด้าวอาจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณของประเทศในอนาคต และปัญหาด้านอาชญากรรมอาจเพิ่มมากขึ้น เพราะอาจมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนมีประวัติเคยกระทำอาชญากรรมในประเทศของตนเองมาก่อน เมื่อเข้ามาในประเทศไทยก็อาจมาก่ออาชญากรรมได้เช่นที่เคยกระทำมา เป็นต้น

มีข้อเท็จจริงที่พบเห็นกันทั่วไป กล่าวคือ มีแรงงานต่างด้าวจากบางประเทศไม่ถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มักจะหลบเลี่ยงเข้ามาทำงานในไทยโดยผิดกฎหมาย และไม่ขออนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง ตัวอย่างเช่น ชาวเวียดนามเข้ามาเก็บเงินค่าจอดรถหน้าร้านอาหารต่างๆ ทั้งในส่วนภูมิภาค และตามหน้าร้านอาหารต่างๆ ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ส่วนชาวแอฟริกันจะเข้ามาขายของในบริเวณซอยนานา ถนนสุขุมวิท กรุงเทพฯ ชาวบังกลาเทศเข้ามาขายโรตี ชาวอินเดียเข้ามาขายถั่วและออกเงินกู้ตามท้องถนนทั่วไป และชาวฟิลิปปินส์เข้ามารับจ้างสอนภาษาอังกฤษ เป็นต้น

ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศเดียวในโลกที่ปล่อยให้คนต่างด้าวเข้ามาเก็บค่าจอดรถ หรือวางแผงขาย ของริมถนน ขายโรตี ขายถั่ว หรือเข้ามาออกเงินกู้ได้อย่างเสรีโดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจใดๆ ทั้งสิ้น

ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยของสังคม

การเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยร่วมกันของแรงงานต่างด้าวหลายชาติในประเทศไทยเป็นเวลานาน อาจก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยของคนชาติต่างๆ ขึ้น เนื่องจากเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มักจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวกกับกลุ่มคนที่มีภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อต่างๆ ที่เหมือนกัน แต่อาจมีความขัดแย้งกับกลุ่มคนที่มีเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อที่แตกต่างกัน การเปิดเสรีให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก เป็นเวลานานอาจนำไปสู่การเรียกร้องขอปกครองตนเอง และอาจมีการแก้ปัญหาด้วยการสู้รบกันจนกลายเป็นสงครามที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติ ตัวอย่างเช่น การสู้รบระหว่างชาวสิงหลกับชาวทมิฬในศรีลังกา และการสู้รบระหว่างชาวอังกฤษกับชาวไอริชในไอร์แลนด์เหนือ เป็นต้น

นอกจากนี้ถ้าเมื่อใดที่ตลาดแรงงานเกิดภาวะแรงงานต่างด้าวส่วนเกิน คือ แรงงานต่างด้าวบางส่วน ไม่ได้รับการจ้างหรือไม่มีงานทำ แต่จำเป็นต้องเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว ในขณะที่ยังพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวที่ว่างงานเหล่านี้อาจหันไปใช้วิธีการโจรกรรม การฉกชิงวิ่งราว หรือการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้ทรัพย์สินต่างๆ มาใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพตนเองและครอบครัวของตน ดังนั้น รัฐและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ จึงต้องจัดเตรียมทั้งงบประมาณและกำลังคนให้เพียงพอต่อการป้องกันและขจัดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ที่จะเพิ่มขึ้น

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและงบประมาณรายจ่าย

การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นการเพิ่มผู้ใช้บริการสาธารณะต่างๆ ในประเทศ ซึ่งเมื่อรวมกับคนไทยผู้ใช้บริการก็จะทำให้ปริมาณผู้ใช้บริการสาธารณะหรือผู้บริโภคสินค้าสาธารณะโดยรวมเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น เมื่อมีผู้ใช้แรงงานต่างด้าวมาใช้บริการสาธารณะหรือไปเที่ยวชายทะเล หรือแม้กระทั่งการใช้บริการรถโดยสารฟรี ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) เพิ่มมากขึ้น จะมีผลให้รัฐต้องเพิ่มบุคลากร

และงบประมาณ เพื่อให้บริการสินค้าสาธารณะต่างๆ เพิ่มขึ้นตามปริมาณผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

ผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัย

การที่แรงงานต่างด้าวหลายชาติเข้ามาทำงานในไทยได้อย่างเสรีและเป็นจำนวนมาก และอาจมีแรงงานต่างด้าวบางคนไม่ได้ผ่านการตรวจโรค ซึ่งแรงงานเหล่านี้อาจนำโรคติดต่อต่างๆ เข้ามาในประเทศไทย และได้กลายเป็นตัวการในการแพร่ขยายโรคที่ติดมากับตัวแรงงานต่างด้าวไปสู่ชุมชนต่างๆ ซึ่งหน่วยงานสาธารณสุขและหน่วยงานฝ่ายปกครองจะต้องเตรียมการทั้งอุปกรณ์ บุคลากรสายแพทย์ และพยาบาล อาคาร สถานที่ รวมทั้งงบประมาณให้พร้อมเพรียงเพื่อแก้ไขปัญหานี้

ผลกระทบต่อโอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยแง่ลบ

การที่ไทยได้เข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เมื่อปีพ.ศ. 2558 นั้นจะทำให้ประเทศของเราเป็นประเทศปลายทางในการรองรับแรงงานต่างด้าวจากประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อโอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย ถ้าบุคลากรของเราไม่พัฒนาทักษะฝีมือให้ทัดเทียม

ผลกระทบทางด้านประเพณีและวัฒนธรรมไทยที่จะถูกกลืนจนสูญเสียเอกลักษณ์และความเป็นไทย

ความหลากหลายเชื้อชาติหลากหลายวัฒนธรรมที่นำเข้าไทย โดยแรงงานต่างด้าวจะทำลาย ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชาติไทยให้สูญสลายไปจนไม่เหลือความเป็นคนไทยอยู่อีกเลย เพราะคนไทยส่วนใหญ่จะเป็นคนใจดี มีเมตตา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ จริงใจ เชื่อคนง่าย ใช้ชีวิตความเป็นอยู่ง่ายๆ ที่สำคัญคือ เยาวชนไทยส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของชาติไทย และยังยอมรับวัฒนธรรมของชาติอื่นมาปฏิบัติโดยไม่รู้สึกผิดแปลกแต่อย่างใด มีตัวอย่างที่

มีให้เห็นมากมายที่แสดงถึงการเสื่อมสลาย เช่น การกอดจูบกันในที่สาธารณะและอื่น ๆ

สถานการณ์เศรษฐกิจของไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทย

ถ้าประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมั่นคง ตลาดแรงงานของไทยก็คงจะรองรับการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้อย่างไม่มีปัญหา แต่เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง ที่มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน รวมทั้งปัญหาการปกครองและการบริหารของไทยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาการคอร์รัปชั่นที่ยังฝังรากลึกอยู่ในทุกระดับของสังคม ดูได้จากรายงานขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ที่ได้มีการประกาศคะแนนบัญชีการจัดลำดับความโปร่งใส ในปีพ.ศ. 2016 ประเทศไทยได้คะแนน 35 จาก 100 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 101 จาก 176 ประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ได้ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยมีแนวโน้มลดลง และต่ำกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียน (ไม่รวมติมอร์ตะวันออก บรูไน สิงคโปร์ เพราะมีประชากรน้อยจึงทาให้ GDP ต่อคนสูงกว่าประเทศอื่นๆ ที่ผ่านมาพบว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยที่บ่งชี้ถึงความอ่อนแอของเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา Developed from IMF World Economic Outlook (April 2014) by W. Nathsairi) ในปีพ.ศ. 2552 - 2554 และ 2556 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยได้ลดลงต่ำที่สุดในกลุ่มอาเซียน 8 ประเทศ (ไม่รวมติมอร์ตะวันออก บรูไน และสิงคโปร์)

ในปีพ.ศ. 2554 (2011) แม้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth GDP) ของไทยจะลดต่ำลงเมื่อเทียบกับปีพ.ศ. 2553 (2010) (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2555) แต่กลับปรากฏว่าได้มีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและถูกกฎหมายมาขออนุญาตทำงานเป็นจำนวนสูงถึง 1,950,650 คน (mgronline.com) การที่เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อาจมาจากสาเหตุ สำคัญหลายประการดังนี้

ประการแรก ความต้องการแรงงาน (Demand) ในประเทศของแรงงานต่างด้าวอาจจะอยู่ในระดับต่ำกว่าปริมาณความต้องการทำงาน (Supply) ของผู้ใช้แรงงานในประเทศนั้นๆ จึงทำให้ผู้ใช้แรงงานในประเทศ ดังกล่าวต้องการเข้ามาหางานทำในประเทศไทย

