



แผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร

โดย



มูลนิธิเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ

คำนำ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครยังขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานคนต่างด้าว ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาการศึกษาเด็กต่างด้าว ปัญหาการค้ามนุษย์ การจัดการชุมชน/แหล่งที่พักอาศัย ปัญหาอาชญากรรม/ยาเสพติด และความมั่นคงภายใน เป็นต้น การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาข้างต้น เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหลายหน่วยงาน จังหวัดสมุทรสาครจึงได้มอบหมายให้สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เป็นที่ปรึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินงานของทุกภาคส่วนเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ได้จัดทำร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ซึ่งประกอบด้วย 5 บท คือ บทที่ 1 บทนำ ได้กล่าวถึง หลักการและเหตุผลวัตถุประสงค์รอบแนวคิด ในการศึกษาขอบเขตของงานและผลที่คาดว่าจะได้รับ บทที่ 2 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ได้กล่าวถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชาในไทย ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้างของทั้งประเทศ ทิศทางในภาพรวมของการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงานของภาคเอกชน ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร กิจการประมงและต่อเนื่องประมง ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสาคร แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร การคาดการณ์ปริมาณแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร และคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร บทที่ 3 การประเมินมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการจังหวัดสมุทรสาคร 8 ด้าน ประกอบด้วย ภาพรวมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย เป้าหมายของการดำเนินงานตามมาตรการผลการดำเนินงานตาม 8 มาตรการ ระหว่าง พ.ศ. 2553-2555 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินการตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการจังหวัดสมุทรสาคร บทที่ 4 การประเมินสภาพแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาครที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย การประเมินสภาพแวดล้อมจุดอ่อนและจุดแข็งของจังหวัดในเบื้องต้น สรุปประเด็นที่ได้จากการสัมมนา และการประเมินสถานการณ์ภายนอกและภายในที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร บทที่ 5 ทิศทางแผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร 5 ปี พ.ศ. 2555-2559 ประกอบด้วย แนวคิดหลักที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์แผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้เป็นไปตามขอบเขตการจ้างที่จังหวัดสมุทรสาครกำหนด

แผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครฉบับนี้ เป็นแผนหลักเพื่อเป็นกรอบในการประสานการบูรณาการการพัฒนาระหว่างภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน และสามารถดำเนินการป้องกัน แก้ไขปัญหา ตลอดจนกำกับดูแลแรงงานต่างด้าว ให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งซึ่งทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แรงงานต่างด้าวได้รับการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐาน และเป็นกำลังการผลิตที่มีคุณภาพสนับสนุนด้านเศรษฐกิจของจังหวัดต่อไป

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องเพื่อการส่งออกของจังหวัดสมุทรสาคร มีการใช้แรงงานต่างด้าว (พม่า ลาว กัมพูชา) ในภาคการผลิตเป็นจำนวนมาก มีแรงงานต่างด้าวมายื่นขออนุญาตทำงานรวม 289,693 คน โดยคนต่างด้าวทั่วไป จำนวน 5,270 คน (กลุ่มที่มี Passport) นำเข้าระบบ MOU จำนวน 5,585 คน ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและยื่นขอใบอนุญาตทำงานแล้ว จำนวน 191,953 คน และรอการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 89,101 คน (รายงานสถานการณ์ด้านแรงงานจังหวัดสมุทรสาครประจำเดือนตุลาคม 2555) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 เปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อผ่อนผันให้ทำงานได้ ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน 83,701 คน รวมทั้งผู้ติดตามอีก 1,281 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 27 ตุลาคม 2554) แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครจึงเป็นประชากรกลุ่มใหม่ที่มีผลกระทบต่อสถานการณ์ด้านต่างๆ ของจังหวัด ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตและสังคม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านความมั่นคง ซึ่งระยะที่ผ่านมา การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครยังขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ การจ้างงานคนต่างด้าว ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาการศึกษาเด็กต่างด้าว ปัญหาการค้ามนุษย์ การจัดการชุมชน แหล่งที่พักอาศัย ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด และความมั่นคงภายใน เป็นต้น การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาข้างต้น เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหลายหน่วยงาน จังหวัดสมุทรสาครจึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินงานของทุกภาคส่วนเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย

จากผลการประเมินสภาพแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นการประเมินสถานการณ์ของจังหวัดเกี่ยวกับ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม หรือ ปัจจัยขับเคลื่อน แนวโน้ม ความไม่แน่นอน ความเสี่ยง ของจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยข้อมูลที่ใช้ประกอบการประเมิน วิเคราะห์ มาจาก กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยการจัดประชุมสัมมนาในระดับจังหวัด ข้อมูลจากการประมวลสถานการณ์ภายในและภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาจังหวัดสมุทรสาครและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า

1. สถานการณ์ภายนอกที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย

1.1 การเปิดการค้าเสรี การเปลี่ยนแปลงกฎ กติกาใหม่ของโลก ประเทศไทยได้รับผลกระทบที่สำคัญจากต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงแรงงานสหรัฐ (USDOL) ได้รายงานต่อรัฐสภาว่า ประเทศไทยติดอยู่ในกลุ่ม 58 ประเทศที่มีการใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับที่ขัดต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผลก็คือ ปัญหาแรงงานเด็กต่างด้าวในโรงงานแกะกุ้งขนาดเล็ก และจากรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาก็จัดสินค้าไทย ได้แก่ กุ้ง เครื่องนุ่งห่ม จึงอยู่ในบัญชีสินค้าที่ผลิตจากแรงงานเด็กและแรงงานบังคับแล้ว นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้จัดทำรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2554 (Trafficking in Persons Report : TIP Report) ประเทศไทยได้ถูกจัดอันดับอยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องถูกจับตามอง (Tier 2 Watch List) เป็นปีที่สอง จังหวัดสมุทรสาคร เป็นหนึ่งในจังหวัดที่ถูกเฝ้ามองปัญหาแรงงานเด็ก และการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิดจากหลายๆ ภาคส่วนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และปัจจุบันยังคงเป็นจังหวัดที่มีจำนวนความ



หนาแน่นของประชากรต่างด้าว หรือ แรงงานข้ามชาติ เด็ก และผู้ติดตามจำนวนมาก อาจสามารถประมาณการณ จำนวนกว่า 300,000-400,000 คน หรือมากกว่านี้ เนื่องจากอุตสาหกรรมการผลิตสินค้ามีความต้องการแรงงานสูง มากปีละไม่น้อยกว่า 150,000 คน แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า เป็นแรงงานที่มีอยู่จำนวนมากกว่าร้อยละ 90 รองลงมาเป็นลาว และกัมพูชา จากประสบการณ์การทำงานด้านการป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในจังหวัดสมุทรสาคร ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา พบว่า ในสถานประกอบการขนาดเล็ก จนถึงขนาดกลาง ที่ผลิต สินค้าอาหาร การแปรรูปกุ้ง และอาหารทะเลเบื้องต้น มีเด็กต่างชาติด้อย 8-14 ปี เข้าสู่การทำงานก่อนวัยอันควร จำนวนมาก และมีแรงงานเด็กอายุ 15-18 ปี ทั้งที่มีใบอนุญาตทำงานและไม่ใบอนุญาตทำงาน จำนวนมากเช่นกัน จากภาพที่ปรากฏไม่สามารถจะปฏิเสธได้ว่า ประเทศไทยไม่มีการใช้แรงงานเด็ก แม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องโดยตรง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะออกมาปฏิเสธ และที่ผ่านมาก็ได้มีความพยายามแก้ไข ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งจะมีผลต่อการส่งออกสินค้ากุ้ง ไปยัง ต่างประเทศ ทางสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันในฐานะของกลุ่มผู้ผลิตสินค้ากุ้ง และ อาหาร ทำให้ต้องออกมามีมาตรการร่วมกับทางภาครัฐ และการประสานความร่วมมือกับทางการสหรัฐ และการ ทำงานเชิงป้องกันกับองค์กรเอกชนต่างๆ ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน

1.2 ความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แนวโน้มความ ต้องการกำลังคนโดยรวมเพิ่มขึ้น จากการศึกษาในโครงการศึกษาความพร้อมของกำลังคนเพื่อรองรับการเปิดเสรี ด้านการค้าสินค้า 9 สาขาตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2555 โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ผลการศึกษาโดยสรุป คือ แนวโน้มความต้องการกำลังคนโดยรวมเพิ่มขึ้น เนื่องจากความต้องการกำลังคนเป็นอุป สกศ์สืบเนื่อง (Derived demand) จากอุปสงค์โดยรวมการค้าและการลงทุน จากการประมาณการพบว่า อัตราการ เพิ่มขึ้นของประชากรในอาเซียนจากปี 2553-2558 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 ซึ่งน้อยกว่าอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของอาเซียนจากปี 2553-2558 ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 55.3 ต่อปีเป็น อย่างมาก ทำให้มีความจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานโดยรวมซึ่งหมายถึงว่าความต้องการแรงงาน มีแนวโน้มที่เป็นแรงงานฝีมือมาก จุดอ่อนสำคัญของตลาดแรงงานไทยทั้งที่ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่ จะเกิดในอนาคต คือ การขาดแคลนกำลังคนการใช้แรงงานต่างด้าว การที่กำลังแรงงานที่มีอยู่ในระบบมีอายุแก่ มาก ขึ้น ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานขาดทักษะในการทำงานได้จริง รวมถึงการ ขาดทักษะด้านภาษาต่างประเทศซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการสื่อสาร โดยเฉพาะผู้ทำงานในสาขาการผลิตที่ใช้เทคโนโลยี จุดอ่อนสำคัญของตลาดแรงงานไทยทั้งที่ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดในอนาคต คือ การขาด แคลนกำลังคน

1.3 การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านกับการไหลกลับของแรงงานสู่ประเทศต้นทาง การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ในอนาคตจะมีความเชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในอนุภูมิภาคเพิ่ม มาก ขึ้น ทั้งเส้นทางคมนาคมทางบก โทรมคมนาคม และโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าและพลังงาน เช่น มีการประกาศใช้ East-West Corridor นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือด้านการค้า ตลอดจนความพยายามส่งเสริมประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลดความแตกต่างทางด้านรายได้กับไทย ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยกำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น เวียดนาม หรือพม่า ถ้าเริ่มมีประชาธิปไตยมากขึ้น อาจจะเป็นประเทศเวียดนามรายใหม่ทั้งหลายประเทศ อยากจะไปลงทุน เพราะสามารถจะเชื่อมโยงกับประเทศอินเดีย ซึ่งในอนาคตมีการรวมตัวและมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังนั้น ในอีก 20 ปีข้างหน้า ภูมิภาคนี้จะเป็นภูมิภาคที่มีความเจริญเติบโตมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเป็น ASEAN Economic Community : AEC เช่นเดียวกับการรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่สำคัญต่อประเทศไทยในช่วงทศวรรษหน้า

ได้แก่ การรวมกลุ่มในกรอบอนุภูมิภาค และการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 รวมทั้งกรอบความร่วมมืออื่น ๆ อาทิ กรอบความร่วมมือเอเชีย-แปซิฟิก จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะรองรับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในด้านผลกระทบต่อภาคการผลิต เช่น การประมงและประมงต่อเนื่องได้ประโยชน์จากวัตถุดิบราคาถูกและการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว

1.4 Chindia Hub of Asia ศูนย์กลางอำนาจเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนอยู่ในประเทศแถบเอเชียมากขึ้น เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาอยู่ที่ประเทศแถบเอเชียมากขึ้น จีน และอินเดียจะเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโลกในอนาคต รวมทั้งประเทศบราซิลและรัสเซียจะมีความสำคัญทางเศรษฐกิจมากขึ้น การผลิตต่าง ๆ จะย้ายมาอยู่ในแถบเอเชียทั้งหมด จะมี ASEAN Century นอกจากนี้ อาจจะมีประเทศเกิดใหม่ทางเศรษฐกิจ (Emerging Country) เพิ่มขึ้น ดังนั้นใน 20 ปีข้างหน้าจุดรวมของอำนาจทางเศรษฐกิจจะเคลื่อนมาสู่ทางด้านเอเชียมากขึ้น ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือยุโรป กำลังเข้าสู่สังคมประชากรสูงอายุแล้ว และจะยังมีปัญหาเศรษฐกิจต่อไปอีกระยะหนึ่ง

1.5 ประชากรสูงอายุของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลายประเทศเริ่มเข้าสู่ Aging Society ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะมีจำนวนผู้สูงอายุร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุทั้งหมดในโลก และผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 55 จะเป็นผู้หญิง เพราะมีอายุยืนกว่าผู้ชาย โดยเฉพาะจะมีปัญหามากในกลุ่มผู้หญิงที่ไม่แต่งงานและมีรายได้น้อย อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว หลังจากที่สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นสูงกว่าร้อยละ 10 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา สิ่งที่ทำนายจากนี้ต่อไปคือการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยชรานอกกับการลดลงของสัดส่วนประชากรวัยทำงาน อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการ เช่น สถานะการขาดแคลนแรงงาน และการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

1.6 นโยบายการพัฒนาการศึกษาที่ผลิตกำลังคนได้ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประเทศ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2555 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) รายงานฉบับย่อเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจากผลการศึกษาลาดแรงงานทั่วประเทศ 18 กลุ่มจังหวัด และกรุงเทพมหานคร (กทม). ปรากฏว่า โครงสร้างแรงงานไทย เกิดภาวะแรงงานระดับปริญญาตรีล้น ขณะที่ระดับล่างขาดแคลน เสนอแนะให้ใช้โอกาสเปิดเสรีอาเซียนส่งออกแรงงานไทย และโรงงานปรับกระบวนการผลิตเน้นใช้เทคโนโลยีมากขึ้นใช้คนน้อยลง

1.7 สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงของโลก ส่งผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ ประกอบด้วย ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับโลก การเมืองโลกมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจ ทำให้โครงสร้างระบบความมั่นคงระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับภูมิภาค ประกอบด้วย การขยายอิทธิพลและบทบาทของประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การขยายตัวของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ความขัดแย้งของคนภายในประเทศ ปัญหาความไม่สงบของจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถานะความเชื่อมั่นของประเทศในการบริหารตามหลักนิติธรรม ปัญหาอาชญากรรม และวิกฤตการณ์ความมั่นคงและภัยพิบัติทางธรรมชาติ และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน ประกอบด้วย การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามชาติ การย้ายถิ่นของประชากร และบริบทการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากบริบทความมั่นคงในมิติใหม่

1.8 การกำหนดนโยบายจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาวในช่วงปี 2539-2554



จากอดีตนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นระยะเวลากว่า 15 ปี โดยการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวต่อใบอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น และสะดวกต่อทางราชการสามารถดูแลได้ทั่วถึงซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละสมัยของรัฐบาล

2. สถานการณ์ภายในที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย

2.1 ด้านเศรษฐกิจ จังหวัดสมุทรสาครมีศักยภาพการผลิตด้านประมงแบบครบวงจรและเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารทะเลที่สำคัญระดับสากล การทำงานบนเรือประมงและกิจการต่อเนื่องจากประมงนั้น ซึ่งมีความต้องการแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมประมงซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ดีติดอันดับต้นๆ ของประเทศไทย ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายกลุ่มแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง สภาพความเป็นจริงปรากฏขบวนการค้ามนุษย์เข้ามาแทรกแซงกลไกดังกล่าว จนกระทั่งสะท้อนออกมาเป็นภาพรวมว่ายิ่งอุตสาหกรรมประมงรุ่งเรืองมากขึ้นเท่าใด การค้ามนุษย์โดยบังคับใช้แรงงานประมงยิ่งเลวร้ายมากขึ้นเพียงนั้น ในขณะเดียวกันภาคการประมง อุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของสมุทรสาครเป็นการผลิตที่เป็นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นมากกว่าการใช้เทคโนโลยี เนื่องจากในบางกิจกรรมยังไม่สามารถใช้เครื่องจักรทำงานแทนคนได้ เช่น การแกะกุ้ง การแล่ปลา เป็นต้น ประกอบกับแรงงานไทยไม่นิยมทำงานประเภทนี้ เนื่องจากลักษณะงานมีความยากลำบาก มีช่วงเวลาที่อยู่ทะเลนาน มีความเครียดสูง เป็นที่มาของการไม่ต้องการทำงานในทะเลของกลุ่มแรงงานไทย จึงเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างยิ่ง

2.2 ด้านสังคม จากการประเมินจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งแรงงานที่จดทะเบียนและยังไม่ได้จดทะเบียนประมาณ 3-4 แสนคน ในแต่ละปีมีแรงงานต่างด้าวมาตลอดลูกในจังหวัดสมุทรสาครอยู่จำนวนมาก ซึ่งยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมดูแลอย่างชัดเจนจากรัฐบาล ทั้งในเรื่องการส่งตัวกลับหรือการคุมกำเนิด ประกอบกับสิทธิทางประกันสังคมได้ให้สิทธิเรื่องการคลอดบุตรแก่คนต่างด้าวที่ทำประกันสังคมไว้ด้วย ประเด็นนี้จึงส่งผลกระทบต่อโอกาสให้เกิดภาระต่องบประมาณของรัฐบาลทางการศึกษาและสาธารณสุข และต่อความมั่นคงจากการเพิ่มของประชากรไร้สัญชาติที่ขาดทิศทางการควบคุม แรงงานต่างด้าวบางส่วน ได้เป็นพาหะนำโรคใหม่ๆ เข้ามาในประเทศไทย ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัด และได้รับบัตรประกันสุขภาพและบางส่วนเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก

2.3 คุณภาพแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ทักษะส่งผลกระทบต่อการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน (Labor Productivity) ภาวะขาดแคลนแรงงานในปัจจุบัน ทำให้มีแรงกดดันที่จะต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานซึ่งตามกฎหมายอนุญาตให้แรงงานเหล่านี้ทำงานกรรมกรได้นั้น แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) เข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง และภาคบริการประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การใช้แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ทักษะ จะส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน (Labor Productivity) ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเทียบกับประเทศอื่นๆ ลดลงได้ในระยะยาว

2.4 การไม่มีศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างด้าวและการทุจริต ปัจจุบันพบปัญหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐซึ่งจัดเก็บข้อมูลคนต่างด้าว ได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงศึกษาธิการ แต่ละหน่วยจัดเก็บข้อมูลไว้ใช้เฉพาะหน่วยงานของตน ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อใช้อย่างบูรณาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ทำให้มีปัญหาการตรวจสอบติดตามและควบคุมแรงงานต่างด้าว ทำให้การสืบค้นว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย และไม่ถูกกฎหมายมีจำนวนเท่าไร เป็นเรื่องที่ยากลำบากมาก การไม่ทราบแน่ชัดว่าแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเท่าไร และอาศัยอยู่ที่ใดบ้างได้ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีผลกระทบต่อความมั่นคง และเกิดเป็นความกลัวและความหวาดระแวงของประชาชนในที่สุด

2.5 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่มีข้อจำกัดต่างๆ แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน และสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว ได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานและกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงาน ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานแรงงาน รัฐบัญญัติว่าด้วยค่าแรงขั้นต่ำ และรัฐบัญญัติว่าด้วยการรับประกัน การเรียกร้องค่าจ้าง และภายใต้รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการรับประกันทางสังคมและกฎหมายอื่น เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการประกันสุขภาพแห่งชาติ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว และรัฐบัญญัติว่าด้วยการประกันค่าสินไหมทดแทนจากอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม เมื่อแรงงานต่างด้าวถูกละเมิดสิทธิจะได้รับสิทธิดังกล่าวคืนมาตามขั้นตอนการเยียวยาสิทธิ

การจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร นอกจากการเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวและบริบทของโลกกับการปรับตัวของประเทศไทย ตลอดจนความสอดคล้องกับแผนแม่บทแรงงานแห่งชาติ (พ.ศ. 2555-2559) นโยบายของรัฐบาลและผลจากการประเมินสถานะแวดล้อมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครแล้ว ยังประกอบด้วย **แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-State Security)** เป็นแนวคิดที่มุ่งธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (State Sovereignty) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ในประเด็นที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ รัฐจึงต้องมีการควบคุมชายแดนเพื่อธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย โดยรัฐบาลได้ดำเนินการโดยแยกระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2539-2543 เป็นการดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นคร่าวๆ ไป และในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ได้ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องถึง 22 หน่วยงาน ซึ่งแรงงานจากประเทศพม่าเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนมากที่สุดและส่วนใหญ่เป็นการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้จึงเป็นในลักษณะการขยายต่อจากนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่เป็นนโยบายแม่บทควบคู่ไปกับการคำนึงถึงประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจให้สามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน **แนวคิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security)** ซึ่งในมิติความมั่นคงทางสังคมนั้นมีฐานคิดที่มุ่งให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ภายในชุมชนควบคู่ไปกับรัฐบาลส่วนกลางแต่ปรับแนวทางหรือวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทชุมชนท้องถิ่นทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรทางสังคมที่มีฐานรากมาจากคนในชุมชน (Member-based Organization :MBO's) ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มามีบทบาทในการขับเคลื่อนชุมชน โดยอาศัยการสร้างกฎเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติร่วมกันขึ้นมากับการใช้จารีตที่มีอยู่เดิมในชุมชนท้องถิ่นเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนอย่างเป็นระบบระเบียบ ซึ่งในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้องค์กรทางสังคมที่รวมตัวกันขึ้นมาเป็นกลุ่มประชาสังคม ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐในพื้นที่ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น



ภาคเอกชน ในฐานะผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวและประชาชน ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักการและวิถีปฏิบัติในการสร้างความยั่งยืน **และแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)** เป็นแนวคิดในการสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานเหล่านั้น อย่างเคารพในมิติความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในด้านสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นแนวคิดที่มีจุดเริ่มต้นใน ปี ค.ศ. 1994 ในรายงาน “Human Development Report on Human Security” ของแผนงานพัฒนาองค์กรสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ที่เสนอโดย MahbubulHaq โดยเจตนาของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ คือ การให้มีอิสระจากความต้องการและความกลัวสำหรับความมั่นคงมนุษย์นั้น มุ่งพัฒนาให้เกิดการนำความมั่นคงมนุษย์มาอยู่ในบริบทของสิทธิมนุษยชน โดยทำให้เห็นว่าความมั่นคงของบุคคลประเทศและระหว่างประเทศต้องการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิมนุษยชนช่วยแก้ไขความขัดแย้ง และสร้างสันติภาพ จากแนวคิดความมั่นคงทั้งสามแนวคิดข้างต้นจะเป็นฐานในการบูรณาการแนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อนำไปพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ที่พึงจะเป็นที่จะเป็นฐานในการกำหนดหลักการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย **แนวทางการบริหารจัดการแรงงานที่สร้างความมั่นคงแห่งรัฐ** โดยสอดคล้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีของประชาคมอาเซียน และตระหนักคุณค่าความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติในด้านสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **แนวทางการบริหารจัดการแรงงานที่สร้างความมั่นคงทางสังคม** โดยให้ภาครัฐและภาคประชาสังคมในระดับชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นมีลักษณะทางกายภาพและทางสังคมแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และในฐานะที่เป็นพื้นที่รองรับแรงงานต่างด้าวซึ่งทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่นทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม ตลอดจนแรงงานต่างด้าวพึงต้องสร้างระเบียบและกฎเกณฑ์เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติควบคู่กับกฎหมายและนโยบายหลักของรัฐบาล **และแนวทางการบริหารจัดการที่อาศัยกลไกของชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการ** เพื่อรองรับกับความเป็นพหุวัฒนธรรม เนื่องจากการขยายตัวของเสรีนิยมทำให้เกิดความไร้พรมแดนทั้งในเชิงเศรษฐกิจการเมืองสังคมและวัฒนธรรมการข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural) โดยเฉพาะในบริบทชุมชนท้องถิ่นของไทยที่มีวัฒนธรรมย่อย (Sub-Culture) ที่เฉพาะและแตกต่างกันออกไป และเมื่อมีวัฒนธรรมใหม่เคลื่อนย้ายเข้ามาพร้อมกับแรงงานต่างด้าวที่มีความหลากหลายวัฒนธรรมจึงย่อม อาจนำไปสู่การปะทะเชิงวัฒนธรรมได้ การปฏิเสธร่วมของแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นวัฒนธรรมรองในชุมชนคนไทยซึ่งความรู้สึกถึงความแตกต่างเชิงชาติพันธุ์และวัฒนธรรมอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและนำมาซึ่งปัญหาสังคมด้านอื่นๆ ตามมา ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นโดยภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ต้องสามารถที่สร้างกลไกการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยเอื้อต่อดำรงอยู่ของวัฒนธรรมของแรงงานต่างด้าวและมุ่งสู่การสร้างโครงสร้างของระบบสังคมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้วัฒนธรรมที่มีความหลากหลายดำรงอยู่ได้ในเชิงสร้างสรรค์

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน และประเมินสถานะแวดล้อมของจังหวัดสมุทรสาครในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประกอบกับแนวคิดความมั่นคงทั้งสามแนวคิด และแนวทางที่บูรณาการแล้วข้างต้น มาเป็นฐานในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. 2555-2559 ในขอบเขตที่จังหวัดสมุทรสาครสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

1. วิสัยทัศน์

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ในระยะ 5 ปี 2555-2559 มุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหาและพัฒนาแรงงานต่างด้าวอย่างเบ็ดเสร็จ ดังนี้

“ศูนย์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพสูง โดยการจัดระบบการใช้แรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องกฎหมาย คัดกรองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน และให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์กับประชาชนในจังหวัดสมุทรสาคร (สมุทรสาครโมเดล)”

2. พันธกิจ

- 2.1 พัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงาน ต่างด้าวให้มุ่งไปสู่การใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย
- 2.2 พัฒนาแรงงานต่างด้าวให้มีความสามารถตามมาตรฐานการผลิต
- 2.3 พัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน
- 2.4 บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์กับประชาชนในจังหวัดสมุทรสาคร
- 2.5 เสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคีและภาคส่วน

3. ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์และโครงการ

3.1 ยุทธศาสตร์การจัดการระบบบริหารแรงงานต่างด้าวให้มุ่งไปสู่การใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องกฎหมาย

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นเอกภาพ ในลักษณะบูรณาการ ทั้งส่วนราชการและภาคเอกชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ	1.1 โครงการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพสูง	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สำนักงานจัดหางานจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
2. การจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในระดับจังหวัดสมุทรสาครที่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้	2.1 โครงการจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในระดับจังหวัดสมุทรสาคร	-ที่ทำการปกครองจังหวัด/อำเภอ -สำนักงานจัดหางานจังหวัด -สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด -สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด -สำนักงานประกันสังคมจังหวัด -สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สถานีตำรวจภูธรจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด



กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
3. การให้บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยการจัดทำระบบคอมพิวเตอร์ในการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างหน่วยงานและรับจดทะเบียนกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าว	3.1 โครงการจัดตั้งศูนย์ให้บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)	-สำนักงานจัดหางานจังหวัด -ทำการปกครองจังหวัด/อำเภอ -สำนักงานสาธณะสุขจังหวัด -สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
4. การปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยการให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำแผนบูรณาการตรวจสอบการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาครและพื้นที่เกี่ยวข้องร่วมกัน	4.1 โครงการจัดตั้งศูนย์ปราบปรามจับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน (ศป.รต.) ระดับจังหวัด	-คณะทำงานตรวจสอบปราบปรามการจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานและกระบวนการค้ำมนุษย์คณะที่ 2 (ภาคกลาง) -สถานีตำรวจภูธรจังหวัด
	4.2 โครงการการตรวจตราเรือประมงเมื่ออยู่ในทะเล และการตรวจตราเรือประมงก่อนออกทะเล	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
5. การส่งเสริมสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการโดยให้คำนึงถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	5.1 โครงการประชาสัมพันธ์รณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยใช้สื่อวิทยุ โทรทัศน์	-สำนักงานจัดหางานจังหวัด -สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
6. การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหารกำกับดูแลตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อตรวจสอบการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำงาน	6.1 โครงการเพิ่มจำนวนผู้ตรวจแรงงานและตรวจตราสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวโดยประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อจัดอาสาสมัครผู้ช่วยตรวจแรงงานให้ทำหน้าที่รายงานเรื่องการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำงาน	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน

3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพแรงงานต่างด้าวให้มีความสามารถตามมาตรฐานการผลิต

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งคนไทยและต่างด้าวเพื่อเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน (Labor productivity) หรือปริมาณของผลผลิตต่อแรงงาน เพื่อป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงาน	1.1 โครงการการพัฒนาฝีมือแรงงานทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้าง	-สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงาน -สภาหอการค้า -สภาอุตสาหกรรม

3.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การวางแผนครอบครัวแรงงานต่างด้าว	1.1 โครงการส่งเสริมการวางแผนครอบครัวให้แรงงานต่างด้าว	-สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน
2. การสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการโดยให้คำนึงถึงผลกระทบการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว	2.1 โครงการรณรงค์การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
3. การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหารกำกับดูแลตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อตรวจสอบการให้ความคุ้มครองสภาพการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล	3.1 โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอาสาสมัคร ให้สามารถช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตในจังหวัดสมุทรสาคร	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน
	3.2 โครงการส่งเสริมอาสาสมัครผู้ช่วยตรวจแรงงานให้ทำหน้าที่รายงานเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน
	3.3 โครงการสนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย	-สำนักงานแรงงานจังหวัด -สภาหอการค้า -สภาอุตสาหกรรม



3.4 ยุทธศาสตร์การสมานฉันท์ชุมชนแรงงานต่างด้าวกับชุมชนไทย

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การมวลชนสัมพันธ์และประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในการจัดระเบียบชุมชนเพื่อลดปัญหาความหวาดกลัวแรงงานต่างด้าว (xenophobia) และปัญหาอาชญากรรมระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกันเองและระหว่างแรงงานต่างด้าวกับครอบครัวคนไทย	1.1 สำรวจและจัดทำข้อมูลรายละเอียดที่ตั้งชุมชนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร	-กอ.รมน.จังหวัด -สำนักงานปกครองจังหวัด -องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การส่งเสริมกิจกรรมชุมชนระหว่างแรงงานต่างด้าวและชุมชนคนไทย	2.1 โครงการจัดกิจกรรมเชิงวัฒนธรรม การละเล่นกีฬา งานทำบุญทางศาสนา งานประเพณี	-สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด -สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

3.5 ยุทธศาสตร์การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การเร่งปรับโครงสร้างภาคการผลิตของจังหวัดสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีฝีมือ ปรับโครงสร้างกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นไปใช้ทุนในรูปเครื่องจักรและเทคโนโลยีทดแทนมากขึ้น	1.1 โครงการส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตของจังหวัดสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีแทนคน	-สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด -สภาหอการค้า -สภาอุตสาหกรรม



สารบัญ

	หน้า
คำนำ	2
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	3
สารบัญ	13
สารบัญภาพ	15
สารบัญตาราง	16
บทที่ 1 บทนำ	17
1. หลักการและเหตุผล	17
2. วัตถุประสงค์	17
3. กรอบแนวคิดในการศึกษา	18
4. ขอบข่ายการดำเนินงาน	25
5. วิธีการดำเนินงาน	26
6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	26
บทที่ 2 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร	27
1. จำนวนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชาในไทย	28
2. ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้างของทั้งประเทศ	29
3. ทิศทางในภาพรวมของการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงานของภาคเอกชน	30
4. ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร กิจการประมงและต่อเนื่องประมง	34
5. ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสงครามและจังหวัดสมุทรสาคร	35
6. แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร	36
7. การคาดการณ์ปริมาณแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร	38
8. คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร	39
บทที่ 3 การประเมินมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการจังหวัดสมุทรสาคร 8 ด้าน	49
1. ภาพรวมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย	49
2. เป้าหมายของการดำเนินงานตามมาตรการ	52
3. ผลการดำเนินงานตาม 8 มาตรการ ระหว่าง พ.ศ. 2553-2555	53
4. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินการตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร	56



สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การประเมินสภาพแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาครที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	61
1. การประเมินสภาพแวดล้อม จุดอ่อนและจุดแข็งของจังหวัดในเบื้องต้น	61
2. สรุปประเด็นที่ได้จากการสัมมนา	62
3. การประเมินสถานการณ์ภายนอกและภายในที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร	67
บทที่ 5 ทิศทางแผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร 5 ปี พ.ศ. 2555-2559	93
1. แนวคิดหลักที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์แผนแม่บทบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร	93
2. วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร	96
บรรณานุกรม	101
รายชื่อคณะที่ปรึกษา	105



สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1	องค์ประกอบของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์	20
รูปภาพที่ 2	ตัวแบบพื้นฐานของการบริหารเชิงกลยุทธ์	21
รูปภาพที่ 3	การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารภาครัฐ	23



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	การคาดการณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวในไทยในอนาคต	29
ตารางที่ 2	สรุปการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องแรงงานต่างด้าว ปี 2547-2551 โดยจังหวัดสมุทรสาคร	35
ตารางที่ 3	แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสมุทรสาคร ณ ราคาตลาดจำแนกตามสาขาการผลิต ปี พ.ศ. 2550-2553	37
ตารางที่ 4	แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าว (ทร.38/1) ตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพจังหวัดสมุทรสาคร ปี 2548-2554	38
ตารางที่ 5	แสดงการคาดการณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย	39
ตารางที่ 6	การดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร	50
ตารางที่ 7	แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว (GPP per capital) ปี 2553 (บาทต่อปี)	84
ตารางที่ 8	แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครที่ตั้งครรภ์	84
ตารางที่ 9	แสดงจำนวนการพบโรคจากแรงงานต่างด้าวที่ตรวจสุขภาพในจังหวัดสมุทรสาคร	87

บทที่ 1 บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

จังหวัดสมุทรสาครเป็นเมืองซึ่งมีความโดดเด่นด้านอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องเพื่อการส่งออกที่มีการใช้แรงงานต่างด้าว (พม่า ลาว กัมพูชา) ในภาคการผลิตเป็นจำนวนมากเป็นลำดับต้น ๆ ของประเทศ ในปี 2555 ข้อมูลประจำเดือนตุลาคม 2555 พบว่า มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นขออนุญาตทำงาน รวม 289,693 คน การทำงานคนต่างด้าวทั่วไป จำนวน 5,270 คน นำเข้าตามระบบ MOU จำนวน 5,585 คน และผ่านการพิสูจน์สัญชาติและยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานแล้ว จำนวน 191,953 คน และรอการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 89,101 คน (รายงานสถานการณ์ด้านแรงงานจังหวัดสมุทรสาครประจำเดือนตุลาคม 2555) และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 เปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อผ่อนผันให้ทำงานได้ ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน 83,701 คน รวมทั้งผู้ติดตามอีก 1,281 คน แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครจึงเป็นประชากรกลุ่มใหม่ที่มีผลกระทบต่อสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ของจังหวัด ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิต และสังคม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านความมั่นคง ฯลฯ ซึ่งระยะที่ผ่านมา การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครยังขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานคนต่างด้าว ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาการศึกษาเด็กต่างด้าว ปัญหาการค้ามนุษย์ การจัดการชุมชน/แหล่งที่พักอาศัย ปัญหาอาชญากรรม/ยาเสพติด และความมั่นคงภายใน เป็นต้น การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาข้างต้น เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหลายหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินงานของทุกภาคส่วนเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย

จังหวัดสมุทรสาครกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ การพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เป็นเมืองน่าอยู่อาศัย เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และ กัมพูชา) โดยขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงานคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 ให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา รวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง และให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ที่ลักลอบทำงานให้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาวิจัยสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาครในมิติทางเศรษฐกิจ มิติความมั่นคง มิติความเป็นมนุษย์ และมิติอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.2 เพื่อจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาครอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ



2.3 เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาครแก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

3.1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาในบริบทของการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับประเทศ ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นประเทศที่มีแรงงานต่างชาติเคลื่อนย้ายเข้าประเทศไทยมากกว่าแรงงานไทยเคลื่อนย้ายออกไปต่างประเทศ โดยค่านึงถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวมากกว่าหนึ่งล้านคนจากประเทศพม่า ลาว เวียดนาม กัมพูชา และประเทศอื่นๆ ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคการผลิตมาจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจากประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป ไต้หวัน และสิงคโปร์ ซึ่งส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดโดยรอบกรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดสมุทรสาครซึ่งมีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุดในประเทศไทย

การพัฒนาการผลิตจากกิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่การใช้เทคโนโลยีไม่สามารถเกิดขึ้นได้กับทุกกิจการการผลิต จึงทำให้ยังมีความต้องการแรงงานอยู่อีกจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากโครงการศึกษาความพร้อมของกำลังคน เพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านการค้า สินค้า 9 สาขา ตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้ระบุถึงการเตรียมความพร้อมของกำลังคน เพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านการค้า 9 สาขา ตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี 2558 ที่จะเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (เออีซี) โดยเปิดเสรีเศรษฐกิจการค้า การลงทุน และแรงงานฝีมือระหว่าง 10 ประเทศในอาเซียน รวมทั้งการเปิดเสรีแรงงานในสาขาเร่งรัด 9 สาขา ได้แก่ ผลิตภัณฑ์เกษตร สินค้าประมง ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอ/เสื้อผ้า อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ สินค้าสุขภาพ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งนี้ ผลจากการเปิดเสรีการค้าใน 9 สาขา ทำให้ต้องมีการผลิตและส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความต้องการกำลังคนเพิ่มขึ้น แต่ตลาดแรงงานไทยยังมีปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ในขณะที่แรงงานต่างด้าวเดิมที่เข้ามาโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายรวมแล้วกว่า 1.3 ล้านคน รวมถึงแรงงานในระบบมีอายุมากขึ้น จากการคาดการณ์พบว่าใน 9 สาขาเร่งรัด ที่มีการเปิดเสรีการค้าในอาเซียน มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นปีละ 32,732 คน ขณะที่กำลังแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดอยู่ในระดับคงที่ โดยกระทรวงแรงงานจึงมีนโยบายร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการวางแผนแก้ปัญหาโดยใช้วิธีต่างๆ เช่น การใช้เครื่องจักรสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เพื่อให้ผลิตสินค้าได้มากขึ้น และต้องตัดสินใจการใช้แรงงานต่างด้าว ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการเห็นว่าแม้ค่าจ้างจะถูกกว่าคนไทย แต่ประสิทธิภาพการทำงานต่ำกว่า และมีปัญหาการสื่อสาร ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาว่าจะเส้นทางเลือกในระยะสั้นหรือระยะยาวในการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย

การไหลบ่าของแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทยก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคง สาธารณสุขและสังคมของประเทศทั้งในทางบวกและทางลบ ผลกระทบในทางบวก คือ การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือและทำให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยยังคงได้รับประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวด้านเศรษฐกิจ และผู้ประกอบการยังจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เนื่องจากงานบางอย่างเป็นงานที่คนไทย

ไม่ทำ โดยเฉพาะงานสกปรก งานแสนหนัก และงานเสี่ยง ดังเช่นงานในกิจการประมงและกิจการต่อเนื่องประมง และการรับคนไทยเข้าทำงานมีเงื่อนไขมากและไม่อดทนเท่ากับแรงงานต่างด้าว

ผลกระทบในทางลบ คือ ผู้ประกอบการไม่จ้างแรงงานไทยที่ไร้ฝีมือและทำให้ผู้ประกอบการละเลยการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต แรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดการค้ำมนุษย์ ปัญหาความมั่นคงของชาติ ปัญหาด้านสาธารณสุข แรงงานต่างด้าวมีความเป็นอยู่อย่างแออัด ไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีการดูแลด้านสุขอนามัยบริเวณที่พักคนงานและเป็นพาหนะในการนำโรคระบาดต่าง ๆ มาแพร่ระบาดในประเทศไทย ปัญหาทางสังคม เด็กที่เกิดจากครอบครัวแรงงานต่างด้าวจะเป็นเด็กไร้สัญชาติและยังไม่มีนโยบายในการจัดระบบครอบครัวของแรงงานต่างด้าว โดยทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนจะสร้างภาระให้รัฐบาลในการจัดปัจจัยพื้นฐาน ค่ารักษาพยาบาล

ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จะต้องมีการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 ประเทศในเบื้องต้น ประเทศลาวและกัมพูชาไม่มีปัญหาเรื่องการพิสูจน์สัญชาติเนื่องจากมีฐานข้อมูลแรงงานจากระบบทะเบียน แต่ประเทศพม่ายังมีปัญหาการพิสูจน์สัญชาติ เนื่องจากพม่ามีหลายสัญชาติ บางสัญชาติรัฐบาลพม่ายังไม่ยอมรับ ซึ่งหลังจากรัฐบาลได้ดำเนินการเจรจาเพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานในระยะหลัง รัฐบาลของพม่ามีความเข้าใจในจุดมุ่งหมายของความร่วมมือในการแก้ปัญหา และมีแนวโน้มในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ไปในทางที่ดี

โดยหลักใหญ่ของแนวทางดำเนินการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว คือ การรู้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง และวิธีการที่จะจัดแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบ โดยทุกฝ่ายต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและอาศัยความร่วมมือจากประเทศต้นทาง ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวนั้น นอกจากจะสร้างประโยชน์ให้กับประเทศไทยแล้วยังให้ประโยชน์กับประเทศต้นทางในการสร้างรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานของตนเอง แรงงานต่างด้าวเองก็ได้รับสวัสดิการคุ้มครองเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการก็ต้องกังวลว่าจะถูกดำเนินคดีจากการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย คือทุก ๆ ฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบนั้น จะเข้าไปควบคุมโรงงานตั้งแต่การจดทะเบียนนายจ้าง โดยกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต้องไปขอจดทะเบียนนายจ้างกับกรมการจัดหางาน โดยนายจ้างต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับชื่อนายจ้างหรือสถานประกอบการ ที่อยู่หรือที่ตั้งสำนักงาน สถานที่ที่ประสงค์จะให้คนต่างด้าวทำงาน ประเภทกิจการ จำนวนความต้องการจ้าง อัตราค่าจ้าง ลักษณะงานที่จะให้คนต่างด้าวทำระยะเวลาและช่วงเวลาที่ต้องการจ้างคนต่างด้าว จำนวนคนต่างด้าวที่มีอยู่แล้ว และสถานที่พักอาศัยของคนต่างด้าว ซึ่งนายจ้างหรือสถานประกอบการจัดหาให้ หากนายจ้างหรือสถานประกอบการใดที่มีได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานจะไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว และหากแรงงานต่างด้าวขอเปลี่ยนนายจ้างก็ต้องเปลี่ยนไปทำงานเฉพาะกับนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานแล้วเท่านั้น รวมทั้งมีการตรวจสอบสถานะของแรงงานต่างด้าว ทำให้การจ้างงานมีความชัดเจนและมีระบบมากขึ้น

การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานได้มีการดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณแนวชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนบริเวณพื้นที่ล่อแหลม และช่องทางสำคัญตามแนวชายแดนและน่านน้ำของประเทศทั้งทางบกและทางทะเล อีกทั้งยังให้ชุมชนรวมพลังกันใช้บทบาทชุมชนในการดูแลกันเอง

การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้น ได้มีแนวทางในการแก้ปัญหาโดยการเข้าไปช่วยพัฒนาประเทศเพื่อนบ้าน และการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เป็นฐานในการผลิตสินค้า ซึ่งใช้แรงงานระดับล่าง ซึ่งเป็นการช่วยลดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย



นอกจากนี้ การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้มีข้อเสนอแนะให้ลดการประชาสัมพันธ์หรือการนำเสนอข่าวในด้านผลการปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวให้ประชาชนทราบ ไม่ว่าจะเป็นสถิติในการจับกุม ผลการจับกุม เนื่องจากจะมีผลต่อความหวาดกลัวภัยที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ต้องเกิดจากความร่วมมือกันของทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ทุจริต คอรัปชั่น ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และดำเนินตามยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง เข้มขัน และต่อเนื่อง

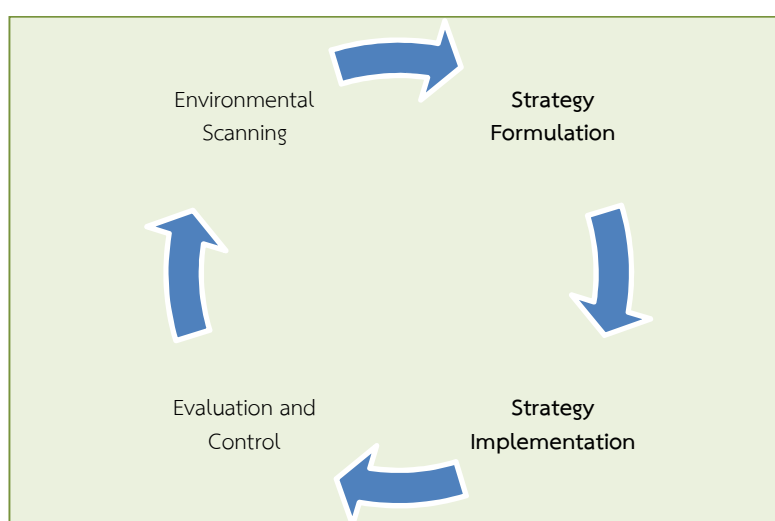
3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์

การบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ต้องอาศัยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การที่เป็นระบบและลึกซึ้ง ที่เรียกว่า การวิเคราะห์สวอท (SWOT Analysis) แล้วนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) และกำหนดเป้าประสงค์ที่เป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญยิ่ง (Critical Success Factors) หรือ CSFs แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) และดัชนีชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator) หรือ KPI เป้าหมายตามตัวชี้วัด (Target) ตลอดจนความคิดริเริ่ม (Initiatives) ที่ทำให้เป้าหมายตามดัชนีชี้วัดบรรลุผล

3.2.1 กรอบแนวคิดการบริหารจัดการยุทธศาสตร์

การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ อาศัยแนวคิดทฤษฎีการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ที่มีแนวความคิดเชิงระบบที่มีกระบวนการหลักอยู่สี่ประการ ดังแสดงตามรูปภาพที่ 1 ได้แก่

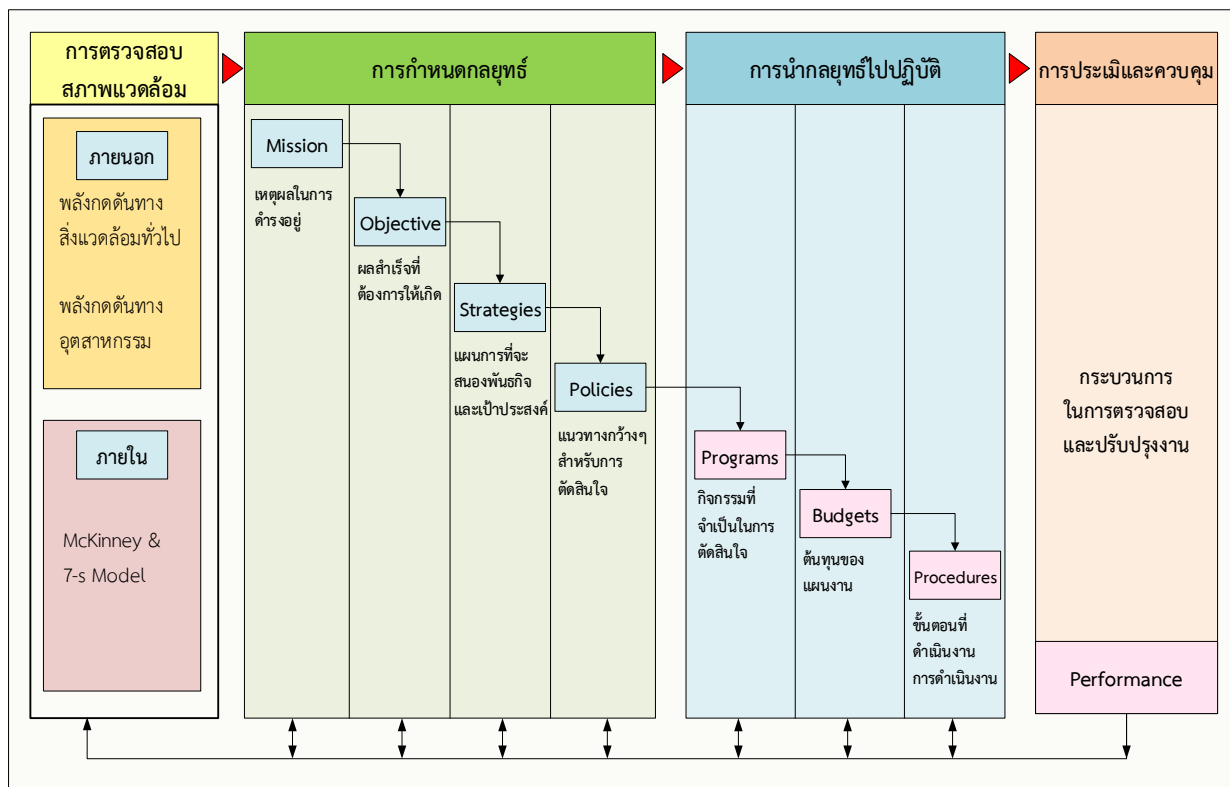
- (1) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Environmental Scanning)
- (2) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation)
- (3) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)
- (4) การประเมินผลและควบคุม (Evaluation and Control)



รูปภาพที่ 1 องค์ประกอบของกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

จากกรอบความคิด กระบวนการ และหลักการจัดการในองค์การที่เป็นระบบข้างต้น แสดงถึงการที่องค์การมีความจำเป็นในการหาหนทางอยู่รอดปลอดภัยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและรุนแรง ประกอบกับการแข่งขันที่เข้มข้นในยุคที่ความรู้คืออำนาจ องค์การจึงต้องอาศัยความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปรับตัวขององค์การ องค์การที่พึงประสงค์จึงเป็นองค์การที่มีความสามารถในการเรียนรู้ (LO: Learning Organization) นำความรู้มาใช้ในการปรับตัวซึ่งองค์การจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวที่ทำให้สามารถปรับปรุงได้อย่างทันการณ์และได้ผล

รูปภาพที่ 2 แสดงรายละเอียดข้างต้น เป็นตัวแบบพื้นฐานของการจัดการยุทธศาสตร์ ส่วนแรกขององค์การเป็นการตรวจสอบสภาพแวดล้อม หรือ การตรวจสอบสภาพแวดล้อมเพื่อได้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อพันธกิจและเป้าหมายหลักขององค์การ ความรู้ดังกล่าวนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการดำเนินไปในแนวทางที่องค์การสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการที่ตอบสนองเป้าหมายขององค์การได้ ในการนำกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ องค์การจะต้องกำหนดวิธีปฏิบัติในรายละเอียดในระดับโครงการ กิจกรรม และวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมทั้งทรัพยากร เช่น งบประมาณที่ใช้ และการประเมินผลเพื่อให้ล่วงรู้ถึงความเบี่ยงเบนการปฏิบัติงานที่ออกไปจากเป้าหมาย และดำเนินการควบคุมให้การดำเนินงานเป็นตามแนวทางที่สนองเป้าหมายขององค์การ



รูปภาพที่ 2 ตัวแบบพื้นฐานของการบริหารเชิงกลยุทธ์



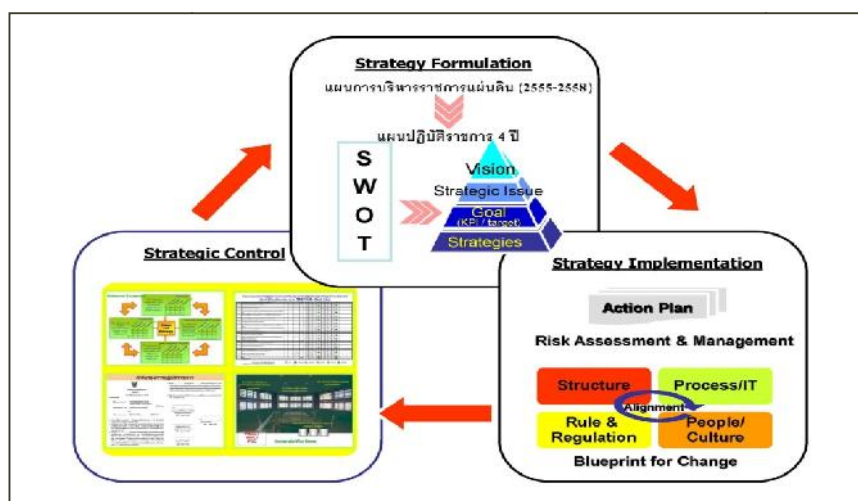
3.2.2 การบริหารแบบบูรณาการของราชการไทย

การปฏิรูประบบบริหารของไทย ภายใต้หลักการของธรรมาภิบาล เป็นกระแสที่ได้รับการตอบรับอย่างมาก และมีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รองรับด้วย มาตรา 3/1 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วนำไปบัญญัติไว้ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยวางหลักดังนี้ “การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน”

การบังคับใช้อำนาจทางกฎหมายในระบบราชการไทย ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารไปอย่างมาก โดยได้นำแนวคิดและหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เข้ามาประยุกต์ใช้กับระบบราชการ เพื่อให้ภาคราชการมีสมรรถนะสูงสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องตลอดเวลา พร้อมต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน และเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงภาคราชการจะปรากฏหลักการในภาษาที่เข้าใจได้ง่ายอยู่ใน พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ตัวแบบรางวัลคุณภาพการจัดการภาครัฐ ที่องค์การต่างๆ นำมาใช้ในการพัฒนาให้เป็นองค์กรแห่งความเป็นเลิศ เป็นการประยุกต์หลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ เริ่มจากหมวดการนำองค์กร ที่ผู้นำจะต้องดำเนินการในหมวดต่อไป คือ หมวดที่สอง ได้แก่ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ เมื่อองค์กรดำเนินการในหมวดอื่นๆ ซึ่งต้องมีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ ก็เป็นการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ PMQA เปิดโอกาสให้องค์กรประเมินตนเอง ปรับปรุงแก้ไขจนประสบความสำเร็จ โดยมีการเชิดชูและการจูงใจด้วยรางวัลคุณภาพ อาจกล่าวได้ว่า การนำ NPM และ PMQA มาใช้ในการบริหารภาครัฐ เทียบเคียงกับ TQA (Thailand Quality Award) และ MBNQA (Malcolm-Baldrige National Quality Award) ของภาคเอกชน มีส่วนสำคัญยิ่งในการที่องค์การประยุกต์ใช้การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ผสมผสานและบูรณาการกับเทคนิคทางการบริหารที่กล่าวมาแล้ว หลักการและแนวคิดข้างต้นอาศัยการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนที่สำคัญ

การประยุกต์การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารภาครัฐตัวแบบรางวัลคุณภาพการจัดการภาครัฐ และกรอบความคิดข้างต้น แสดงได้ในรูปภาพที่ 3 ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงในด้านนโยบาย/ยุทธศาสตร์เฉพาะ (Agenda) ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (Strategy Formulation) กับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติราชการ (Strategy Implementation) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงในด้านหน้าที่ (Function)



รูปภาพที่ 3 การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารภาครัฐ

3.3 แนวคิดในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร

3.3.1 การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

แผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครที่ปรึกษาจะนำแนวคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategy Reform) มาประยุกต์ใช้ ดังนี้

(1) องค์ประกอบที่สำคัญในการออกแบบและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีดังต่อไปนี้

- มีวิสัยทัศน์และพันธกิจเชิงยุทธศาสตร์
- มีวัตถุประสงค์และมาตรการต่างๆ ที่ชัดเจน
- มีการจัดสรรทรัพยากรตามวัตถุประสงค์
- มีระบบจูงใจในการดำเนินงานที่ดี
- มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยในการสนับสนุนการบริหารจัดการเพื่อสั่งการติดตามผลและประเมินผล
- มีข้อมูลคุณภาพและเชื่อถือได้สำหรับการบริหารจัดการ
- มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
- มีค่านิยมขององค์การที่สอดคล้องกับพันธกิจขององค์การ
- มีการพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะตามความต้องการขององค์การ

(2) กรอบนำแนวความคิดด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- การประเมินสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ

การดำเนินการวางแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ เช่นเดียวกับการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์จะเริ่มจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ เพื่อที่จะพิจารณาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ซึ่งการประเมินดังกล่าวจะทำให้การจัดรูปแบบองค์การเป็นไปอย่างมีทิศทาง และสามารถพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงปฏิบัติ



■ การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ

องค์การแต่ละองค์การจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายขององค์การในภาพรวม ดังนั้น การกำหนดนโยบายขององค์การจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญขององค์การ ปรัชญาในการดำเนินงาน ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงค่านิยมร่วม ความสามารถในการให้บริการขององค์การเชื่อมโยงกัน ซึ่งจำเป็นจะต้องทบทวนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละห้วงระยะเวลา

■ เป้าประสงค์ขององค์กร

จากวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายระยะยาวที่กำหนดขึ้น องค์การควรจะต้องชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายขององค์การในแต่ละระยะ องค์การควรกำหนดเป้าประสงค์ที่ครอบคลุมขอบเขตการดำเนินการบริหารองค์การและขอบเขตผลลัพธ์ที่สำคัญ

■ การกำหนดยุทธศาสตร์

การกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับองค์การสามารถกำหนดได้โดยใช้วิธี Portfolio Analysis ซึ่งเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการประเมินความสมดุลของกิจกรรมต่างๆ ที่องค์การดำเนินงานและความสามารถเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การ ซึ่งช่วยให้้องค์การสามารถกำหนดการผสมผสานในภาพรวมของแต่ละหน่วยงานที่เหมาะสมตามหลักเหตุและผลที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขันสูงสุด SWOT Analysis นับเป็นเครื่องมือที่ดีและเหมาะสมในการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละหน่วยงาน และสามารถนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับองค์การต่อไป

■ การถ่ายทอดยุทธศาสตร์

การกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการ หรือแผนปฏิบัติการจะต้องกำหนดขึ้นโดยหน่วยปฏิบัติการหลักขององค์กร เนื่องจากมีความสามารถในการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ในระดับองค์การได้ ซึ่งองค์การจะสามารถบรรลุเป้าหมายเฉพาะขององค์การได้ภายในกรอบระยะเวลาอันสั้นเมื่อขั้นตอนเสร็จสมบูรณ์ แผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ก็จะสมบูรณ์ ซึ่งจะเป็นแผนแม่บทที่พร้อมจะนำไปใช้ในการปฏิบัติต่อไป

■ การบริหารจัดการผลงาน

การบริหารจัดการผลงานเป็นการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร กิจกรรมการทำงาน คน และเทคโนโลยีให้มีการประสานและนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและผลลัพธ์ และยังเป็นการวางพื้นฐานสำหรับการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและวัดได้ เพื่อใช้สำหรับการกำกับ ติดตามและประเมินผล โดยใช้ดัชนีชี้วัดผลงาน หรือ KPI (Key Performance Indicator) และมาตรฐานงานทั้งองค์การในทุกระดับ ทั้งนี้จะต้องสนองตอบต่อบุคคลด้านต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ลูกค้า ประชาชน ผู้รับบริการ โดยอาศัยการศึกษาวิเคราะห์ต่าง ๆ

การสร้างระบบวัดผลงานจะเกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงเชิงเหตุผลกับการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ ซึ่งจะอาศัยวิธีการของ “ลิจิตสมดุล” หรือ BSC (Balanced Scorecard) ในการสร้างระบบการวัดผลโดยการถ่ายทอดวิสัยทัศน์/พันธกิจ ให้เป็นวัตถุประสงค์ระดับองค์การ และการวัดผลที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นบรรทัดฐานในการวัดผลองค์การ นอกจากนั้น จะต้องมีการพัฒนา KPI ไปในทุกระดับขององค์การตามระดับชั้นการบริหารโดยอาศัยดัชนีชี้วัดผลงานที่จะขับเคลื่อนองค์การให้มีการพัฒนาผลงานให้ดีขึ้นต่อไป

3.3.2 การนำ Balanced Scorecard มาใช้จัดทำแผนยุทธศาสตร์

หลักการสำคัญที่กำหนดให้องค์การจัดตั้งวัตถุประสงค์ครอบคลุมมิติสำคัญต่างๆ ตามกรอบการวิเคราะห์ที่นิยมดัดแปลงมาจากตัวแบบลิขิตสมดุล (Balanced Scorecard) ของเคปแลน และนอร์ตัน (Kaplan and Norton) ในราชการไทยนิยมกำหนดเป็น 5 มิติดังนี้

- มิติทางการเรียนรู้และเติบโตเป็นการพิจารณาปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรและเทคโนโลยีเป็นสำคัญที่จะนำไปสู่นวัตกรรม (Innovation) สำหรับการสนับสนุนกระบวนการบริหารงาน
- มิติกระบวนการภายใน เป็นการพิจารณากระบวนการงานที่นำไปสู่วิสัยทัศน์
- มิติทางการเงิน
- มิติด้านลูกค้า
- มิติทางสังคม/ชุมชน

ในขั้นแรกจะต้องค้นหาปัจจัยที่สำคัญยิ่งยวดหรือ CSF (Critical Success Factor) ที่ครอบคลุมมิติ 4 ประการ (หรืออาจเติมมิติที่สำคัญอื่นเช่นมิติสังคมประเทศชาติได้ตามความเหมาะสม) ตามหลักการของตัวแบบลิขิตสมดุลและสอดคล้องกับภารกิจพันธกิจและวิสัยทัศน์ขององค์การ

การกำหนดปัจจัยที่สำคัญยิ่งยวดหรือ CSF มีผลต่อการตั้งวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจาก CSF เป็นสิ่งที่นักยุทธศาสตร์กำหนดให้เป็นชัยชนะขององค์การองค์การสามารถจัดตั้งวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ได้จากการระบุความต้องการ CSF ในแต่ละตัว นอกจากนี้การที่องค์การกำหนด CSF ไว้ชัดเจนจะทำให้้องค์การสามารถจัดทำดัชนีชี้วัดผลงานหลักหรือ KPI (Key Performance Indicator) ได้อีกด้วย

การพัฒนา KPI เป็นขั้นตอนที่สำคัญของการบริหารงานองค์การให้มุ่งสู่พันธกิจและวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อใช้ในการกำหนดผลงานและระดับเป้าหมายที่เป็นเชิงปริมาณของผลงานแต่ละด้าน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ที่นำไปสู่เป้าหมายของผลงานตามตัวชี้วัด

4. ขอบข่ายการดำเนินงาน

การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร มีขอบข่ายดำเนินการดังนี้

4.1 จัดให้มีการจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาคร ในทุกมิติที่เกี่ยวข้องและทบทวนการดำเนินงานที่ผ่านมา

4.2 จัดประชุมสัมมนาทุกภาคส่วน ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยวิเคราะห์และทบทวนสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (SWOT Analysis) เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในแต่ละด้านอย่างครอบคลุม ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน

4.3 จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ โดยนำผลวิเคราะห์ข้อมูลและสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาคร และทิศทางและยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มายกร่างเป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งต้องประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ แผนงาน/โครงการ และแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ในระยะของแผนดังกล่าว



4.4 กำหนดแนวทางการบริหารแผน การกำกับ ติดตามและประเมินผลของแผนแม่บทการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าว ที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนแผนฯ และปรับปรุงแผนฯ ให้มุ่งไปสู่ความสำเร็จในการตอบสนองต่อ ความต้องการของประชาชนในจังหวัดสมุทรสาคร

4.5 จัดประชุมสัมมนาหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการภาคเอกชน องค์กร พัฒนาเอกชน (NGO) อย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อให้ข้อคิดเห็นต่อร่างแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวก่อนที่ จะประกาศใช้ต่อไป

5. วิธีการดำเนินงาน

การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร มีวิธีการดำเนินงานดังนี้

5.1 การวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาคร ที่ปรึกษาจะต้องรวบรวมข้อมูล สารสนเทศ (Data & Information) เกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทด้านแรงงาน แผนพัฒนาจังหวัด และผลการพัฒนาที่ผ่านมาในด้านแรงงานต่างด้าว ของจังหวัดสมุทรสาคร ตลอดจนผลการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบหลักในการจัดทำสถานการณ์ แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาคร

5.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจากภาคีพัฒนาทุกภาคส่วน เพื่อระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชน และประชาชนในจังหวัด ในการจัดทำ แผนแม่บทแรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดสมุทรสาคร รวมถึงการจัดทำแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องโดยการประชุม และการสัมมนาดังนี้

5.2.1 จัดประชุมสัมมนากำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ในแผนแม่บทแรงงานต่างด้าวจังหวัด สมุทรสาคร แก่ผู้บริหารระดับจังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรภาค ประชาชน และประชาชนในจังหวัดอย่างน้อย 1 ครั้ง

5.2.2 จัดประชุมสัมมนาเพื่อให้ความเห็นร่างแผนแม่บทแรงงานต่างด้าว แก่ผู้บริหารของจังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน และประชาชนในจังหวัด อย่าง น้อย 1 ครั้ง เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อร่างแผนแม่บทแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร รวมถึงการแปลงแม่บทแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการบริหารแผน และการกำกับ ติดตามและประเมินผลแผนแม่บทแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 จังหวัดสมุทรสาคร มีแผนแม่บทแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครเป็นกรอบในการประสานการบูรณาการ การพัฒนาระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในจังหวัด สมุทรสาคร

6.2 จังหวัดสมุทรสาคร มีแผนงานโครงการของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีการบูรณาการ ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และสามารถดำเนินการป้องกัน แก้ไขปัญหา ตลอดจนกำกับดูแลแรงงานต่างด้าว ให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้ง ในระยะสั้นและระยะยาว

6.3 แรงงานต่างด้าวได้รับการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐาน และเป็นกำลังการผลิตที่มีคุณภาพ สนับสนุนด้านเศรษฐกิจของจังหวัด

บทที่ 2

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร

ประเทศไทยมีแรงงานล้นเกินในระดับปริญญาตรีจนมีปัญหาว่างงาน ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมบางกลุ่มยังต้องใช้แรงงานระดับล่างที่เป็นต่างด้าวจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานระดับนี้ของไทยมีไม่พอ จากการศึกษาโดย ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, ดร. สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2555 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) รายงานฉบับย่อเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจากผลการศึกษาดูแลแรงงานทั่วประเทศ 18 กลุ่มจังหวัด และกรุงเทพมหานคร (กทม). ปรากฏว่า โครงสร้างแรงงานไทยเกิดภาวะแรงงานระดับปริญญาตรีล้น ขณะที่ระดับล่างขาดแคลน เสนอแนะให้ใช้โอกาสเปิดเสรีอาเซียนส่งออกแรงงานไทย และผู้ประกอบการปรับกระบวนการผลิตเน้นใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ใช้คนน้อยลง

โครงสร้างแรงงานไทยมีปัญหาความไม่สอดคล้องกันของการผลิตและการจ้างงาน จนเกิดภาวะแรงงานล้นเกิน และขาดแคลนไปพร้อมกัน โดยจากศึกษาพบว่า มีแรงงานล้นเกินในระดับ ปริญญาตรีจนมีปัญหาว่างงาน ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมบางกลุ่มยังต้องใช้แรงงานระดับล่างที่เป็นต่างด้าวจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานระดับนี้ของไทยมีไม่พอ

การศึกษาพบว่า ในบางกลุ่มบางประเภท (Cluster) ยังใช้แรงงานระดับล่างที่เป็นต่างด้าวจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนว่าความต้องการแรงงานระดับล่างยังสูงมากจนแรงงานระดับนี้ของไทยมีไม่พอ จึงมีการขอใช้แรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นตลาดแรงงานระดับนี้แยกกันชัดเจนว่ามีการศึกษาระดับประถมหรือมัธยม ซึ่งประเทศไทยมีแรงงานในกลุ่มนี้ไม่เพียงพอจึงต้องพึ่งการใช้แรงงานต่างด้าว หากมีการปรับปรุงกระบวนการผลิตด้วยเทคโนโลยีมากขึ้นก็จะได้ชิ้นงานมากขึ้น เป็นการแก้ปัญหการผลิต และลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น

สำหรับข้อเสนอในระยะสั้น และทำได้ทันทีก็คือ การใช้สถานการณ์ที่โรงงานต่าง ๆ ประสบภัยน้ำท่วมจนต้องฟื้นฟูครั้งใหญ่นี้กระตุ้นให้ผู้ประกอบการโรงงานเหล่านั้นปรับเปลี่ยนมาเป็นการผลิตที่ใช้ เทคโนโลยีสูงขึ้น ใช้คนน้อยลง ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งจะช่วยลดการขาดแคลนแรงงานไทยและการขอใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่จำเป็น โดยการปรับปรุงกระบวนการเช่นนี้ยังช่วยลดต้นทุน และเพิ่มผลิตผลเพิ่มขึ้นจากการใช้เครื่องจักรเทคโนโลยีคู่กับแรงงานฝีมือที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งในส่วนนี้มีแรงงานไทยรองรับเพียงพออยู่แล้ว

จากการศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนาากำลังคนของประเทศ ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในปี 2533 พบว่า มีความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทานในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดแรงงานในระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า มีอุปสงค์แรงงานเกินกว่าอุปทานแรงงานราว 3-4 แสนคน ซึ่งอยู่ในขั้นวิกฤต แต่สถานประกอบการยังอยู่ได้เพราะใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น ตลาดแรงงานในระดับ ปวช. เป็นตลาดแรงงานที่เล็กมากมีอุปทานแรงงานมากกว่าอุปสงค์ เฉลี่ยปีละประมาณ 2-3 หมื่นคน ในขณะที่แรงงานระดับ ปวส. นั้นมีขนาดที่ใหญ่กว่าตลาดแรงงานระดับ ปวช. และมีแนวโน้มความต้องการแรงงานระดับ ปวส. มากกว่าระดับ ปวช. เนื่องจากแรงงานในระดับ ปวส. ย่อมทำงานต่ำกว่าระดับการศึกษาที่สำเร็จการศึกษา ซึ่งเป็นการสูญเสียค่าทางการศึกษาอย่างมาก ส่วนตลาดแรงงานระดับปริญญาตรีอยู่ในขั้นวิกฤต โดยจะมีอุปทานแรงงานมากกว่าอุปสงค์แรงงานอย่างต่อเนื่องในระยะยาว อย่างน้อยจะมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีว่างงานประมาณร้อยละ 30 ของทุกปี ซึ่งกล่าวได้ว่าตลาดแรงงานระดับล่างสุดและตลาดแรงงาน



ระดับสูงมีปัญหาในขั้นวิกฤต โดยเฉพาะตลาดแรงงานระดับล่างสุดต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวและตลาดระดับสูงขาดการพัฒนาไปสู่การใช้แรงงานที่มีสมรรถนะหรือคุณภาพสูง

1. จำนวนแรงงานต่างด้าวจากพม่าลาวและกัมพูชาในไทย มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.69 ต่อปีโดยแรงงานต่างด้าว 1 คนมีความสามารถเท่ากับแรงงานไทย 0.58 คน

จากการศึกษาของ ธนะพงษ์ โพธิ์ปิต (2553) เรื่องจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาวและกัมพูชาในอนาคตและความต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสำหรับภาวะสังคมผู้สูงอายุ โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จากการศึกษาพบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวจากพม่าลาวและกัมพูชาในไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นปีละ 3.6% (อัตราที่คาดการณ์) ซึ่งทำให้คาดว่าจะมีแรงงานต่างด้าวในปี 2572 จำนวน 6 ล้านคน ทั้งนี้แรงงานต่างด้าว 1 คน มีความสามารถเท่ากับแรงงานไทย 0.58 คน มีความเป็นไปได้ที่การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาวและกัมพูชาจะช่วยแก้ไขปัญหาลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จากภาวะสังคมผู้สูงอายุ หากแรงงานต่างด้าวเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราที่คาดการณ์ (3.6%ต่อปี) 1.43 เท่าและ 1.28 เท่าในปี 2573 และ 2593 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นดังกล่าวของแรงงานต่างด้าวจากพม่าลาวและกัมพูชาจะไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากร (GDP Per capita) และการลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวประชากร (GNP per capita) อันเกิดจากภาวะสังคมผู้สูงอายุของไทยในช่วง 40 ปีต่อจากนี้ได้ เนื่องจากความสามารถในการทำงานของแรงงานต่างด้าวน้อยกว่าแรงงานไทยและการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวมักทำให้สัดส่วนปัจจัยทุนต่อแรงงานลดลง รัฐบาลควรพิจารณาปรับโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสถานะสังคมผู้สูงอายุ และควรกำหนดยุทธศาสตร์การนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการในการใช้แรงงาน (Labor Requirement) ของแต่ละภาคการผลิตและบริการ

สำหรับจำนวนแรงงานต่างด้าวในไทยจากตัวเลขประมาณการในปี 2550 พบว่าแรงงานต่างด้าวในไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมีอยู่ประมาณ 2.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานของไทยทั้งหมดหรือร้อยละ 17 ของแรงงานไทยในภาคเกษตรกรรมและมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) เข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรมประมงก่อสร้างและภาคบริการเช่นคนรับใช้ในบ้านโดยในปี 2548 กระทรวงแรงงานรายงานว่าในจำนวนแรงงานต่างด้าวในไทยทั้งหมดเป็นแรงงานที่อพยพจากพม่าร้อยละ 70 จากลาวร้อยละ 15 และจากกัมพูชาร้อยละ 15

การศึกษานี้ได้ทำการคาดการณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวในอนาคตภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวในไทยทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนในปี 2552 อยู่ที่ประมาณ 3 ล้านคน อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัวของประเทศอยู่ที่ระดับร้อยละ 4 และอัตราการเจริญเติบโตของจำนวนประชากรของไทยอยู่ที่ร้อยละ 0.7 ต่อปีในช่วง 20 ปีข้างหน้า ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวในไทยในอนาคตน่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 ต่อปีโดยน่าจะจะมีจำนวนประมาณ 6.13 ล้านคนในปี 2572 ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: การคาดการณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวในไทยในอนาคต

ปี	2552	2557	2562	2567	2572
จำนวนแรงงานต่างด้าว(ล้านคน)	3.00	3.57	4.27	5.12	6.13

ที่มา: ธนะพงษ์ โพธิ์ปิตี 2553

เมื่อประเมินความสามารถในการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวในการผลิตพบว่า แรงงานต่างด้าว 1 คนมีความสามารถเท่ากับแรงงานไทย 0.58 คนหรือแรงงานไทย 1 คนมีความสามารถในการผลิต เทียบเท่ากับแรงงานต่างด้าว 1.77 คน

2. ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้างของทั้งประเทศ

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550) โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง และนำข้อมูลจากการศึกษามาใช้ในการกำหนดแนวทางบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในสาขาการเกษตรประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง รวมไปถึงให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดจำนวนว่าจ้าง (โควตา) แรงงานต่างด้าวในสาขาการเกษตรประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้างในเบื้องต้นนั้น ผลการสำรวจความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในปี 2550 จากนายจ้างในกิจการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้างมีรวมกันทั้งสิ้นประมาณ 7.6 แสนรายถึง 1 ล้านราย โดยผันแปรไปตามจำนวนนายจ้างที่จะได้รับอนุญาตโดยความต้องการแรงงานต่างด้าวจำแนกรายกิจการ มีดังนี้

1) สาขาเพาะปลูก	95,074 คน	ถึง 255,158 คน
2) สาขาเลี้ยงสัตว์	32,577 คน	ถึง 34,756 คน
3) สาขาประมง	36,027 คน	ถึง 68,340 คน
4) สาขาต่อเนื่องจากประมง	298,459 คน	ถึง 340,081 คน
5) สาขาก่อสร้าง	204,232 คน	ถึง 330,030 คน
รวม 5 สาขา	766,369 คน	ถึง 1,028,365 คน

อย่างไรก็ตาม จำนวนความต้องการข้างต้นยังไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม เนื่องจากเป็นความต้องการซึ่งยังไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต การคำนวณจำเป็นต้องปรับค่าผลการสำรวจที่ได้อีกครั้ง ซึ่งผลการประมาณการจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม พบว่า ควรอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในทั้ง 5 กิจการรวมกันประมาณ 5.3 แสนรายถึง 7.3 แสนราย โดยอนุญาตในแต่ละสาขาดังนี้

1) สาขาเพาะปลูก	175,148 คน	ถึง 229,096 คน
2) สาขาเลี้ยงสัตว์	25,293 คน	ถึง 26,985 คน
3) สาขาประมง	28,910 คน	ถึง 54,840 คน



4) สาขาต่อเนื่องจากประมง	135,399 คน	ถึง 154,281 คน
5) สาขาก่อสร้าง	166,761 คน	ถึง 269,477 คน
รวม 5 สาขา	531,511 คน	ถึง 734,679 คน

จากผลการประมาณการข้างต้นเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่จ้างในปี 2549 เฉพาะ 5 สาขา 338,093 คนแล้วจำนวนที่ต้องการในปี 2550 จะมีมากกว่าถึง 396,586 คน (เมื่อเปรียบเทียบความต้องการที่ระดับสูงสุด) จึงอาจกล่าวได้ว่า ณ ปัจจุบัน ยังมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานต่ำกว่าจำนวนความต้องการจ้างจริงอยู่มาก

3. ทิศทางในภาพรวมของการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงานของภาคเอกชน

จากการใช้แรงงานเข้มข้น ผู้การใช้ทักษะเข้มข้นและการใช้เทคโนโลยีเข้มข้น พบว่า ภาคเอกชนไทยส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมในการใช้เทคโนโลยีแทนแรงงาน จึงทำให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวทดแทนภาวะการขาดแคลนแรงงาน ดังจะพิจารณาได้จาก

3.1 สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) หลายอุตสาหกรรมประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มสิ่งทอ ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมอาหารประกอบกับผลกระทบจากการขึ้นค่าแรงเป็น 300 บาท/วัน ทำให้ ส.อ.ท. จะเสนอให้รัฐบาลช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมให้เปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรแทนการใช้คน แต่อุตสาหกรรมที่สามารถเปลี่ยนจากแรงงานคนมาใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์จะเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมาก ส่วนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) จะมีปัญหาในการเปลี่ยนเครื่องจักรและอาจต้องขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนสินเชื่อสำหรับปรับเปลี่ยนเครื่องจักร และจากการให้สัมภาษณ์ของนายทวีกิจ จตุรเจริญคุณ รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2554 ในหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ

“กรณีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ทำหนังสือถึงบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทุกบริษัทขอให้ยกเลิกการจ้างแรงงานต่างด้าวและให้หันมาจ้างแรงงานไทยภายในระยะเวลา 6 เดือน (พฤศจิกายน 2554) ได้สร้างความกังวลใจให้กับผู้ประกอบการและมีการนำเสนอปัญหานี้เข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ทาง กกร. จะทำหนังสือไปยัง BOI เพื่อร้องขอให้มีการทบทวนหรือผ่อนคลายมาตรการดังกล่าว

ทั้งนี้ BOI ได้ให้เหตุผลการบังคับให้ผู้ประกอบการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวว่ามาจากข้อบังคับในการขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเรื่องของความมั่นคง ที่ผู้ขอรับการส่งเสริมจะต้องจ้างแรงงานไทยเข้าทำงาน แต่ในความเป็นจริงปัจจุบันหลายอุตสาหกรรมต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก อาทิ อุตสาหกรรมอาหาร, อุตสาหกรรม สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้นดังนั้นการใช้แรงงานต่างด้าวจึงเป็นฐานกำลังที่สำคัญของการผลิต

ผู้ประกอบการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่คงไม่สามารถเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวได้ และในเมื่อผู้ประกอบการไม่มีทางเลือก สุดท้ายก็ต้องยอมให้ BOI ยกเลิกบัตรส่งเสริมการลงทุน ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่เคยได้รับอีก

ปัจจุบันกลุ่มสมาชิกส.อ.ท.ทั้ง 39 กลุ่มอุตสาหกรรมได้ร้องเรียนเข้ามาว่าขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก โดยมีความต้องการแรงงานถึง 1 ล้านคน โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มสิ่งทอ ยานยนต์ และ อิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากแนวโน้มคำสั่งซื้อหรือออเดอร์ขยายตัวมาก จึงต้องการให้ภาครัฐแก้ปัญหาด่วน นอกจากนี้พบว่าแรงงานส่วนหนึ่งที่หายไปนั้นได้กลับเข้าสู่ภาคเกษตร เพราะช่วงนี้ราคาพืชผลทางการเกษตรมีทิศทางที่สูงขึ้นทุกประเภท ทำให้กลุ่มแรงงานที่กลับไปทำการเกษตรไม่กลับเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ส่วนที่ยังทำงานอยู่ในโรงงานก็เริ่มกลับบ้านไปทำการเกษตรมากขึ้น

"ส.อ.ท. จะเสนอให้รัฐบาลช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมให้เปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรแทนการใช้คน โดยที่ผ่านมา ส.อ.ท. ก็ร้องเรียนเรื่องขาดแคลนแรงงานมาพอสมควรแต่ยังแก้ปัญหาไม่ได้ และคงจะขาดแคลนแรงงานไปตลอด ผู้ประกอบการจึงต้องเร่งปรับตัวโดย ส.อ.ท. อยู่ระหว่างหารือกับสมาชิกเพื่อเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมใหม่เสนอเป็นมาตรการต่อภาครัฐ" นายทวีกิจ กล่าวนอกจากนี้พบว่าการปลอมแปลงเอกสารทำงานของแรงงานต่างด้าวจำนวนมากโดยเฉพาะพื้นที่อุตสาหกรรม จ.ตาก ซึ่งพบว่าได้แจ้งความประสงค์จะทำงานจังหวัดหนึ่งแต่เมื่อเข้าไปตรวจสอบกลับไม่ได้ทำงานในพื้นที่นั้นจริงๆ แสดงให้เห็นว่ามีการทำเป็นกระบวนการขนาดใหญ่และอาจจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยดังนั้นในลำดับนี้จะมีการหารือร่วมกับสมาชิก ส.อ.ท. ใน จ.ตากเพื่อเตรียมนำเอกสารที่มีการปลอมแปลงรวมทั้งนำข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการนี้เข้าร้องเรียนต่อ รมว.แรงงาน ต่อไป

ในขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมทยอยปรับตัวรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทในวันที่ 1 เมษายน 2555 โดยการเปลี่ยนเครื่องจักรใหม่เพื่อใช้งานแทนคน ขณะนี้มีอุตสาหกรรมบางกลุ่มเริ่มนำเครื่องจักรเข้ามาใช้ในการผลิตมากขึ้นเพื่อลดการใช้แรงงานคนลง ซึ่งเป็นการปรับตัวลดผลกระทบจากนโยบายปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาทที่มีผลในวันที่ 1 เมษายน 2555 ที่ส่งผลให้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น การที่ผู้ประกอบการนำเครื่องจักรมาใช้ อาจทำให้โรงงานจำนวนไม่น้อยไม่รับแรงงานเพิ่ม หรือหากจะรับก็ต้องเป็นแรงงานที่มีทักษะเพื่อมาทำงานกับเครื่องจักร การใช้แนวทางนี้จะทำให้ผลิตสินค้าได้จำนวนมากขึ้น แต่ใช้แรงงานเท่าเดิมหรือลดลงแต่อุตสาหกรรมที่สามารถเปลี่ยนจากแรงงานคนมาใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์จะเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมาก ส่วนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) จะมีปัญหาในการเปลี่ยนเครื่องจักรและอาจต้องขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การสนับสนุนสินเชื่อสำหรับปรับเปลี่ยนเครื่องจักร เป็นต้น"

3.2 สถาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย กรณีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ทำหนังสือถึงบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทุกบริษัท ขอให้ยกเลิกการจ้างแรงงานต่างด้าวและให้หันมาจ้างแรงงานไทยภายในระยะเวลา 6 เดือน (พฤศจิกายน 2554) จากการประชุมสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยในวันที่ 23 เมษายน 2555 ที่ประชุมได้นำปัญหาการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าสู่การพิจารณาพร้อมกับได้ข้อสรุปว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมภายในประเทศอยู่ และที่ประชุมมีข้อเสนอแนะปัญหานี้ต่อ BOI 3 ประการ คือ 1) เพื่อป้องกันการปิดตัวของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ไปแล้ว ทาง BOI ควรจัดให้มีการผ่อนผันการห้ามใช้แรงงานต่างด้าวไว้ฝีมือออกไปอีกระยะเวลาหนึ่งแต่จะต้องมีการออกประกาศอย่างชัดเจน 2) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวตามประกาศ ป.4/2553 เพื่อให้โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถว่าจ้างแรงงานต่างด้าวไว้ฝีมือได้อย่างเท่าเทียมกัน และ 3) BOI ควรอนุญาตให้โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถว่าจ้างแรงงานต่างด้าวไว้ฝีมือที่ "ถูกต้องตามกฎหมาย" มีจำนวนไม่เกินร้อยละ 15 ของแรงงานทั้งหมดในแต่ละโครงการต่อไปได้



3.3 จากผลวิจัยเชิงสำรวจของศูนย์วิจัยเอแบคค้นคว้านวัตกรรมทางสังคม การจัดการและธุรกิจ (Social Innovation Management and Business Analysis, ABAC - SIMBA) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ธุรกิจ SMEs' ได้รับผลกระทบจากค่าแรง 300 บาท โดยจำนวน SMEs' 48.4% อาจใช้เทคโนโลยีแทนการจ้าง ร้อยละ 61.5 ระบุจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นและร้อยละ 18.0 ระบุจะลดต้นทุนโดยการจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทย

จากผลวิจัยเชิงสำรวจของศูนย์วิจัยเอแบคค้นคว้านวัตกรรมทางสังคม การจัดการและธุรกิจ (Social Innovation Management and Business Analysis, ABAC-SIMBA) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เรื่อง เสียงสะท้อนของกลุ่ม SMEs ต่อนโยบายรัฐบาลค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน และผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจ กรณีศึกษาตัวอย่างกลุ่ม SMEs ทั่วประเทศ โดยการสำรวจ จากจำนวน 715 บริษัท ค่าความคลาดเคลื่อนบวกลบร้อยละ 7 ดำเนินโครงการระหว่างวันที่ 6 - 9 กุมภาพันธ์ 2555 ผลการสำรวจพบว่า ตัวอย่างเกินกว่าครึ่งหรือร้อยละ 56.9 ยังไม่ปรับค่าแรงขั้นต่ำสนองต่อนโยบายรัฐบาล ร้อยละ 38.7 ระบุปรับค่าแรงขั้นต่ำสนองต่อนโยบายรัฐบาลโดยไม่มี การปลดพนักงานออก ในขณะที่ ร้อยละ 4.4 ระบุปรับค่าแรงขั้นต่ำสนองต่อนโยบายรัฐบาล แต่ต้องปลดพนักงาน บางส่วนออก เมื่อสอบถามถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อธุรกิจจากนโยบายการขึ้นเงินเดือน พบว่า อันดับแรกหรือร้อยละ 89.0 ระบุทำให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น รองลงมาหรือร้อยละ 70.8 ระบุกังวลว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อการทำ ธุรกิจ ร้อยละ 70.8 เท่ากันระบุการขยายตัวลดลงของเศรษฐกิจในประเทศโดยภาพรวม ร้อยละ 68.5 ระบุความ เชื่อมั่นต่อการเข้ามาลงทุนของชาวต่างชาติลดลงในขณะที่ร้อยละ 67.8 ระบุว่าทำให้ได้แรงงานที่มีคุณภาพดีขึ้น ร้อย ละ 62.9 ระบุการส่งออกลดลง ร้อยละ 62.1 การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ร้อยละ 61.5 ระบุจำนวน แรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น ร้อยละ 59.6 ระบุการจ้างงาน แรงงานไทยลดลง / เลิกจ้าง และที่น่าพิจารณาคือตัวอย่าง เกินกว่าครึ่งหรือร้อยละ 57.3 จะมีการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ เมื่อถาม ถึงการปรับตัวของธุรกิจ จากนโยบายการขึ้นเงินเดือน พบว่า ตัวอย่างเกือบ 3 ใน 4 หรือร้อยละ 72.3 ระบุมีการ ปรับระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เน้นคุณภาพมากขึ้น ร้อยละ 66.7 ระบุมีการจัดทำแผนเพื่อพัฒนา ความรู้ ทักษะพนักงานให้มากขึ้น ร้อยละ 65.6 ระบุมีการหาตลาดเพิ่มมากขึ้น ร้อยละ 63.4 ระบุมีการปรับโครงสร้างฐาน เงินเดือน

ประเด็นที่น่าเป็นห่วงคือ กลุ่ม SMEs เกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 48.4 ระบุว่าจะใช้เทคโนโลยีแทน การว่าจ้างแรงงาน ร้อยละ 30.9 ระบุยอมขาดทุนกำไร ร้อยละ 18.0 ระบุจะลดต้นทุนโดยการจ้างแรงงานต่างด้าวมา ทดแทนแรงงานไทย ร้อยละ 12.2 ระบุจะย้ายฐานการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ร้อยละ 8.4 ระบุจะเปลี่ยนไป ทำธุรกิจอย่างอื่น และร้อยละ 3.2 ระบุจะหยุด/เลิกกิจการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาล ได้แก่ ร้อยละ 64.9 อยากให้มีการปรับค้อยเป็นค้อยไป ในกลุ่มที่มี ความพร้อมก่อน ร้อยละ 21.8 อยากให้มีการลดภาษีรายได้นิติบุคคลลงมากกว่าที่เป็นอยู่ ร้อยละ 8.4 อยากให้ รัฐบาลจัดอบรมเฉพาะทางให้กับ SMEs เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน และร้อยละ 4.9 ระบุการหักคืนภาษี (ที่มา www.abacpolldata.au.edu สืบค้นวันที่ 5 เมษายน 2553)

3.4 จากผลวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) รายงานผลการวิจัยการศึกษา ตลาดแรงงานทั่วประเทศ 18 กลุ่มจังหวัด และกรุงเทพมหานคร(กทม.) โดยสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดี อาร์ไอ) มีนาคม, 2555 เสนอโรงงานปรับกระบวนการผลิตใช้เทคโนโลยีขั้นสูงมากขึ้นทดแทนแรงงานต่างด้าวขาด แคลน เนื่องจากโครงสร้างแรงงานไทย เกิดภาวะแรงงานระดับปริญญาตรีขึ้นไป ขณะที่ระดับล่างขาดแคลน ควรใช้ โอกาสเปิดเสรีอาเซียนส่งออกแรงงานไทย และโรงงานปรับกระบวนการผลิตเน้นใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ใช้คนน้อยลง

จากการศึกษาตลาดแรงงานทั่วประเทศ 18 กลุ่มจังหวัด และกรุงเทพมหานคร (กทม.) ยืนยันโครงสร้างแรงงานไทยมีปัญหาความไม่สอดคล้องกันของการผลิต และการจ้างงาน จนเกิดภาวะแรงงานล้นเกิน และขาดแคลนไปพร้อมกัน โดยจากการศึกษาพบว่า มีแรงงานล้นเกินในระดับ ปริญญาตรีจนมีปัญหาว่างงาน ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมบางกลุ่มยังต้องใช้แรงงานระดับล่างที่เป็นต่างด้าวจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานระดับนี้ของไทยมีไม่พอ

สำหรับทางออกนอกจากปรับคุณภาพแรงงานกับการศึกษา และการจ้างงานให้สมดุลซึ่งต้องใช้เวลานาน ทางเลือกหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ การส่งเสริมให้มีการจ้างงานปริญญาตรีในตลาด ต่างประเทศ เปิดตลาดแรงงานระดับบนของไทยในตลาดเสรีอาเซียน ซึ่งกำลังจะมีผลเป็นทางการใน อีก 2-3 ปีนี้ เป็นโอกาสดีที่ควรเตรียมความพร้อมแรงงานปริญญาตรีของไทยให้สู้ได้ในตลาดเสรี แทนการส่งเฉพาะแรงงานระดับล่าง ที่มีระดับวุฒิการศึกษาประถม หรือมัธยมเป็นหลักอย่างที่ผ่านมา ซึ่งส่วนใหญ่ไปทำงานใช้แรงงาน หากเราส่งแรงงานที่มีฝีมือมากขึ้น วุฒิกศศึกษาสูงขึ้น ก็จะช่วยลด ๑ แทรกซึมสร้างส่วนแบ่งตลาดแรงงานระดับบนของไทยในต่างประเทศได้ด้วยการศึกษาพบว่า ในบางกลุ่มบางประเภท (Cluster) ยังใช้แรงงานระดับล่างที่เป็นต่างด้าวจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนว่าความต้องการแรงงานระดับล่างยังสูงมากจนแรงงานระดับนี้ของไทยมีไม่พอจึงมีการขอใช้แรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น หากจะแก้ปัญหานี้ให้ได้ผลในระยะยาวต้องมีการรื้อโครงสร้างการผลิตของประเทศ สำหรับ ข้อเสนอในระยะสั้นและทำได้ทันทีก็คือ การใช้สถานการณ์ที่โรงงานต่าง ๆ ประสบภัยน้ำท่วมจนต้องฟื้นฟูครั้งใหญ่นี้ กระตุ้นให้ผู้ประกอบการโรงงานเหล่านั้นปรับเปลี่ยนมาเป็นการผลิตที่ใช้ เทคโนโลยีสูงขึ้น ใช้คนน้อยลง ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต จะช่วยลดการขาดแคลนแรงงานไทยและการขอใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่จำเป็น โดยการปรับปรุงกระบวนการเช่นนี้ยังช่วยลดต้นทุน และเพิ่มผลิตภาพเพิ่มขึ้นจากการ ใช้เครื่องจักรเทคโนโลยีคู่กับแรงงานฝีมือที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งในส่วนนี้มีแรงงานไทยรองรับเพียงพออยู่แล้ว

ตลาดแรงงานระดับล่างนี้แยกกันชัดเจน ว่ามีการศึกษาระดับประถมหรือมัธยม ซึ่งไทยมีแรงงานในกลุ่มนี้ไม่เพียงพอจึงต้องพึ่งการใช้แรงงานต่างด้าว ควรแก้ไขด้วยการปรับปรุงกระบวนการผลิตด้วยเทคโนโลยีมากขึ้นก็จะได้ชิ้นงานมากขึ้น เป็นการแก้ปัญหการผลิต และลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น

3.5 จากแนวนโยบายกระทรวงแรงงาน วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2555 โดยนายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ ปลัดกระทรวงแรงงาน ขอให้นายจ้างเปลี่ยนมุมมองเรื่องจ้างงาน จะหวังพึ่งแรงงานราคาถูกไม่ได้แล้ว โลกธุรกิจในอนาคตนายจ้างต้องปรับมุมมองด้านการจ้างแรงงานมากขึ้นหลังจากที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จะหวังพึ่งแรงงานราคาถูกได้อีกต่อไป ทางอยู่รอดจะต้องหันมาปรับปรุงและพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพ เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานไทยและต่างด้าวมีทางเลือกมากขึ้น จึงจำเป็นที่ผู้ประกอบการไทยจะต้องหันมาปรับปรุงในการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแทนหรือต้องใช้เทคโนโลยีเข้ามาแทน

“ ในส่วนของปัญหาการขาดแคลนแรงงานนั้น เราต้องยอมรับความจริงว่ามีมาก่อนที่จะเกิดปัญหา อุทกภัยเสียอีกเนื่องจากในหลายกิจการไม่สามารถหาแรงงานเข้าไปทดแทนได้ ทำให้สถานประกอบการหลายแห่งต้องขาดแคลนแรงงานจำนวนมาก สืบเนื่องจากประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาอย่างต่อเนื่องและคนไทยส่วนใหญ่ก็เลือกอาชีพ ทำให้ต้องใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทนในสาขาอาชีพที่ขาดแคลน และในอนาคตนั้นหากนายจ้างไทยยังต้องการจ้างแรงงานราคาถูกอยู่ต่อไปก็ถือว่าเป็นการดำเนินธุรกิจที่ผิดพลาดมาก เนื่องจากขณะนี้ในหลายประเทศที่เป็นเพื่อนบ้านเราได้มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดังนั้นเมื่อเรามีการพัฒนาภายในประเทศของเราก็มีการจ้างแรงงานเช่นกัน ทำให้แรงงานในประเทศไม่ยอมไปทำงานที่ไกลบ้านออกไป จึงจำเป็นที่ผู้ประกอบการไทยจะต้องหันมาปรับปรุงในการพัฒนาฝีมือแรงงานของเราให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแทนหรือต้องใช้เทคโนโลยีเข้ามาแทน แต่นั่นก็หมายถึงนายจ้างจะต้องมีการลงทุนสูงขึ้นด้วยการที่จะหวังพึ่งแรงงานต่างด้าวใน 3 สัญชาติเดิมก็คงจะ



ไม่ถ่วงนัก ประเทศไทยจึงต้องมีการปรับตัวในเรื่องนี้ ส่วนจะมองหาแรงงานจากประเทศใดเข้ามาทดแทนแรงงานแรงงานใน 3 สัญชาติที่ขาดแคลนรวมถึงแรงงานไทยด้วยนั้น ก็ต้องพิจารณาให้รอบด้าน เนื่องจากเราต้องคำนึงถึงความมั่นคงภายในประเทศด้วย ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการหยิบยกถึงแรงงานจากประเทศบังคลาเทศและเนปาล มาพูดคุยกัน แต่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหารือกับทุกฝ่ายก่อน”

4. ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาครกิจกรรมและต่อเนื่องประมงมีการขาดแคลนแรงงานสูงมากตลอดเวลาแต่แรงงานไทยไม่ต้องการทำงานและเลิกงาน

จากการศึกษาของ นายสุริยะ ประสาทบัณฑิตย์ (2551) เรื่องความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้ศึกษาข้อเท็จจริงของสถานการณ์ความต้องการและความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวและศึกษาปัญหาอุปสรรคแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รวมถึงการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้เกิดประสิทธิภาพในจังหวัดสมุทรสาคร การวิจัยพบว่า กิจกรรมประมงและต่อเนื่องประมงมีการขาดแคลนแรงงานสูงมากตลอดเวลาแต่แรงงานไทยไม่ต้องการทำงานและเลิกงานเนื่องจากไม่ชอบและไม่อดทนต่อลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน สาเหตุเป็นเพราะงานเสี่ยงอันตรายสกปรก และละมียกลิ่นคาว ในขณะที่คนต่างด้าวสามารถทำงานในสภาพดังกล่าวได้ และเมื่อวิจัยถึงผลกระทบพบว่า นายจ้างมีรายได้ในปี 2551 ถึง 113,667.194 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นผลผลิตที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวจำนวน 61,601.360 ล้านบาท หากไม่จ้างแรงงานต่างด้าวจะทำให้สูญเสียรายได้ส่วนนั้นทั้งหมด บางรายมีผลกระทบรุนแรงและหลายรายไม่สามารถจะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ จำเป็นต้องปิดกิจการ ส่งผลกระทบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศและมีผลเสียทางด้านมนุษยธรรมด้วย จากผลการวิจัย ผู้วิจัยต้องการเสนอแนะให้นายจ้างปรับปรุงแก้ไขลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อให้แรงงานไทยต้องการทำงานมากขึ้น ส่วนภาครัฐต้องพัฒนาแรงงานไทยให้ทำงานตามสภาวะของตลาดแรงงาน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขระบบและวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้มีความสะดวกรวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการแรงงานให้มากที่สุด

ผลการศึกษาวิจัยความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของกลุ่มประเภทกิจการ กลุ่มประเภทกิจการที่ได้ทำการศึกษาวิจัยมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเฉลี่ยร้อยละ 53 และมีการจ้างแรงงานไทยร้อยละ 47 แต่ก็ยังไม่เกิดสภาวะการจ้างงานอย่างเต็มที่ (Full employment) โดยยังขาดแรงงานอีกเฉลี่ยร้อยละ 34 ของความต้องการแรงงานทั้งหมด ส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของสถานประกอบการเนื่องจากแรงงานไทยมีกำลังในการผลิตสินค้าได้ไม่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนสินค้าที่ลูกค้าสั่งซื้อทั้งหมด ในเมื่อแรงงานไทยไม่เพียงพอในการผลิตสินค้า นายจ้างจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเท่าที่ทำได้ (ประมาณร้อยละ 53) และจากการศึกษาจากกลุ่มประเภทกิจการทั้ง 9 กลุ่ม พบว่าในปี 2551 มีรายได้ทั้งสิ้น (Total revenue) คิดเป็นมูลค่า 113,667.194 ล้านบาท เป็นผลผลิตที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว 61,601.360 ล้านบาท หรือเฉลี่ย 809,915.46 บาทต่อคน หากไม่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในขณะที่คนไทยไม่ทำงานดังกล่าวด้วยจะส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ โดยจะต้องสูญเสียรายได้เฉลี่ยร้อยละ 54 ของรายได้ปี 2551 ซึ่งส่งผลให้กิจการบางแห่งต้องปิดกิจการ (Shutdown point) และบางแห่งมีผลกระทบอย่างรุนแรงลักษณะงาน 3 ส หรือ 3D คืองานเสี่ยงสูง (Danger) งานแสนลำบาก (Difficult) และงานสกปรก (Dirty)

ตารางที่ 2 : สรุปการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องแรงงานต่างด้าว ปี 2547-2551 โดยจังหวัดสมุทรสาคร

การดำเนินการ	จำนวนนายจ้าง(ราย)	จำนวนความต้องการแรงงานต่างด้าว(คน)
1. จัดทะเบียนนายจ้าง		
ปี 2547	5,842	137,080
ปี 2548	6,031	184,960
ปี 2549	4,807	201,513
ปี 2550	4,997	260,486
ปี 2551	4,944	251,587
2. แรงงานต่างด้าวขออนุญาตทำงาน		
ปี 2547		80,243
ปี 2548	5,884	73,896
ปี 2549		91,551
ปี 2550	4,089	74,531
ปี 2551		76,059

ที่มา : สรุปจาก นายสุริยะประสาทบัณฑิตยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (2551) เรื่องความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร

จากตารางข้างต้นจำนวนความต้องการแรงงานต่างด้าวมียแนวโน้มสูงขึ้น โดยในขณะที่จำนวนแรงงานต่างด้าวขอรับใบอนุญาตทำงานมีจำนวนน้อยแตกต่างจากความต้องการที่แจ้งไว้ แสดงให้เห็นว่ามีแรงงานผิดกฎหมายอยู่จำนวนมากกว่าเกือบเท่าตัวของจำนวนที่ถูกกฎหมาย

5. ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสงครามและจังหวัดสมุทรสาคร การแก้ไข
ปัญหาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

จากการศึกษาโดยพลโทครา จารุเศรณี (2547) เรื่อง“ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสงครามและจังหวัดสมุทรสาคร”วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สรุปผลการวิจัยว่า การอนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียน (ต่ออายุ) ใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานตามนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ.2539 จนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) เป็นการแก้ไขปัญหาที่มุ่งสร้างระบบบัญชีขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยใช้นโยบายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นมาตรการ ซึ่งก่อให้เกิดการตีความได้ว่าเป็นการอนุญาตให้ประกันตัวและอยู่ได้ชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับพร้อมทั้งการใช้กฎหมายแรงงานและมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้มีการจ้างงานได้เป็นครั้งคราวจึงทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรโดยมีปัจจัย ดังนี้

5.1 ผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือเนื่องจากขั้นตอนและวิธีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมีความยุ่งยากบริษัทจัดหาแรงงานต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในกรณีการประกันตัวของขึ้นทะเบียนสำหรับขั้นตอนนี้ผู้ประกอบการ



เห็นว่ามีความยุ่งยากไม่โปร่งใส คือ การตรวจสอบสุขภาพ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงใบอนุญาตขั้นตอนการพิจารณาใบอนุญาต

5.2 แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีแรงจูงใจที่รายได้เป็นสำคัญ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับทางราชการในการขึ้นทะเบียนส่วนสาเหตุสำคัญที่กลุ่มแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่ยอมไปขึ้นทะเบียนเพราะนายจ้างไม่ยอมพาไปขึ้นทะเบียน รวมทั้งไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับค่าธรรมเนียมการทำงาน of แรงงานต่างด้าว แต่หากให้มีการขึ้นทะเบียน ณ สถานประกอบการจะเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ของแรงงานต่างด้าวมากที่สุด

5.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรงยังมีความเห็นว่าขั้นตอนต่างๆ ยุ่งยากมาก โดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบสุขภาพ ขั้นตอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใบอนุญาต ขั้นตอนพิจารณาออกใบอนุญาต ซึ่งมีความซับซ้อน บริษัทจัดงานอาจใช้เป็นช่องว่างให้เกิดการประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ระบบฐานข้อมูลปัจจุบันไม่ถูกต้องตรงตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการประสานงาน ขาดระบบการควบคุมที่เข้มงวด รวมทั้งมีขบวนการนายหน้า และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความคุ้มครองแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้

6. แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร สถานประกอบการมีการขยายตัวกำลังแรงงานเป็นความต้องการที่ไม่สิ้นสุดปัญหา ความขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นอยู่เสมอ แรงงานข้ามชาติมีการอพยพเคลื่อนย้ายหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานอย่างต่อเนื่อง

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่มี GDP เป็นอันดับ 6 ของประเทศไทย และเป็นจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกในหลายๆ ประเภท หนึ่งในประเภทกิจการที่มีแรงงานข้ามชาติเข้าไปทำงานทดแทนแรงงานไทยมากที่สุด คือ กิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล การแปรรูปอาหารแปรรูปและอาหารแช่เยือกแข็งเพื่อการส่งออก ในแต่ละปีพบว่า สถานประกอบการมีการขยายตัวมีจำนวนสถานประกอบการเพิ่มขึ้นจำนวนมาก แสดงว่ากำลังแรงงานเป็นความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ปัญหาความขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นอยู่เสมอ ดังนั้น แรงงานข้ามชาติมีการอพยพเคลื่อนย้ายหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานอย่างต่อเนื่อง ผ่านกระบวนการนายหน้าจากประเทศต้นทางระหว่างทางและปลายทาง และในแต่ละปีรัฐบาลตอบสนองปัญหาและนโยบายให้แรงงานหลบหนีเข้าเมืองที่มีนายจ้างต้องมาจดทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตทำงานปีต่อไป

สถานการณ์ด้านนโยบายปัญหาด้านแรงงานของไทยในช่วงที่ผ่านมาเห็นชัดว่า รัฐบาลมีความพยายามอย่างยิ่งในการจัดระบบบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจาก 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยมุ่งเน้นให้เกิดผลกระทบปัญหาความมั่นคงน้อยที่สุด มุ่งสนับสนุนส่งเสริมการลงทุนที่สนองปัญหาความขาดแคลนแรงงานสูงสุดเพื่อให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากที่สุด แรงงานข้ามชาติจึงถูกมองเป็นปัจจัยต้นทุนการผลิตที่สำคัญ

โครงสร้างการกระจายรายได้จากการผลิต (Structure) ของจังหวัดสมุทรสาครขึ้นอยู่กับภาคนอกการเกษตร มีมูลค่าเท่ากับ 287,428 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.6 โดยสาขาการผลิตหลักของภาคนอกเกษตรคือ สาขาอุตสาหกรรม มีมูลค่าเท่ากับ 214,876 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 70.7 รองลงมาคือ สาขาขายส่งปลีก และสาขาไฟฟ้า ประปา มีมูลค่าเท่ากับ 35,596 ล้านบาท และ 8,328 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วนภาคการเกษตรมีมูลค่าเท่ากับ 16,451 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.4 โดยสาขาการผลิตหลักภาคเกษตรคือ สาขาประมง มีมูลค่าเท่ากับ 14,354 ล้านบาท รองลงมาคือ สาขาเกษตรกรรม มีมูลค่าเท่ากับ 2,097 ล้านบาท



**ตารางที่ 3 : แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสมุทรสาคร ณ ราคาตลาดจำแนกตามสาขาการผลิต
ปี พ.ศ. 2550-2553**

สาขาการผลิต	มูลค่า (ล้านบาท)			
	2550	2551	2552	2553
ภาคการเกษตร	13,268	14,889	15,622	16,451
เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	2,575	2,693	2,707	2,097
การประมง	10,693	12,196	12,915	14,354
ภาคนอกการเกษตร	236,609	254,289	251,482	287,428
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	424	230	411	405
อุตสาหกรรม	174,879	189,980	186,161	214,876
การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา	7,199	6,728	7,858	8,328
การก่อสร้าง	5,493	4,110	3,619	4,819
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	28,965	31,509	30,763	35,596
โรงแรมและภัตตาคาร	498	523	525	571
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม	3,982	4,190	4,277	4,012
ตัวกลางทางการเงิน	3,783	4,088	4,072	4,288
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และบริการทางธุรกิจ	4,760	4,465	4,789	5,741
การบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันประเทศ	1,990	3,605	3,939	3,656
รวมทั้งการประกันสังคมภาคบังคับ				
การศึกษา	1,625	1,671	1,683	1,738
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	1,754	1,823	2,089	2,106
การให้บริการชุมชน สังคม และบริการส่วนบุคคลอื่นๆ	1,217	1,322	1,239	1,247
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	40	47	57	47
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP)	249,876	269,178	267,104	303,878
มูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อคน (บาท)	447,113	475,757	454,837	524,956
ประชากร (1,000 คน)	559	566	587	579



ตารางที่ 4 : แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าว (ทร. 38/1) ที่ได้รับการ ตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพจังหวัดสมุทรสาคร ปี 2548-2554

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างด้าว (ทร. 38/1) (คน)
2548	70,726
2549	89,384
2550	72,749
2551	75,454
2552	155,599
2553	126,790
2554	134,860

ที่มา ปกครองจังหวัดสมุทรสาคร

สถานการณ์ในปี 2555 จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานประเภทประมง ประมงต่อเนื่องและโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก และยังมีผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาพำนักอยู่ในจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง โดยปัจจุบันในปี 2555 มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร 3 ประเภท เป็นจำนวนประมาณ 289,693 คน ดังนี้

ลำดับ	การทำงานของคนต่างด้าว	คน
1	คนต่างด้าวทั่วไป	5,270
	- ประเภทชั่วคราว จำนวน 1,972 คน	
	- ตามมาตรา 12 (ส่งเสริมการลงทุน BOI) จำนวน 166 คน	
	- ตามมาตรา 13 (คนพื้นที่สูง) จำนวน 3,132 คน	
2	แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา)	284,423
	- นำเข้าตามระบบ MOU จำนวน 5,585 คน	
	- ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานแล้ว จำนวน 191,953 คน	
	- รอการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 89,101 คน	
รวม		289,693

7. การคาดการณ์ปริมาณแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

จากการศึกษาของ ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ (2553) เรื่องจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชาในอนาคตและความต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสำหรับภาวะสังคมผู้สูงอายุ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และ กัมพูชาในไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นปีละ 3.6% (อัตราที่คาดการณ์) จากตารางที่ 4 จะแสดงการคาดการณ์ในช่วง 10 ปี ระหว่างปี 2555-2564 โดยมีสมมุติฐานว่าภายใน

ระยะเวลา 10 ปีข้างหน้าการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสภาพพม่าอยู่ในช่วงฟื้นฟูประเทศ จำนวนแรงงานจึงยังคงมีอยู่ในประเทศไทย

ตารางที่ 5: แสดงการคาดการณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างด้าว (คน)
2555	300,000*
2556	310,800
2557	321,989
2558	333,581
2559	345,590
2560	358,031
2561	370,920
2562	384,273
2563	398,107
2564	412,439

ที่มา: คณะที่ปรึกษา

* จำนวนแรงงานปี พ.ศ. 2555 ใช้ตัวเลขแรงงานในระบบจำนวน 261,953 คน และจากการที่ กอ.รมน. จังหวัดสมุทรสาครได้ประมาณการว่ามีอยู่เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 40,000 คน รวมทั้งสิ้นประมาณ 300,000 คน

8. คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร แรงงานที่อยู่ภายใต้ประกันสังคมได้รับการดูแลตามกฎหมาย แต่ยังคงต้องมีการปรับปรุงในบางด้าน ส่วนแรงงานที่ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของประกันสังคมการดูแลยังไม่เพียงพอ

จากการศึกษาของ ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2554 โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไขผลการศึกษาสภาพการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย จากการศึกษาในพื้นที่ตั้งของสถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษาสถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษาในครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 131 แห่ง ประกอบด้วย สถานประกอบกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร 30 แห่ง สถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่อำเภอไทยตอนบน (สมุทรปราการ, สมุทรสาคร) 29 แห่ง สถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่ปริมณฑล (ปทุมธานี, นนทบุรี, นครปฐม) 13 แห่ง สถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมตะวันออก (ชลบุรี, ระยอง) 9 แห่ง สถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่ชายแดนตะวันออก (สระแก้ว) 6 แห่ง สถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ (เชียงใหม่, ตาก) 18 แห่ง สถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่ชายแดนภาคใต้ (สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต) 19 แห่ง และสถานประกอบกิจการในเขตพื้นที่ชายแดนภาคใต้ (ระนอง) 7 แห่ง มีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้



8.1 สภาพทั่วไปของสวัสดิภาพของแรงงานต่างด้าว

8.1.1 ประเภทของสถานประกอบกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากประกอบไปด้วย

- 1) กิจการประเภทเกษตรกรรมได้แก่ทำไร่ทำนาทำสวนและปศุสัตว์
- 2) กิจการประเภทประมง
- 3) กิจการประเภทอุตสาหกรรมได้แก่อุตสาหกรรมสิ่งทออุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง
- 4) กิจการประเภทร้านค้าและร้านอาหาร
- 5) กิจการประเภทบริการ
- 6) งานรับใช้ในบ้าน

8.1.2 ชั่วโมงทำงานของแรงงานต่างด้าว สถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษานในทุกพื้นที่ตั้งในทุกประเภท

กิจการในทุกขนาดและในทุกรูปแบบการจ้างส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวมีย ชั่วโมงทำงาน 9 ชั่วโมงต่อวัน และ 54 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ยกเว้นกิจการประเภทที่ข้อกำหนดชั่วโมงทำงานไม่ใช่บังคับส่วนใหญ่กำหนดชั่วโมงทำงานของแรงงานต่างด้าวไม่แน่นอน

8.1.3 การได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์และจำนวนวันหยุดประจำสัปดาห์ สถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษานในทุกพื้นที่ตั้งในทุกประเภทกิจการในทุกขนาดและในทุกรูปแบบการจ้างส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน ยกเว้นกิจการที่ข้อกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่ใช่บังคับส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์

8.1.4 การได้รับวันหยุดตามประเพณี สถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษานในทุกพื้นที่ตั้งในทุกประเภทกิจการในทุกขนาดและในทุกรูปแบบการจ้างส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้รับวันหยุดตามประเพณี

8.1.5 อัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าว สถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษานในทุกพื้นที่ตั้งในทุกประเภทกิจการในทุกขนาดและในทุกรูปแบบการจ้างส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้รับอัตราค่าจ้างมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

8.1.6 การได้รับสวัสดิการในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากเงินอัตราค่าจ้าง สถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษานในทุกพื้นที่ตั้งในทุกประเภทกิจการในทุกขนาดและในทุกรูปแบบการจ้างส่วนใหญ่มีการจัดสวัสดิการในรูปแบบอื่นได้แก่ที่พักอาหารและการรักษาพยาบาล

8.1.7 การให้แรงงานต่างด้าวทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุด สถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษานในทุกพื้นที่ตั้งในทุกประเภทกิจการในทุกขนาด และในทุกรูปแบบการจ้างส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้รับค่าทำงานล่วงเวลา ยกเว้นกิจการที่ข้อกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่ใช่บังคับส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา

8.1.8 สิทธิลาป่วย/ลากิจ/ลาคลอด ของแรงงานต่างด้าว สถานประกอบการกิจการที่ทำการศึกษามหาวิทยาลัยในทุกระดับที่ตั้งในทุกประเภทกิจการในทุกขนาดและในทุกรูปแบบการจ้างส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวมีสิทธิการลาป่วย/ลากิจ/ลาคลอดได้โดยไม่ได้รับอัตราค่าจ้าง

8.2 ผลการศึกษาสภาพปัญหาและข้อบกพร่องในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของไทย

8.2.1 ปัญหาด้านมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย จากการศึกษามาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งในส่วนของการจ้างงานสภาพการทำงานและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวเปรียบเทียบกับทุกประเทศที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้ามาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของไทย มีมาตรฐานเทียบเท่ากับมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของกลุ่มประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมายสำคัญของประเทศไทย และมีมาตรฐานสูงกว่ากลุ่มประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้าบางประเทศอาทิอินโดนีเซีย เป็นต้น แต่ยังมีในบางประเด็นที่มาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของไทยยังคงมีจุดอ่อน เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศส่วนใหญ่ที่ทำการศึกษา โดยประเด็นสำคัญดังกล่าวประกอบด้วย

1) มาตรการในเรื่องรูปแบบการจ้างแรงงาน กลุ่มประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมายสำคัญของประเทศไทยและประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้าสำคัญของประเทศไทยต่างให้ความสำคัญกับมาตรการคุ้มครองแรงงานในเรื่องรูปแบบการจ้างที่ต้องจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร มาตรการดังกล่าวทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในประเทศเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองจากการจ้างงาน โดยมีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุเงื่อนไขการจ้างไว้อย่างชัดเจนซึ่งในประเด็นเรื่องรูปแบบการจ้างนี้ ผลการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจจากกลุ่มผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวและกลุ่มแรงงานต่างด้าวได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในการดูแลสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของแรงงานต่างด้าว และการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบไม่มีสัญญาจ้างจะมีการดูแล และปฏิบัติได้ดีกว่านายจ้างที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบไม่มีสัญญาจ้าง

2) มาตรการคุ้มครองแรงงานบางเรื่องยังไม่ครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในกิจการบางประเภทกิจการ ได้แก่ กิจการประมงเกษตรกรรมและผู้รับใช้ในบ้านในประเทศไทยกฎหมายคุ้มครองแรงงานบางเรื่อง อาทิ ชั่วโมงการทำงานได้รับวันหยุดประจำปีและวันหยุดตามประเพณี ค่าทำงานล่วงเวลา เป็นต้น ยังไม่อยู่ในข่ายบังคับกับกิจการบางประเภท ได้แก่ กิจการประมงเกษตรกรรมและผู้รับใช้ในบ้าน เนื่องจากเป็นงานที่มีลักษณะหรือสภาพที่ต้องออกไปทำงานนอกสถานที่ และโดยลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจกำหนดเวลาที่แน่นอนได้ แต่สำหรับประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมายสำคัญของประเทศไทยและประเทศที่เป็นคู่แข่งการค้าสำคัญของไทย ในหลายประเทศมีการบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานที่ทำงานอยู่ในกิจการประเภทดังกล่าว และในบางประเทศกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีขอบข่ายบังคับครอบคลุมถึงกิจการประเภทที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย

8.2.2 ปัญหาด้านการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการ

พบว่ายังมีประเด็นปัญหาสำคัญในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งในสภาพการจ้างงานสภาพการทำงานและสิทธิประโยชน์ๆ ของแรงงานต่างด้าวดังนี้



1) ด้านสภาพการจ้างงาน ชั่วโมงทำงานยังมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่มีชั่วโมงทำงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยมีชั่วโมงทำงาน 9 ชั่วโมงต่อวัน และ 54 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

2) การได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์/การได้รับวันหยุดตามประเพณี /การได้รับค่าทำงานล่วงเวลา/การได้รับค่าทำงานในวันหยุด/สิทธิลาป่วย/การลาคลอดยังมีแรงงานต่างด้าว ส่วนหนึ่งที่ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายกำหนด

3) การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน ยังมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่เห็นว่าสถานประกอบการยังมีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานได้ไม่เหมาะสม

8.2.3 การปฏิบัติตามกฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง

ผลการศึกษา พบว่า นายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีเพียงส่วนน้อยที่ละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นการละเมิดในเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้างและสวัสดิการ โดยเฉพาะในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

8.3 จากผลการศึกษาของ สุริยะ ประสาทบัณฑิตย์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรวปอ.2551 โครงการวิจัย เรื่อง ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาครวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรผล การศึกษามีการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครดังนี้

8.3.1 กิจกรรมที่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้อนุญาตให้จ้างได้ในงานสองประเภทหลักคือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้านในกิจการ 10 ประเภทหลักและตามที่คณะอนุกรรมการฯจังหวัดสมุทรสาครพิจารณา อนุญาต (กิจการที่ 11) ดังนี้

1) กิจการประมง

(1) ประมงทะเล

(2) ประมงน้ำจืด (เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ / สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ)

2) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล

3) กิจการเกษตรและปศุสัตว์

(1) เกษตรเพาะปลูก

(2) ปศุสัตว์

4) กิจการโรงสีข้าว

5) กิจการโรงอิฐ

6) กิจการโรงน้ำแข็ง

7) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

8) กิจการก่อสร้าง

9) กิจการเหมืองแร่ / เหมืองหิน

10) ลูกจ้างครัวเรือนส่วนบุคคล (ผู้รับใช้ในบ้าน)

11) อื่นๆ

- (1) โรงงานอุตสาหกรรมและการผลิตต่างๆ
- (2) การค้าส่งการค้าปลีกร้านอาหารและแผงลอย
- (3) การขนส่งสถานที่เก็บสินค้า
- (4) โรงแรมที่พักและการบริการอื่นๆ
- (5) สถานศึกษามูลนิธิคลินิกโรงพยาบาล
- (6) รีไซเคิล / คัดแยกประเภท

8.3.2 ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร สรุปได้ดังนี้

- 1) สถานประกอบการต้องปรับปรุงตัวเองในหลายๆ ด้าน เช่น ลักษณะงานสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีมาตรฐานและน่าสนใจที่จะทำงานเช่นปรับสถานที่ทำงานให้มีการถ่ายเทอากาศที่ดีขึ้น
- 2) ลักษณะการยื่นทำงานและการนั่งที่เหมาะสม ควรเปิดโอกาสให้มีการสลับการนั่งและการยืนได้ตามความถนัดของแรงงานแต่ละคนได้ด้วย
- 3) ควรมีการจัดสวัสดิการและให้สิทธิพิเศษเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ได้รับตามกฎหมายกำหนด รวมถึงการสร้างทัศนคติที่ดีและการให้กำลังใจต่อแรงงานเป็นพิเศษ
- 4) ด้านการสาธารณสุข ต้องตรวจโรคแรงงานต่างด้าวและมีใบรับรองแพทย์ รวมทั้งให้ความรู้การวางแผนครอบครัวและควบคุมอัตราการเกิดในแรงงานต่างด้าว นายจ้างต้องให้ความสำคัญในการติดตามรักษาแรงงานต่างด้าวที่ป่วยด้วยโรคที่เฝ้าระวัง หรือเป็นโรคที่ต้องติดตามรักษา โดยเฉพาะโรคผิวหนังโรคขอความร่วมมือสถานประกอบการให้ร่วมจัดระบบสุขภาพ และมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพแรงงานต่างด้าว
- 5) ด้านความมั่นคงและการจัดระเบียบสังคม ควรมีการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมการอนุญาตออกนอกเขตเท่าที่จำเป็นจัดตั้งด่านหรือจุดสกัดอย่างจริงจัง และต่อเนื่องเพื่อสร้างมาตรการกีดกัน โดยใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามควบคู่กันไป
- 6) ด้านที่อยู่อาศัย ควรณรงค์สร้างความตระหนัก และรักษาความสะอาดบริเวณที่อยู่อาศัย ในชุมชนแรงงานต่างด้าวร่วมมือกับเจ้าของที่พักในการจัดหาแหล่งทิ้งขยะ และประสานกับท้องถิ่น โดยออกมาตรการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ขอความร่วมมือสถานประกอบการให้ร่วมจัดระบบสุขภาพ และมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพแรงงานต่างด้าว

8.4 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวกลุ่มนอกประกันสังคม กรณีลูกจ้างต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่าที่ยกเว้นไม่ขึ้นทะเบียนประกันสังคม เนื่องจาก หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการให้ความคุ้มครอง ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติ ลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เข้ามาทำงานถูกกฎหมาย ต้องขึ้นทะเบียน



ผู้ประกันตน พร้อมทั้งจ่ายเงินสมทบ รับสิทธิประโยชน์ และแจ้งขึ้นทะเบียนเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างได้รับหลักฐานเอกสารครบถ้วน โดยจะยกเว้นไม่ขึ้นทะเบียน กรณีเป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบการค้าแร่ หรือการค้าแผงลอย กรณีเป็นลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานภาคประมงทะเล ในเรือประมงสัญชาติไทยที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ก็มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 และ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551 เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานในกิจการประมงทะเล ต่อมาได้มี มติ คร.ม.14 พฤษภาคม 2555 เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานประมงทะเลและคนทำงานบ้าน โดยกระทรวงแรงงานเสนอว่า

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และ มาตรา 22 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจออกกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวง ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลแต่เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวยังให้การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลไม่ทั่วถึงทำให้ลูกจ้างส่วนหนึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลเป็นไปอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น สมควรแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงโดยมีหลักการสำคัญคือ ให้ยกเลิกข้อยกเว้นที่มีให้ใช้บังคับแก่เรือประมงที่มีจำนวนลูกจ้างไม่ถึง 20 คนให้ยกเลิกข้อยกเว้นที่มีให้ใช้บังคับแก่เรือประมงที่ไปดำเนินการประจําอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป และเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดอื่นในบางประเด็นเพื่อให้ความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยสาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง คือ ขยายความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพิ่มเติม คือ ให้นายจ้างจัดให้มีวันหยุดประจําสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง ห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงาน และกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในวันหยุด ค่าจ้างในวันลาป่วย ค่าทำงานในวันหยุด ค่าทำงานในวันหยุดกรณีให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างหยุดงานน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด และค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจําปีตามส่วน

8.4.1 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกลุ่มนอกประกันสังคม จากการศึกษาของสำนักแรงงานระหว่างประเทศ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549, โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง, การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย – งานหนักจ่ายน้อยและไม่ได้รับการคุ้มครอง วัตถุประสงค์ **ประการแรก** ของการวิจัยนี้ คือ การตรวจสอบระดับของการแสวงประโยชน์จากแรงงานที่เกิดขึ้นใน 4 ภาค การจ้างงาน คือ เกษตรกรรมงานรับใช้ในบ้านกิจการประมงและโรงงานสิ่งทอ เพื่อระบุขนาดของแรงงานที่ถูกบังคับและการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงๆ เท่าที่จะสามารถทำได้ **ประการที่สอง** การศึกษาครั้งนี้เป็นการเริ่มสำรวจลักษณะพื้นฐานและทัศนคติของนายจ้างและนายหน้าที่ว่าจ้างแรงงานให้ทำงานในกิจการเหล่านี้ ซึ่งนายจ้างและนายหน้าเหล่านั้นอาจเป็นได้ทั้งส่วนหนึ่งของการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน หรือให้ความร่วมมือในการป้องกันไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานเกิดขึ้น จากการศึกษาพบว่า โดยทั่วไปแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำงานอยู่ในเมืองไทยโดยไม่ได้เผชิญกับปัญหาร้ายแรงใดๆ อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติในวัยหนุ่มสาวจำนวนไม่น้อยจากทั้ง 4 กิจการที่กล่าวข้างต้นเผชิญอยู่กับการแสวงประโยชน์

ตั้งแต่การไม่ได้รับค่าแรงหรือการจ่ายค่าแรงต่ำกว่าที่ควรได้ การเรียกร้องให้ทำงานเกินเวลาซึ่งบางครั้งต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์อันตรายไปจนถึงการละเมิดที่รุนแรง จนเข้าข่ายการบังคับทำงานและการค้ามนุษย์พวกเขาเหล่านั้น มักจะไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกสถานที่ทำงานซึ่งกลายเป็นทาสที่ถูกกักขังและผูกมัดอยู่กับนายจ้าง การแสวงประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติดูเป็นสิ่งธรรมดาและพบเห็นได้ทั่วไปดังข้อค้นพบต่อไปนี้

- 20% ของแรงงานชายที่ทำงานในเรือประมงระบุว่าเคยถูกบังคับให้ทำงานส่วนใหญ่ของผู้ที่ถูกบังคับทำงานมีอายุระหว่าง 15-17 ปี
- 60% ของผู้รับใช้ในบ้าน (ซึ่งทั้งหมดอาศัยอยู่กับนายจ้าง) ระบุว่านายจ้างไม่ยินยอมให้ออกไปพบใครและไม่ให้ใครมาเยี่ยมที่บ้าน
- 82% ของผู้รับใช้ในบ้าน 45% ของแรงงานประมงและ 19% ของแรงงานในโรงงานมากกว่า 12 ชั่วโมง/วัน
- ประมาณครึ่งหนึ่งของนายจ้างจากทุกภาคการจ้างงานเห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “เราควรกักขังแรงงานไว้ตอนกลางคืนเพื่อป้องกันการหลบหนี”

การศึกษานี้ได้ตรวจสอบปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงในการทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่แรงงานถูกบังคับในที่ทำงานพบว่ามีความรุนแรงร้ายแรงแม้จำนวนไม่มากนักแต่ก็ถือว่ามีความสำคัญพอที่จะชี้ว่ากำลังทำงานอยู่ในสภาพที่เรียกว่าถูกบังคับใช้แรงงาน “การบังคับ” สามารถแปลความได้หลายความหมายเพียงแค่การบังคับในทางเศรษฐกิจ “การบังคับ” ก็หมายถึง มีการขู่ข่มขู่ความรุนแรงและการทำให้ตกเป็นทาสภายใต้สัญญาของ ILO ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับนั้น ประเด็นสำคัญของแรงงานบังคับอยู่ที่ “การไม่ยินยอมพร้อมใจ” และ “การข่มขู่ว่าจะลงโทษ” ประเด็นเหล่านี้พบได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการประมงและงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งพบความรุนแรงในระดับใดระดับหนึ่งของการบังคับไม่ให้ออกจากที่ทำงานการกักขังหน่วงเหนี่ยวเสรีภาพไม่ให้ไปไหนมาไหน การที่นายจ้างเก็บบัตรอนุญาตทำงานตัวจริงไว้การทำงานเกินเวลา และการไม่มีเวลาพักผ่อนที่เพียงพอ ลักษณะการถูกบังคับข้างต้นนี้ แม้พบไม่มากนักในโรงงานและในงานเกษตรกรรม แต่ถึงมีแรงงานจำนวนน้อยที่อาจจัดอยู่ในสภาพคล้ายถูกบังคับ แรงงานจำนวนมากในทุกกิจการถูกละเมิดสิทธิและอยู่ในสภาพลำบากจากเงื่อนไขการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เช่น การจ่ายค่าจ้างราคาถูก (ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ) บังคับให้ทำงานล่วงเวลาการทำงานที่ยาวนานต่อเนื่องและไม่มีวันหยุดเป็นต้น

1) ความรุนแรง พบว่าแรงงานถูกระทำรุนแรงทางกายในระดับสูง โดยแรงงานประมาณ 7-9% ในกิจการประมงในโรงงาน และงานรับใช้ในบ้าน ต่างเผชิญกับการถูกระทำรุนแรงทางกายจากนายจ้าง แรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งในกิจการประมง และงานรับใช้ในบ้านเผชิญกับการถูกระทำรุนแรงทางวาจาจากนายจ้าง

2) การละเมิดค่าแรง การจ่ายค่าจ้างนั้นยากในการคำนวณเพราะแรงงานจำนวนมากในกิจการเหล่านี้ทำงานในลักษณะเหมาเป็นชิ้นๆ อย่างไรก็ตามผู้รับใช้ในบ้าน 89% และแรงงานในภาคเกษตร 38% ได้รับค่าจ้างเพียง 3,000 บาทต่อเดือนหรือน้อยกว่า มีแรงงานรับใช้ในบ้านถึง 41% ที่ได้รับค่าจ้างเพียง 1,000 บาทต่อเดือนหรือน้อยกว่า แม้ว่านายจ้างจะให้ที่พักและอาหารกับแรงงานเหล่านี้บางส่วน แต่สวัสดิการเหล่านี้ไม่สามารถกำหนดมูลค่าเป็นเงินได้ และตามกฎหมายไทยแล้วควรถือว่าเป็นสวัสดิการเพิ่มเติมจากเงินค่าจ้างแต่ไม่ใช่สิ่งทดแทนกันการให้ที่พักและอาหาร ไม่ถือว่าอยู่ภายใต้ข้อกฎหมายใดของไทย แรงงานในกิจการประมงและในโรงงานนั้นได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า แต่ก็ได้รับเพียงประมาณ 60% ของค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนด หากพิจารณาถึงจำนวนชั่วโมงที่



ทำงานการทำงานล่วงเวลาและการไม่มีวันหยุด เกือบครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดในกิจการประมงมีประสบการณ์ได้รับค่าจ้างล่าช้าและ 40% ของแรงงานประมงถูกหักค่าจ้าง เนื่องจากทำ “ความผิด” เช่น การลาหยุด (แม้ว่าจะป่วยก็ตาม) ทำวัตถุติดหรือเครื่องมือเสียหายหรือใช้งานสายแรงงานในโรงงานจำนวน 25% เคยได้รับค่าจ้างล่าช้าและ 15% ต้องจ่ายค่าเสียหายหากทำงานผิดพลาด จากการสัมภาษณ์ระดับลึกชี้ให้เห็นว่าการหักเงินจำนวนหนึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สมเหตุสมผล

3) ชั่วโมงทำงาน การทำงานยาวนานเกินเวลาเป็นเรื่องที่พบได้ทั่วไปใน 3 กิจการกล่าว คือ 82% ของแรงงานรับใช้ในบ้าน 45% ของแรงงานประมงและ 19% ของแรงงานในโรงงานทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน แรงงานในกิจการประมง 1 ใน 3 กล่าวว่าไม่มีแม้เวลาพักในแต่ละวัน แม้ว่าภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานของไทยจะระบุ ว่า ชั่วโมงมาตรฐานในการทำงาน คือ 8 ชั่วโมงต่อวัน อย่างไรก็ตาม 43% ของแรงงานในภาคเกษตร 75% ของแรงงานในกิจการประมง (ซึ่งทั้งหมดทำงานในเรือประมง) 84% ของแรงงานในโรงงานและ 98% ของผู้รับใช้ในบ้านทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน

4) วันหยุด 79% ของแรงงานรับใช้ในบ้านและ 67% ของแรงงานภาคเกษตรไม่มีวันหยุดประจำต่อเดือน แม้ว่าในภาคเกษตรนั้นไม่ได้รวมธรรมชาติของงานที่ทำตามฤดูกาล 21% ของแรงงานในกิจการประมง และ 13% ของแรงงานในโรงงานไม่มีวันหยุดประจำต่อเดือนเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการจ่ายค่าแรงในวันหยุดหรือในบางกรณีมีการหัก “ค่าจ้าง” หากไม่มาทำงานแรงงานส่วนใหญ่ในกิจการเหล่านี้จึงลังเลใจที่จะมีวันหยุด

5) การทำสัญญาจ้างงาน มากกว่า 90% ของแรงงานทั้งในภาคเกษตรกรรมประมงและโรงงานไม่มีการทำสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด

6) การใช้แรงงานเด็ก พบว่าแรงงานเด็ก (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ส่วนใหญ่ทำงานในกิจการประมงและงานรับใช้ในบ้านมากกว่าในภาคเกษตรและในโรงงาน แรงงานเด็กที่ทำงานในกิจการเหล่านี้ต้องทำงานเป็นระยะเวลายาวนานต่อเนื่อง ต้องเผชิญกับการบีบบังคับไม่ให้ออกจากงานมากกว่า และดูเหมือนจะเป็นแรงงานเด็กที่ไม่ได้จดทะเบียนมากกว่าแรงงานผู้ใหญ่ในแต่ละกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กผู้ชายที่มีอายุระหว่าง 15-17 ปี ซึ่งทำงานในเรือประมงนั้น ถือว่าเป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

8.4.2 ปัญหาแรงงานต่างด้าวในงานประมงทะเลกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการกีดกันทางการค้าจากสากล แรงงานประมงทะเลเป็นแรงงานเกษตรสาขาหนึ่งที่ทํารายได้ให้แก่ประเทศมากไม่น้อยกว่าแรงงานประเภทอื่น แต่แรงงานประมงทะเลยังมิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเหมือนแรงงานประเภทอื่น ทั้งๆ ที่แรงงานประมงทะเล ต้องทำงานอย่างโดดเดี่ยวห่างไกลจากครอบครัว มีสภาพการทำงานที่ตรากตรำ ได้รับค่าจ้างน้อย ไม่มีสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานต้องเสี่ยงต่อภัยอันตรายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยจากธรรมชาติจากเครื่องจักร เครื่องมือที่ใช้ ภัยจากโจรสลัด เรืออัปปาง การถูกจับกุมและการรับโทษในต่างแดนเมื่อเกิดการละเมิดน่านน้ำขึ้น ซึ่งเมื่อปัญหาต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้น มักถูกปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือทำให้ไม่มีใครอยากมาทำงานประมงทะเล เพราะขาดหลักประกันและความมั่นคงในการทำงาน ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง มีการลักลอบนำแรงงานต่างชาตินำมาใช้ในกิจการประมงทะเลมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

จากการรายงานข่าวของสำนักข่าวบีบีซีนิวส์ (BBC News) เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2554 ถึงกรณีการค้ามนุษย์โดยแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน หรือบริการซึ่งปรากฏกระบวนการนำพาแรงงานเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และหลอกลวงแรงงานจากประเทศพม่าหลายพันคนมาทำงานในอุตสาหกรรมประมง

ประเทศไทยทั้งกิจการประมงทะเล (ลูกเรือประมง) และกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล (คนงานในโรงงานบรรจุและผลิตอาหารทะเล) โดยเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยแรงงานชาวพม่าจะถูกขายต่อไปยังนายหน้ารายอื่น และถูกกักขังไว้ก่อนจะถูกขายให้กับเจ้าของเรือประมงเปรียบเสมือนกับการค้าทาส ซึ่งจะเมิดต่อสิทธิมนุษยชนในเนื้อตัวร่างกายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ สภาพการทำงานนั้นแรงงานชาวพม่าถูกบังคับให้ต้องทำงาน 15-20 ชั่วโมงต่อวัน กรณีทำงานบนเรือประมงจะถูกกักตัวเยี่ยงทาสไว้ในเรือในทะเลเป็นเวลาหลายปี โดยไม่มีโอกาสขึ้นฝั่งหรือถูกกักขังอยู่บนฝั่งระหว่างรอการออกเรือรอบต่อไป หากหลบหนีแล้วถูกจับได้ก็จะถูกทรมาน ทำร้ายทุบตี และข่มขู่เอาชีวิตซึ่งในรายงานข่าวดังกล่าวมีรายหนึ่งที่กัปตันเรือคนไทยจับลูกเรือต่างด้าวที่หลบหนีมาซื้อด้วยไฟฟ้าและถูกยิงต่อหน้าลูกเรือคนอื่นแล้วโยนทิ้งทะเล โดยผู้ให้ข้อมูลตามรายงานข่าวดังกล่าวเป็นลูกเรือประมงคนหนึ่งที่เคยโดดเรือแล้วว่ายน้ำหนีรอดออกมาได้

การทำงานบนเรือประมงและกิจการต่อเนื่องจากประมงนั้น มีความต้องการแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมประมง ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ดีติดอันดับต้นๆ ของประเทศไทยส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายกลุ่มแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง สภาพความเป็นจริงปรากฏขบวนการค้ามนุษย์เข้ามาแทรกแซงกลไกดังกล่าว จนกระทั่งสะท้อนออกมาเป็นภาพรวมว่ายิ่งอุตสาหกรรมประมงรุ่งเรืองมากขึ้นเท่าใดการค้ามนุษย์ โดยบังคับใช้แรงงานประมงยิ่งเลวร้ายมากขึ้นเพียงนั้น ทั้งนี้การรายงานข่าวของสำนักข่าวบีบีซี นอกจากจะสะท้อนถึงปัญหาสภาพการจ้างงานในอุตสาหกรรมประมงไทยแล้ว ยังเรียกร้องให้นานาประเทศตระหนักว่า สินค้าจากอุตสาหกรรมประมงซึ่งส่งออกมาจากประเทศไทยนั้น อาจเป็นสินค้าที่ได้มาจากการเอารัดเอาเปรียบ บังคับใช้แรงงานและละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง องค์กรเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.) จึงได้ยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลและภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเลดำเนินการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1) ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมง อย่างน้อยให้เท่าเทียมมาตรฐานคุ้มครองแรงงานในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ ทั้งในด้านค่าจ้าง สิทธิในบริการสาธารณสุข สิทธิในความปลอดภัยจากการทำงานและการประกันสังคม เป็นต้นและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

2) ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานและบริการในอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างจริงจัง โดยสมาคมและผู้ประกอบการเกี่ยวกับการประมงทะเลจะต้องให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามอย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมงที่ยั่งยืน โดยต้องยึดถือปฏิบัติโดยเคารพสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนไม่ว่าจะมาจากเผ่าพันธุ์หรือประเทศใดอย่างเสมอภาคเท่าเทียม

3) จัดระบบแรงงานในอุตสาหกรรมประมง ปรับปรุงระบบการจดทะเบียนข้อมูลของแรงงานประมงทะเล และเอกสารประจำตัวลูกเรือ หรือ seaman book ให้สามารถตรวจสอบได้ทั่วประเทศ และป้องกันการสวมทะเบียน ทั้งนี้การปราบปรามการค้ามนุษย์ต้องมุ่งเน้นกระบวนการนำพาของนายหน้า และการลงโทษสถานประกอบกิจการประมงทะเลผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อกระบวนการค้ามนุษย์

4) จัดระบบตรวจสอบเรือประมง การจดทะเบียนเรือของกรมเจ้าท่าต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจนระบุตัวเรือได้จริง เป็นฐานข้อมูลที่ตรวจสอบได้ทั่วประเทศเพื่อให้สะดวกต่อการตรวจสอบข้อมูลที่จะเป็น



ประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในอุตสาหกรรมประมงทะเล เช่น การตรวจสอบเอกสารของคนประจำเรือ การตรวจสอบใบอนุญาตทำประมง (อาชญาบัตร) ใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง และใบอนุญาตเข้าพื้นที่ การตรวจสอบสภาพการทำงานและคุ้มครองสิทธิแรงงาน เป็นต้น

5) ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีการค้ามนุษย์ด้านแรงงานประมงอย่างจริงจัง

6) รัฐบาลไทยต้องให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ผู้รายงานพิเศษด้านต่อต้านการค้ามนุษย์ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว

บทที่ 3

การประเมินมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร 8 ด้าน

1. ภาพรวมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวและเปิดให้ขึ้นทะเบียนมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน การดำเนินการของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา จะใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือดำเนินการเชิงนโยบาย เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความมั่นคงต่อรัฐ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ แม้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวจะเพิ่มขึ้นตามอุปสงค์ของผู้ประกอบการและศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะช่วงหลังปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการไทย ต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะในสาขาธุรกิจก่อสร้าง และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลที่มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อผู้ประกอบการไทยในธุรกิจสาขาดังกล่าว มีอุปสงค์ต่อแรงงานสูงแต่ขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะคนงานไทย ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่า ลาว และกัมพูชา มีแรงงานจำนวนมากที่ยากจน และต้องการหางานทำ ผู้ประกอบการไทยได้ร้องขอต่อรัฐบาล เพื่อขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในสาขาดังกล่าวแทนคนงานไทย โดยในระยะแรกของการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนยังขาดทิศทางไว้ระบบควบคุมดูแลและยังขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจึงมีผลกระทบตามมาหลายด้าน อาทิ การนำพาเชื้อโรค การเกิดโรคใหม่ๆ ปัญหาเสพติด อาชญากรรม การก่อการร้าย การคอร์รัปชันและความขัดแย้งในสังคม เป็นต้น

ช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้อพยพเข้ามา และทำงานในประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จากประเมินของนักวิชาการและหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐบาลได้ชี้ว่า ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน โดยมีสาเหตุหลักมาจากช่องว่างของรายได้ที่เพิ่มขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นในประเทศไทยและการพัฒนาของระบบการขนส่งที่เชื่อมระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะในภาคการจ้างงานนอกระบบขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังคงคลุมเครือ และไม่มีทิศทางที่ชัดเจน จึงทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้อยู่ในสถานะของแรงงานที่ผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อสังคมไทย

การดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครได้กำหนดมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร 8 ด้าน ตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในจังหวัดสมุทรสาครครั้งที่ 1/2553วันจันทร์ ที่ 22 พฤศจิกายน 2553

เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยและทำงานเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการที่มีความต้องการแรงงานสูง โดยเฉพาะกิจการประมงทะเลต่อเนื่องประมง



ทะเล และภาคเกษตร ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจและก่อให้เกิดผลกระทบด้านสาธารณสุข ความมั่นคงและด้านต่างๆ ควบคู่กันไปด้วย จังหวัดสมุทรสาครจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวอย่างรอบด้าน ได้แก่ การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การดูแลด้านสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม การจัดการที่พักอาศัย การดูแลปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาความมั่นคงภายในและปัญหาการค้ามนุษย์ ฯลฯ จังหวัดสมุทรสาครจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในจังหวัด สมุทรสาคร และได้มีมติที่ประชุมครั้งที่ 1/2553 วันจันทร์ ที่ 22 พฤศจิกายน 2553 ได้กำหนดให้ใช้มาตรการ 8 ด้าน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัด ดำเนินการโดย 10 หน่วยงาน โดยมี องค์ประกอบของการดำเนินงานดังนี้

ตารางที่ 6 : การดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว แบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร

ลำดับ	มาตรการด้าน	แนวปฏิบัติ	หน่วยงาน
1	การบริหารจัดการด้าน กำลังแรงงาน 1.1 อุปสงค์-อุปทาน ตลาดแรงงาน (การจัดหาแรงงาน ไทยให้สถาน ประกอบการ)	(1) นายจ้างแจ้งตำแหน่งงานว่าง (2) สำนักงานจัดหางานจังหวัดประชาสัมพันธ์ ตำแหน่งงานว่าง (3) ดำเนินการบรรจุงานให้แก่ผู้สมัครงานคนไทย	สนง.จัดหางาน จังหวัด
	1.2 การกำหนดโควตาการ จ้างแรงงานต่างด้าว และออกใบอนุญาต ทำงาน	(1) นายจ้างประกาศรับสมัครงานแรงงานไทยใน ตำแหน่งที่ต้องการแรงงานในระยะเวลาที่ เหมาะสม (2) นายจ้างยื่นขอโควตาจ้างแรงงานต่างด้าวใน ตำแหน่งตามข้อ (1) ซึ่งไม่สามารถหาแรงงานไทย ได้ (3) สำนักงานจัดหางานจังหวัด พิจารณาตำแหน่ง งานตามที่กฎหมายกำหนดและอนุมัติโควตา (4) นายจ้างนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU และยื่น ขออนุญาตทำงาน	สนง.จัดหางาน จังหวัด
2	การจัดทำฐานข้อมูล แรงงานต่างด้าว 2.1 ทะเบียนประวัติ	(1) จัดทำทะเบียนประวัติ ตรวจสอบและรับรอง รายการทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว (ทร.38/1) (2) รับแจ้งการย้ายที่อยู่ของแรงงานต่างด้าว (3) รับแจ้งการตายของแรงงานต่างด้าว (4) รับแจ้งการเกิดบุตรของแรงงานต่างด้าว	สนง.ปกครอง จังหวัด

ตารางที่ 6 : (ต่อ)

ลำดับ	มาตรการด้าน	แนวปฏิบัติ	หน่วยงาน
	2.2 ทะเบียนสุขภาพ	ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเพื่อขอ อนุญาตทำงาน	สนง.สาธารณสุข จังหวัด
	2.3 ทะเบียนอนุญาต ทำงาน	จัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงาน	สนง.จัดหางานจังหวัด
	2.4 ทะเบียน ผู้ประกันตน	แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและมีใบอนุญาต ทำงานขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนจนถึงวันที่ 27 เมษายน 2555	สนง.ประกันสังคม จังหวัด
	2.5 ที่ตั้งชุมชน แรงงานต่างด้าว	สำรวจและจัดทำข้อมูลรายละเอียดที่ตั้งชุมชนแรงงานต่าง ด้าวในพื้นที่	กอ.รมน.จังหวัด
	2.6 นักเรียนไม่มี สัญชาติไทย	สำรวจข้อมูลจำนวนนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน ราษฎรและเด็กไม่มีสัญชาติไทย	สนง.เขตพื้นที่ การศึกษาสมุทรสาคร
3	การจัดระเบียบที่พัก อาศัย	จังหวัดสมุทรสาครได้สนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการ นำร่องที่พักอาศัย	สนง.แรงงานจังหวัด
4	ศูนย์บริการร่วมด้าน แรงงานต่างด้าว	เป็นศูนย์ให้บริการด้านแรงงานต่างด้าว ณ จุดเดียว	- สนง.จัดหางาน จังหวัด - ปกครองจังหวัด - สนง.สาธารณสุข จังหวัด
5	ความมั่นคง สาธารณสุข สังคม วัฒนธรรมประเพณี	(1) คัดกรองแรงงานต่างด้าวในเรื่องการทำงานให้ได้รับ สิทธิตามกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ (2) ตรวจสอบการใช้แรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการ (3) ปรามปรามจับกุม ดำเนินคดีนายจ้างและแรงงานต่าง ด้าว ที่ลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตรวมถึงผู้ให้ที่ พักพิงช่วยเหลือ ซ่อนเร้น	- สนง.สวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน จังหวัด - สนง.จัดหางาน จังหวัด - ตำรวจภูธรจังหวัด - คณะทำงาน ตรวจสอบปรามปราม การจับกุมดำเนินคดี แรงงานต่างด้าว ลักลอบทำงานและ กระบวนการค้ามนุษย์ คณะที่ 2 (ภาคกลาง)



ตารางที่ 6 : (ต่อ)

ลำดับ	มาตรการด้าน	แนวปฏิบัติ	หน่วยงาน
		(4) ปรึบปรึมจับกุมการนำพาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (5) ติดตามให้การรักษาแรงงานต่างด้าวที่เป็นโรคติดต่อและหญิงตั้งครรภ์ (6) ดูแลการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับประเพณีวัฒนธรรมของชุมชนต่างด้าวให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย ไม่กระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ตำรวจภูธรจังหวัด สนง.สาธารณสุขจังหวัด สนง.วัฒนธรรมจังหวัด
6	การประชาสัมพันธ์	(1) ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจการจ้างแรงงานต่างด้าวแก่นายจ้าง ผู้นำชุมชน ประชาชนทั่วไป (2) จัดทำเอกสารเผยแพร่การขออนุญาตทำงานและบทลงโทษการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นภาษาตามสัญชาติแรงงานต่างด้าว	สนง.จัดหางานจังหวัด
7	อาสาสมัครต่างด้าว	(1) จัดตั้งอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว เพื่อประสานงานและประชาสัมพันธ์ข้อมูล (2) ประสาน NGOs ที่ทำงานเรื่องต่างด้าว	สนง.สาธารณสุขจังหวัด ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
8	ติดตามประเมินผล	(1) ติดตามรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการ (2) วิเคราะห์สถานการณ์ (3) จัดประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ	สนง.แรงงานจังหวัด

2. เป้าหมายของการดำเนินงานตามมาตรการ

จากการศึกษา พบว่า การดำเนินการตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร ยังไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายโดยรวมในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับระดับปัญหาของจังหวัดสมุทรสาครอย่างเป็นทางการ โดยแต่ละหน่วยงานได้ดำเนินการโดยใช้เป้าหมายที่กำหนดไว้ในภาระงานหลักของแต่ละหน่วยงานตามสายงาน และต้นสังกัดเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงาน เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด มีเป้าหมายการตรวจโรงงานตามที่กระทรวงกำหนดมาให้กองบังคับการตำรวจภูธรมีเป้าหมายการตรวจจับกุมคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายตามที่ตำรวจภูธรภาค 7 กำหนดไว้ ผู้วิจัยจึงได้นำเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547

และได้รับการขยายผลต่อมาในอีกหลายมติคณะรัฐมนตรีจนถึงปัจจุบันมาเป็นสมมติฐานของเป้าหมาย 8 มาตรการ โดยเป้าหมายดังกล่าว คือ "การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย" ในการจัดระบบการจ้างแรงงาน ต่างด้าว เพื่อมุ่งไปสู่การใช้แรงงานคนต่างด้าวถูกกฎหมาย มาใช้เป็นกรอบเป้าหมายของการดำเนินการตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร โดยเป้าหมายดังกล่าวได้ กำหนดแนวทางดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง ดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่ในประเทศไทยทุกคน มารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ทำงานได้

ระยะที่สอง ดำเนินการเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรในระยะที่หนึ่ง ให้เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยการเจรจาให้ประเทศคู่ภาคีเข้ามาพิสูจน์สัญชาติ พร้อมออกเอกสารรับรองหรือหนังสือเดินทางให้คนต่างด้าวของตน แล้วขอรับการตรวจลงตรา (วีซ่า) กับฝ่ายไทยเพื่อขออนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพราะประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงาน เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้หยุดชะงัก

โดยทั้งนี้แนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เป็นที่ยอมรับได้ยึดแนวคิดสามเรื่องเป็นหลักกล่าวคือ ผสมผสานแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติความมั่นคงทางเศรษฐกิจและหลักสิทธิมนุษยชนเข้าด้วยกัน

3. ผลการดำเนินงานตาม 8 มาตรการ ระหว่าง พ.ศ. 2553-2555

จากการสำรวจและสัมภาษณ์หน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการตามมาตรการจำนวน 10 หน่วยงาน ปรากฏผลดังนี้

3.1 เป้าหมายของมาตรการการดำเนินการตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร ยังไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายหลักโดยการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นทางการ แต่ละหน่วยงานได้ดำเนินการโดยใช้เป้าหมายที่กำหนดไว้ในภาระงานหลักของแต่ละหน่วยงานเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติ

3.2 ขอบเขตการดำเนินการ มาตรการที่ 8 ด้าน การมุ่งเน้นการจัดการแรงงานต่างด้าวในระบบที่ขึ้นทะเบียน ประกันสังคมมากกว่าแรงงานที่อยู่นอกระบบประกันสังคมที่เป็นแรงงานส่วนใหญ่ของจังหวัดสมุทรสาคร เช่น แรงงานประมง ต่อเนื่องประมงและเกษตร ถึงแม้แรงงานนอกระบบประกันสังคมจะได้รับสิทธิรักษาพยาบาล หากมีประกันสุขภาพที่ทำไว้กับกระทรวงสาธารณสุข แต่ในส่วนของ การปฏิบัติการตรวจติดตามเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพ แรงงานต่างด้าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกลุ่มนี้ยังไม่ได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างชัดเจน

ในปัจจุบันนี้ แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่อยู่ในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีมี ทั้งที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้ว ซึ่งหากได้ประกอบอาชีพอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรม และงานก่อสร้างจะเข้าสู่ระบบประกันสังคม เช่นเดียวกับแรงงานคนไทยและไม่ต้องทำประกันสุขภาพแต่กับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่ไม่ได้ประกอบอาชีพอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมและงานก่อสร้าง เช่น อาชีพคนรับใช้ในบ้าน หรืองานเกษตรกรรมแรงงานต่างด้าว กลุ่มนี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมรวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ได้ยื่นขอพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง แรงงานต่างด้าวสองกลุ่มหลังนี้ยังต้องขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานอยู่เช่นเดิม โดยจะต้องได้รับการตรวจสอบสุขภาพและทำประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุขก่อน



การคุ้มครองสวัสดิภาพแรงงานต่างด้าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับกลุ่ม ประมง เกษตร เมื่อพิจารณาถึงมาตรการ ในการคุ้มครองแรงงานภาคประมงทะเลในเรือประมงสัญชาติไทยที่มีแรงงานข้ามชาตินับหมื่นแสนคน ก็มีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 และ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานในกิจการประมงทะเลเป็นการเฉพาะเท่านั้น ต่อมาได้มีมติ ครม. ลงวันที่ 14 พ.ค. 2555 เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานประมงทะเล และคนทำงานในบ้าน โดยมีมติ ครม.ดังกล่าว กระทรวงแรงงานได้เสนอว่า

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4 วรรคสอง และมาตรา 6 บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจออกกฎกระทรวงมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งหมด หรือแต่ บางส่วนแก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้ ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงตามข้อ 2 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 มิให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับกับนายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการ ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ดังนั้น เพื่อขยายความคุ้มครองให้ลูกจ้างที่ทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจ รวมอยู่ด้วย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง โดยมีหลักการสำคัญ คือ ห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงานให้นายจ้างจัดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง โดยนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าจ้างในวันลาป่วยและค่าจ้างสำหรับวันหยุดตามส่วน เพื่อให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครองที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน”

3.3 แผนการดำเนินการจากการที่ขาดการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้กำหนดเป็นแผนงานเฉพาะของจังหวัด แต่ดำเนินงานแบบงานประจำของแต่ละหน่วยงาน การดำเนินงานจึงเป็นลักษณะเชิงรับ (Passive Role) มากกว่าเชิงรุก (Active Role) ซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานตามมาตรการต่างๆ ไม่สอดคล้องกับความรู้แรงของปัญหา

3.4 มาตรการด้านการบริหารจัดการด้านกำลังแรงงานที่ดำเนินการอยู่ มุ่งเน้นการบริหารจัดการเชิงปริมาณ คืออุปสงค์-อุปทานตลาดแรงงาน (การจัดหาแรงงานไทยให้สถานประกอบการ) และการกำหนดโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวและออกใบอนุญาตทำงานเท่านั้น ไม่มีมาตรการด้านการพัฒนาคุณภาพแรงงานต่างด้าวที่ได้รับค่าจ้างตามกฎหมายแรงงาน แต่ยังคงมีประสิทธิภาพหรือคุณภาพแรงงานที่ยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

3.5 มาตรการด้านการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว จากการศึกษา พบว่า ระบบข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ มีการจัดเก็บในหลายหน่วยงาน โดยจัดเก็บเป็นครั้งคราวตามการเรียกใช้ ไม่มีระบบการจัดเก็บอย่างต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน การจัดเก็บแยกตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานและขาดการนำมาประมวลผลให้เป็นข้อมูลที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมและเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะมีข้อมูลของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดในจังหวัดทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เนื่องจากแรงงานที่จดทะเบียนในระบบก็จำแนกตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด กอ.รมน.จังหวัด ส่วนแรงงานที่ผิดกฎหมายไม่สามารถหาแหล่งข้อมูลได้จากหน่วยงานใด ส่งผลให้การบริหารจัดการเปรียบได้กับดาบอดคลำช้าง

ปัญหาที่เด่นชัดประการหนึ่ง คือ ปัญหาข้อมูลตาม ทร. 38/1 ไม่เป็นปัจจุบันเนื่องจากปกครองจังหวัดยังไม่สามารถปรับปรุงข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตาม ทร.38/1 ได้ตามความเป็นจริง หลังจากที่ได้สั่งการให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานดังกล่าวและ

มีหนังสือเดินทางแล้ว ยังไม่มีการดำเนินการแจ้งให้ปกครองจังหวัดคัดซื้อแรงงานนั้นออกจาก ทร.38/1 จึงทำให้มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตาม ทร.38/1 มากเกินความเป็นจริง โดยจังหวัดสมุทรสาครกำลังหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในเรื่องนี้

3.6 มาตรการด้านการจัดระเบียบที่พักอาศัย จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า การจัดทำโครงการนำร่องในการจัดที่พักอาศัย โดยเอกชนได้ใช้อาคารบ้านเื้ออาทรเป็นโครงการนำร่องนั้น ยังมีข้อจำกัดในการจัดหาสถานที่พักและสถานที่ปฏิบัติงานของแรงงานที่จำเป็นต้องอยู่ใกล้กัน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน และจากการศึกษาโดยนาง อรุณี จิตรปฎิมา (2555) พบว่า นโยบายการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวไม่ปรากฏชัดเจนให้นายจ้างต้องรับผิดชอบในการจัดที่พักอาศัย มีเพียงคำรับรองในแบบแจ้งค่าจ้างแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ซึ่งไม่มีผลบังคับทางกฎหมายให้นายจ้างต้องปฏิบัติ ส่วนในระดับจังหวัดสมุทรสาครการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการได้กำหนดให้มีมาตรการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน โดยมีโครงการนำร่องในขณะเดียวกัน ผู้จัดบริการที่พักอาศัยรายอื่นที่ดำเนินการอยู่ก่อนหน้านี้แล้วสามารถดำเนินการต่อไปได้เช่นกัน เป็นไปตามกลไกตลาดสำหรับความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง ปรากฏว่านายจ้างที่ทางราชการได้ขอความร่วมมือในการสนับสนุนโครงการนำร่องฯ ได้ให้ความร่วมมือแต่ก็ยังเป็นจำนวนไม่มากนัก

3.5 มาตรการด้านการบริหารจัดการด้านกำลังแรงงาน มุ่งเน้นการบริหารจัดการเชิงปริมาณ คือ อุปสงค์-อุปทานตลาดแรงงาน (การจัดหาแรงงานไทยให้สถานประกอบการ) และการกำหนดโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว และออกใบอนุญาตทำงานเท่านั้น ไม่มีมาตรการด้านการพัฒนาคุณภาพแรงงานต่างด้าวที่ได้รับค่าจ้างตามกฎหมายแรงงาน แต่ยังคงมีประสิทธิภาพหรือคุณภาพแรงงานที่ยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

3.6 มาตรการความมั่นคง สาธารณสุข โดยการตรวจสุขภาพ/การประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวและการประกันสังคม เนื่องจากในปี 2555 จังหวัดสมุทรสาคร มีแรงงานต่างด้าวขออนุญาตทำงานกับสำนักงานจัดหางานจังหวัด จำนวน 240,103 คน ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้ว จำนวน 99,762 คน และที่เหลือจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 14 มิถุนายน 2555 และผลจากการพิสูจน์สัญชาติ จะทำให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมเสมือนประชาชนไทยคนหนึ่ง โดยแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งจะเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ พ.ร.บ. ประกันสังคม ไม่กำหนดให้แรงงานต้องตรวจสุขภาพประจำปีและไม่กำหนดประเภทของโรคที่ต้องตรวจสุขภาพ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อปัญหาสาธารณสุขของไทย ประกอบกับเมื่อแรงงานต่างด้าวได้รับหนังสือเดินทางและสามารถเดินทางได้อย่างอิสระตามระยะเวลาของวีซ่า จะส่งผลกระทบทางสาธารณสุขคือแรงงานต่างด้าวอาจเป็นพาหะนำโรคติดต่อมาสู่คนไทย เช่น วัณโรค โรคมาเลเรีย โรคเท้าช้าง เป็นต้น ที่ประเทศไทยควบคุมได้แล้ว กลับมาระบาดอีกครั้งหนึ่ง สาเหตุมาจากการไม่ได้รับการตรวจโรคประจำปีเหมือนก่อนและจากการที่แรงงานต่างด้าวสามารถเดินทางไปมาระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทางได้

3.7 มาตรการความมั่นคงของจังหวัด ตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรสาครได้ดำเนินการตามมาตรการความมั่นคงสามประการ ได้แก่ 1) มาตรการป้องกัน 2) มาตรการสร้างความร่วมมือ 3) มาตรการปราบปราม โดยในปีงบประมาณ 2554 สามารถจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวน 3,626 คน นายจ้าง 12 คน ผู้นำพา 3 คน ผู้ให้ที่พักพิง 6 คน ในปีงบประมาณ 2555 (เมษายน-มิถุนายน 2555) จำนวน 3,230 คน ผู้ให้ที่พักพิง 3 คน ทั้งนี้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดโดยตำรวจภูธรภาค 7 แต่ยังคงเป็นจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่คาดว่าจะมีอยู่ในจังหวัดระหว่าง 50,000- 200,000 คน ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครตั้งอยู่ในเขตภาคกลางของประเทศ มีพื้นที่ติดกับทะเล มีเส้นทางในการลักลอบเข้ามาในพื้นที่ได้หลายเส้นทาง จึงทำให้การตั้งจุดตรวจสกัดเพื่อสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานเป็นไปได้ยาก ประกอบกับ



ผู้ประกอบการบางรายยังไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าตรวจสอบสถานประกอบการและมีการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายอยู่เสมอ

3.8 มาตรการด้านความมั่นคง สังคม วัฒนธรรมประเพณี จากการศึกษาพบว่าวัฒนธรรมจังหวัดได้พยายามดำเนินงานเชิงรับมากกว่าเชิงรุก ในลักษณะของการสอดส่องดูแลว่าการปฏิบัติตามงานต่างๆ ของแรงงานต่างด้าว ไม่เป็นการขัดกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทยที่ได้กำหนดไว้เป็นจารีตประเพณี โดยทั้งนี้ไม่มีการกำหนดการห้ามปฏิบัติใดๆ ในรูปของกฎหมาย ในปัจจุบันยังไม่พบว่ามีกรณีการปฏิบัติใดๆ ของแรงงานต่างด้าวเป็นการขัดต่อวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานต่างๆ ยังมีข้อจำกัดในการใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารกับแรงงานต่างด้าว

3.9. การติดตามประเมินผลที่ดำเนินการอยู่เป็นการติดตามผลผลิต (Output) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้น โดยยังไม่สามารถติดตามผลลัพธ์ (Outcome) ของการดำเนินงานได้เนื่องจากยังไม่มีตัวชี้วัดของแต่ละมาตรการ อันเนื่องมาจากยังไม่ได้มีการกำหนดหรือการบูรณาการเป้าหมายของการดำเนินงานร่วมกันของแต่ละหน่วยงาน

4. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินการตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร

4.1 มาตรการด้านบริหารจัดการด้านกำลังแรงงาน ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

4.1.1 สำนักจัดหางานจังหวัด ควรนำข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายจ้างและผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มาเป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาให้ใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวหรือการต่อใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวให้แก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการแต่ละราย

4.1.2 สำนักจัดหางานจังหวัด ในการออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเพิ่มเติมด้านการจัดที่พักอาศัยให้แรงงานต่างด้าว เพื่อป้องกันปัญหาด้านความไม่พร้อมของที่พักอาศัย และเพื่อให้อยู่ในสถานที่ที่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีมาตรฐาน

4.1.3 สำนักจัดหางานจังหวัด ในการออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเพิ่มเติมเพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นจากตัวแทนหรือบริษัทรับช่วงจ้างเหมาแรงงาน (Sub-Contractor) อาทิ การพิจารณาออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้นายจ้างหรือสถานประกอบการจ้างได้จากขนาดหรือกำลังการผลิต และพิจารณาการเพิ่มจำนวนแรงงาน เพื่อใช้สำหรับเพิ่มกำลังการผลิตจากผลประกอบการ รวมทั้งพิจารณาในเรื่องที่ตั้งของสถานประกอบการ ซึ่งควรมีที่ตั้งแน่นอนไม่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย และในรายที่มีการขอใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากก่อนออกใบอนุญาตให้ควรมีออกตรวจสอบสถานประกอบการว่ามีการประกอบกิจการจริง

4.1.4 สำนักจัดหางานจังหวัด เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในการพิจารณาออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวให้แก่นายจ้างและผู้ประกอบการควรใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่เข้มข้น ซึ่งเมื่อรายละเอียดและขั้นตอนในการพิจารณาออกใบอนุญาต และต่อใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างเข้มข้น ทำให้อาจต้องใช้ระยะเวลาในการออก

ใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตนานกว่าในปัจจุบัน ดังนั้นจึงควรพิจารณาขยายอายุของใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็น 2 หรือ 3 ปี

4.1.5 สำนักงานจังหวัด ก่อนออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว ควรมีการจัดอบรมในเรื่องที่มีความจำเป็นสำหรับการทำงานและการใช้ชีวิตอยู่ในสังคมไทยให้แก่แรงงานต่างด้าว อาทิ เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของลูกจ้างและเรื่องการปรับตัวและการใช้ชีวิตอยู่ในสังคมไทยอย่างมีความสุข เป็นต้น

4.1.6 สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร ควรทำการศึกษาเรื่องความต้องการที่แท้จริงในการใช้แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร รวมถึงศึกษาสัดส่วนของโควตาในการจ้างแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวในกิจการต่างๆ มากำหนดโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวแต่ละสาขา

4.1.7 ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร ควรเข้ามามีส่วนร่วมด้านการพัฒนาคุณภาพแรงงานต่างด้าว โดยควรจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดสมุทรสาครเพื่อนำไปใช้สำหรับการพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่แรงงานต่างด้าวตลอดจนการให้ความรู้ในเรื่องความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน

4.2 มาตรการด้านการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

สำนักงานแรงงานจังหวัด ควรเร่งดำเนินการบูรณาการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวและดำเนินการเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งกำหนดแนวทางร่วมกันในการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ และเพื่อลดปัญหาในด้านฐานข้อมูลสำหรับการตรวจและให้คำคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทุกกลุ่ม เพื่อป้องกันมาตรการการกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน

4.3 มาตรการด้านการจัดระเบียบที่พักอาศัย ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

4.3.1 กระทรวงแรงงานควรกำหนดเป็นกฎกระทรวงหรือระเบียบ ปฏิบัติให้นายจ้างต้องรับผิดชอบในการจัดหาที่พักควบคุมและรายงานการเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวและมีบทลงโทษในการไม่ปฏิบัติตาม

4.3.2 สำนักงานจังหวัดในการออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเพิ่มเติม ด้านการจัดที่พักอาศัยให้แรงงานต่างด้าวเพื่อป้องกันปัญหาด้านความไม่พร้อมของที่พักอาศัย และเพื่อให้อยู่ในสถานที่ที่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีมาตรฐาน

4.4 มาตรการด้านศูนย์บริการร่วมด้านแรงงานต่างด้าว ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

สำนักงานจังหวัดและหน่วยงานผู้รับผิดชอบเร่งจัดตั้งระบบ One Stop Service ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุกสัญชาติตั้งแต่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ การตรวจลงตราการขอใบอนุญาตทำงานและจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

4.5 มาตรการด้านความมั่นคง สาธารณสุข สังคม วัฒนธรรมประเพณี ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

4.5.1 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ควรดำเนินการมาตรการเชิงรุกในการสร้างเครือข่ายด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือในการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สำหรับการตรวจแรงงาน และการคุ้มครอง



แรงงานจากสหภาพแรงงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยได้มีบทบาทสำคัญในด้านการเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายพื้นที่ในจังหวัดสมุทรสาคร

4.5.2 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรดำเนินการประชาสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ประกอบการแต่ละประเภทในทุกพื้นที่เนื่องจากผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่มีการส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเป็นอันดับแรกๆ หากต่างประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมายสำคัญได้หยิบยกเอาประเด็นการใช้แรงงานผิดกฎหมาย และการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวมาเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้า ดังนั้น การให้ข้อมูลสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้กลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้ได้รับข้อมูลและตระหนักถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้ประกอบการเอง และความเสี่ยงที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจสังคมและภาพลักษณ์ โดยรวมของประเทศทุกฝ่ายต้องช่วยกันควบคุมและตรวจสอบการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกันเองภายในกลุ่มผู้ประกอบการแต่ละประเภท จะเป็นการแบ่งเบาภาระและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

4.5.3 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรมีการประสานกับสำนักงานจัดหางานเพื่อจัดส่งรายชื่อของนายจ้างและผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมการบังคับใช้แรงงาน และมีการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวอย่างรุนแรงซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ และสร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของประเทศได้ เพื่อให้สำนักงานจัดหางานนำไปใช้ในการพิจารณาต่อใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวให้แก่ผู้ประกอบการ หรือใช้ในการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อไป

4.5.4 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการตรวจสอบแรงงานในแต่ละพื้นที่มีจำนวนค่อนข้างน้อย ดังนั้น ควรนำเอาวิธีการต่างๆ เข้ามาช่วยพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจสอบแรงงาน เช่น การสุ่มตรวจแรงงานโดยใช้ฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในพื้นที่มาประกอบกับฐานข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจะช่วยให้การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างหรือผู้ประกอบการได้ผลดียิ่งขึ้น เนื่องจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการไม่รู้ตัวล่วงหน้าว่าเจ้าหน้าที่จะมาตรวจแรงงานหรือการตรวจ โดยชุดปฏิบัติงานร่วมการใช้ชุดปฏิบัติการร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำให้การตรวจแรงงานครอบคลุมในทุกประเด็นและในทุกพื้นที่ที่อาจมีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หรือมีการบังคับใช้แรงงานและมีการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว

4.5.5 ตำรวจภูธรจังหวัดและคณะกรรมการตรวจสอบปราบปรามการจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานและกระบวนการค้ามนุษย์ คณะที่ 2 (ภาคกลาง) ควรดำเนินการมาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองในกลุ่มผู้ประกอบการที่มีการบังคับใช้แรงงานต่างด้าว โดยควรเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานในสถานประกอบการต่างๆ โดยสถานประกอบการเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังมีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และบางแห่งยังมีการละเลยและฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และควรเข้มงวดทั้งทางวินัยและอาญา กับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกรับผลประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หรือพัวพันเกี่ยวข้อง สนับสนุนส่งเสริมการกระทำผิดเกี่ยวกับการนำพา ให้ที่พักพิง และการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

4.5.6 ตำรวจภูธรจังหวัดและคณะกรรมการตรวจสอบปราบปรามการจัดกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานและกระบวนการค้ามนุษย์ คณะที่ 2 (ภาคกลาง) ควรประสานความร่วมมือกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอยู่ในพื้นที่ เพื่อร่วมกัน

ออกตรวจและให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของทั้ง 3 หน่วยงาน เนื่องจากชุดปฏิบัติงานร่วมของ 3 หน่วยงาน จะมีทั้งในส่วนของผู้ตรวจที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเจ้าหน้าที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และเจ้าหน้าที่ที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในแต่ละพื้นที่ และสามารถสื่อสารกับแรงงานต่างด้าวได้เป็นอย่างดี

4.5.7 การคุ้มครองและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ไม่อยู่ภายใต้ประกันสังคมและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ยังขาดหน่วยงานเจ้าภาพในการดูแล โดยการคุ้มครองนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่าความจำเป็นพื้นฐานของคุณภาพชีวิตและมาตรฐานแรงงาน เพื่อเป็นเหตุผลต่อหลักสิทธิมนุษยชนและอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคง เนื่องจากในปัจจุบันนี้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่ในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีมีทั้งที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้ว ซึ่งหากได้ประกอบอาชีพอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมและงานก่อสร้างจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานคนไทย และไม่ต้องทำประกันสุขภาพโดยสำหรับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้วแต่ไม่ได้ประกอบอาชีพอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมและงานก่อสร้าง เช่น อาชีพคนรับใช้ในบ้านหรืองานเกษตรกรรม แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมรวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ยื่นขอพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง แรงงานต่างด้าวสองกลุ่มหลังนี้ยังต้องขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานอยู่เช่นเดิม โดยจะต้องได้รับการตรวจสุขภาพและทำประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุขก่อน

4.5.8 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ควรจัดระบบบริการด้านสาธารณสุขโดยเชื่อมโยงแผนกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน หรือที่มีแรงงานต่างด้าวไปรับบริการจำนวนมาก เช่น การเชื่อมโยงศูนย์บริการข้ามชาติในชุมชนคลินิกเคลื่อนที่ คลินิกโรคติดต่อเฉพาะ คลินิกแม่และเด็ก เป็นต้น

4.5.9 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและหน่วยงานที่รับผิดชอบควรประสานกับประเทศต้นทางเพื่อร่วมกันป้องกัน/รักษาโรคติดต่อที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าว

4.5.10 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ควรจัดระบบการให้คำปรึกษาด้านโรคติดต่อแก่แรงงานต่างด้าวให้บริการผ่านระบบสายด่วน (hotline) โดยร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนให้บริการล่ามประจำสถานพยาบาล/คลินิกที่มีแรงงานต่างด้าวไปใช้บริการเป็นจำนวนมาก

4.5.11 กระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ ควรร่วมกันดำเนินการป้องกันการติดต่อของโรคระบาดจากแรงงานต่างด้าวสู่คนไทย โดยจัดให้มีการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวเป็นประจำทุกปีเป็นกลุ่มโรค 7 โรคที่มีความเสี่ยง คือ วัณโรค โรคเท้าช้าง โรคซิฟิลิส โรคเรื้อน โรคสติฟั่นเฟือน โรคสุราเรื้อรังและสารเสพติด จัดให้มีโครงการส่งเสริมสุขภาพและควบคุมการป้องกันโรคในแรงงานต่างด้าว และสร้างเครือข่ายผู้ประกอบการและในชุมชนต่างด้าวเพื่อเฝ้าระวังโรคติดต่อ

4.5.12 สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ควรจัดทำแผนงานเชิงรุกให้กับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้มีความเข้าใจในอยู่ร่วมกันในสังคมไทยอย่างสันติสุข โดยอาจจัดเป็นการปฐมนิเทศแรงงานต่างด้าวร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือสถานประกอบการต่างๆ หรืออาจจัดเป็นหน่วยเคลื่อนที่ในการเผยแพร่วัฒนธรรมไทยและแนวทางในการปฏิบัติตนในสังคมไทยแก่แรงงานต่างด้าว และควรขอความร่วมมือจากสถาบันเอกชนต่างๆ ในพื้นที่ด้านภาษาและการจัดทำสื่อเผยแพร่ต่างๆ

4.6 มาตรการด้านการประชาสัมพันธ์ ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

4.6.1 สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ควรส่งเสริมกิจกรรมชุมชนระหว่างแรงงานต่างด้าวและชุมชนคนไทย เช่น การจัดกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมการเล่นกีฬางานบุญงานประเพณี เป็นต้น



4.6.2 สำนักงานแรงงานจังหวัด ควรใช้วิทยุชุมชนเป็นสื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย และเรื่องสิทธิแรงงานให้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้ควรจัดทำเป็นรายการวิทยุหลายภาษา โดยการสนับสนุนของกรมการจัดหางาน

4.7 มาตรการด้านอาสาศัมครต่างด้าว ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

4.7.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนการเฝ้าระวัง โดยอาสาศัมครคุ้มครองแรงงานการจัดตั้งและการอบรมแก่กลุ่มอาสาศัมครคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในชุมชน และในสถานประกอบกิจการต่างๆ จะทำให้มีการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่องในเรื่องการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว

4.7.2 เพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอาสาศัมครอื่นๆ เช่น มูลนิธิรักไทยมูลนิธิศุภนิมิต ให้สามารถช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตในประเทศไทย

4.8 มาตรการด้านติดตามประเมินผล ควรปรับปรุงการดำเนินงานดังต่อไปนี้

สำนักงานแรงงานจังหวัด ควรจัดทำผลการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) หรือการประเมินเป้าหมายที่ควรจะมีการบูรณาการร่วมกันในอนาคต หรืออาจใช้เป้าหมายที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะ โดยการเทียบเคียงจากเป้าหมายตามมติ ครม. ต่าง ๆ คือ “การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย โดยมีการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อมุ่งไปสู่การใช้แรงงานคนต่างด้าวถูกกฎหมาย” มาใช้เป็นกรอบเป้าหมายของการดำเนินการตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร โดยเป้าหมายดังกล่าวได้ กำหนดแนวทางดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง ดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่ในประเทศไทยทุกคน มารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ทำงานได้

ระยะที่สอง ดำเนินการเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรในระยะที่หนึ่ง ให้เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยการเจรจาให้ประเทศคู่ภาคีเข้ามาพิสูจน์สัญชาติ พร้อมออกเอกสารรับรองหรือหนังสือเดินทางให้คนต่างด้าวของตน แล้วขอรับการตรวจลงตรา (วีซ่า) กับฝ่ายไทยเพื่อขออนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพราะประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงาน เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้หยุดชะงัก



การประเมินสภาพแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาครที่จะนำเสนอในบทนี้เป็นการประเมินสถานการณ์ของจังหวัดเกี่ยวกับ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม หรือ ปัจจัยขับเคลื่อน แนวโน้ม ความไม่แน่นอน ความเสี่ยงของจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยข้อมูลที่ใช้ประกอบการประเมิน วิเคราะห์ มาจากกระบวนการมีส่วนร่วม โดยการจัดประชุมสัมมนาในระดับจังหวัด โดยเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมทุกภาคส่วน และทุกคนได้นำเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ข้อมูลจากการประมวลสถานการณ์ภายในและภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาจังหวัดสมุทรสาครและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษาได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุม และข้อมูลต่าง ๆ มาหลอมรวมกันเป็นการประเมินสถานการณ์เพื่อนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนแม่บทการบริหารแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาครต่อไป

ขณะที่ปรึกษาได้จัดทำแบบประเมินในเบื้องต้นและให้ที่ประชุมสัมมนาการจัดทำแผนแม่บทในระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารของจังหวัด อำเภอ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนภาคประชาชน และสื่อมวลชนเพื่อระดมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ในการวิเคราะห์การบริหารจัดการ ปัญหา อุปสรรค รวมทั้ง จัดลำดับความสำคัญของประเด็นสภาพแวดล้อมในแบบสรุปผลการประเมินดังนี้





การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก โดยมีภัยคุกคามถึงร้อยละ 45.77 และจุดอ่อนถึงร้อยละ 21.73 มีจุดแข็งเพียงร้อยละ 11.27 มีโอกาสร้อยละ 21.23 ดังนั้นอาจถือได้ว่าจังหวัดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในสถานการณ์ที่ต้องอดทนต่อปัญหาและภัยคุกคามต่างๆ

2. สรุปประเด็นที่ได้จากการสัมมนา

2.1 ประธานหอการค้าจังหวัดสมุทรสาคร

2.1.1 ท่านอองซานซูจี กล่าวไว้ว่า ขอให้แรงงานพม่าอยู่ในประเทศไทยด้วยความรักความสามัคคี และในอนาคตท่านจะต้องหาทางนำแรงงานพม่ากลับไปยังพม่า ในฐานะที่เป็นตัวแทนของหอการค้า เห็นว่าแรงงานพม่ายังไม่ได้กลับในระยะ 4-5 ปี เนื่องจากการเมืองในพม่ายังมีความขัดแย้งกันมากและผู้ประกอบการในจังหวัดได้ยึดหลักความเป็นธรรมความเสมอภาคและสวัสดิการตามกฎหมายแรงงาน ประกอบกับแรงงานพม่าได้ซึมซับวัฒนธรรมและนับถือศาสนาพุทธ แม้แรงงานพม่ายังไม่กลับโดยทันที จังหวัดควรเตรียมตัวจัดหาแรงงานในประเทศอื่น เช่น ประเทศลาว เขมร อินเดีย ชาวไทยชาวที่เวียดนาม ไทยดำ ไทยลื้อ เป็นต้น

2.1.2 การเตรียมตัวด้านภาษาเพื่อรองรับ AEC ภาษาอังกฤษจะเป็นภาษาแรกเลยที่ 10 ประเทศจะต้องใช้ ภาษาพม่าสำหรับสื่อสารกับแรงงานพม่า โดยเฉพาะวัฒนธรรมต่างๆ ในเมื่อจังหวัดมีแรงงานพม่าจำนวนมาก จะต้องรู้เขารู้เรา ในอนาคตภาษาจะเป็นสิ่งสำคัญ

2.1.3 ควรเปิดแรงงานต่างด้าวเสรี ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผันเรื่อยมา ไม่ต้องเป็นห่วงทางด้านความมั่นคงมากนัก ควรจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ครบถ้วนถูกต้อง แต่ปัจจุบันจังหวัดไม่ทราบว่ามีแรงงานต่างด้าวจำนวนเท่าใด เข้ามาอย่างถูกต้องและไม่ถูกต้องจำนวนเท่าใด นอกจากนี้จังหวัดมีประชาชนแฝงมาจากภาคอีสาน ภาคใต้มาอยู่ที่นี่เป็นล้านกว่าคน งบประมาณที่ได้มาเพื่อบริหารจัดการจึงไม่เพียงพอ ในเวลาเดียวกันแรงงานต่างด้าวก็มาใช้บริการในศาลแรงงานจังหวัด การรักษาพยาบาล และการศึกษา

2.1.4 หอการค้าได้เสนอให้มีศูนย์ประสานงานอำนวยการแรงงานข้ามชาติ เศรษฐกิจอาเซียน (ปรอ.) เพื่อช่วยภาครัฐแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งในระบบและนอกระบบ ในประเทศสิงคโปร์ ได้จัดแคมป์หรือสถานที่ใดสถานที่หนึ่งให้แรงงานต่างด้าวอยู่ การบริหารจัดการก็จะง่ายขึ้น หากจังหวัดสร้างใช้เป็นต้นแบบก็จะสามารถได้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด แต่ไม่ได้จำกัดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว เพียงแต่ทำให้ไปอยู่อาศัยในสถานที่ที่จะต้องจำกัดเสรีภาพเล็กน้อย ไม่ใช่เดินไปทั่วอย่างทุกวันนี้

2.1.5 ควรมีโครงการอบรมแกนนำแรงงานต่างด้าว โดยตรวจสอบชุมชนแรงงานต่างด้าวว่ามีแกนนำกี่คน มีมูลนิธิที่แห่ง มีเรื่อง NGO ที่แห่ง โดยเฉพาะแต่ละโรงงานมีแกนนำ ก็ควรต้องไปศึกษา วันนั้นในโรงงานจะมีเป็น Section ชาวพม่าเป็นหัวหน้า เป็นซูเปอร์ไวเซอร์ แล้วดูแลชาวพม่าเป็นกลุ่ม ๆ จึงต้องอบรมให้แกนนำดังกล่าวเข้าใจถึงปัญหาในการบริหารจัดการและเข้ามาช่วยจังหวัดได้

2.2 สภาพอุตสาหกรรม

2.2.1 สภาพอุตสาหกรรม มีหน้าที่ส่งเสริมแรงงานไทย แต่ปัจจุบันนี้มันไม่สามารถที่จะทำได้แล้ว เพราะว่าปรากฏว่าแรงงานไทย มีปัญหาการศึกษาสูงขึ้น เด็กก็เลิกงาน พอเลิกงานแล้วจะทำให้งานประเภทที่ทำกันอยู่ตั้งแต่รุ่นพ่อ รุ่นปู่ ก็จะค่อยๆ หายไป แม้แต่งานเกษตรกรรมตอนนี้อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 40-50 ปี แสดงว่าต่อไปเกษตรกรรมรุ่นใหม่มีน้อย เกษตรกรที่เป็นแรงงานต่างด้าวจะมีมากขึ้น แรงงานพม่าเข้ามาทำงานที่ประเทศไทยตั้งใจจะมาขุดทอง สาธารณูปโภค สาธารณสุข คลอดก็มีอัตราการรอดตายสูง และนโยบายของประเทศไทยก็ชัดเจนให้การสงเคราะห์บุตร

2.2.2 จังหวัดสมุทรสาครขาดแรงงานมีฝีมือ เพราะว่าแรงงานไร้ฝีมือ กว่าที่จะทำงานได้ต้องใช้เวลานาน แรงงานมีฝีมือจะเคลื่อนย้ายไปสถานที่ที่ดีกว่าเสมอ นโยบายค่าแรงขั้นต่ำอยู่ที่ไหนก็ 300 บาทเหมือนกัน นายจ้างมีโควตาวันแรกจดทะเบียนครบหมด แต่พอวันต่อมามีคนออก นายจ้างก็ต้องทำผิดกฎหมาย ไปแย่งเอาจากที่อื่นมา หรือยอมรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ถ้ามีการจัดระบบการจดทะเบียนอย่างเป็นเสรีก็จะสามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้แต่นวันนี้ นายจ้างกลัวโควตาตนเองหาย ก็ไม่กล้าจ้างว่าคนนี้ออก ทำให้ฝ่ายทะเบียนของภาครัฐไม่ได้ข้อมูลที่แท้จริง

2.2.3 การใช้แรงงานต่างด้าวควรกำหนดอายุในการทำงาน 3 ปีหรือ 5 ปี แล้วก็ต้องออกไปจากราชอาณาจักรไทย เพื่อไม่ให้ตั้งรกรากในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายมาแต่งงานกับคนไทย สามารถประกอบอาชีพ มีร้านซักรีดเป็นของตัวเอง สามารถจ้างคนไทยเป็นลูกจ้างได้ จึงควรกำหนดระยะเวลาอยู่ในประเทศไทยให้ชัดเจน ไม่ให้อยู่อย่างต่อเนื่อง ควรเว้นระยะเวลาอยู่ในประเทศไทยแล้วค่อยกลับมาอีกเช่นให้ทำงานแบบมีอายุในการทำงาน ให้อยู่ 3 ปีออกไป 3 เดือนแล้วค่อยกลับมาใหม่ หรือว่าให้อยู่ 5 ปี ออกไปครึ่งปีค่อยกลับมาใหม่

2.2.4 กรณีเงินสมทบประกันสังคมเป็นเรื่องใหญ่ บริษัทต่าง ๆ จ่ายเงินประกันสังคมให้กับแรงงานต่างด้าวร้อยละ 5 ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 5 ภาครัฐจ่ายร้อยละ 2.5 ในจำนวนนี้มีอยู่ประมาณร้อยละ 35 ที่เป็นเงินที่สงเคราะห์บุตร คลอดบุตร ชราภาพ ประกันการว่างงาน 4 จึงมีประเด็นคำถามว่าแรงงานต่างด้าวว่างงานขอเงินได้ด้วยหรือไม่ แรงงานต่างด้าวไปฟ้องศาลแรงงานว่าได้รับค่าจ้างไม่ถึง 300 บาท ทางหน่วยงานประกันสังคมบอกว่าถึงแม้จะเก็บแต่ก็มาใช้น้อยมาก เงินที่เหลือไม่รู้หายไปไหน

2.2.5 กรณีความปลอดภัยในการทำงาน อัตราการเกิดอุบัติเหตุสูงมาก เพราะไม่ตระหนักและอบรมให้แรงงานมีความระมัดระวังเท่าที่ควร ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการอบรม เกิดปัญหาเพราะแรงงานต่างด้าวเมื่อเข้ามาทำงานเกิดอุบัติเหตุนี้ขาด อุบัติเหตุร้ายในเมืองไทยทำให้แรงงานต่างด้าวนำเรื่องนี้กลับไปบอกเล่า เป็นภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อจังหวัดสมุทรสาคร นายจ้างเองก็ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้

2.2.6 กรณีปัญหาด้านสาธารณสุข โรงงานในจังหวัดสมุทรสาครได้คำนึงถึงเรื่องอนามัยในโรงงาน โดยเฉพาะโรงงานอาหารแปรรูป ต้องใส่หมวกล้างมือล้างเท้า บางแห่งอบโอโซนด้วย เพราะฉะนั้นในโรงงานได้คำนึงถึงเรื่องความถูกสุขลักษณะในสถานประกอบการ แต่ปัญหาสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าวอยู่ที่พักอาศัย ซึ่งผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ด้านสุขภาพ ก็จะเป็นแหล่งกระจายเชื้อโรคต่างๆ เช่น หวัด ท้องร่วง จึงต้องให้ความสนใจเรื่องสุขภาพ เรื่องความสะอาด เรื่องอนามัย

2.3 แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร

2.3.1 ภาคราชการตระหนักถึงปัญหาของการใช้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเมืองไทย แล้วมาทำงานโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งปัญหาหลัก คือ เรื่องของความมั่นคง เรื่องของการแย่งอาชีพคนไทย เรื่องของการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว แต่ว่าปัญหาที่สำคัญคือว่าไม่ทราบจำนวนที่แน่นอนว่าแรงงานต่างด้าวมีอยู่เท่าไร การวางแผนเราก็จะยาก อีกประการหนึ่งคือผู้ประกอบการที่เป็นผู้ใช้แรงงานต่างด้าวก็ไม่ค่อยให้ข้อเท็จจริงเท่าที่ควร



อย่างเช่นในระยะก่อนหน้าที่จะมีการเปิดจดทะเบียน ก็จะมีการสำรวจซึ่งให้นายจ้างขอโควตา ส่วนใหญ่นายจ้างจะขอโควตาเกิน จนกระทั่งปี 2544 การวางแผนเรื่องของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวก็เริ่มมีความชัดเจนขึ้น โดยการเปิดให้จดทะเบียน การเปิดให้จดทะเบียนระยะแรกมีจำนวนแรงงานเยอะ หลังจากนั้นก็หายไป บางปีหายไปเป็นหลักแสนร่วม 2-3 แสน จนถึงทุกวันนี้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงไม่มีใครตอบได้ มีแต่การประมาณหรือคาดการณ์เท่านั้น

2.3.2 แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ลักลอบทำงาน และได้รับการผ่อนผันตามมติ ครม.ที่อนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้ ปัจจุบันตัวเลขล่าสุดมีอยู่ 886,507 คน ส่วนที่เหลือที่เป็นแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมาย แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติขณะนี้ได้รับการผ่อนผันอนุญาตให้ทำงานได้ 886,507 คน ทางราชการได้พยายามดำเนินการให้เข้าสู่ระบบก็คือปรับสภาพ ปรับสถานะเพื่อให้เป็นแรงงานที่ทำงานเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายก็คือเราเอาเรื่องของการพิสูจน์สัญชาติเอามาเป็นหลักในการปรับสภาพให้เป็นการเข้าเมืองโดยถูกต้อง และขณะนี้จาก 886,507 คน ก็ผ่านการพิสูจน์สัญชาติไปแล้ว 200,000 คน ที่เหลือที่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติอยู่ก็ขณะนี้ก็มีอยู่ 680,000 คน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามมติคณะรัฐมนตรี ภายในวันที่ 14 ธันวาคม 2555

2.3.3 จังหวัดสมุทรสาคร มีการใช้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ 221,731 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันกับแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการ สถานประกอบการของจังหวัดสมุทรสาครมีประมาณ 7,000 แห่งเศษ มีแรงงานไทยทำงานอยู่ประมาณ 300,000 คนเศษ จำนวนก็จะใกล้เคียงกัน แรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาครที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจำนวน 221,731 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มที่รอการพิสูจน์สัญชาติอยู่ก็มีอยู่ประมาณ 72,000 คน พิสูจน์สัญชาติไปแล้วก็เปลี่ยนสภาพเป็นผู้เข้าเมืองอย่างถูกต้องไปแล้ว 142,000 คน และอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นการจ้างงานแรงงานกับประเทศภาคี ก็มีอยู่ 6,411 คน

2.3.4 การบริหารจัดการของแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร มีรูปแบบขึ้นมาเป็นการเฉพาะของจังหวัดสมุทรสาคร ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้ร่วมกันพิจารณามาตรการขึ้นมากเป็นการเฉพาะของจังหวัดสมุทรสาครตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการบูรณาการมาตรการทั้ง 8 มาตรการนี้เราทำแบบครบวงจร

1) การจัดหาแรงงานไทย เพื่อที่จะลดการพึ่งพาการใช้แรงงานต่างด้าวและพยายามที่จะหาแรงงานไทยตามตำแหน่งงานว่างที่นายจ้างต้องการ แต่ถ้าหากว่าไม่ได้จริงๆ เราก็จะมีการอนุญาตให้ทำงานให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ตามความจำเป็น แต่อาชีพจริงๆ แล้วที่เราอนุญาตมีแค่อาชีพกรรมกรกับคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น แต่ทุกวันนี้ที่นายจ้างเอาไปใช้ในกิจการประเภทอื่นเป็นการทำงานผิดประเภท

2) การจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว แม้ว่าขณะนี้แรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนและได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ทำงานมีอีกจำนวนเท่าไร แต่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องทำฐานข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบ เพื่อที่จะตรวจติดตามในเรื่องของประวัติเรื่องของสุขภาพ รวมทั้งเรื่องบุตรที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว

3) การจัดระเบียบที่อยู่อาศัย แรงงานต่างด้าวอยู่กันอย่างแออัดและก่อให้เกิดโรคติดต่อ ซึ่งจะมีผลกระทบกับการผลิตสินค้า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอาหารทะเลแปรรูปส่งออก จังหวัดสมุทรสาครเราก็ได้จัดทำโครงการนาร่องบ้านเอื้ออาทรทำจีน

4) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เราก็จะมีการให้บริการเฉพาะกิจเมื่อมีการจดทะเบียนตามมติ ครม. เป็นครั้งๆ ไป

5) ความมั่นคงสาธารณสุขสังคมและวัฒนธรรมประเพณี เรื่องนี้เป็นเรื่องของการปฏิบัติเยี่ยงคนในภาคกับแรงงานต่างด้าว หมายถึงว่าเราใช้หลักสากลตามหลักของ ILO ก็คือว่า แรงงานไม่ว่าจะเป็นชนชาติใดที่มาทำงานอยู่ในประเทศไทยก็จะได้รับการปฏิบัติได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการคุ้มครองแรงงาน เรื่องของการแรงงานสัมพันธ์ หรือเรื่องของการประกันสังคม นอกจากนี้เพื่อเราจะลดปัญหาเรื่องของการลักลอบเข้ามาทำงานเราก็จะมีการปราบปราม จับกุมผู้ที่ลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้วรวมทั้งจับกุมผู้ที่ให้ที่พักพิงและผู้ที่นำพาเข้ามาด้วย

6) การประชาสัมพันธ์ เราก็พยายามให้ข้อมูลข่าวสารการใช้แรงงานที่ถูกต้องให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป และก็ช่วยลดความหวาดระแวงของเรื่องของการใช้แรงงานต่างด้าว เพราะเนื่องจากว่าประชาชนทั่วไปก็ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่ก็จะมองว่าภาพการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นภาพที่น่ากลัว เรื่องในจุดนี้เราก็พยายามให้ความรู้ประชาชนเพื่อลดความหวาดระแวง

7) การจัดตั้งอาสาสมัครแรงงานต่างด้าว อันนี้ก็จะใช้อาสาสมัครด้านสาธารณสุขเป็นผู้ประสานงานเพื่อให้ความรู้ โดยจะเน้นในเรื่องของการป้องกันโรค เพราะว่าอาจจะจะมีผลกระทบตามที่ท่านอภิจินตนาเรียน และรวมทั้งเรื่องของการแจ้งการตั้งครรภ์ด้วย ตรงนี้เราก็มีความพยายามที่จะคุมกำเนิดในกลุ่มแรงงานต่างด้าว แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของสิทธิมนุษยชนอยู่ ตรงนี้การทำเรื่องดังกล่าวต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง

8) การติดตามประเมินผล มีการติดตามผลของการใช้แรงงานต่างด้าวว่า มีปัญหาอุปสรรคอะไรแล้วก็นำเข้าคณะกรรมการแล้วร่วมปรึกษารื้อกันอยู่ตลอดเวลาจากการประชุมคณะกรรมการ นอกจากนี้ก็จะมีเวทีอื่นอีก เพราะเนื่องจากว่าการใช้แรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวสูงที่สุดในประเทศไทย หรือประมาณ 1 ใน 5 ของการใช้แรงงานต่างด้าวจะอยู่ที่จังหวัดสมุทรสาคร จึงมีความสนใจของคณะกรรมการด้านความมั่นคงแห่งรัฐของสภาผู้แทนราษฎร กับกรรมการด้านแรงงานของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มาปรึกษารื้อร่วมกันและก็ช่วยกันเสนอแนะเรื่องของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ก็ได้ข้อสรุปตรงกันว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จุดสำคัญที่สุด คือ ขาดความชัดเจนเรื่องของจำนวนแรงงานต่างด้าว และมีความเห็นพ้องกันว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นการเฉพาะ หรือสมุทรสาครโมเดล รูปแบบของสมุทรสาครโมเดลหลักการก็คือว่าต้องให้ทุกฝ่ายให้ความร่วมมือมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วก็รวมทั้งประชาชนด้วย

2.3.5 การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เนื่องจากว่าพื้นที่ของไทยติดกับ 3 ประเทศ ไม่ว่าจะเป็น พม่า ลาว กัมพูชา ข้อพิพาทระลอกในเรื่องของการใช้แรงงาน 3 สัญชาติ โดยเฉพาะในขณะนี้ร้อยละ 90 ของแรงงาน 3 สัญชาติ ที่สมุทรสาครเป็นแรงงานพม่าในปี 2558 ซึ่งจะเข้าสู่ AEC คือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประเทศพม่าได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพหลักเรื่องของประมงทะเล การก่อสร้าง ทำเรื่อน้ำลึกทวาย สถานการณ์ภายในของประเทศพม่าแต่ละกลุ่มเริ่มมีการเจรจาเพื่อยุติสงครามหรือความขัดแย้งภายใน พม่าได้แรงบีบจากภายนอกประเทศ ในเรื่องการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 และพม่ามีความต้องการเป็นประธานอาเซียนในครั้งต่อไป ประเทศพม่าต้องพัฒนาหรือว่าปรับรูปแบบการเมืองของตนเองให้เข้าสู่ประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งอาจจะเร็วกว่า 10 หรือในกว่า 5 ปี ถ้าหากว่าพม่าเปิดประเทศเมื่อไหร่จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศจะเข้าไปเร็วมาก เพราะเนื่องจากประเทศพม่ามีความอุดมสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเล แหล่งน้ำมัน แหล่งแก๊สธรรมชาติ นอกจากนี้กระแสของท่านองซาน ซูจี ทานเดินทางไปประเทศไหน ทานจะพยายามโน้มน้าวแรงงานพม่าพลัดถิ่นซึ่งเป็นแรงงานที่มีความรู้แรงงานระดับสูง ซึ่งทำงานอยู่ที่ต่างประเทศ ให้กลับมาพัฒนาประเทศ จึงต้องตระหนักอย่างยิ่งว่าถ้าพม่าเปิดประเทศเมื่อไหร่ จะต้องมี



แรงงานเหล่านี้ที่มีความรู้กลับมาพัฒนาประเทศ จึงต้องพัฒนาเทคโนโลยี เพราะว่าเรื่องของการที่เราใช้แรงงาน ต่างตัวจำนวนมาก โดยที่เราละเลยไม่มีการพัฒนาเทคโนโลยี ก็จะเป็นจุดอ่อนจุดหนึ่งที่ทำให้เราไม่สามารถที่จะเพิ่มมูลค่าผลผลิตของเราได้ อีกทั้งไม่มีแบรนด์ของเราเป็นของตัวเอง นอกจากนี้การที่เราใช้แรงงานต่างตัวจำนวนมาก ก็จะเป็นจุดอ่อนอยู่จุดหนึ่งก็คือว่านายจ้างก็จะละเลยเรื่องการพัฒนาสภาพแวดล้อม กระทรวงแรงงานได้มีความพยายามเกือบ 20 ปีที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้นายจ้างได้ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อที่จะจูงใจให้คนไทยเข้ามาทำงานมากขึ้น

2.3.6 การปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ภาคเอกชนก็มองว่าต้นทุนสูงขึ้น แต่ถ้าในมุมมองของภาคราชการการที่ค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้น 300 บาท หรือจังหวัดอื่นๆ ปรับขึ้นร้อยละ 40 ก็จะเป็นมาตรการที่รองรับให้นายจ้างต้องพัฒนาเทคโนโลยีหรือว่าพัฒนาลูกจ้าง และอีกด้านหนึ่งคือทำให้ลูกจ้างต้องพัฒนาศักยภาพตัวเอง เพื่อที่ไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างหรือว่านายจ้างปรับปรุงเพื่อให้คุ้มทุนกับค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น

2.3.7 สำหรับทิศทางของการใช้แรงงานต่างตัวในอนาคตที่ภาคราชการอยากจะเห็น คือภาคราชการตระหนักอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการ คือ

1) ปรับระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างตัวอย่างจริงจังทั้งในระบบ คือต้องทำทั้งระบบเลย แล้วก็ให้มีความต่อเนื่อง

2) การควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างตัว จะต้องใช้ยุทธศาสตร์พื้นที่เป็นหลัก ก็คือต้องมีการควบคุมตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด โดยควบคุมในเรื่องของการเข้าออก และเรื่องของการเคลื่อนย้ายอย่างเข้มงวด อันนี้ซึ่งอาจจะต้องอาศัยทั้งฝ่ายปกครอง ทั้งประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เป็นคนเฝ้าระวังและชี้เบาะแสด้วย

3) ข้อมูล มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับข้อมูลของการใช้แรงงานต่างตัวให้เป็นปัจจุบัน แต่ละพื้นที่ต้องระบุที่มาที่ไปได้ เช่น จังหวัดสมุทรสาคร ณ ขณะนี้มีการจดทะเบียนแล้วก็ผ่อนผันให้ทำงานกันได้จำนวน 200,000 คน หากในอนาคตมีการเพิ่มขึ้นมาเป็น 300,000 คน ต้องบอกให้ได้ว่าส่วนต่างมาจากไหน มาทำงานประเภทอะไร หรือว่าแรงงานหายไปเหลือ 200,000 คน ก็ต้องระบุให้ได้ว่าลดลงไปเพื่ออะไร ไปไหนเพื่อที่จะลดปัญหาเรื่องของการเคลื่อนย้าย ซึ่งมันจะตามมาก็คือปัญหาของการนำเข้าไม่รู้จบ

4) การปราบปรามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการลักลอบหรือเคลื่อนย้าย นำพาแรงงานต่างตัวเข้ามาอย่างจริงจัง

5) การจัดระบบครอบครัวแรงงานต่างตัว โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่อาศัยก็ต้องทำเรื่องของโซนนิ่ง เรื่องของการวางแผนครอบครัว ซึ่งในปี 2555 สำนักงานแรงงานจังหวัดเราก็ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากทางจังหวัดมาจำนวน 1,060,000 บาท เพื่อให้ยกระดับมาตรฐานที่อยู่อาศัยแรงงานต่างตัว ซึ่งเรามีเป้าหมายว่าในปี 2555 จังหวัดจะจัดระบบเรื่องที่อยู่อาศัยเพื่อยกมาตรฐานให้ถูกสุขลักษณะ และให้ถูกหลักตามเทศบัญญัติให้ได้ไม่ต่ำกว่า 200 แห่ง จากชุมชนที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 31 ชุมชน

6) การสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่ของตนเองและเพื่อความมั่นคงของจังหวัดสมุทรสาครโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ใช่จะดูแลเฉพาะจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครแทบจะเป็นปลายทาง ต้นทางคือจังหวัดที่ติดชายทะเล ตรงนี้เราจะต้องให้กระจายคนในพื้นที่ที่มีการเฝ้าระวังชี้เบาะแสของการเคลื่อนย้ายเข้ามาตามแนวชายแดนด้วย

3. การประเมินสถานการณ์ภายนอกและภายในที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร

3.1 สถานการณ์ภายนอกที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร

3.1.1 การเปิดการค้าเสรี การเปลี่ยนแปลงกฎ กติกาใหม่ของโลกการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ในโลกรวมถึงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในการบริหารจัดการเศรษฐกิจกฎ ระเบียบด้านสังคมมีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดความเคารพและรักษาคำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน อาจเป็นโอกาสหรืออุปสรรคต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวพัฒนาจังหวัดในระยะต่อไป

สิ่งสำคัญในปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในสมุทรสาครเป็นจำนวนมาก คือการบริหารจัดการควบคุมและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นคนที่มาจากต่างประเทศเหล่านั้น ควรทำอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและไม่เป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนละเมิดสิทธิแรงงานการคุกคามในชีวิตและทรัพย์สิน การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กซึ่งได้แก่การศึกษาสุขภาพการคุ้มครองเด็ก และการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ในสังคม

ปัจจุบันภาพที่ปรากฏในสังคมไทย คือมีสถานการณ์ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่น่าเป็นห่วงพอสมควร เพราะปัญหามีรูปแบบการขยายตัวและความซับซ้อนในหลากหลายมิติ เช่น มีการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการโดยเฉพาะในกิจการแปรรูปอาหาร มีการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสในบางสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องมีแรงงานถูกค้ามนุษย์ในเรือประมงทั้งในและต่างประเทศ มีเด็กที่ถูกบังคับเป็นขอทาน มีการกักขังหน่วงเหนี่ยวทำร้ายทรมาน ข่มขืนกระทำชำเรา บังคับให้ขายบริการทางเพศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยใน...

ในปี 2553 ประเทศไทยได้รับผลกระทบที่สำคัญจากต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงแรงงานสหรัฐ (USDOL) ได้รายงานต่อรัฐสภาว่า ประเทศไทยติดอยู่ในกลุ่ม 58 ประเทศที่มีการใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับที่ขัดต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผลก็คือ ปัญหาแรงงานเด็กต่างด้าวในโรงงานแกะกุ้งขนาดเล็ก และจากรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาที่จัดสินค้าไทย ได้แก่ กุ้ง เครื่องนุ่งห่ม จึงอยู่ในบัญชีสินค้าที่ผลิตจากแรงงานเด็กและแรงงานบังคับแล้ว ทั้งนี้กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ยังได้เผยแพร่รายงานบัญชีรายชื่อสินค้าที่ผลิตจากแรงงานเด็กและ/หรือแรงงานที่ถูกบังคับ ประจำปี 2553 โดยระบุสินค้า 128 รายการจาก 70 ประเทศยังคงระบุสินค้ากุ้งและเสื้อผ้าของไทยในรายการสินค้าที่ใช้แรงงานเด็ก และ/หรือแรงงานที่ถูกบังคับ 4 รายการเช่นที่เคยระบุไว้ตั้งแต่ปี 2551-2552 เนื่องจากพบปัญหาแรงงานบังคับและแรงงานเด็กบังคับในโรงงานแกะกุ้งขนาดเล็ก ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของสินค้าไทย รวมถึงการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศและการส่งออกสินค้าของไทยในตลาดโลก

สหรัฐอเมริกาได้จัดทำรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2554 (Trafficking in Persons Report : TIP Report) ประเทศไทยได้ถูกจัดอันดับอยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องถูกจับตามอง (Tier 2 Watch List) เป็นปีที่สองเมื่อพิจารณาขอบเขตและความร้ายแรงของการค้ามนุษย์ในไทยแล้วการพิพากษาลงโทษคดีค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณีและการบังคับใช้แรงงานตลอดจนการคัดแยกเหยื่อค้ามนุษย์ในประชากรกลุ่มเสี่ยงถือว่ายังมีจำนวนน้อยประเทศไทยเป็นประเทศต้นทางปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณีประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่อยู่ห่างไกล เช่น



อุซเบกิสถาน และฟิจิ อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วยเหตุผลต่างๆ รวมทั้งปัญหาความยากจนแรงงานชาวพม่า ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในกลุ่มแรงงานต่างด้าวในไทยเข้ามาหารายได้ในไทยและหลบหนีการปราบปรามของทหาร

เหยื่อค้ามนุษย์ที่พบในไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับหรือล่อลวงมาเพื่อบังคับใช้แรงงานหรือแสวงหาประโยชน์ในธุรกิจทางเพศ มีการประมาณการว่าจำนวนประชากรกลุ่มนี้น่าจะมีไม่ต่ำกว่าหลายหมื่นคน เหยื่อค้ามนุษย์ในไทยมักพบในอุตสาหกรรมประมง โรงงานแปรรูปอาหารทะเล โรงงานผลิตเสื้อผ้าราคาถูกและงานรับใช้ตามบ้าน มีหลักฐานที่ชี้ว่าเหยื่อค้ามนุษย์ผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กที่ถูกใช้เป็นแรงงานในอุตสาหกรรม เช่น การประมงเชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงและงานรับใช้ตามบ้าน คิดเป็นส่วนใหญ่ของเหยื่อค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานในประเทศไทย

ผลการวิจัยโดยองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติที่นำออกเผยแพร่ในช่วงปี ที่จัดทำรายงานฉบับนี้ระบุว่าประชากรที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในประเทศมีจำนวนมาก มีการประมาณการณ ตัวเลขว่าร้อยละ 23 ของชาวกัมพูชาที่ถูกทางการไทยส่งตัวกลับประเทศที่ปล่อยปละให้เป็นเหยื่อค้ามนุษย์

โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (UNIAP) ประมาณการณ ตัวเลขว่า ทางการไทยส่งตัวเหยื่อค้ามนุษย์ชาวกัมพูชากว่า 23,000 คน กลับประเทศในแต่ละปี ทางการลาวรายงาน ในปีที่ทำรายงานว่ามีจำนวนชาวลาวหลายพันคนที่ถูกทางการไทยส่งตัวกลับประเทศมีผู้ที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ ชาวลาวประมาณ 50-100 คนรวมอยู่ด้วย

จากการประเมินความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานในกลุ่มแรงงาน ต่างด้าวชาวพม่าในโรงงานแปรรูปอาหารทะเลที่จังหวัดสมุทรสาครพบว่าร้อยละ 57 ของคนงานกลุ่มนี้ผ่าน ประสพการณ์ที่เป็นสภาพของการถูกบังคับใช้แรงงาน

รายงานขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ที่นำออกเผยแพร่เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ระบุว่า สภาพการบังคับใช้แรงงานรวมถึงการเป็นแรงงานขี้ดหนี้ พบอยู่ทั่วไปในกลุ่มแรงงาน กัมพูชาและพม่าซึ่งถูกบังคับหรือล่อลวงให้มาทำงานในอุตสาหกรรมประมงของไทย

รายงานดังกล่าวระบุว่าชายชาวพม่า กัมพูชาและไทยถูกค้าแรงงานตามเรือประมงของไทยที่ เล่นที่วน่านน้ำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และที่อื่นๆ และคนเหล่านี้อาจต้องอยู่บนเรือกลางทะเลนานหลายปี โดยไม่ได้ รับค่าแรงถูกบังคับให้ทำงานวันละ 18-20 ชั่วโมงเป็นเวลาเจ็ดวันต่อสัปดาห์ ถูกข่มขู่และถูกทุบตี

ผลการสำรวจของ UNAIP ก่อนหน้านี้ยังพบว่าในจำนวนคนต่างด้าวที่ถูกค้าแรงงานบน เรือประมงไทยที่ได้รับการสำรวจ 49 คน มี 29 คน (ร้อยละ 58) ที่เคยเห็นเพื่อนคนงานถูกฆ่าโดยได้งัดเรือเมื่อได้กั งเห็นว่าอ่อนแอหรือป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ โดยทุกๆ ไปแรงงานบนเรือประมงไม่ได้ทำสัญญาว่าจ้างเป็นลาย ลักษณ์อักษรกับนายจ้าง ชนกลุ่มน้อยและบุคคลไร้สัญชาติในไทยมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์มากกว่า คนไทย โดยคนกลุ่มนี้ถูกนายจ้างยึดเอกสารเดินทาง บัตรจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและใบอนุญาตทำงานไว้ โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนก็ยังมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์มากขึ้น เนื่องจากฐานะทางการเงิน ระดับการศึกษา อุปสรรคด้านภาษาและการขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิของตนเองภายใต้กฎหมายไทย

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ รัฐบาลไทย หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรพัฒนา เอกชนให้ความสนใจ และห่วงใยประเด็นนี้ โดยเฉพาะปัญหาแรงงานเด็ก และปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

โดย กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง รวมถึงองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญ มุ่งมั่นที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวของเด็กและการค้ามนุษย์โดยภาพรวม...

รัฐบาลไทย โดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้ดำเนินการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามบทบัญญัติของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการ เพื่อจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2544 และในระหว่างต้นปี 2554 กระทรวงแรงงานมีความพยายามจะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากพบว่านายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีพบว่ามีการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี อันเป็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ให้พนักงานตรวจแรงงานดำเนินคดีโดยทันที ซึ่งเน้นไปที่การตรวจแรงงานเด็ก-แรงงานบังคับ แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะในกิจการสิ่งทอ ประมงทะเล อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องประมงทะเล และสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1-49 คน เป็นสำคัญ การป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีการใช้แรงงานเด็กในโรงงานแปรรูปสินค้ากุ้ง การให้ความสำคัญในการตรวจสอบโรงงานขนาดเล็กซึ่งมีการจ้างแรงงานต่างด้าวและเด็กสูง การร่วมกับสมาคมอาหารแช่เยือกแข็ง ที่ได้จัดสัมมนาและฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหา การใช้แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมกุ้งรวมถึงการจัดทุนการศึกษาแก่เด็กที่เคยทำงานในโรงงานแปรรูปสินค้ากุ้ง การจัดระบบตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมกุ้งไทย โดยมุ่งหวัง เศรษฐกิจไทยและความเชื่อมั่นผลิตผลของประเทศไทยจะก้าวพ้นมุมมองของปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานได้ต้องอาศัยทุก ๆ ฝ่ายร่วมกันสอดส่อง ช่วยกันแก้ไข ปฏิบัติตามกฎหมาย ประเทศไทยก็จะสามารถยืนอย่างสง่างามในเวทีตลาดการค้าโลก จังหวัดสมุทรสาคร เป็นหนึ่งในจังหวัดที่ถูกเพ่งมองเป็นพิเศษที่มีการบังคับใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์ในรูปแบบของแรงงาน ดังนั้นปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และปัญหาการค้ามนุษย์ที่คาบเกี่ยวเนื่องกัน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคม ต้องดำเนินการแก้ไข จัดตั้งปัญหาให้หมดสิ้นไป

จังหวัดสมุทรสาคร เป็นหนึ่งในจังหวัดที่ถูกเฝ้ามองปัญหาแรงงานเด็ก และการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา อย่างใกล้ชิดจากหลายๆ ภาคส่วนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และปัจจุบันยังคงเป็นจังหวัดที่มีจำนวนความหนาแน่นของประชากรต่างด้าว หรือ แรงงานข้ามชาติ เด็ก และผู้ติดตามจำนวนมาก อาจสามารถประมาณการจำนวนกว่า 300,000-400,000 คน หรือมากกว่านี้ เนื่องจากอุตสาหกรรมการผลิตสินค้ามีความต้องการแรงงานสูงมากปีละไม่น้อยกว่า 150,000 คน แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า เป็นแรงงานที่มีอยู่จำนวนมากกว่าร้อยละ 90 รองลงมาเป็นลาว และกัมพูชา จากประสบการณ์การทำงานด้านการป้องกันการจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในจังหวัดสมุทรสาคร ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา พบว่า ในสถานประกอบการขนาดเล็ก จนถึงขนาดกลาง ที่ผลิตสินค้าอาหาร การแปรรูปกุ้ง และอาหารทะเลเบื้องต้น มีเด็กต่างชาติดอายุ 8-14 ปี เข้าสู่งานก่อนวัยอันควรจำนวนมาก และมีแรงงานเด็กอายุ 15-18 ปี ทั้งที่มีใบอนุญาตทำงานและไม่ใบอนุญาตทำงาน จำนวนมากเช่นกัน จากภาพที่ปรากฏไม่สามารถจะปฏิเสธได้ว่า ประเทศไทยไม่มีการใช้แรงงานเด็ก แม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะออกมาปฏิเสธ และที่ผ่านมาก็ได้มีความพยายามแก้ไข ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งจะมีผลต่อการส่งออกสินค้ากุ้ง ไปยังต่างประเทศ ทางสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันในฐานะของกลุ่มผู้ผลิตสินค้ากุ้ง และอาหาร ทำให้ต้องออกมามีมาตรการร่วมกับทางภาครัฐ และการประสานความร่วมมือกับทางการสหรัฐ และการทำงานเชิงป้องกันกับองค์กรเอกชนต่างๆ ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน



3.1.2 ความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

แนวโน้มความต้องการกำลังคนโดยรวมเพิ่มขึ้นจากการศึกษาในโครงการศึกษาความพร้อมของกำลังคนเพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้า 9 สาขา ตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2555 โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยผลการศึกษาโดยสรุปคือแนวโน้มความต้องการกำลังคนโดยรวมเพิ่มขึ้นเนื่องจากความต้องการกำลังคนเป็นอุปสงค์สืบเนื่อง (Derived demand) จากอุปสงค์โดยรวมการค้าและการลงทุนจากการประมาณการพบว่า

อัตราการเพิ่มของประชากรในอาเซียนจากปี 2553-2558 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 ซึ่งน้อยกว่าอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของอาเซียนจากปี 2553-2558 ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 55.3 ต่อปีเป็นอย่างมาก ทำให้มีความจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานโดยรวม ซึ่งหมายถึงว่าความต้องการแรงงานมีแนวโน้มที่เป็นแรงงานฝีมือมาก

แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยรวมเพิ่มขึ้น จากสถิติพบว่าในปี 2553 มีจำนวนคนต่างด้าวในประเทศไทยประมาณ 1,300,281 คน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (ก) แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานฝีมือ (Skilled Labor) ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือในระดับผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญจากประเทศญี่ปุ่น (ร้อยละ 15.2) มีประเทศในอาเซียนที่มาทำงานในไทยสูงสุด คือ ฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 9.1) ทั้งนี้ ในสาขาการผลิต 9 สาขา เรียงลำดับตามกรอบอาเซียนที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวขอใบอนุญาตเข้ามาทำงานในไทยสูงสุดสามอันดับแรก ได้แก่ ผลิตภัณฑ์เกษตร 1,495 ตำแหน่ง เทคโนโลยีสารสนเทศ 1,337 ตำแหน่ง อิเล็กทรอนิกส์ 1,163 ตำแหน่ง (ข) แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) ได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ (กัมพูชา ลาว พม่า) ในปี 2553 มีจำนวนประมาณ 900,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานเป็นกรรมกรในสาขาเกษตร (ร้อยละ 18.4) ประมง (ร้อยละ 14) สิ่งทอ (ร้อยละ 7.2) ประกอบกับตลาดแรงงานไทยยังมีปัญหาการขาดแคลนกำลังคน การใช้แรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้ามาโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายรวมแล้วกว่า 1.3 ล้านคน รวมถึงแรงงานในระบบมีอายุมากขึ้น จากการคาดการณ์พบว่าใน 9 สาขาเร่งรัดที่มีการเปิดเสรีการค้าในอาเซียนมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นปีละ 32,732 คน ขณะที่กำลังแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดอยู่ในระดับคงที่

เมื่อพิจารณาการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนโอกาสและอุปสรรคของกำลังแรงงาน ในมิติด้านกำลังแรงงานจำแนกตามสาขาการค้า 9 สาขา เรียงลำดับตามกรอบอาเซียนพบว่า **จุดแข็งของแรงงานไทยในภาพรวม** คือ การที่แรงงานไทยมีความสามารถในการทำงานฝีมือที่มีความละเอียดประณีตได้ดีกว่าแรงงานจากประเทศอื่น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคเดียวกัน

จุดอ่อนสำคัญของตลาดแรงงานไทยทั้งที่ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดในอนาคต คือ การขาดแคลนกำลังคนการใช้แรงงานต่างด้าว การที่กำลังแรงงานที่มีอยู่ในระบบมีอายุแก่มากขึ้น ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับกำลังแรงงานใหม่ ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานขาดทักษะในการทำงานได้จริง รวมถึงการขาดทักษะด้านภาษาต่างประเทศซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการสื่อสาร โดยเฉพาะผู้ทำงานในสาขาการผลิตที่ใช้เทคโนโลยี จุดอ่อนสำคัญของตลาดแรงงานไทยทั้งที่ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดในอนาคต คือ การขาดแคลนกำลังคน

แนวทางการตอบสนองความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นใน 9 สาขาเร่งรัดประมาณปีละ 32,732 คน ในภาวะกำลังแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานค่อนข้างคงที่จึงต้องพิจารณาทางเลือกระหว่าง

(ก) การเพิ่ม Productivity ด้วยการนำเครื่องจักรสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีความรู้และสามารถใช้เครื่องจักรเทคโนโลยีสมัยใหม่เหล่านี้ได้

(ข) การเพิ่ม Labor Productivity เพื่อให้ใช้จำนวนคนเท่าเดิมแต่สามารถผลิตได้มากขึ้น

(ค) การใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งปัจจุบันเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการอย่างไรก็ดีทางเลือกในการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นทางเลือกในระยะสั้นเท่านั้น เพราะในระยะยาวเมื่อเศรษฐกิจในประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวพัฒนาจนถึงระดับที่ต้องการกำลังคนแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะย้ายกลับไปทำงานในประเทศของตนเอง

นอกจากประเด็นการขาดแคลนกำลังคนแล้วยังมีประเด็นอื่นๆ ได้แก่ การที่กำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานขาดทักษะในการทำงานได้จริง รวมถึงการขาดทักษะด้านภาษาต่างประเทศซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการสื่อสารโดยเฉพาะผู้ทำงานในสาขาการผลิตที่ใช้เทคโนโลยี

ประเด็นการขาดแคลนแรงงานระดับปฏิบัติงานในโรงงานพบว่าสาขาการผลิตที่ประสบภาวะขาดแคลนกำลังคนในระดับพนักงานปฏิบัติงานในโรงงาน ได้แก่ สาขาผลิตภัณฑ์เกษตร สินค้าประมง ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม สินค้าสุขภาพ ซึ่งผู้ประกอบการสะท้อนภาพเหตุผลหลักของภาวะขาดแคลนแรงงานดังกล่าวว่า เกิดจากการที่สาขาการผลิตเหล่านี้มีระดับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าสาขาการผลิตอื่นๆ เช่น ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ ทำให้แรงงานไทยเลือกไปทำงานกับสาขาการผลิตอื่นที่ได้รับค่าจ้างแรงงานสูงกว่า ทำให้ผู้ประกอบการในสาขาการผลิตที่ใช้แรงงานในระดับปฏิบัติการจำนวนมากและขาดแคลนกำลังแรงงานปรับตัวด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการพบว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวแม้จะมีต้นทุนค่าจ้างที่ต่ำกว่าแต่ยังประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการสื่อสารและประสิทธิภาพในการทำงาน

ภาวะขาดแคลนแรงงานในปัจจุบันทำให้มีแรงกดดันที่จะต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ซึ่งตามกฎหมายอนุญาตให้แรงงานเหล่านี้ทำงานกรรมกรได้นั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การใช้แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ทักษะจะส่งผลกระทบต่อการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน (Labor Productivity) ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเทียบกับประเทศอื่นๆ ลดลงได้ในระยะยาว จึงควรมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวให้ชัดเจน ว่าไทยจะใช้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เพื่อทำงานแบกหามเป็นกรรมกรต่อไป หรือจะมีนโยบายยอมรับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ในฐานะคนงานที่ได้รับการเชื้อเชิญ (Guest Worker) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย และยินยอมที่จะลงทุนพัฒนาฝีมือและสร้างมาตรฐานสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทย โดยผ่านการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง การยกระดับฝีมือให้แรงงานเหล่านี้ จะส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานต่างด้าวสูงขึ้น เป็นผลดีต่อผู้ประกอบการและเศรษฐกิจไทย การวัดมาตรฐานฝีมือแรงงานก็จะช่วยคัดเลือกคนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงาน และเมื่อแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเหล่านี้ผ่านการฝึกอบรมและผ่านเกณฑ์มาตรฐาน

แต่เนื่องจากการจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าว มีผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น จึงควรคำนึงผลกระทบทางสังคมของการเปิดรับแรงงานต่างด้าวอย่างรอบด้านเพื่อกำหนดนโยบายที่เหมาะสม



3.1.3 การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านกับการไหลกลับของแรงงานสู่ประเทศต้นทาง

การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ในอนาคตจะมีความเชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในอนุภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ทั้งเส้นทางคมนาคมทางบก โทรรคมนาคม และโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าและพลังงาน เช่น มีการประกาศใช้ East-West Corridor นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือด้านการค้า ตลอดจนความพยายามส่งเสริมประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดความแตกต่างทางด้านรายได้กับไทย ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยกำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น เวียดนาม หรือพม่า ถ้าเริ่มมีประชาธิปไตยมากขึ้น อาจจะเป็นประเทศเวียดนามรายใหม่ที่หลายประเทศอยากจะไปลงทุน เพราะสามารถจะเชื่อมโยงกับประเทศอินเดีย ซึ่งในอนาคตจะมีการรวมตัวและมีเสถียรภาพมากขึ้น

ดังนั้น ในอีก 20 ปีข้างหน้า ภูมิภาคนี้จะเป็นภูมิภาคที่มีความเจริญเติบโตมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเป็น ASEAN Economic Community : AEC เช่นเดียวกับการรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่สำคัญต่อประเทศไทยในช่วงทศวรรษหน้า ได้แก่ การรวมกลุ่มในกรอบอนุภูมิภาค และการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 รวมทั้งกรอบความร่วมมืออื่น ๆ อาทิ กรอบความร่วมมือเอเชีย-แปซิฟิก จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะรองรับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในด้านผลกระทบต่อภาคการผลิต เช่น การประมงและประมงต่อเนื่องได้ประโยชน์จากวัตถุดิบราคาถูกและการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว

ปัจจัยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านในระยะ 5 ปีข้างหน้า การใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งปัจจุบันเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตามทางเลือกในการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นทางเลือกในระยะสั้นเท่านั้น เพราะในระยะยาวเมื่อเศรษฐกิจในประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวพัฒนาจนถึงระดับที่ต้องการกำลังคน แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะย้ายกลับไปทำงานในประเทศของตนเอง สถานการณ์แรงงานสัญญาพิพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งแม้พม่ามีการเปิดประเทศ แต่คาดว่าจะการเคลื่อนย้ายแรงงานกลับประเทศพม่ายังมีโอกาสเป็นไปได้น้อยเพราะยังคงมีแรงจูงใจด้วยค่าแรงที่สูงในจังหวัดสมุทรสาคร ประกอบกับการลงทุนในพม่ากัมพูชา ลาว ในวันนี้ยังคงมีปัญหา หากจะลงทุนวันนี้ยังคงลำบาก แต่ถ้าหาก 5 ปีข้างหน้า แน่แน่นอนว่าจะเป็นโอกาสที่ดี เพราะปัจจุบันประเทศเหล่านี้ยังคงมีปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น กระแสไฟฟ้าที่ยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องต้นทุนโลจิสติกส์ และกฎหมายการลงทุนยังไม่ออกมาอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากจุดอ่อน จุดแข็ง ของทั้งสามประเทศ ดังต่อไปนี้

ประเทศกัมพูชา

จุดแข็ง

- มีทรัพยากรธรรมชาติหลากหลายและอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะน้ำ ป่าไม้ และแร่ชนิดต่างๆ
- ค่าจ้างแรงงานต่ำสุดในอาเซียน (1.6 USD/day)

จุดอ่อน

- ระบบสาธารณสุขภาคพื้นฐานยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร
- ต้นทุนสาธารณูปโภค (น้ำ ไฟฟ้า และการสื่อสาร) ค่อนข้างสูง
- ขาดแคลนแรงงานมีทักษะ

ประเด็นที่น่าสนใจ

- ประเด็นขัดแย้งระหว่างไทย-กัมพูชาอาจบั่นทอนโอกาสการขยายการค้า-การลงทุนระหว่างกันในอนาคตได้

ที่มา เว็บไซต์ www.thai-aec.com สืบค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2555

ประเทศลาว

จุดแข็ง

- มีทรัพยากรธรรมชาติหลากหลายและอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะน้ำและแร่ชนิดต่างๆ
- การเมืองมีเสถียรภาพ
- ค่าจ้างแรงงานค่อนข้างต่ำ (2.06 USD/day)

จุดอ่อน

- ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร
- พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงและภูเขา การคมนาคมไม่สะดวก ไม่มีทางออกสู่ทะเล

ประเด็นที่น่าสนใจ

- การลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน พลังงานน้ำ และเหมืองแร่

ที่มา เว็บไซต์ www.thai-aec.com สืบค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2555

ประเทศพม่า

จุดแข็ง

- มีทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติจำนวนมาก
- มีพรมแดนเชื่อมโยงจีนและอินเดีย
- ค่าจ้างแรงงานค่อนข้างต่ำ (2.5 USD/day)

จุดอ่อน

- ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร
- ความไม่แน่นอนทางการเมือง และนโยบาย

ประเด็นที่น่าสนใจ

- การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในประเทศเชิงรุก ทั้งทางถนน รถไฟความเร็วสูง และท่าเรือ

ที่มา เว็บไซต์ www.thai-aec.com สืบค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2555

แนวโน้มการไหลกลับของแรงงานต่างด้าวในไทยสู่ประเทศต้นทาง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) ได้มีทัศนคติต่อการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (เออีซี) ในปี 2558 ที่สมาชิกอาเซียนทุกประเทศต้องเปิดเสรีทางระบบเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนข้ามชาติระหว่างอาเซียน รวมทั้งก่อให้เกิดการเปิดทางให้แรงงานไทยหลายๆ สาขาอาชีพเคลื่อนย้ายไปทำงานในอาเซียนได้อย่างเสรีกรณีดังกล่าว ส.อ.ท. ยืนยันว่าจะไม่เกิดผลกระทบต่อการจ้างแรงงานในประเทศ กรณีที่แรงงานคนไทยจะย้ายออกไปทำงานในอาเซียน หรือทำให้แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยย้ายกลับไปทำงานในประเทศของตนเอง จนเกิดการขาดแคลนแรงงานต่างชาติ หรือแรงงานต่างชาติจะไหลทะลักเข้ามาทำงานจนเกิดการแย่งงานกับแรงงานคนไทยอย่างแน่นอน เนื่องจากในระยะแรกของเออีซี ได้เปิดเสรีให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานไปมาระหว่างอาเซียนเพียง 7 อาชีพเท่านั้น คือ แพทย์ พยาบาล ทันตแพทย์ นักบัญชี วิศวกร ช่างสำรวจ และนักวิชาชีพสถาปัตยกรรมหรือสถาปนิก ออกแบบ



ตกแต่งภายใน ฯลฯ แต่ก็ต้องมีการกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของแต่ละประเทศด้วยว่า ทั้ง 7 อาชีพดังกล่าว ต้องมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน เช่น แพทย์ พยาบาล ทันตแพทย์ ก็ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตการทำงานของแพทยสภา หรือต้องพูดภาษาไทยได้ในระดับหนึ่งเพื่อสะดวกในการสื่อสารกับคนไข้ หรือนักบัญชีต้องผ่านการรับรองของสภาวิชาชีพบัญชี ที่เป็นหน่วยงานในการพิจารณาอนุญาตให้นักบัญชีขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชี รับอนุญาตให้มีสิทธิทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานองค์กร สถานประกอบการต่างๆ ซึ่งประเทศอื่นๆ ในอาเซียนก็คงกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเช่นกัน

สำหรับแรงงานต่างชาติประเภทอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือ 7 สาขาอาชีพข้างต้น แม้ว่าจะสามารถเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ก็ไม่ได้หมายความว่า เพียงแค่ถือพาสปอร์ตต่างชาติเข้ามาในไทยก็จะได้รับสิทธิในการทำงานได้ทันที เพราะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกระทรวงแรงงาน เช่น การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว แต่ก็ยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยหลายหมื่นคนในขณะนี้อาจไม่มีการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะเป็นการลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน

กรณีที่พม่ากำลังปฏิรูประบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ และได้รับการยกเลิกการคว่ำบาตรการลงทุนจากสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป (อียู) และขณะนี้นักลงทุนทั่วโลกต่างทยอยเข้าไปสำรวจดูทางการลงทุนในพม่า รวมทั้งเอสซีจีกำลังจะมีผลในทางปฏิบัติ จะทำให้นักลงทุนแห่ไปลงทุนในพม่าอย่างต่อเนื่องในระยะ 2-5 ปีข้างหน้า แต่เรื่องนี้ก็ยังไม่ทำให้แรงงานพม่าในไทยกว่า 2 ล้านคน อพยพกลับเข้าไปทำงานในพม่าเหมือนที่หลายๆ คนวิตกว่า อาจจะเกิดคลื่นามิแรงงาน พัดกลับถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเอง

ขณะเดียวกัน แรงงานของกัมพูชา จากการที่นักลงทุนไทยในอุตสาหกรรมสิ่งทอเครื่องนุ่งห่ม เอสเอ็มอี รองเท้า ฯลฯ ที่ไม่สามารถแบกรับภาระค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ 300 บาทต่อวันได้ ก็ได้ทยอยย้ายฐานออกไปลงทุนในกัมพูชา เพราะมีค่าจ้างแรงงานที่ถูก และจากการสอบถามแรงงานกัมพูชา ก็ได้รับคำตอบว่า แรงงานกัมพูชาหากไม่จำเป็นก็ไม่ต้องการย้ายออกนอกประเทศเข้ามาทำงานในไทย เพราะรัฐบาลกัมพูชากำลังแก้ไขกฎหมายแรงงานและการลงทุน เพื่อจูงใจให้แรงงานกัมพูชาทำงานในประเทศของตนเองเป็นหลัก เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายการลงทุนจากทั่วโลกที่กำลังจะเข้าไปในกัมพูชาเช่นกัน

สำหรับแรงงานคนไทยที่มีฝีมือหรือไร้ฝีมือต้องการออกไปทำงานในต่างประเทศ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลของเอสซีจี หรือเป็นเรื่องปกติของแรงงานไทย ที่ต้องการแสวงหาแหล่งการจ้างงานที่ให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าการทำงานในประเทศ เรื่องนี้ ส.อ.ท. ก็ยืนยันยืนยันว่าแรงงานทั้ง 2 ประเภท คงไม่มีการย้ายเข้าไปทำงานในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน เพราะค่าจ้างแรงงานบางประเทศต่ำกว่าไทย ยกเว้นที่เป็นกลุ่มแรงงานที่นายจ้างออกไปลงทุนแล้วนำแรงงานดังกล่าว ออกไปทำงานเหมือนเป็นคนควบคุมงานหรือพี่เลี้ยงให้กับแรงงานต่างชาติในประเทศที่ออกไปลงทุน

ในขณะเดียวกันปัญหาด้านแรงงานต่างด้าว อาจเป็นทั้งในแง่การดึงแรงงานกลับ และกฎเกณฑ์ในระดับมาตรฐานสากลในการดูแลแรงงานที่จะใช้ในการกีดกันทางการค้าได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการต้องปรับตัวในการบริหารจัดการแรงงานให้ดี ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบ หรือกดขี่จนเข้าข่ายการค้ามนุษย์ เพราะค่าแรงของไทยสูงกว่า หากแรงงานได้รับการดูแลที่ดี ก็จะมีแรงงานพร้อมทำงานในไทยต่อ นอกจากนี้ต้องปรับกระบวนการผลิตเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว

3.1.4 Chindia Hub of Asia ศูนย์กลางอำนาจเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนอยู่ในประเทศแถบอาเซียนมากขึ้น

เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาอยู่ที่ประเทศแถบเอเชียมากขึ้น จีน และอินเดีย จะเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโลกในอนาคต รวมทั้งประเทศบราซิล และรัสเซียจะมีความสำคัญทางเศรษฐกิจมากขึ้น การผลิตต่าง ๆ จะย้ายมาอยู่ในแถบเอเชียทั้งหมด จะมี ASEAN Century นอกจากนี้ อาจจะมีประเทศเกิดใหม่ทางเศรษฐกิจ (Emerging Country) เพิ่มขึ้น ดังนั้นใน 20 ปีข้างหน้าจุดรวมของอำนาจทางเศรษฐกิจจะเคลื่อนมาสู่ทางด้านเอเชียมากขึ้น ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือยุโรป กำลังเข้าสู่สังคมประชากรสูงอายุแล้ว และจะยังมีปัญหาเศรษฐกิจต่อไปอีกระยะหนึ่ง

3.1.5 ประชากรสูงอายุของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลายประเทศเริ่มเข้าสู่ Aging Society ทั้งนี้ประเทศกำลังพัฒนาจะมีจำนวนผู้สูงอายุร้อยละ 80 ของผู้สูงอายุทั้งหมดในโลก และผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 55 จะเป็นผู้หญิง เพราะมีอายุยืนกว่าผู้ชาย โดยเฉพาะจะมีปัญหามากในกลุ่มผู้หญิงที่ไม่แต่งงานและมีรายได้น้อย

การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เช่น จะมีการเคลื่อนย้ายเงินจากประเทศที่มีเงินออมมากมาลงทุนในประเทศที่กำลังพัฒนา การย้ายถิ่น (Immigration) ที่คนในประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสไปหางานทำในประเทศที่พัฒนาแล้วมากขึ้นในอนาคต หรือการปรับโครงสร้างพื้นฐานโดยอาจต้องเปลี่ยนจากการสร้างโรงเรียนไปสร้างโรงพยาบาลมากขึ้น เป็นต้น

ปัญหาสังคมผู้สูงอายุจะเป็นนโยบายใหญ่ระยะยาวของชาติ เพราะมีผลกระทบอย่างมากสำหรับประเทศที่เข้าสู่ Aging Society แล้ว เช่น ญี่ปุ่นที่ประสบปัญหาผลิตภาพต่ำ กำลังแรงงานลดลงอย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลต่อเศรษฐกิจในอนาคต แม้จะพยายามแก้ปัญหาโดยพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้แทนแรงงาน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ขณะที่กำลังแรงงานเริ่มลดลง ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาแก้ปัญหาโดยการเปิดรับแรงงานต่างชาติมากขึ้น

สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย จากความเจริญก้าวหน้าทางด้านการแพทย์ที่ทันสมัย ทำให้ประชากรมีสุขภาพอนามัยที่ดีรวมทั้งมีอายุยืนมากขึ้น และจากความสำเร็จในการวางแผนครอบครัว จึงทำให้อัตราการเกิดและอัตราการตายลดลงอย่างต่อเนื่อง จำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทุกปี การเปลี่ยนแปลงนี้กำลังนำประเทศไทยไปสู่ภาวะประชากรสูงอายุ (Population Ageing) ประกอบกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) (ข้อมูลจากสำนักคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ ปี 2545) ได้คาดการณ์ไว้ว่าประชากรสูงอายุจะมีจำนวน 6.2 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2546 และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 6.8 - 7.6 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 และ 11 ล้านคนในปี พ.ศ. 2563 แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุในอนาคตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่าง

อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว หลังจากที่สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นสูงกว่าร้อยละ 10 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา สิ่งที่ท้าทายจากนี้ต่อไป คือ การเพิ่มขึ้นของประชากรวัยชรามนวกกับการลดลงของสัดส่วนประชากรวัยทำงาน อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการ เช่น สถานะการขาดแคลนแรงงาน และการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

งานวิจัยเรื่อง จำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในอนาคต และ ความต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสำหรับภาวะสังคมผู้สูงอายุ โดย ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ (2553) งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสามารถในการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการลดลงของผลผลิตอันเกิดจากภาวะสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยได้คาดการณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา ในไทย



มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นปีละ 3.6% (อัตราที่คาดการณ์) ซึ่งทำให้คาดว่า จะมีแรงงานต่างด้าวในปี 2572 จำนวน 6 ล้านคน ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าว 1 คน มีความสามารถเท่ากับแรงงานไทย 0.58 คน

มีความเป็นไปได้ที่การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาวและกัมพูชา จะช่วยแก้ไขปัญหาลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จากภาวะสังคมผู้สูงอายุ หากแรงงานต่างด้าวเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราที่คาดการณ์ (3.6% ต่อปี) 1.43 เท่า และ 1.28 เท่า ในปี 2573 และ 2593 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นดังกล่าวของแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาวและกัมพูชา จะไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากร (GDP per capita) และการลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวประชากร (GNP per capita) อันเกิดจากภาวะสังคมผู้สูงอายุของไทย ในช่วง 40 ปีต่อจากนี้ได้ เนื่องจากความสามารถในการทำงานของแรงงานต่างด้าวต่ำกว่าแรงงานไทย และการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวมักทำให้สัดส่วนปัจจัยทุนต่อแรงงานลดต่ำลง

รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาทักษะสำหรับทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะภาคแรงงานแก่พม่า กัมพูชาและลาวให้มากขึ้น หรืออาจร่วมมือกับประเทศพัฒนาแล้วที่มีความสนใจในการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงดังเช่นญี่ปุ่นและจีนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในพม่า กัมพูชาและลาว เพื่อยกระดับความสามารถของแรงงานต่างด้าวในประเทศเหล่านี้ให้เพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยกำลังแรงงานไทยที่จะลดลงจากภาวะสังคมผู้สูงอายุ นอกจากนี้ อาจร่วมมือกับญี่ปุ่นและจีนในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจบริเวณชายแดนไทย-พม่า ไทย-กัมพูชา และไทย-ลาวให้ขยายตัวมากขึ้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานให้แก่แรงงานชาวพม่า กัมพูชาและลาวให้มากขึ้น

รัฐบาลควรพิจารณาปรับโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสถานะสังคมผู้สูงอายุ และควรกำหนดยุทธศาสตร์การนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการในการใช้แรงงาน (Labor Requirement) ของแต่ละภาคการผลิต/การบริการ

3.1.6 นโยบายการพัฒนาการศึกษาที่ผลิตกำลังคนได้ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประเทศ

ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2555 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) รายงานฉบับย่อเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจากผลการศึกษาตลาดแรงงานทั่วประเทศ 18 กลุ่มจังหวัด และกรุงเทพมหานคร (กทม). ปรากฏว่า โครงสร้างแรงงานไทย เกิดภาวะแรงงานระดับปริญญาตรีล้น ขณะที่ระดับล่างขาดแคลน เสนอแนะให้ใช้โอกาสเปิดเสรีอาเซียนส่งออกแรงงานไทย และโรงงานปรับกระบวนการผลิตเน้นใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ใช้คนน้อยลง

โครงสร้างแรงงานไทยมีปัญหาความไม่สอดคล้องกันของการผลิต และการจ้างงาน จนเกิดภาวะแรงงานล้นเกิน และขาดแคลนไปพร้อมกัน โดยจากศึกษาพบว่า มีแรงงานล้นเกินในระดับ ปริญญาตรีจนมีปัญหาว่างงาน ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมบางกลุ่มยังต้องใช้แรงงานระดับล่างที่เป็นต่างด้าวจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานระดับนี้ของไทยมีไม่พอ

การศึกษาพบว่า ในบางกลุ่มคลัสเตอร์ยังใช้แรงงานระดับล่างที่เป็นต่างด้าวจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนว่าความต้องการแรงงานระดับล่างยังสูงมาก จนแรงงานระดับนี้ของไทยมีไม่พอ จึงมีการขอใช้แรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นตลาดแรงงานระดับนี้แยกกันชัดเจน ว่ามีการศึกษาระดับประถมหรือมัธยม ซึ่งประเทศไทยมีแรงงานในกลุ่มนี้ไม่เพียงพอจึงต้องพึ่งการใช้แรงงานต่างด้าว หากมีการปรับปรุงกระบวนการผลิตด้วยเทคโนโลยีมากขึ้นก็จะได้ชิ้นงานมากขึ้น เป็นการแก้ปัญหาการผลิต และลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2553, การศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนาากำลังคนของประเทศ จากการศึกษาพบว่ามีความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทานในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดแรงงานในระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า มีอุปสงค์แรงงานเกินกว่าอุปทานแรงงานราว 3-4 แสนคน ซึ่งอยู่ในขั้นวิกฤต แต่ที่สถานประกอบการยังอยู่ได้เพราะใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น ตลาดแรงงานในระดับ ปวช. เป็นตลาดแรงงานที่เล็กมาก มีอุปทานแรงงานมากกว่าอุปสงค์ เฉลี่ยปีละประมาณ 2-3 หมื่นคน ในขณะที่แรงงานระดับ ปวส. นั้นมีขนาดที่ใหญ่กว่าตลาดแรงงานระดับ ปวช. และมีแนวโน้มความต้องการแรงงานระดับ ปวส. มากกว่าระดับ ปวช. เนื่องจากแรงงานในระดับ ปวส. ย่อมทำงานต่ำกว่าระดับการศึกษาที่สำเร็จการศึกษา ซึ่งเป็นการสูญเสียทางการศึกษาอย่างมาก ส่วนตลาดแรงงานระดับปริญญาตรีอยู่ในขั้นวิกฤต โดยจะมีอุปทานแรงงานมากกว่าอุปสงค์แรงงานอย่างต่อเนื่องในระยะยาว อย่างน้อยจะมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีว่างงานประมาณร้อยละ 30 ของทุกปี ซึ่งกล่าวได้ว่า **ตลาดแรงงานระดับล่างสุดและตลาดแรงงานระดับสูงมีปัญหาในขั้นวิกฤต โดยเฉพาะตลาดแรงงานระดับล่างสุดต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว และตลาดระดับสูงขาดการพัฒนาไปสู่การใช้แรงงานที่มีสมรรถนะหรือคุณภาพสูง**

3.17 สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงของโลก ส่งผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ ประกอบด้วย

1) ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับโลก การเมืองโลกมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจ ทำให้โครงสร้างระบบความมั่นคงระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป

2) ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงในระดับภูมิภาค ประกอบด้วยการขยายอิทธิพลและบทบาทของประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การขยายตัวของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ความขัดแย้งของคนภายในประเทศ ปัญหาความไม่สงบของจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถานะความเชื่อมั่นของประเทศในการบริหารตามหลักนิติธรรม ปัญหายาเสพติด และวิกฤตการณ์ความมั่นคงและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

3) ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน ประกอบด้วยการเคลื่อนตัวของภัยคุกคามชาติ การย้ายถิ่นของประชากร และบริบทการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากบริบทความมั่นคงในมิติใหม่

3.1.8 การกำหนดนโยบายจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก

นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว ในช่วงปี 2539-2554 จากอดีตนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นระยะเวลากว่า 15 ปี โดยการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวต่อใบอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น และสะดวกต่อทางราชการสามารถดูแลได้ทั่วถึงซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละสมัยของรัฐบาล

นโยบายและแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลต่อแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยกำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

ปี พ.ศ. 2539-2542 ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะพื้นที่และกิจกรรมที่กำหนด เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน



ปี พ.ศ. 2543 ทางราชการเริ่มมีนโยบายที่จะเร่งรัดนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องโดยให้ยุติการจ้างเป็นคราวๆ ไปและเห็นควรจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ

ปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว ที่ลักลอบเข้ามาทำงานมารายงานตัวเพื่อทราบกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาทั้งหมด

ปี พ.ศ. 2546 ได้มีการลงนามว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศต้นทางครบทั้ง 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว 2) ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานไทย 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การปราบปรามเน้น

การข่าวและจับกุมนายจ้าง 5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์และ 7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีเป้าหมายคือการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์หลัก

ปี พ.ศ. 2548-2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครองอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้เป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี

นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ากัมพูชาและลาวภายใต้แผนแม่บทด้านแรงงาน 2555-2559 ของกระทรวงแรงงาน ได้กำหนดให้การบริหารแรงงานต่างด้าวอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศดังนี้

วิสัยทัศน์

แรงงานมีศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจมีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

พันธกิจ

1. พัฒนากำลังแรงงานและผู้ประกอบการให้มีศักยภาพสูงและสอดคล้องต่อความต้องการของภาคเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลก

2. ส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

3. พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

ประเด็นยุทธศาสตร์

1. การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน และความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน

2. การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

3. การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ

4. การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน

5. การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

เพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และการบริหารแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการลดผลกระทบทางลบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้การคุ้มครองป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เพื่อลดเงื่อนไขการกีดกันทางการค้าและส่งออก ภายใต้แผนแม่บทดังกล่าวได้กำหนดให้มีแนวทางดำเนินการไว้ ภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดไว้ในกลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ดังนี้

พัฒนาระบบและรูปแบบการอนุญาตและผ่อนผันการทำงานของคนต่างด้าว การกำหนดแนวทางการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า บริการ การลงทุน และการเคลื่อนย้ายบุคลากร

พิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พัฒนาระบบบริหารจัดการ บุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพ

จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ยุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผล ทั้งในเรื่องการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว และการประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

ในระยะสั้นจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับมาตรการของกระทรวงแรงงาน ในระยะยาวดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

เน้นการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยงที่จะมีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเป็นกลไกในการบริหารงาน ขณะเดียวกันมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจในจังหวัดที่เป็นกลุ่มเสี่ยง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง ควบคู่กับการรณรงค์ให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดกับสถานประกอบกิจการที่มีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและอบรม ประชุม สัมมนาเพื่อสร้างความตระหนักเรื่องการป้องกันปัญหาและจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานให้แก่เครือข่าย รวมทั้งรณรงค์ ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหา การใช้แรงงานเด็กแรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน แก่นายจ้างและลูกจ้าง



นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ากัมพูชาและลาวของกระทรวงแรงงานภายใต้นโยบายรัฐบาลนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23-24 สิงหาคม 2554 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ด้านบริหารแรงงานต่างด้าว ดังนี้

พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยมุ่งเน้นดำเนินการใน 3 เรื่อง คือ (1) พัฒนาระบบและรูปแบบการอนุญาตและผ่อนผันการทำงานของแรงงานต่างด้าว และพิจารณาอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การขออนุญาตใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีความสะดวกและโปร่งใส ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (2) จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และ (3) ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานโดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจตราและดำเนินคดีการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานอย่างเฉียบขาด

นโยบายรัฐบาล

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตรนายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 มีข้อความนำพิจารณา ดังนี้

นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐข้อ 2.5 ระบุว่า

เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของราชอาณาจักรจากการค้ามนุษย์ผู้หลบหนีเข้าเมืองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและบุคคลที่ไม่มีสถานะชัดเจน โดยการปรับปรุงระบบป้องกันและบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างเข้มงวด ดูแลความเป็นธรรม และเฝ้าระวังไม่ให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง และความสงบสุขภายในประเทศควบคู่ไปกับการจัดการแก้ไขสถานะและสิทธิของบุคคลภายใต้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติกับการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน

นโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคมข้อ 4.5.2 ระบุว่า

“สร้างหลักประกันความมั่นคงในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกรูปแบบปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป.....”

นโยบายแรงงานข้อ 4.2.7

“กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ”

ปี พ.ศ. 2555 กระทรวงแรงงานได้เสนอประเด็นที่ต้องบูรณาการความร่วมมือจากทั้งระดับรัฐบาล-เตรียมพร้อมประชาคมอาเซียนเข้าที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวง จากการประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงครั้งที่ 3/2555 โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธานพร้อมผู้ร่วมประชุมประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงทุกกระทรวง จากการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นทั้งที่เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและหลบหนีเข้าเมือง กระทรวงแรงงานจึงได้เสนอยุทธศาสตร์ด้านแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถรองรับการขาดแคลนแรงงานในบางอาชีพ ทางคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือ กบร.จึงได้กำหนดแนวนโยบายหลักคือการทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายในลักษณะน่าน้ำดีมาแทนที่น้ำเสีย ซึ่งการดำเนินการมาตรการมีทั้งการเปิดจุด

ทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานการป้องกัน สกัดกั้นปราบปรามและจับกุมผู้จะเข้ามาใหม่ และกำหนดเป็น ยุทธศาสตร์ 7 ด้านในการบริหารแรงงานต่างด้าว มีส่วนราชการต่างๆ เข้ามาเป็นเจ้าภาพในแต่ละยุทธศาสตร์คือ ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน เจ้าภาพหลักคือกองทัพบกไทยยุทธศาสตร์การจ้ดระบบ การจ้างแรงงานต่างด้าวยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว มีกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ ยุทธศาสตร์ปราบปรามจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองยุทธศาสตร์ผลักดันและส่งกลับแรงงาน ต่างด้าว มีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเจ้าภาพยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจ้ดระบบแรงงานต่างด้าว กรมประชาสัมพันธ์เป็นเจ้าภาพและยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ

แผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาคนหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ คณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้อนุมัติ ร่างแผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาคนหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในเมืองไทย และเพื่อไม่ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาใหม่เพิ่มเติม สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เสนอต่อ ครม. โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทของรัฐบาล เนื่องจากนโยบายค่าแรง ขั้นต่ำ 300 บาท เป็นนโยบายที่ไม่สามารถไปกีดกันแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานในประเทศไทยได้ ตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศของ International Labour Organization (ILO) ดังนั้น จึงนำมาสู่ ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีทั้งยุทธศาสตร์จัดการกลุ่มแรงงานต่างด้าวเดิม และ ยุทธศาสตร์ใหม่ที่มีการบูรณาการจากทุกกระทรวง เพื่อที่จะคัดกรองแรงงานเหล่านี้ และเร่งให้มีการพิสูจน์สัญชาติ ต่อไปที่ประชุมครม. อนุมัติตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ(สมช.) เสนอร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาหลบหนีเข้า เมืองทั้งระบบ ดังนี้ 1. อนุมัติให้ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 2. อนุมัติการยกเลิกชั้น ความลับ เมื่อ ครม.ให้ความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ฯ 3. อนุมัติการยกเลิกมติ ครม.เมื่อวันที่ 18 ม.ค. 2548 เกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และมติครม.เมื่อวันที่ 2 มี.ค. 2547 เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การ บริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 4.ให้ความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ใหม่

สาระสำคัญของร่างยุทธศาสตร์จะมุ่งเน้นการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกว่า 3 ล้านคน ที่ตกค้างอยู่ใน ประเทศไทย ครอบคลุม 4 กลุ่มเป้าหมายหลักได้แก่ 1. กลุ่มที่อพยพเข้ามานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้จำนวน 6.8 แสนคน ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนไว้แล้ว 2. **กลุ่มที่มีความ จำเป็นทางเศรษฐกิจ ได้แก่แรงงานหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ พม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน** 3. กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ จำนวนประมาณ 1 แสนคน ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนี เข้าเมืองชาวโรฮิงยา ชาวเกาหลีเหนือ 4. กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ ซึ่งเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องหรือเข้ามาโดยการ ปลอมแปลงเอกสารเดินทางแล้วไม่กลับออกไป

นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่ มุ่งเน้นประสิทธิภาพการป้องกัน และ สกัดกั้นกลุ่มที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านและใกล้เคียง และยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อน บ้านเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เน้นการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไก ระดับต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ในระดับทวิภาคและพหุภาคี

สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแบ่งเป็น ในระยะเร่งด่วน ให้จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการรองรับการ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯทั้งในระดับนโยบาย และปฏิบัติ โดยระดับชาติมีคณะกรรมการอำนวยการบริหาร ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (กอ.ปร.) เป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในภาพรวม



มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานฯ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ ระดับปฏิบัติมีคณะกรรมการ 5 คณะ เป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างๆ ของ กอ.ปร. อย่างบูรณาการ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลผู้หลบหนี คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนี คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาผู้หลบหนี คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลคนเข้าเมือง

ส่วนในระยะต่อไป ได้กำหนดให้มีการจัดทำนโยบายรองรับการโยกย้ายถิ่นฐาน และการเคลื่อนย้ายประชากร ทั้งแบบปกติและแบบไม่ปกติภายในประเทศและภูมิภาคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ ในปี 2558

นอกจากนี้ ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคและพื้นที่ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งและพัฒนาศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมือง ศูนย์สารสนเทศแรงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศคนเข้าเมือง และศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับ กอ.รมน. ภาค 1-4 ให้สามารถสนับสนุนการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นปัจจุบัน โดยมีส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงแรงงาน (รง.) กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบตามลำดับ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ฯ กำหนดให้ กอ.รมน. ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และติดตามประเมินผลการดำเนินงานผ่านศูนย์ประสานงานแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับภาค ซึ่งเป็นกลไก กอ.รมน.ระดับภาค และ กอ.รมน.จังหวัด กรุงเทพมหานครเพื่อเสนอต่อ กอ.ปร. ทุก 6 เดือน ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงพิจารณายุทธศาสตร์ฯ ในทุก 2 ปี เพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 สถานการณ์ภายในที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร

3.2.1 ด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และเชื่อมโยงกับต่างประเทศมากขึ้น ขณะที่เริ่มสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันจากการที่ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น

จังหวัดสมุทรสาครมีศักยภาพการผลิตด้านประมงแบบครบวงจรและเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารทะเลที่สำคัญระดับสากล การทำงานบนเรือประมงและกิจการต่อเนื่องจากประมงนั้น ซึ่งมีความต้องการแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมประมงซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ดีติดอันดับต้นๆ ของประเทศไทย ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายกลุ่มแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง สภาพความเป็นจริงปรากฏขบวนการค้ามนุษย์เข้ามาแทรกแซงกลไกดังกล่าว จนกระทั่งสะท้อนออกมาเป็นภาพรวมว่ายิ่งอุตสาหกรรมประมงรุ่งเรืองมากขึ้นเท่าใด การค้ามนุษย์โดยบังคับใช้แรงงานประมงยิ่งเลวร้ายมากขึ้นเพียงนั้น ในขณะเดียวกัน ภาคการประมง อุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของสมุทรสาครเป็นการผลิตที่เป็นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นมากกว่าการใช้เทคโนโลยี เนื่องจากในบางกิจกรรมยังไม่สามารถใช้เครื่องจักรทำงานแทนคนได้ เช่น การแกะกุ้ง การแล่ปลา เป็นต้น ประกอบกับแรงงานไทยไม่นิยมทำงานประเภทนี้ เนื่องจากลักษณะงานมีความยากลำบาก มีช่วงเวลาที่อยู่ในทะเลนาน มีความเครียดสูง เป็นที่มาของการไม่ต้องการทำงานในทะเลของกลุ่มแรงงานไทย จึงเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างยิ่ง

3.2.2 ด้านสังคม จังหวัดสมุทรสาครยังคงประสบปัญหาทางสังคม ถึงแม้จะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาทางสังคมที่มีอยู่เดิมอาจเป็นตัวเร่งให้เกิดผลกระทบกับการอยู่ร่วมกันกับคนไทยในพื้นที่

เกิดทัศนคติชิงชังแบ่งแยก เพราะรู้สึกว่าคุณแรงงานต่างด้าวแย่งชิงการใช้ทรัพยากรไปจากแรงงานต่างด้าวทั้งในระบบและนอกระบบ

ปัญหาด้านสังคมสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลตัวชี้วัดของข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน (จปฐ.) ปี 2554 จำนวน 42 ตัวชี้วัด จังหวัดสมุทรสาครสามารถบรรลุเป้าหมาย จปฐ. จำนวน 35 ตัวชี้วัด โดยยังมีอีก 6 ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมาย และอีก 1 ตัวชี้วัด ที่ไม่มีข้อมูลตัวชี้วัดที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายอยู่ใน 3 หมวด คือ หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย (ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม) มีตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมายจำนวน 3 ตัวชี้วัด คือ ครัวเรือนที่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ครัวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ ครัวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หมวดที่ 5 ปลุกฝังค่านิยม (ประชาชนมีการปลุกฝังค่านิยมไทยให้กับตนเอง เพื่อให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น) มีตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมายจำนวน 2 ตัวชี้วัด คือ ครัวเรือนไม่ติดสุรา คนอายุ 6 ปีขึ้นไป ปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา หมวดที่ 6 ร่วมใจพัฒนา (ประชาชนมีจิตสำนึกและร่วมกันรักษาสีทึ่ของตนเองเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือท้องถิ่น) มีตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมายจำนวน 1 ตัวชี้วัดคือ คนในครัวเรือนร่วมทำกิจกรรมสาธารณะของหมู่บ้าน/ชุมชน สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่มีข้อมูลจำนวน 1 ตัวชี้วัดนั้นอยู่ในหมวดที่ 3 ฝึกฝนการศึกษา (ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการด้านการศึกษา) คือ เด็กจบภาคบังคับ 9 ปี ได้ฝึกอบรบด้านอาชีพ

จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช 2ค) ปี 2554 จังหวัดสมุทรสาครได้จัดลำดับตัวชี้วัดที่มีปัญหาของจังหวัดสมุทรสาครไว้ 10 ลำดับแรก ดังนี้ลำดับที่ 1 การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของชุมชน ลำดับที่ 2 การเรียนรู้โดยชุมชน ลำดับที่ 3 การกีฬา ลำดับที่ 4 คุณภาพของน้ำลำดับที่ 5 คุณภาพของดิน ลำดับที่ 6 การจัดการสภาพสิ่งแวดล้อม ลำดับที่ 7 การมีที่ดินทำกิน ลำดับที่ 8 ความปลอดภัยในการทำงาน ลำดับที่ 9 การใช้ประโยชน์ที่ดิน ลำดับที่ 10 การได้รับการศึกษา

สำหรับประเทศไทยสังคมผู้สูงอายุจะมีประชากรสูงอายุเพิ่มจาก 7 ล้านคนในปัจจุบัน เป็น 16 ล้านคนในปี 2570 ขณะที่ประชากรวัยต่ำกว่า 14 ปี จะลดจาก 14 ล้านคน เหลือ 10 ล้านคน ปัญหาโครงสร้างประชากรส่งผลกระทบต่อภาระการขาดแคลนแรงงาน การที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีก 15 ปีข้างหน้า ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนกำลังคนในอนาคต จังหวัดสมุทรสาครย่อมได้รับผลกระทบในด้านการขาดแคลนแรงงานทั้งทางปริมาณและคุณภาพนี้เช่นกัน ในขณะที่คุณภาพการศึกษามีปัญหาทำให้การเพิ่มผลิตภาพแรงงานทำได้ยาก

ปัจจัยด้านโครงสร้างประชากรของจังหวัดสมุทรสาครที่มีผลกระทบต่อความต้องการแรงงาน คือ แนวโน้มของประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนที่ลดลงอัตราการเกิดที่ผ่านมาของประชากรร้อยละ 1.20 ประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) จำนวน 348,145 คนหรือร้อยละ 74 ของจำนวนประชากรทั้งจังหวัดได้มีการประมาณการว่าอัตราการเกิดในอนาคตจะเพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 0.91 มีอัตราการเกิดต่ำลง ในขณะที่วัยแรงงานมีสัดส่วนค่อนข้างคงที่และวัยสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนคงที่คิดเป็นร้อยละ 64.92 และวัยชราที่มีสัดส่วนสูงขึ้นคิดเป็นร้อยละ 9.16

ในปี 2553 จังหวัดสมุทรสาครมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) เท่ากับ 303,878.1 ล้านบาท เป็นอันดับที่ 6 ของประเทศ (อันดับเดียวกันกับปี 2552 มีมูลค่า GPP เท่ากับ 267,104.2 ล้านบาท) และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว (GPP per capital) เท่ากับ 524,955.9 บาท เป็นอันดับที่ 3* ของประเทศ (รองจากจังหวัดระยองและจังหวัดชลบุรี)

(*อันดับที่มีการเปลี่ยนแปลงจากอันดับที่ 2 เกิดจากการปรับเปลี่ยนวิธีการคำนวณสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคและจังหวัด ณ มูลค่าที่แท้จริง (Real Time) เป็นแบบปริมาณลูกโซ่ หรือ Chain Volume Measures : CVMs เพื่อให้สอดคล้องกับสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) โดยปรับปรุงย้อนหลังและนำเสนอเป็นรายอนุกรมปี พ.ศ. 2538 - 2553)



ตารางที่ 7 : แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว (GPP per capital) ปี 2553 (บาทต่อปี)

จังหวัด		มูลค่าตัวหัว
อันดับที่ 1	ระยอง	1,225,058.0
อันดับที่ 2	ชลบุรี	544,160.0
อันดับที่ 3	สมุทรสาคร	524,956.0
อันดับที่ 4	สมุทรปราการ	501,847.0
อันดับที่ 5	ปราจีนบุรี	487,276.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555

3.2.3 ลูกแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีการรวมสถานประกอบการขนาดเล็ก-ใหญ่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ปริมาณความต้องการกำลังแรงงานสูง จากการประเมินจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งแรงงานที่จดทะเบียนและยังไม่ได้จดทะเบียนประมาณ 3-4 แสนคน สถานการณ์ลูกแรงงานต่างด้าวในแต่ละปี มีแรงงานต่างด้าวมาตลอดลูกในจังหวัดสมุทรสาครอยู่จำนวนมาก ซึ่งยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมดูแลอย่างชัดเจนจากรัฐบาล ทั้งในเรื่องการส่งตัวกลับหรือการคุมกำเนิด ประกอบกับสิทธิทางประกันสังคมได้ให้สิทธิเรื่องการคลอดบุตรแก่คนต่างด้าวที่ทำประกันสังคมไว้ด้วย ประเด็นนี้จึงส่งผลกระทบต่อภาระก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณของรัฐบาลทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข และต่อความมั่นคงจากการเพิ่มของประชากรไร้สัญชาติที่ขาดทิศทางการควบคุม ดังจะเห็นได้จากแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของการตั้งครรภ์ของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ดังนี้

ตารางที่ 8 : แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครที่ตั้งครรภ์

ปี พ.ศ. 2550-2554	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ตรวจสุขภาพ		จำนวนแรงงานต่างด้าวผู้หญิงที่ตั้งครรภ์	
	แรงงานทั้งหมด(คน)	แรงงานผู้หญิง(คน)	จำนวน(คน)	ร้อยละของแรงงานหญิง
2550	72,749	45,331	1,301	2.87
2551	75,454	38,008	935	2.46
2552	155,599	72,622	1,634	2.25
2553	126,830	60,497	2,113	3.49
2554	134,860	60,893	2,503	4.11

ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร

ในการดูแลในเรื่องนี้เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายและพันธกรณีต่างๆ มีการจดทะเบียนลูกแรงงานต่างด้าวเพื่อการทำทะเบียนราษฎร เด็กเหล่านี้จะได้ไม่เสี่ยงต่อการถูกจับและยังได้เข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมตามมาตรการกำหนดรองรับตามกฎหมาย 2 ฉบับ ภายใต้การดูแลพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ว่าด้วยเด็กที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งกำหนดว่า หากเกิดในประเทศไม่ว่าสัญชาติใด ต้องจดทะเบียนรับรองการเกิดไว้

และ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กำหนดให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทย ต้องรับสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ การศึกษาขั้นพื้นฐาน การรักษาพยาบาล เป็นต้นอีกทั้งประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การยูเนสโกและได้ร่วมลงนามให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบในอนุสัญญาดังกล่าว ข้อ 5 (ฉ) ว่าด้วย “สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (5) สิทธิในการได้รับการศึกษาและการฝึกอบรม” บนพื้นฐานของความเชื่อว่าการเลือกปฏิบัติระหว่างมนุษย์ที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ สีผิว และเผ่าพันธุ์กำเนิดเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อความสัมพันธ์ฉันมิตรและสันติภาพระหว่างชาติรวมถึงปฏิบัติดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่สงบสุขและสวัสดิภาพในหมู่ชนรวมถึงความสมานฉันท์ระหว่างผู้ที่อาศัยใกล้เคียงข้างกันแม้แต่ภายในประเทศ

ในขณะนี้ จังหวัดสมุทรสาครมีเด็กที่เป็นลูกแรงงานต่างด้าว ปัจจุบันมีอัตราการเกิดปีละประมาณ 2,000 คน จะได้รับสิทธิเรียนฟรี 15 ปี โดยมีมาตรการขึ้นบัญชีเพื่อดูแลไม่ให้เกิดเหล่านี้ออกจากโรงเรียนไปเป็นแรงงานเด็ก จึงเป็นมาตรการที่ทำให้ประเทศไทยไม่มีปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่กระทบต่อการส่งออกอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การที่แรงงานต่างด้าวยังได้รับสิทธิประกันสังคมกรณีคลอดบุตร ก็อาจเป็นแรงจูงใจให้แรงงานต่างด้าวตั้งครรภ์และคลอดบุตรในประเทศไทยมากขึ้น

การศึกษาของลูกแรงงานต่างด้าวหรือเด็กต่างชาติเพื่อความมั่นคงของสังคมไทย พบว่าเด็กต่างชาติมีอยู่จำนวนมากในประเทศไทย โดยเฉพาะกลุ่มในครอบครัวแรงงานไร้ฝีมือ และเด็กอพยพในศูนย์พักพิงเป็นสถานการณ์ที่จำเป็นต้องได้รับความสนใจอย่างจริงจัง แม้ในปัจจุบันมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายหน่วยงานที่ให้ความสนใจและดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับเด็กต่างชาติ โดยให้การสงเคราะห์เบื้องต้น รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาเด็กในด้านต่างๆ แต่ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายของรัฐที่มีต่อเด็กเหล่านี้ ต้องมีความชัดเจนเพื่อประโยชน์ของเด็กทุกกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเด็กแล้วยังเป็นการป้องกันเด็กไม่ให้ตกไปอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่เหมาะสม หรือถึงขั้นเลวร้ายสำหรับเด็กโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างชาตินอกจากจะเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดกับเด็ก ไม่ให้ลูกหลอกลวงถูกเอารัดเอาเปรียบในอนาคตยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้การเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกันผ่านการศึกษาจะช่วยให้การอยู่ร่วมกันของเด็กต่างชาติในสังคมไทย เป็นไปด้วยความสมานฉันท์อันจะส่งผลต่อความมั่นคงของสังคมไทยต่อไป

ในการนี้รัฐบาลไทยโดยกระทรวงศึกษาธิการได้เปิดโอกาสให้กับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยได้เข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานและส่งเสริมการรับเด็กเข้าโรงเรียนรัฐบาล โดยมีการจัดสรรงบประมาณเรื่องค่าใช้จ่ายต่อคนให้กับโรงเรียน แต่จากปัญหาที่แรงงานต่างด้าวยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนทำให้มีจำนวนเด็กลูกแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏยังมีจำนวนน้อยกว่าความเป็นจริง ประกอบกับยังมีแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้วยังไม่กระตือรือร้นในการส่งบุตรไปโรงเรียน เนื่องจากความยากลำบากในการหาข้อมูลเข้าเรียนและภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเรียน เช่น ค่าเดินทาง เป็นต้น ซึ่งเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนหนังสือ มีโอกาสเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ายมนุษย์และแรงงานเด็กอย่างมาก

อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้ซึ่งจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของเด็กด้อยโอกาสตามที่กำหนดไว้ในนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส พบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องดำเนินการแก้ไขและพัฒนาหลายประการ ได้แก่ การที่ผู้ปฏิบัติยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอันทำให้ยังคงมีปัญหาอยู่ในระดับปฏิบัติ เช่น ในการรับเด็กเข้าเรียน การได้รับค่าใช้จ่ายรายหัว การออกหลักฐานการศึกษา การขออนุญาตออกพื้นที่เพื่อไปศึกษาต่อ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการขาดฐานข้อมูลที่เป็นระบบเกี่ยวกับเด็กต่างด้าว/แรงงานต่างด้าวที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ จึงทำให้ขาด



ข้อมูลที่ชัดเจนและแม่นยำในการวางแผนการจัดการศึกษาและการแก้ปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้องของบิดามารดา ตลอดจนข้อมูลด้านสถานะความเป็นอยู่ของบิดามารดาที่เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่กล้าส่งบุตรหลานเข้าเรียน และปัญหาที่เด็กต้องออกจากโรงเรียนกลางคันเมื่อครอบครัวย้ายแหล่งทำงาน ประกอบกับการจัดการศึกษาสำหรับลูกแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สัญชาติทั้งโดยภาครัฐและนอกภาครัฐส่วนใหญ่ยังขาดคุณภาพและทิศทางที่เหมาะสมในการตอบสนองความต้องการและความด้อยโอกาสของเด็กเหล่านี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่เป็นไปได้ 2 ประการ ประการแรก มาจากการที่รัฐไม่กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอนาคตสถานะของทายาทรุ่นที่สองของแรงงานต่างด้าว จึงทำให้ขาดรูปธรรมชัดเจนในระดับปฏิบัติงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ประการที่สอง มาจากความเข้าใจของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเกี่ยวกับ “คนไทย” และการปลูกฝัง “ความเป็นไทย” ที่ยังผูกติดกับแนวคิดวัฒนธรรมเชิงเดียวหรือ “เอกวัฒนธรรม” ทั้งๆ ที่ความเป็นจริงสังคมไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมการจัดการศึกษาภายใต้ทัศนะ และความเข้าใจดังกล่าวนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนการแบ่งแยกกีดกันต่อบุคคลที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติศาสนาเพศภาวะความสามารถรวมทั้งถิ่นที่อยู่อาศัย

ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาให้มีการจัดการศึกษาในแนวทางวิธีการที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพจะเป็นกลไกสำคัญในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับเด็กเหล่านี้ทั้งในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศการป้องกันปัญหาด้านสาธารณสุขการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและปัญหาอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

3.2.4 ด้านการสาธารณสุข

ซึ่งเป็นประเด็นของ การควบคุมโรค การจำกัดผลกระทบของโรคร้ายแรง การสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัยที่ไม่มีระบบ สิ่งเหล่านี้เป็นภาระงบประมาณการบริการและการรักษาของรัฐบาลไทย ประชากรแรงงานต่างด้าวทั้งที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียนรวมถึงผู้ติดตามทั้งหมดที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทย พบปัญหาต่างๆ มากมาย เป็นกลุ่มที่จะนำโรคติดต่อมาระบาดสู่คนไทย เช่น เอชไอวี โรค มาลาเรีย เป็นต้น

ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข แรงงานต่างด้าวบางส่วน ได้เป็นพาหะนำโรคใหม่ๆ เข้ามาในประเทศไทย ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสอบสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัด และได้รับบัตรประกันสุขภาพและบางส่วนเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และไม่ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สถานะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดหรือการกระจายโรคติดต่อ ที่สำคัญจากรายงานการศึกษาเรื่องความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยปี 2546-2549 โดยสถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและสถาบันวิจัยประชากรและสังคม พบว่า แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้วมีการตรวจพบโรคต่างๆ ดังนี้ มาเลเรีย วัณโรค เหาซาง ไข้เลือดออก โรคเรื้อนและไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้วอาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทย อีกครั้งผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปใน

การดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพการควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์อุปกรณ์เวชภัณฑ์ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตามในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าว จะแบกรับภาระสูงเพราะมีผู้มาใช้บริการมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลตรวจสุขภาพพบโรคในแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร ปี 2550-2554 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9 : แสดงจำนวนการพบโรคจากแรงงานต่างด้าวที่ตรวจสุขภาพในจังหวัดสมุทรสาคร

จำนวนแรงงานต่างด้าว ที่ตรวจสุขภาพในแต่ละปี	โรคที่ตรวจพบ					
	วัณโรค		ซิฟิลิส		เท้าช้าง	
	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
ปี 2550 (72,749 คน)	86	0.12	50	0.07	1	0.001
ปี 2551 (75,454 คน)	112	0.15	42	0.06	2	0.002
ปี 2552 (155,599 คน)	185	0.12	132	0.08	23	0.015
ปี 2553 (126,830 คน)	79	0.06	82	0.07	4	0.003
ปี 2554 (134,860 คน)	284	0.21	120	0.09	32	0.024

ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร

รัฐบาลมีนโยบายการจัดแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมด ที่ได้ขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงานเข้าสู่กระบวนการทำให้ถูกต้องกฎหมาย (Legalization) โดยให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทาง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2553 และผลจากการพิสูจน์สัญชาติ จะทำให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม เสมือนประชาชนไทย แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้าสู่ประกันสังคม ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคมไม่ได้กำหนดให้แรงงานตรวจสุขภาพประจำปีและไม่ได้กำหนดประเภทของโรคที่ต้องตรวจสุขภาพ ซึ่งย่อมส่งผลต่อการควบคุมสถานการณ์โรคต่างๆ ข้างต้น ประกอบกับเมื่อแรงงานต่างด้าวมีหนังสืออนุญาตเดินทางอย่างอิสระแล้ว จะส่งผลกระทบต่อทางสาธารณสุข คือ แรงงานต่างด้าวอาจเป็นพาหะนำโรคติดต่อมาสู่ประชาชนชาวไทย เช่น วัณโรค โรคมาเลเรีย โรคเท้าช้าง โรคไข้เลือดออก ไข้กาฬหลังแอ่น ที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว กลับมาระบาดอีกครั้งหนึ่ง สาเหตุมาจากการไม่ได้รับการตรวจโรคประจำปีเหมือนก่อนและการเดินทางไปมาระหว่างประเทศไทยและประเทศต้นทาง

ผลกระทบด้านสุขภาพสิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัย และที่ทำงานลักษณะการทำงานและสภาพที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวซึ่งอยู่กันอย่างแออัดสิ่งแวดล้อมเน่าเสีย ส่งผลให้มีการแพร่กระจายของโรคได้อย่างรวดเร็วชุมชนที่เป็นแหล่งที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ชุมชนตลาดกิ้ง หรือตลาดกลางสินค้าประเภทอาหารทะเลสด ริมนนพระราม 2 ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร และชุมชนสะพานปลา ถนนวิเชียรโชฎก ตำบลมหาชัย อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งทั้งสองชุมชนมีชาวต่างด้าวโดยเฉพาะพม่าอาศัยอยู่หลายหมื่นคน การจัดระเบียบที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว จึงเป็นมาตรการจัดระเบียบสังคมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจาก



หากปล่อยละเลยให้แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ในชุมชนที่แออัด อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของจังหวัดและประเทศได้

นางอรุณี จิตรปฎิมา รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารระดับสูง เรื่องมาตรการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวกรณีศึกษา : โครงการนำร่องที่อยู่อาศัยแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนสำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2555 ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลพบว่า ขาดระบบการจัดที่อยู่อาศัยให้แรงงานต่างด้าว ไม่มีการกำหนดเป็นกฎข้อบังคับตามกฎหมายให้นายจ้างต้องรับผิดชอบในการจัดที่พักอาศัยฯ มีเพียงคำรับรองในแบบแจ้งค่าของจ้างแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ซึ่งไม่มีผลบังคับทางกฎหมายให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม จึงส่งผลให้การจัดที่อยู่อาศัยให้แรงงานต่างด้าวไม่มีการเตรียมการไว้

ปัจจุบันในจังหวัดสมุทรสาครได้กำหนดให้มีมาตรการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยแรงงานต่างด้าว โดยจัดทำเป็นโครงการนำร่องควบคู่ไปกับผู้ประกอบการให้บริการที่พักอาศัยเอกชนอื่น ที่ดำเนินการอยู่ก่อนหน้านี้แล้วสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยเป็นไปตามกลไกตลาดสำหรับความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องปรากฏว่านายจ้างที่ทางราชการได้ขอความร่วมมือในการสนับสนุนโครงการนำร่องฯ ได้ให้ความร่วมมือแต่ก็ยังเป็นจำนวนไม่มากนัก ประกอบกับที่พักอาศัยในโครงการนำร่องยังอยู่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงาน จึงยังได้รับความสนใจไม่เท่าที่ควร

3.3 คุณภาพแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ทักษะส่งผลกระทบต่อการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน (labor productivity)

ภาวะขาดแคลนแรงงานในปัจจุบัน ทำให้มีแรงกดดันที่จะต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานซึ่งตามกฎหมายอนุญาตให้แรงงานเหล่านี้ทำงานกรรมกรได้นั้น แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) เข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรมประมงก่อสร้าง และภาคบริการประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การใช้แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ทักษะ จะส่งผลกระทบต่อการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน (labor productivity) ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเทียบกับประเทศอื่นๆ ลดลงได้ในระยะยาว

จากการศึกษาโดยธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ (2553), เรื่องจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในอนาคตและความต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสำหรับภาวะสังคมผู้สูงอายุ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จากการศึกษาพบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา ในไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นปีละ 3.6% (อัตราที่คาดการณ์) ซึ่งทำให้คาดว่าจะมีแรงงานต่างด้าวในปี 2572 จำนวน 6 ล้านคน ทั้งนี้แรงงานต่างด้าว 1 คนมีความสามารถเท่ากับแรงงานไทย 0.58 คน มีความเป็นไปได้ที่การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา จะช่วยแก้ไขปัญหาลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จากภาวะสังคมผู้สูงอายุหากแรงงานต่างด้าวเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราที่คาดการณ์ (3.6%ต่อปี) 1.43 เท่าและ 1.28 เท่าในปี 2573 และ 2593 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นดังกล่าวของแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา จะไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากร (GDP Per capita) และการลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวประชากร (GNP per capita) อันเกิดจากภาวะสังคมผู้สูงอายุของไทยในช่วง 40 ปีต่อจากนี้ได้ เนื่องจากความสามารถในการทำงานของแรงงานต่างด้าวต่ำกว่าแรงงานไทย และการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว มีผลทำให้สัดส่วนปัจจัยทุนต่อแรงงานลดต่ำลงรัฐบาลควรพิจารณาปรับโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับภาวะสังคมผู้สูงอายุ และควรกำหนดยุทธศาสตร์การนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการในการใช้แรงงาน (Labor Requirement) ของแต่ละภาคการผลิตและบริการ

จึงควรมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวให้ชัดเจนว่า ไทยจะใช้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เพื่อทำงานแบกหาม เป็นกรรมกรต่อไป หรือจะมีนโยบายยอมรับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในฐานะคนงานที่ได้รับการเชื้อเชิญ (Guest Worker) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย และยินยอมที่จะลงทุนพัฒนาฝีมือ และสร้างมาตรฐานสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทย โดยผ่านการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง การยกระดับฝีมือให้แรงงานเหล่านี้ จะส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานต่างด้าวสูงขึ้น เป็นผลดีต่อผู้ประกอบการ และเศรษฐกิจไทยการวัดมาตรฐานฝีมือแรงงานก็จะช่วยคัดเลือกคนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงาน และเมื่อแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเหล่านี้ผ่านการฝึกอบรมและผ่านเกณฑ์มาตรฐาน

3.4 การไม่มีศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างด้าวและการทุจริต ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการและการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันพบปัญหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐซึ่งจัดเก็บข้อมูลคนต่างด้าว ได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงศึกษาธิการ แต่ละหน่วยจัดเก็บข้อมูลไว้ใช้เฉพาะหน่วยงานของตน ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อใช้อย่างบูรณาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ทำให้มีปัญหาการตรวจสอบติดตามและควบคุมแรงงานต่างด้าว ทำให้การสืบค้นว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย และไม่ถูกกฎหมายมีจำนวนเท่าไร เป็นเรื่องที่ยากลำบากมาก การไม่ทราบแน่ชัดว่าแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเท่าไร และอาศัยอยู่ที่ใดบ้างได้ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีผลกระทบต่อความมั่นคง และเกิดเป็นความกลัวและความหวาดระแวงของประชาชนในที่สุด

การเข้ามาอาศัยของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อหารายได้ ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง จึงค่อนข้างจะเป็นไปได้ยากว่ากลุ่มแรงงานเหล่านี้จะมาก่อความไม่สงบขึ้นในประเทศ การจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนไม่มีผลต่อการได้รับสวัสดิการ หรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หากไม่ได้จดทะเบียนเมื่อเจ็บป่วยก็มีโอกาสได้รับการรักษาพยาบาล หรือหากจดทะเบียนแล้วก็มีโอกาสถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เช่นกัน จึงเป็นสาเหตุให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนลดลงเรื่อยๆ

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาจดทะเบียนลดลง คือ การที่เจ้าหน้าที่รับสินบนซึ่งเป็นการสนับสนุนให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีช่องทางหลีกเลี่ยงในการจดทะเบียนเพราะไม่ได้มาจดทะเบียนก็สามารถทำงานได้ สถานประกอบการส่วนใหญ่ได้มีการสำรองจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงาน หากทราบช่องทางว่าแหล่งอื่นได้ค่าแรงที่สูงกว่า จึงจำเป็นต้องสำรองจำนวนแรงงานไว้เพื่อป้องกันการตรวจสอบ”

อย่างไรก็ตามการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และจัดทำศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างด้าวจะช่วยให้ประโยชน์ในด้านการรักษาความมั่นคง เพื่อให้สามารถประมาณจำนวนของแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่จริงจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาจดทะเบียนรู้แหล่งที่พักพิงสามารถดูแลและควบคุมแรงงานต่างด้าวได้ในระดับหนึ่ง

3.5 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่มีข้อจำกัดต่างๆ

แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน และสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว ได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานและ



กฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงาน ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานแรงงาน รัฐบัญญัติว่าด้วยค่าแรงขั้นต่ำ และรัฐบัญญัติว่าด้วยการรับประกัน การเรียกร้องค่าจ้าง และภายใต้รัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับประกันทางสังคมและกฎหมายอื่น เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการประกันสุขภาพแห่งชาติ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว และรัฐบัญญัติว่าด้วยการประกันค่าสินไหมทดแทนจากอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม เมื่อแรงงานต่างด้าวถูกละเมิดสิทธิ จะได้รับสิทธิดังกล่าวคืนมาตามขั้นตอนการเยียวยาสิทธิ

โดยหลักแล้วเมื่อแรงงานต่างชาติได้ลงทะเบียนถูกต้องแล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานไทยด้วย แต่ตามรายงานของคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ เช่น สภาพการจ้างที่ไม่เป็นไปตาม พรบ.คุ้มครองแรงงาน 2541 คือ การไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงานเกินกว่ากฎหมายกำหนด มีการจ่ายค่าจ้างล่าช้า และปัญหาเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่นายจ้างยึดบัตรประจำตัวของแรงงานไว้ ทำให้แรงงานอาจถูกจับกุมได้ ที่ทำเช่นนี้ เพื่อเป็นข้อต่อรองทำให้นายจ้างควบคุมลูกจ้างได้ และยังมีปัญหาการที่แรงงานถูกแยกให้โดดเดี่ยว เช่น การจำกัดที่อยู่และจำกัดการติดต่อ ทำให้แรงงานไม่สามารถสื่อสารกับญาติหรือเพื่อนแรงงานได้เลย สาเหตุของปัญหาที่แรงงานต่างด้าวเข้าไม่ถึงสิทธิต่างๆ มาจากหลายปัจจัย ได้แก่ การขาดความชัดเจนในการจัดการนโยบายแรงงานต่างด้าวของกระทรวงแรงงาน การขาดการบูรณาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน การเข้าถึงสวัสดิการ สิทธิ และการช่วยเหลือแรงงานยังมีปัญหา

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแรงงานต่างด้าวไม่กล้าใช้สิทธิตามกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องหลบหนีจากนายจ้างเดิมไปอยู่กับนายจ้างรายใหม่ ที่ให้ค่าจ้างและสวัสดิการดีกว่าโดยไม่มีการแจ้งย้ายหรือเปลี่ยนนายจ้าง หรือไม่ขออนุญาตออกนอกเขตท้องที่ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบ และยากต่อการควบคุม นอกจากนี้กรณีแรงงานต่างด้าวถูกเลิกจ้างเนื่องจากนายจ้างตายหรือเลิกกิจการ หนีนายจ้างเนื่องจากถูกนายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จำเป็นต้องหานายจ้างรายใหม่ แต่ปรากฏว่ากรมการจัดหางานและภาคเอกชนก็ไม่มีอำนาจในการหานายจ้าง หรือหางานให้คนต่างกับแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดหางานให้คนต่างด้าวทำ

แรงงานต่างด้าวนอกระบบประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้คำว่าว่า นายจ้างกับลูกจ้าง โดยที่ไม่ระบุสัญชาติก็ย่อมหมายความว่ารวมถึงทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว ตามประกาศสำนักงานประกันสังคมเรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติลงวันที่ 8 ตุลาคม 2553 กำหนดว่าจะยกเว้นไม่ขึ้นทะเบียนกรณีเป็นลูกจ้างของกิจการ ดังนี้

1. กิจกรรมเพาะปลูกประมงป่าไม้และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
2. กิจกรรมนายจ้างจ้างลูกจ้างไว้เพื่องานอันมีลักษณะครั้งคราวเป็นการจรหรืองานตามฤดูกาล
3. นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
4. เป็นลูกจ้างที่ประกอบการค้าแร่หรือแผงลอย
5. เป็นลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

ข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มดังกล่าว ยังขาดการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอยู่ อย่างเช่นในกรณีเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2551 ศาลแรงงานกลาง (สมุทรสาคร) พิพากษาคัดสินให้เจ้าของกิจการเรือประมงประภาสนาวิริบผิดชำระค่าชดเชยและค่าเสียหายให้แก่ครอบครัวลูกเรือต่างด้าวผู้เสียชีวิตระหว่างออกเรือไปจับปลานอกน่านน้ำไทยจำนวน 38 คน เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 4.9 ล้านบาท ซึ่งการเสียชีวิตของลูกเรือในครั้งนี้ นับเป็นเหตุการณ์ที่ได้รับความสนใจจากทั่วโลก เนื่องจากประเด็นข้อพิพาทมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและนโยบายคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ลูกเรือประมงต่างด้าวเหล่านี้ได้รับการว่าจ้างจากไต่กงในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นที่น่าสังเกตว่า ลูกเรือประมงต่างด้าวที่เสียชีวิตในเหตุการณ์ครั้งนี้เกือบทั้งหมดเป็นลูกเรือชาวพม่า และส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารอนุญาตทำงานที่ถูกกฎหมาย จากผลการตัดสินคดีในครั้งนี้แม้จะนับเป็นชัยชนะที่สำคัญทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของลูกเรือประมงต่างด้าว ในทางกลับกัน ก็กลับสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องในการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวในจังหวัดที่มีประชากรต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอย่างจังหวัดสมุทรสาคร จากข้อมูลรายงานของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร ที่ระบุว่า มีผู้ประกอบการในจังหวัดได้แจ้งความต้องการจ้างแรงงานสูง แต่กลับมีแรงงานต่างด้าวแจ้งความขออนุญาตทำงานเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าอยู่เป็นจำนวนมาก ตัวเลขส่วนต่างนี้สะท้อนให้เห็นถึงจำนวนแรงงานที่ยังขาดแคลนอยู่มาก และยังสามารถคาดเดาได้อีกว่า ตำแหน่งงานที่ขาดแคลนนั้นได้ถูกชดเชยโดยการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

ประกอบกับมีกรณีที่มีการแสดงความห่วงใยของระดับผู้นำประเทศต่อปัญหาการคุ้มครองสวัสดิภาพของแรงงานพม่า เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม นางองซาน ซูจี หัวหน้าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยพม่า (เอ็นแอลดี) เข้าพบ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรี โดยนางอง ซาน ซู จี แสดงความเป็นห่วงคุณภาพชีวิตของแรงงานพม่าในไทย หลังจากลงพื้นที่ตลาดมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าแรงงานพม่าไม่ค่อยได้รับการดูแลเอาใจใส่ ไม่มีการชดเชยเรื่องการประกันอุบัติเหตุ รวมทั้งแรงงานพม่ายังขาดความรู้เรื่องกฎหมายไทย นอกจากนี้ยังขอให้รัฐบาลไทยช่วยยกระดับการศึกษาของเยาวชนผู้ลี้ภัยในศูนย์พักพิงด้วย

หรือจากการสัมมนา “การใช้แรงงานในสถานประกอบการในธุรกิจประมงและต่อเนื่องประมง” เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 นายพันธ์เทพ ศรีวนิชย์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครได้กล่าวว่าการประชุมผู้ประกอบการอาหารและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล เป็นกิจกรรมที่จังหวัดสมุทรสาครให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากยังคงมีปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว และการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมายเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่หนาแน่นด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะกิจการแปรรูปถนอมอาหารและต่อเนื่องประมง ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก ทำให้มีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน



ส่งผลให้สถานประกอบการหลายแห่งหันมาใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย การใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวมถึงการใช้แรงงานในลักษณะต่างๆ ที่เข้าข่ายเป็นการค้ามนุษย์ที่มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือของจังหวัดและประเทศและมีผลกระทบโดยตรงต่อการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ประสบปัญหาการกีดกันทางการค้ามาแล้วจากการที่ต่างประเทศได้มีการกีดกันสินค้าอาหารทะเลแปรรูปของไทย โดยเฉพาะสินค้าประเภท “กุ้ง”

บทที่ 5

ทิศทางแผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร 5 ปี

พ.ศ. 2555-2559

แนวคิดในการจัดทำวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์แผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร นอกจากการเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว และบริบทของโลกกับการปรับตัวของประเทศไทย ตลอดจนความสอดคล้องกับแผนแม่บทแรงงานแห่งชาติ (พ.ศ. 2555-2559) และนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ผลจากการประเมินสถานะแวดล้อมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครแล้ว ยังประกอบด้วยแนวคิดหลักดังต่อไปนี้

1. แนวคิดหลักที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์แผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร

เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร สามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องใช้แนวคิดที่เป็นหลักปรัชญาและอุดมคติเพื่อนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์แผนแม่บทบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร 3 ประการ ได้แก่

1.1 แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-State Security) เป็นแนวคิดที่มุ่งธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (State Sovereignty) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ในประเด็นที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ รัฐจึงต้องมีการควบคุมชายแดนเพื่อธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย แนวคิดการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐชาติ รัฐบาลได้ดำเนินการโดยแยกระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2539-2543 เป็นการดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นคร่าวๆ ไปและในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ได้ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องถึง 22 หน่วยงาน ซึ่งแรงงานจากประเทศพม่าเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนมากที่สุดและส่วนใหญ่เป็นการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้จึงเป็นในลักษณะการขยายต่อจากนโยบายด้านความมั่นคงแห่งรัฐชาติที่เป็นนโยบายแม่บทควบคุมไปกับการคำนึงถึงประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจให้สามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้ สาระสำคัญของนโยบายจึงเน้นในการป้องกันปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง และการจัดระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมายป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่จากแนวคิดดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงมีการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติแต่ระบบดังกล่าวกลับสร้างผลกระทบเชิงลบต่อแรงงานข้ามชาติ เช่น การที่นายจ้างชำระเงินการขึ้นทะเบียนและการประกันสุขภาพให้ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติล่วงหน้า และให้ทำงานเพื่อทดแทนเงินจำนวนดังกล่าวเกินจริงและเกิดปัญหาในการการกำกับและติดตามระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้เกิดช่องว่างให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติในหลายรูปแบบ อาทิ การเรียกรับสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ “เจ้าที่” บางคนยังจับกุมแรงงานแม้ว่าจะมีใบอนุญาตทำงานถูกต้อง ด้วยความกลัวไม่ได้ทำงานในเมืองไทยก็จ่ายเงินแก่เจ้าหน้าที่ เพราะรัฐบาลไม่มีมาตรการที่ดีพอ”



แต่อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ปัจจุบัน แนวคิดในมิติความมั่นคงแห่งรัฐชาติได้ผนวกกระแสของสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ด้วยซึ่งเป็นผลจากแรงกระตุ้นจากโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ผูกติดกับกระแสการค้าเสรีนิยม ที่จะกลายเป็นเงื่อนไขในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐของประเทศไทยกับนานาประเทศ ที่ซึ่งประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนจะกลายเป็นประเด็นเชิงการค้า เช่น การคว่ำบาตรทางการค้า หรือการสร้างเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นอุปสรรคต่างๆ ซึ่งจะกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย อย่างไรก็ตามในด้านการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐในระดับพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศพม่า หรือประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ รัฐบาลไทยยังเน้นการจัดระเบียบความมั่นคงพื้นที่แนวชายแดนในมิติพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคง ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนผ่านการกลายเป็นภูมิภาคเดียวกัน (Regionalization) ของประชาคมอาเซียนที่มุ่งการพัฒนาโดยใช้ฐานกำลังแรงงานเดียวกัน

1.2 แนวคิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ซึ่งในมิติความมั่นคงทางสังคมนั้นมีฐานคิดที่มุ่งให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ภายในชุมชนควบคู่ไปกับรัฐบาลส่วนกลางแต่ปรับแนวทางหรือวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทชุมชนท้องถิ่นทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งแต่ชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรทางสังคมที่มีฐานรากมาจากคนในชุมชน (Member-based Organization :MBO's) ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มามีบทบาทในการขับเคลื่อนชุมชน โดยอาศัยการสร้างกฎเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติร่วมกันขึ้นมาคู่กับการใช้จารีตที่มีอยู่เดิมในชุมชนท้องถิ่นเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนอย่างเป็นระบบระเบียบซึ่งในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้องค์กรทางสังคมที่รวมตัวกันขึ้นมาเป็นกลุ่มประชาสังคมซึ่งประกอบด้วยภาครัฐในพื้นที่ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นภาคเอกชน ในฐานะผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวและประชาชน ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักการและวิธีปฏิบัติในการสร้างความยั่งยืน สำหรับการอาศัยแรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย และสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นด้วย ในฐานะเป็นพื้นที่รองรับแรงงานข้ามชาติ ที่มีอาชญากรรมและผลกระทบภายนอกที่เกิดการเข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพในพื้นที่ชุมชน

1.3 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เป็นแนวคิดในการสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานเหล่านั้น อย่างเคารพในมิติความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในด้านสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นแนวคิดที่เพิ่งจุดเริ่มต้นใน ปี ค.ศ. 1994 ในรายงาน “Human Development Report on Human Security” ของแผนงานพัฒนาองค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ที่เสนอโดย MahbubulHaq โดยเจตนาของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ คือ การให้มีอิสระจากความต้องการและความกลัวสำหรับความมั่นคงมนุษย์นั้น มุ่งพัฒนาให้เกิดการนำความมั่นคงมนุษย์มาอยู่ในบริบทของสิทธิมนุษยชน โดยทำให้เห็นว่าความมั่นคงของบุคคลประเทศและระหว่างประเทศต้องการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิมนุษยชนช่วยแก้ไขความขัดแย้ง และสร้างสันติภาพ ในขณะที่ความมั่นคงมนุษย์ก็ช่วยเสริมความเข้มแข็งแก่สิทธิมนุษยชนในหลายด้าน เช่น ช่วยลดแรงกดดันที่มากเกินไปของรัฐต่อสิทธิต่างๆ โดยอ้างความมั่นคงแห่งชาตรวมทั้งการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจและความมั่นคงมนุษย์ ยังช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันในส่วนของการพัฒนามนุษย์ซึ่งมีแก่นอยู่ที่ความยั่งยืน และการพึ่งตนเองได้เป็นสิ่งที่จะต้องยึดถือเป็นใจกลางในการสร้างความมั่นคงมนุษย์ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมั่นคงทั้งด้านกายภาพและด้านจิตใจด้วย

จากแนวคิดความมั่นคงทั้งสามแนวคิดข้างต้น จะเป็นฐานในการบูรณาการแนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อนำไปพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ที่พึงจะเป็นที่จะเป็นฐานในการกำหนดหลักการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ดังแนวทางที่บูรณาการแล้วดังต่อไปนี้

1.3.1 แนวทางการบริหารจัดการแรงงานที่สร้างความมั่นคงแห่งรัฐ โดยสอดคล้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีของประชาคมอาเซียน และตระหนักคุณค่าความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติในด้านสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินั้น ควรมุ่งรักษาอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ แต่ในการรักษาอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้นก็ต้องคำนึงถึงความร่วมมือในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยเฉพาะด้านการพัฒนาแรงงาน เพื่อให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายการทำงานได้อย่างเสรีภายในประชาคม เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันร่วมของประชาคมอาเซียน และพึงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในฐานะที่เป็นมนุษย์มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรีเสมอกันจึงไม่อาจละเมิดได้ แม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะมีความแตกต่างในด้านเชื้อชาติภาษาและวัฒนธรรม

1.3.2 แนวทางการบริหารจัดการแรงงานที่สร้างความมั่นคงทางสังคม โดยให้ภาครัฐและภาคประชาสังคมในระดับชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นมีลักษณะทางกายภาพและทางสังคมแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และในฐานะที่เป็นพื้นที่รองรับแรงงานต่างด้าวซึ่งทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่นทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม ตลอดจนแรงงานต่างด้าวก็ต้องสร้างระเบียบและกฎเกณฑ์เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติควบคู่กับกฎหมายและนโยบายหลักของรัฐบาล เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของนโยบายของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการปรับเปลี่ยนเชิงสร้างสรรค์ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ในแต่ละชุมชนประสบแตกต่างกันออกไป โดยรัฐก็ต้องกระจายอำนาจที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐให้ภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวด้วย

1.3.3 แนวทางการบริหารจัดการที่อาศัยกลไกของชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการ เพื่อรองรับกับความเป็นพหุวัฒนธรรม เนื่องจากการขยายตัวของเสรีนิยม ทำให้เกิดความไร้พรมแดนทั้งในเชิงเศรษฐกิจการเมืองสังคม และวัฒนธรรมการข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural) โดยเฉพาะในบริบทชุมชนท้องถิ่นของไทยที่มีวัฒนธรรมย่อย (Sub-Culture) ที่เฉพาะและแตกต่างกันออกไป และเมื่อมีวัฒนธรรมใหม่เคลื่อนย้ายเข้ามาพร้อมกับแรงงานต่างด้าวที่มีความหลากหลายวัฒนธรรมจึงย่อม อาจนำไปสู่การปะทะเชิงวัฒนธรรมได้ การปฏิเสธวัฒนธรรมของแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นวัฒนธรรมรองในชุมชนคนไทยซึ่งความรู้สึกถึงความแตกต่างเชิงชาติพันธุ์และวัฒนธรรมอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและนำมาซึ่งปัญหาสังคมด้านอื่นๆ ตามมา ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นโดยภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ต้องสามารถที่สร้างกลไกการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยเอื้อต่อดำรงอยู่ของวัฒนธรรมของแรงงานต่างด้าว และมุ่งสู่การสร้างโครงสร้างของระบบสังคมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้วัฒนธรรมที่มีความหลากหลายดำรงอยู่ได้ในเชิงสร้างสรรค์



2. วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน และประเมินสถานะแวดล้อมของจังหวัดสมุทรสาครในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประกอบกับแนวคิดความมั่นคงทั้งสามแนวคิด และแนวทางที่บูรณาการแล้วข้างต้น มาเป็นฐานในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. 2555-2559 ในขอบเขตที่จังหวัดสมุทรสาครสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

2.1 วิสัยทัศน์

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ในระยะ 5 ปี 2555-2559 มุ่งไปสู่การแก้ไข ปัญหาและพัฒนาแรงงานต่างด้าวอย่างเบ็ดเสร็จ ดังนี้

“ศูนย์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพสูง โดยการจัดระบบการใช้แรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องกฎหมาย ค้ำครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน และให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์กับประชาชนในจังหวัดสมุทรสาคร (สมุทรสาครโมเดล)”

2.2 พันธกิจ

- 2.2.1 พัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงาน ต่างด้าวให้มุ่งไปสู่การใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย
- 2.2.2 พัฒนาแรงงานต่างด้าวให้มีความสามารถตามมาตรฐานการผลิต
- 2.2.3 พัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน
- 2.2.4 บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์กับประชาชนในจังหวัดสมุทรสาคร
- 2.2.5 เสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคีและภาคส่วน

2.3 ประเด็นยุทธศาสตร์

- ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญ ดังต่อไปนี้
- 2.3.1 ยุทธศาสตร์การจัดการระบบบริหารแรงงานต่างด้าวให้มุ่งไปสู่การใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย
 - 2.3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพแรงงานต่างด้าวให้มีความสามารถตามมาตรฐานการผลิต
 - 2.3.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน
 - 2.3.4 ยุทธศาสตร์สมานฉันท์ชุมชนแรงงานต่างด้าวกับชุมชนไทย
 - 2.3.5 ยุทธศาสตร์การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

2.4 ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์และโครงการ

2.4.1 ยุทธศาสตร์การจัดการระบบบริหารแรงงานต่างด้าวให้มุ่งไปสู่การใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องกฎหมาย

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นเอกภาพ ในลักษณะบูรณาการทั้งส่วนราชการและภาคเอกชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ	1.1 โครงการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีสิทธิภาพสูง	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สำนักงานจัดหางานจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
2. การจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในระดับจังหวัด สมุทรสาครที่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้	2.1 โครงการจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในระดับจังหวัด สมุทรสาคร	-ที่ทำการปกครองจังหวัด/อำเภอ -สำนักงานจัดหางานจังหวัด -สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด -สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด -สำนักงานประกันสังคมจังหวัด -สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สถานีตำรวจภูธรจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
3. การให้บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยการจัดทำระบบคอมพิวเตอร์ในการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และรับจดทะเบียนกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าว	3.1 โครงการจัดตั้งศูนย์ให้บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)	-สำนักงานจัดหางานจังหวัด -ที่ทำการปกครองจังหวัด/อำเภอ -สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด -สำนักงานประกันสังคมจังหวัด



กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
4. การปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง โดยการให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำแผนบูรณาการตรวจสอบการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาครและพื้นที่เกี่ยวข้องร่วมกัน	4.1 โครงการจัดตั้งศูนย์ปราบปรามจับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน (ศป.รต.) ระดับจังหวัด	-คณะทำงานตรวจสอบปราบปรามการจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานและกระบวนการค้ามนุษย์คณะที่ 2 (ภาคกลาง) -สถานีตำรวจภูธรจังหวัด
	4.2 โครงการการตรวจตราเรือประมงเมื่ออยู่ในทะเล และการตรวจตราเรือประมงก่อนออกทะเล	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สำนักงานจัดหางานจังหวัด -ตำรวจน้ำ -หน่วยงานสังกัดกองทัพเรือ
5. การส่งเสริมสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการโดยให้คำนึงถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	5.1 โครงการประชาสัมพันธ์รณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยการใช้สื่อวิทยุ โทรทัศน์	-สำนักงานจัดหางานจังหวัด -สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สำนักงานประกันสังคมจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สำนักงานแรงงานจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด -สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด (ควรเพิ่มเป็นหน่วยงานหลัก)
6. การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหารกำกับดูแลตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อตรวจสอบการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำงาน	6.1 โครงการเพิ่มจำนวนผู้ตรวจแรงงานและตรวจตราสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวโดยประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อจัดอาสาสมัครผู้ช่วยตรวจแรงงานให้ทำหน้าที่รายงานเรื่องการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำงาน	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน

2.4.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพแรงงานต่างด้าวให้มีความสามารถตามมาตรฐานการผลิต

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งคนไทยและต่างด้าวเพื่อเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน (Labor productivity) หรือปริมาณของผลผลิตต่อแรงงาน เพื่อป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงาน	1.1 โครงการการพัฒนาฝีมือแรงงานทดสอบและวัดความสามารถที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้าง	-สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงาน -สภาหอการค้า -สภาอุตสาหกรรม

2.4.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การวางแผนครอบครัวแรงงานต่างด้าว	1.1 โครงการส่งเสริมการวางแผนครอบครัวให้แรงงานต่างด้าว	-สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน
2. การสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการโดยให้คำนึงถึงผลกระทบการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว	2.1 โครงการรณรงค์การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -สภาหอการค้าจังหวัด -สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
3. การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหารกำกับดูแลตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อตรวจสอบการให้ความคุ้มครองสภาพการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล	3.1 โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอาสาสมัครให้สามารถช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตในจังหวัดสมุทรสาคร	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน
	3.2 โครงการส่งเสริมอาสาสมัครผู้ช่วยตรวจแรงงานให้ทำหน้าที่รายงานเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว	-สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด -องค์กรพัฒนาเอกชน
	3.3 โครงการสนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย	-สำนักงานแรงงานจังหวัด -สภาหอการค้า -สภาอุตสาหกรรม



2.4.4. ยุทธศาสตร์การสมานฉันท์ชุมชนแรงงานต่างด้าวกับชุมชนไทย

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การมวชนสัมพันธ์และประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในการจัดระเบียบชุมชนเพื่อลดปัญหาความหวาดกลัวแรงงานต่างด้าว (xenophobia) และปัญหาอาชญากรรมระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกันเองและระหว่างแรงงานต่างด้าวกับครอบครัวคนไทย	1.1 สำรวจและจัดทำข้อมูลรายละเอียดที่ตั้งชุมชนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร	-กอ.รมน.จังหวัด -สำนักงานปกครองจังหวัด -องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2.การส่งเสริมกิจกรรมชุมชนระหว่างแรงงานต่างด้าวและชุมชนคนไทย	2.1 โครงการจัดกิจกรรมเชิงวัฒนธรรม การละเล่นกีฬา งานทำบุญทางศาสนา งานประเพณี	-สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด -สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

2.4.5. ยุทธศาสตร์การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

กลยุทธ์	โครงการ	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
1. การเร่งปรับโครงสร้างภาคการผลิตของจังหวัดสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีฝีมือ ปรับโครงสร้างกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นไปใช้ทุนในรูปเครื่องจักรและเทคโนโลยีทดแทนมากขึ้น	1.1 โครงการส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตของจังหวัดสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีแทนคน	-สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด -สภาหอการค้า -สภาอุตสาหกรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555-2559). กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก, 2555.

กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2555-2558 กระทรวงแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด
บางกอกบล็อก, 2555.

กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนและงบประมาณ. อาชญากรรมที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว ศึกษากรณีจังหวัด
สมุทรสาครและระนอง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2544.

ศธา จารุเศรณี, พลโท., การศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสงครามและ
จังหวัดสมุทรสาคร”, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2547.

ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, ดร., และสรวิศ ไพฑูรย์พงษ์, ดร., สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โครงการ
ศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนาากำลังคนในระดับกลุ่มจังหวัดและ
กรุงเทพมหานคร, รายงานฉบับย่อเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ 2555

ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ. จำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในอนาคต และความ
ต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสำหรับภาวะสังคมผู้สูงอายุ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.

นพมาศ ใจมั่น. การนำยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานสู่การปฏิบัติ ศึกษากรณี: ยุทธศาสตร์การจัดระบบบริหาร
จัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร (ผลงานวิชาการ 9ชช.). สำนักงานประกันสังคม, 2549.

เฟื่องฟ้า ปัญญา, การจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและกิจการประมงต่อเนื่องในจังหวัดสมุทรสาคร,
2547.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ รศ.ดร. รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันกับแรงงาน
ต่างด้าว:กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร, คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภา, มิถุนายน 2548

รัชณี ศิริชัยเอกวัฒน์ . การวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย กรณีศึกษา :
จังหวัดสมุทรสาคร, 2551.



รายงานการศึกษา. เรื่อง **ความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยปี 2546-2549** โดยสถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม

ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, **โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไขผลการศึกษาสภาพการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2554.**

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, **โครงการนำยุทธศาสตร์จังหวัดสมุทรสาคร ระยะเวลา 20 ปีสู่การปฏิบัติ, 2555.**

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, **ยุทธศาสตร์จังหวัดสมุทรสาคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2555-2574), กันยายน 2554.**

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. สำนักงาน ก.พ. เรื่อง **มาตรการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวกรณีศึกษา : โครงการนำร่องที่อยู่อาศัยแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร, 2555**

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง, 2550**

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **โครงการศึกษาความพร้อมของกำลังคนเพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้า 9 สาขาตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, 2555**

สมพงษ์ สระแก้ว. **แนวทางการแก้ไขปัญหาสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างด้าวสมุทรสาคร, 2544.**

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร. **“สรุปผลการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร”.** 19 มกราคม 2555

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร. **สถานการณ์แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร ไตรมาส 2 ปี 2555 (เมษายน-มิถุนายน 2555),** <http://samutsakhon.mol.go.th>

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร. เอกสารประกอบการประชุม **“การจัดทำแผนพัฒนาด้านแรงงานเชิงบูรณาการจังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. 2555-2558”.** ศาลากลางจังหวัดสมุทรสาคร, วันที่ 24 กรกฎาคม 2555.

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร. เอกสารประกอบการประชุม **“สรุปข้อมูลการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ตามมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการจังหวัดสมุทรสาคร,** วันที่ 19 มกราคม 2555.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **การศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ, 2553.**



สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร. จำนวนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครที่ติดเชื้อ ปี พ.ศ. 2550-2554.

สำนักแรงงานระหว่างประเทศ. โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง, การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย - งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง เล่มหนึ่ง. กรุงเทพมหานคร, 2549.

สุริยะ ประสาทบัณฑิต. โครงการวิจัย เรื่อง ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551.

อภิชาติ ประสพรัตน์. ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย : ศึกษากรณี อุตสาหกรรมประมงในจังหวัดสมุทรสาคร, 2544.

อารุณี จิตรปฏีมา. “เอกสารผลงานหมายเลข 1 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” ศึกษากรณี : จังหวัดสมุทรสาคร, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม 2555.

อารุณี จิตรปฏีมา. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล “หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 75”.

อารุณี จิตรปฏีมา. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล “หลักสูตรนักบริหารระดับสูง” เรื่อง มาตรการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว กรณีศึกษา : โครงการนำร่องที่อยู่อาศัยแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร, สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2555.

<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-13189103> สืบค้น 9 มิถุนายน 2555

www.abacpolldata.au.edu สืบค้นวันที่ 25 เมษายน 2553

www.thai-aec.com สืบค้น วันที่ 9 กรกฎาคม 2555

ร้องช่วยแรงงานประมงต่างด้าวถูกละเมิดสิทธิ ‘ทำงานเยี่ยงทาส-ถูกทรมาน-ฆ่าตายกลางทะเล’ โดย ASTV ผู้จัดการออนไลน์ 2 พฤษภาคม 2554 11:20 น. สืบค้น 9 มิถุนายน 2555

ภาษาอังกฤษ

Raks Thai Foundation. 2003. *Tangled Nets: The Vulnerability of Migrant Fishermen and Related populations in Thailand*.

Bangkok: Raks Thai Foundation and The Rockefeller Foundation



อ้างอิงข้อมูลจาก

บันทึกการประชุม. “คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในจังหวัดสมุทรสาคร”
วันจันทร์ที่ 23 มกราคม 2555 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุม 401 ศาลาจังหวัดสมุทรสาคร

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ "การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว : สิทธิในค่าตอบแทนการทำงาน" พฤษภาคม 2555 โดย นายนรา รัตนรุจ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

เอกสารสรุป เรื่อง การทบทวนมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ จังหวัดสมุทรสาคร 8 ด้าน. สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร.



คณะที่ปรึกษา

คณะที่ปรึกษา

- | | |
|-----------------------------------|-----------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา | หัวหน้าโครงการฯ |
| 2. อาจารย์ฉัตรมงคล แนนหนา | ผู้เชี่ยวชาญ |
| 3. นายสนิท จรอนันต์ | ผู้เชี่ยวชาญ |
| 4. นายนันทวัชร สุพัฒนานนท์ | ผู้เชี่ยวชาญ |
| 5. นางสาวจินตนา เนตรทัศน์ | ผู้เชี่ยวชาญ |
| 6. นายชาวิวัฒน์ ศรีแก้ว | ผู้เชี่ยวชาญ |
| 7. นางสาวสุกัญญา อามีน | ผู้เชี่ยวชาญ |

ผู้ประสานงานและเจ้าหน้าที่โครงการ

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| 8. นายธงชัย ไตรรักตระกูล | ผู้จัดการโครงการ |
| 9. นางสาวณิชาคุณ ลิภา | เจ้าหน้าที่โครงการ |