ประการที่สอง นโยบายของรัฐบาลไทยที่กำหนดค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาทขึ้นไป ได้กลายเป็นสิ่งจูงใจให้แรงงานต่างด้าวต้องการที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเพราะมุ่งหวังที่จะได้รับค่าแรงงานที่สูงกว่าค่าแรงงานในประเทศของตนเอง

ประการที่สาม ถ้าค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นหรือมีค่าสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินสกุลอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียนก็อาจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้แรงงานต่างด้าวมีความต้องการที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น เพราะเมื่อแรงงานต่างด้าวนำค่าแรงงานที่ได้รับเป็นเงินบาทไปแลกเป็นเงินสกุลของประเทศตนก็จะได้รับจำนวนเงินเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สี่ ความเป็นอยู่โดยทั่วไป ระบบสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และการนับถือศาสนาของประชาชนในประเทศไทยไม่ได้มีความแตกต่างไปจากความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณี และการนับถือศาสนาของแรงงานต่างด้าวที่มาจากเมียนมา กัมพูชา ลาว เวียดนาม และรวมทั้งฟิลิปปินส์เท่าใดนัก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศดังกล่าวต้องการเข้ามาทำงานในไทย เพราะมีความรู้สึก กลมกลืนหรือสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมไทยได้โดยง่าย

ประการสุดท้าย การเดินทางเข้าออกประเทศไทยค่อนข้างสะดวก และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก เพราะมีพรมแดนติดต่อกันกับประเทศของแรงงานต่างด้าว ดังนั้นแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา ชาวลาว ชาวกัมพูชา และชาวเวียดนาม จึงสามารถเดินทางโดยรถยนต์โดยสาร โดยเรือข้ามแม่น้ำ หรือโดยการเดินข้ามเขตแดน เข้ามาทำงาน

ในไทยได้โดยสะดวก และอาจจะสะดวกกว่าเดินทางภายในประเทศของแรงงานต่างด้าว (วีระศักดิ์ นาทสิริ 2557)

ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวได้มายื่นขออนุญาตทำงานในปีพ.ศ. 2554 เป็นจำนวนมากถึง 1,950,650 คน (วีระศักดิ์ นาทสิริ 2557, อ้างแล้ว) แต่เนื่องจากได้เกิดปัญหาต่างๆ ที่บั่นทอนขวัญกำลังใจในการลงทุนหรือการขยายกิจการของภาคธุรกิจให้ลดลง ซึ่งได้แก่ปัญหาความไม่สงบทางการเมืองในไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 – 2557 ปัญหาการคอร์รัปชั่นที่แพร่ขยายในรูปแบบต่างๆ และรวมทั้งนโยบายค่าแรงงานขั้นต่ำวันละ 300 บาทของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลทำให้ความต้องการแรงงาน (Demand) ของภาคธุรกิจเอกชนลดต่ำลงด้วยเช่นกัน (เมื่อต้นทุนค่าแรงสูงขึ้นภาคธุรกิจจึงไม่กล้าลงทุนและอาจมีบางส่วนปิดกิจการลง จึงทำให้ GDP = 0.1%) ดังนั้น จึงน่าเชื่อได้ว่าในอนาคตอาจมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนได้กลายเป็นแรงงานส่วนเกิน นั้นหมายถึงในช่วงเวลาดังกล่าว แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในไทยจำนวนหนึ่งต้องว่างงาน หรือไม่มีงานทำนั่นเอง ปัจจุบันนี้แรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งได้ออกไปประกอบอาชีพส่วนตัวซึ่งเป็นงานห้ามคนต่างด้าวทำ เช่น การเร่ขายสินค้า การเป็นเจ้าของแผงลอย และอื่นๆ

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2528 ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยภายในของประเทศไทย ที่การเมืองภายในประเทศมีเสถียรภาพภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ใช้นโยบาย 66/23 นำผู้ที่มีความคิดเห็นต่างทางการเมืองเข้าเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้น สามารถนำเอาทรัพยากรทุกภาคส่วน ทั้งที่ใช้ในการกิจการด้านความมั่นคงและภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้อย่างเต็มที่ ประกอบกับการเกิดสงครามและความไม่มีเสถียรภาพของประเทศเพื่อนบ้าน อันประกอบด้วยประเทศ

สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านชะลอตัว เมื่อรวมกันแล้วจึงทำให้เกิดปัจจัยผลักและดึง การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว กล่าวคือปัจจัยที่ผลักแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย คือปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง ความแตกต่างของช่องว่างรายได้ระหว่างประชากรของประเทศไทย และประชากรของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่เป็นตัวผลักให้แรงงานประเทศเพื่อนบ้านทยอยเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย รวมทั้งปัจจัยของความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองที่มีบทบาทในการผลักด้วย

ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยรวมทั้งเศรษฐกิจโลก เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เรียกว่า "ต้มยำกุ้ง" ทำให้ประเทศต้องหันไปกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่แทนที่ผู้ประกอบการจะปรับลดขนาดธุรกิจให้เล็กลง กลับดำเนินธุรกิจเท่าเดิม และมีผู้ประกอบการหน้าใหม่ดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากประเทศไทยมีปัจจัยที่ทำให้แรงงานประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาทำงาน และประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Dual Economy) ด้วยการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเพิ่มขึ้น คู่ขนานกับภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเพิ่มขึ้นส่งผลให้ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานที่มีทักษะเพิ่มขึ้น และระบบการศึกษาของไทยได้กำหนดให้พื้นฐานการศึกษาของไทยจากประถมศึกษาเป็นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทำให้ประชากรไทยมีทักษะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสามารถเลือกทำงานที่มีทักษะ ไม่สนใจที่จะทำงานที่มีลักษณะสกปรก เสี่ยงอันตรายและใช้แรงงานอย่างลำบากหรืองาน 3 Ds: Dirty, Dangerous, and Difficulty

ปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประชุมปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการจัดการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลไทยได้มีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญากรุงเทพด้วยการทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (The Memorandum

of Understanding on Cooperation in the Employment of work between Thailand and Laos PDR, Cambodia and Myanmar: MOU) อันเพิ่มความพยายามในการขจัดการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยการนำเข้าระบบ MOU จากประเทศเพื่อนบ้านและให้เจ้าหน้าที่จากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาพิสูจน์สัญชาติและรับรองว่าเป็นคนสัญชาติประเทศต้นทาง ซึ่งการลงนามใน MOU เริ่มตั้งแต่ลงนามกับรัฐบาลลาวในปี พ.ศ. 2545 และลงนามกับรัฐบาลเมียนมา และกัมพูชาในปี พ.ศ. 2556

ในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวประเทศเพื่อนบ้านได้อยู่ในราชอาณาจักรไทยพร้อมผู้ติดตามได้อาศัยพึ่งพิงอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เพื่อทำงานด้วยการถือหลักการตามปฏิญญากรุงเทพ ว่าด้วยการขจัดการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วยการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวประเทศเพื่อนบ้านที่ หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎ หมายเป็นการเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎ หมาย ด้วยวิธีการนำเข้าตาม MOU การพิสูจน์สัญชาติรวมถึงการผ่อนผันให้บุตรของแรงงานต่างด้าวที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี ให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นเวลา 120 วัน เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) โดยภาพรวมแล้วนโยบายของรัฐบาลไทย ออกผ่านโดยมติคณะรัฐมนตรีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงสาธารณสุข และประกาศกระทรวงแรงงาน ล้วนถือหลักการปรับเปลี่ยน สภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อทำงานให้เป็นแรงงานต่างด้าวสามารถขอใบอนุญาตทำงาน ได้โดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ภายหลังจากมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ายึดอำนาจ ได้ออกคำสั่ง คสช. และประกาศ คสช. ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวรวมแล้ว 8 ฉบับ พร้อมกับตั้งคณะกรรมการขยายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศ

เพื่อนบ้านอย่างเป็นระบบ และให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพเพื่อเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยกระทรวงแรงงาน

ปีพ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้อนุญาตให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศไทยและนายหน้าจัดหางานของประเทศเพื่อนบ้านที่แรงงานเข้ามาทำงานในประเทศ และบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้จัดหางานภายในประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว แต่การบริหารจัดการดังกล่าวอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ต่อมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย พ.ศ. 2559 ซึ่งพระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจานุเบกษา กล่าวคือวันประกาศราชกิจจานุเบกษาวันที่ 15 สิงหาคม 2559 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมการจัดหางานและพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดหน้าที่ของบริษัทผู้รับอนุญาตและการจ้าง สรุปสาระสำคัญ ได้ดังต่อไปนี้

1. การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยมีได้ 2 กรณี คือโดยผู้ได้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ และโดยนายจ้างเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางาน (ม.6 และ 8)

2. ในกรณีพิเศษและเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ ภัยพิบัติสาธารณะ หรือกรณีอื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้ผู้รับอนุญาต หรือนายจ้างนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ในกรณีใดๆ ก็ได้ (มาตรา 7); มาตรานี้มาจากหลักเรื่องความจำเป็นซึ่งมา

จากภาษิตกฎหมายลาติน (Necessitas) หลักนี้กล่าวว่า ความจำเป็นไม่มีกฎหมาย โดยชอบธรรมแก่การสิ่งที่จำต้องทำ (ปอ.มาตรา 64) และความจำเป็นสาธารณะสำคัญและมาก่อนความจำเป็นของเอกชน (กรมอัยการ 2505, หน้า 64 และดู ปอ.มาตรา 67) การประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท และมีคุณสมบัติอื่นๆ (มาตรา 9 และ 10) มีหลักประกันเพื่อประกันความเสียหายและหลักประกันการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ถ้าหลักประกันลดลงอธิบดีมีอำนาจสั่งให้ทำหลักประกันมาเพิ่มจนครบจำนวนห้าล้านบาทภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง (มาตรา 11) ถ้าไม่นำมาวางให้ครบตามคำสั่ง ถือได้ว่าขาดคุณสมบัติในการได้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย ใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต (มาตรา 12) บริษัทต้องจดทะเบียนลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย และลูกจ้างนั้นได้รับความคุ้มครองและการกระทำเกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตด้วยคุณสมบัติของลูกจ้างเช่นเดียวกับผู้รับอนุญาต แต่มีเพิ่มมากกว่าคือ ไม่เป็นลูกจ้างบริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยของผู้รับอนุญาตรายอื่น และก็ไม่เป็นลูกจ้างตัวแทนตามกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเลในขณะเดียวกัน (มาตรา 18 และ 19)

หน้าที่และความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาต

1. นายจ้างซึ่งประสงค์จะนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนเองต้องวางหลักประกันไว้กับอธิบดี เมื่อได้รับหลักประกันแล้วให้อธิบดีอนุญาตให้นายจ้างนั้นนำคนต่างด้าวมาทำงาน ในประเทศได้ การวางหลักประกัน การเก็บรักษาหลักประกัน การเปลี่ยนแปลงหลักประกัน การหักหลักประกันในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการที่นายจ้างได้นำ

คนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ การเรียกหลักประกันเพิ่มและการขอรับหลักประกันคืนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 27)

ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนเองในประเทศ หากนายจ้างเลิกจ้างคนต่างด้าว คนต่างด้าวลาออกจากงาน หรือคนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างจนครบกำหนดตามสัญญา การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ นายจ้างต้องแจ้งต่ออธิบดี และต้องจัดส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทางภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวไม่ได้ทำงานกับนายจ้าง หรือวันที่ครบกำหนดตามสัญญาแล้วแต่กรณี

หากนายจ้างไม่ดำเนินการจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดี ดำเนินการจัดส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทาง โดยหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันที่นายจ้างได้วางไว้ตาม (มาตรา 28)

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ แต่นายจ้างไม่รับคนต่างด้าวนั้นเข้าทำงานหรือคนต่างด้าวไม่ยินยอมทำงานกับนายจ้างนั้น หรือคนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างในประเทศตามสัญญาแล้ว แต่นายจ้างเลิกจ้างหรือคนต่างด้าว ได้ลาออกจากงานก่อนครบอายุสัญญา ให้ผู้รับอนุญาตมีหน้าที่ส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทาง เว้นแต่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวนั้นประสงค์จะทำงานกับนายจ้างรายอื่นที่มีลักษณะงานทำนองเดียวกัน ผู้รับอนุญาตจะจัดให้ลูกจ้างทำงานกับนายจ้างรายอื่นตามความประสงค์ของลูกจ้างก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่เลิกทำงานกับนายจ้างรายเดิม (มาตรา 29)

ในกรณีผู้รับอนุญาตไม่นำคนต่างด้าวมาทำงานตามสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง ในประเทศ ให้คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนายจ้างไปแล้วทั้งหมดให้แก่นายจ้างภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดตามสัญญา

ดังกล่าว (มาตรา 30)

เมื่อคนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างจนครบกำหนดตามสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศหรือไม่ได้ทำงานกับนายจ้างแล้ว นายจ้างต้องแจ้งรับผู้อนุญาตโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ผู้รับอนุญาตจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางที่ได้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศภายในเจ็ดวันนับแต่ วันที่ครบกำหนดตามสัญญา หรือวันที่คนต่างด้าวไม่ได้ทำงานกับนายจ้างแล้วแต่กรณี (มาตรา 31)

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเลิกประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ เมื่อคนต่างด้าวได้ทำงานกับนายจ้างจนครบกำหนดตามสัญญาแล้ว ให้นายจ้างแจ้งต่ออธิบดีเพื่อดำเนินการจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางโดยหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันของผู้รับอนุญาตที่ได้วางไว้ตามมาตรา 11

ในกรณีที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานตามพระราชกำหนดนี้ และต้องถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศต้นทาง ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายอื่น ให้หน่วยงานที่ดำเนินการส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากนายจ้างหรือผู้รับอนุญาตได้ (มาตรา 32)

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามมาตรา 29 มาตรา 30 หรือมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา 11 คืนให้แก่นายจ้าง และเมื่อได้ดำเนินการหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว ให้อธิบดีแจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบโดยไม่ชักช้า (มาตรา 33)

บทสรุป

โดยสรุปแล้วการที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในการช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางด้านการผลิตแล้ว แต่ยังส่งผลทางลบต่อแรงงานไร้ฝีมือและการกระจายรายได้ด้วย รวมทั้งเกิดปัญหาการ

แย่งงานคนไทยในบางอาชีพ ปัจจุบันนี้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ประกอบด้วย ลาว กัมพูชา และเมียนมา ของประเทศไทยได้เข้ามาสู่ยุคที่สี่ โดยในยุคที่หนึ่ง คือ การนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน ยุคที่สอง คือ การนำแรงงานต่างด้าวพร้อมผู้ติดตามขึ้นมาจดทะเบียนผู้ไม่มีสัญชาติไทย ยุคที่สาม คือ การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานตามระบบความตกลงระหว่างรัฐบาลลาว กัมพูชา และเมียนมา ทั้งสามยุคที่กล่าวมานั้น รัฐบาลไทยเป็นผู้รับภาระในการบริหารจัดการทั้งสิ้น ถึงยุคที่สี่ คือ การนำเข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อทำงานกับนายจ้างในประเทศ ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย หากบังคับใช้กฎหมายนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเกิดประสิทธิผลได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยยังคงไม่มีมาตรการลดการใช้กำลังคน ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานก็จะยังคงอยู่ควบคู่กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้มาถึงยุคที่สี่ ซึ่งที่ผ่านมาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวล้วน เป็นภารกิจที่ภาครัฐเป็นผู้ที่ต้องแบกรับภาระเป็นส่วนใหญ่ และปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานก็จะยังคงเป็นปัญหาที่จะยังต้องแก้ไขอยู่ต่อไป จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายเป็นตัวชี้วัดนำทิศทางแก่ภาคเอกชน โดยการกำหนดขั้นตอนในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น เช่น การเปลี่ยนจากการก่อสร้างโดยใช้กำลังคนมาเป็นก่อสร้างด้วยเทคโนโลยีเครื่องจักรกล หรือเปลี่ยนจากการทำกิจการประมงทะเลที่ใช้กำลังคนเป็นใช้เทคโนโลยีที่ใช้ความรู้เข้มข้น (Knowledge Intensive Industry) หรือใช้ความรู้ควบคู่กับ

การใช้กำลังคนบางส่วนตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้

2. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลไทยได้นำแรงงานต่างด้าวขึ้นมาจดทะเบียน หรือล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และลาว มาจดทะเบียนรวมทั้งสิ้น จำนวน 1,320,035 คน (หนึ่งล้านสามแสนสองหมื่นสามสิบห้าคน) ทั้งที่มีกำลังบุคลากรหลายหน่วยงาน ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร และเงินงบประมาณ ทั้งเงินงบประมาณปกติและเงินนอกงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งอาจเกิดจากกระบวนการบริหารจัดการที่ไม่สอดคล้องหรือไม่มีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการบริหารจัดการที่ดี ควรมีกระบวนการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการ และคณะทีมงานโดยมีการทำนโยบายและการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว มีระบบการจัดการการดำเนินการ และการประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือจากภาคประชาสังคม รวมทั้งลดบทบาทของภาครัฐในเชิงควบคุมมาเป็นการกำกับดูแล เพราะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคน