



นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว  
ในประเทศไทย : ปัญหาผลกระทบและข้อเสนอแนะ

นายคณิต คำนวนผล

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2563

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ปัญหาผลกระทบ  
และข้อเสนอแนะ

โดย

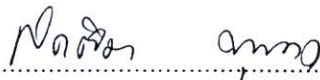
นายคณิต คำนวนผล

รหัสประจำตัว 63-12-10


สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว  
ในประเทศไทย : ปัญหาผลกระทบและข้อเสนอแนะ

อาจารย์ที่ปรึกษา :

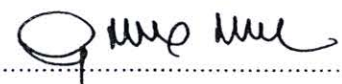
  
.....  
(อาจารย์กิตติมา บุนนาค)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :

  
.....  
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12

  
.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นายคณิต คำนวนผล  
 นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหาร  
 ระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย :  
 ปัญหาผลกระทบและข้อเสนอแนะ
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์กิตติมา บุณนาค
- อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ

จากการศึกษาเรื่อง “นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ปัญหาผลกระทบและข้อเสนอแนะ” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้เพื่อศึกษารูปแบบนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พร้อมวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย โดยจัดทำข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเสนอต่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร การศึกษาฉบับนี้ ผู้ศึกษาดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) หมายถึง การศึกษาเอกสาร งานวิจัยหรือบทวิเคราะห์ต่าง ๆ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน และกลุ่มที่ 2 ธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว จำนวน 3 บริษัท ผู้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่มีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลแบบทฤษฎีด้วยนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ส่วนข้อมูลทฤษฎีที่ได้รับจากการสัมภาษณ์นำมาวิเคราะห์แบบคำต่อคำ (Word by Word) เพื่อพิจารณาข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์อย่างรอบคอบ ครบถ้วน

จากการศึกษาด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) พบว่า นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคซึ่งการแก้ปัญหาส่วนใหญ่มุ่งเน้นการจัดการแก้ไขปัญหาการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ภายหลังประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้แรงงานบางประเภทขาดแคลนจึงต้องนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ รัฐจึงดำเนินนโยบายจัดระเบียบ

การป้องกันการคุ้มครอง การเยียวยาและการใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม การจัดการแรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดสภาพปัญหาอย่างมีนัยสำคัญ 3 ประการ คือ 1) แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะโดยเฉพาะการสาธารณสุข 2) ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา เมียนมาร์ และลาวอาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยอาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่และเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว 3) การใช้แรงงานต่างด้าวอาจส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานเข้มข้น

ผู้ศึกษานำข้อค้นพบที่ได้รับจากการทบทวนเอกสารมากำหนดเป็นข้อคำถามดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อหาข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มกรรมาธิการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร สรุปลสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็น แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะโดยเฉพาะการสาธารณสุข รัฐควรจัดตั้งกองทุนที่ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ กำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้สิทธิการรักษาพยาบาลแบบซื้อประกันสุขภาพจากรัฐหรือเอกชนเท่านั้น จึงสามารถรับจ้างแรงงานในประเทศไทยได้ โดยเร่งรัดให้ตรากฎหมาย “ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. ....” และพัฒนาระบบอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) ส่วนกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว

ประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับประเทศต้นทางกำหนดนโยบายการนำแรงงานจาก “คนชายขอบ” ที่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย รวมถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย เข้ามาเป็นแรงงานแทนแรงงานต่างด้าวในประเทศอย่างเร่งด่วน กำหนดนโยบายการนำแรงงานจาก “คนชายขอบ” ที่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย รวมถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย เข้ามาเป็นแรงงานแทนแรงงานต่างด้าวในประเทศอย่างเร่งด่วน

ประเด็นการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์ รัฐบาลควรกำหนดนโยบายหรือมาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยีและองค์ความรู้เข้ามาพัฒนา

ระดับเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทย พร้อมด้วยการลงทุนยกระดับแรงงานฝีมือไทย  
ปรับโครงสร้างการจ้างงานไปสู่ภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็น แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะโดยเฉพาะ  
การสาธารณสุข จัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกำหนดให้แรงงานที่จะเดินทางเข้ามาทำงาน  
ในประเทศไทยต้องได้รับการตรวจสอบสุขภาพจากประเทศต้นทางก่อนเดินทางเข้ามาประเทศไทย  
และได้รับผลการตรวจสอบสุขภาพจากสถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยรับรอง

ประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับประเทศต้นทางรัฐบาลไทย  
ควรดำเนินนโยบายด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เนื่องจาก  
รัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดส่งแรงงานมาประเทศไทย ไม่มี  
การสนับสนุนในด้านใดเลยปล่อยให้เป็นที่ของบริษัทจัดหางานดำเนินการและก่อให้เกิดช่องว่าง  
ที่จะเป็นปัญหาด้านความมั่นคงของไทยในอนาคต รวมถึง กระทรวงแรงงานควรมีมาตรการ/แนวทาง  
ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต เช่นการกำหนดสัดส่วนของแรงงานต่างด้าว  
ในอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นโดยจะต้องมีการจ้างแรงงานคนไทยในสัดส่วนหรือ  
ตามที่เห็นเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นการทดแทนกรณีแรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายกับภูมิลำเนาและ  
ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่สามารถใช้เครื่องจักรทดแทนได้ ภาครัฐควรใช้นโยบายการคลัง  
เพื่อลดภาษีเครื่องจักรเครื่องยนต์จูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตใหม่

ประเด็นการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาการลงทุน  
เพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์ การพัฒนาแรงงานฝีมือเพื่อรองรับ  
อุตสาหกรรมที่ใช้ฝีมือขั้นสูงและเทคโนโลยีนั้น ควรสงวนไว้สำหรับแรงงานไทยเท่านั้น ส่วนแรงงาน  
ต่างด้าวให้ควบคุมให้อยู่ในกรอบการอนุญาตให้ทำงานเท่าที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย  
ประเทศไทย จึงต้องมุ่งเน้นในการพัฒนาแรงงานฝีมือและเปลี่ยนนโยบายการศึกษาให้สามารถ  
ผลิตบุคลากรด้านเทคนิคให้ได้มากที่สุดจึงจะมีความสามารถแข่งขันกับนานาชาติในอนาคตได้

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 เรื่อง “นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ปัญหา ผลกระทบและข้อเสนอแนะ” ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์กิตติมา บุณนาค อาจารย์ที่ปรึกษา ในการให้ความรู้ ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการจัดทำเอกสารวิชาการจนเกิดความสมบูรณ์และสามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้ และขอขอบพระคุณ นายชจิตร ชัยนิคม ตำแหน่ง ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ นายนพดล แก้วสุพัฒน์ ที่ปรึกษา คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ นายพีรเดช คำสมุทร โฆษกคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา นางสาวสมฤดี แสงด้วง ผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อการเกษตรตามฤดูกาล ร้อยเอก ทองวราห์ มากสาคร นายกสมาคม ผู้ปลูกลำไยจังหวัดสระแก้ว สำหรับความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำข้อมูลมา กำหนดเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวของ ประเทศไทยเสนอต่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมอบรมทุกท่านที่ให้กำลังใจ รวมทั้งเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าผู้รับผิดชอบดูแลหลักสูตรที่อำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำ ในการจัดทำรูปเล่มเอกสารวิชาการ จนทำให้เอกสารวิชาการฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

นายคณิต คำนวนผล

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12

สถาบันพระปกเกล้า

พฤศจิกายน 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. ขอบเขตและวิธีการศึกษา	3
4. นิยามศัพท์เฉพาะ	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
1. คุณลักษณะพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว	5
2. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย	10
2.1 ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)	11
2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	13
2.3 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564)	14
3. ข้อมูลแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	33
4. ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	34
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	43
<b>บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา</b>	<b>50</b>
1. วิธีการศึกษา	50
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล	51
3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	51
4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	52
5. การวิเคราะห์ข้อมูล	52

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	<b>54</b>
ส่วนที่ 1 มุมมอง ทศนะต่อนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ของกรมการและอนุกรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการ ความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและ การปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร	54
ส่วนที่ 2 มุมมอง ทศนะต่อนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ของกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว	63
<b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	<b>68</b>
1. สรุปผลการศึกษา	68
2. อภิปรายผลการศึกษา	73
3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	76
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>79</b>
<b>ประวัติผู้ศึกษา</b>	<b>81</b>

## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1. สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – ปัจจุบัน	27
2. ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพร่วมของแรงงานต่างด้าวและคนต่างด้าว กลุ่มที่เข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมายปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562	39

หน้า 1-9 หน้าว่าง

1) ระดับความเจริญสูงของเมืองที่เป็นศูนย์รวมของอุตสาหกรรมการค้าและการบริการ จึงทำให้เศรษฐกิจดี มีตำแหน่งงานต่าง ๆ มากมายและขาดแคลนแรงงานอย่างมากทั้งแรงงานประเภทฝีมือและไร้ฝีมือ ความต้องการแรงงานสูงจึงเป็นปัจจัยในการดึงดูดแรงงานเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้ง แรงงานที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง

2) การมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในเมืองมืองค์กรของรัฐบาลมากกว่า ในชนบทจึงทำให้ประชาชนได้รับการดูแลและการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้มากกว่าในชนบท

3) ข่าวสารหรือคำชักชวนจากญาติมิตรซึ่งอพยพเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วในต่างประเทศ ส่งข่าวสารหรือชักชวน และด้วยความไว้วางใจของผู้ชักชวนจึงทำให้คนเหล่านั้นอพยพไปทำงาน ตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับหรือตามคำชักชวน

สรุปได้ว่า แรงงานต่างด้าวที่ส่วนใหญ่อยู่ในสังคมหรือประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพของตนเอง ครอบครัว ด้วยเหตุเพราะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่มีตำแหน่งงานที่สามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายจากประเทศที่ไม่มีการสร้างงานให้สอดคล้องกับแรงงานที่มีอยู่ในประเทศหรืออยู่ในประเทศที่มีสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานต่างด้าวแล้ว พบสาระสำคัญของการนิยามแรงงานต่างด้าว คือ บุคคลในประเทศใดก็ตามเคลื่อนย้ายตนเอง ครอบครัวหรือผู้ติดตามเข้าไปทำงานในต่างประเทศที่มีระดับความเจริญสูงของเมืองที่เป็นศูนย์รวมของอุตสาหกรรมการค้าและการบริการ เนื่องจากประเทศของตนเองมีอัตราการว่างงานสูง และการมีงานทำอยู่ในระดับต่ำค่าจ้างและเงินเดือนที่ไม่เพียงพอต่ออัตราการครองชีพขั้นพื้นฐาน ไม่มีการกีดกันทางด้านเชื้อชาติและศาสนา มองเห็นโอกาสความก้าวหน้าของการทำงานอย่างชัดเจน

## 2. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ภาคเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวในการผลิต โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจาก 3 สัญชาติ อันได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงาน ต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าว เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน รวมถึงแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้รับการปรับสถานะเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน (หรือเป็นแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 9 และมาตรา 14 ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน

โดยเฉพาะหน่วยงานในภาครัฐ เช่น รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในปัจจุบัน (รวมถึงแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) ถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) เพื่อให้ส่วนราชการร่วมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์ หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการดำเนินการที่เกี่ยวข้อให้สอดคล้องกัน โดยปรากฏรายละเอียดในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุข และตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตสร้างรายได้ระดับสูงให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทยสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ ประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

2.1.1 ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ได้แก่ ยุทธศาสตร์บูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในชาติ ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ และทางทะเล และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนและร่วมพัฒนาประเทศ

2.1.2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศ ในด้านอื่น ๆ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ (2) “ปรับปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่อนาคตผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต และ (3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการพัฒนาคนรุ่นใหม่ รวมถึงปรับรูปแบบธุรกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ที่รองรับอนาคตบนพื้นฐานของการต่อยอดอดีตและปรับปัจจุบัน พร้อมทั้งส่งเสริม

และสนับสนุนจากภาครัฐ ให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้และการจ้างงานใหม่ ขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนในเวทีโลกควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศได้ในคราวเดียวกัน

2.1.3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทย มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่ตีรอบด้านและมีสุขภาพที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสาร ภาษาอังกฤษและภาษาที่สาม และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรม นักคิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่ และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

2.1.4 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมมีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อผู้ถือกลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทย ทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

2.1.5 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานการเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็ทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง 3 ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง

2.1.6 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และ

ประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาท หน่วยงานของ รัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลัก ธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และ พร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงาน เทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ ทุกภาคส่วนเข้ามา มีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และ โปร่งใส โดยทุกภาคส่วน ในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัยยัสต์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธ ไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียง เท่าที่จำเป็นมีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ และเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ภายใต้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ

2.2.1 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ประเด็นแนวทาง เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐและปรับระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ

2.2.2 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศ สู่อุณหภูมิความมั่งคั่งและยั่งยืน ประเด็นแนวทางการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียม ความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือ กับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามชาติ

2.2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน ประเด็น แนวทางการสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่ ที่สร้างรายได้สำหรับประชาชนในภาค การพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาและ พื้นฟูพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้รองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต อย่างมีสมดุล และการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนให้เจริญเติบโตและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคและเมืองให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

2.3 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 2 นโยบาย ได้แก่

2.3.1 นโยบายจัดระบบบริหารจัดการชายแดน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน ประเด็นเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและกระชับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการจัดการกับปัญหาข้ามพรมแดน ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง ส่งเสริมการใช้มิติทางสังคมและวัฒนธรรมในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีทุกระดับกับประเทศเพื่อนบ้าน จัดระเบียบการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ และการเป็นประตูเชื่อมโยงการค้าที่มีความสมดุลทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคมกับมิติความมั่นคง

2.3.2 นโยบายจัดระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ประเด็นกำหนดนโยบายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างและยังไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทาง จัดระเบียบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติ ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความทันสมัยเป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพการกำหนดกรอบแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยข้างต้น ถูกนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์แนวนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น รวมถึงการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนบริหารจัดการต่าง ๆ อาทิ แผนแม่บทด้านแรงงาน แผนบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว แผนปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น การที่แต่ละหน่วยงานมีกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่มาจากกรอบเดียวกัน ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกัน หรือส่งเสริมให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของแต่ละหน่วยงานมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดนโยบาย ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ สำหรับบริหารจัดการ รวมถึงการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยผู้ศึกษาได้ประมวลการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกเป็นช่วงเวลาต่าง ๆ สามารถสรุปสาระสำคัญในแต่ละช่วง ดังนี้

ช่วง พ.ศ. 2535-2539 คณะรัฐมนตรีมีมาตรการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากแรงกดดันของนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีความต้องการใช้แรงงานดังกล่าวเพื่อทดแทนแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (เช่น งานหนัก งานสกปรก และงานที่มีความเสี่ยง) ซึ่งแรงงานคนไทยไม่นิยมทำงานโดยกำหนดให้เฉพาะแรงงานสัญชาติ

เมียนมาร์ (ซึ่งเข้ามาในประเทศหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519) และสามารถจ้างแรงงานดังกล่าวได้ใน 9 จังหวัดชายแดน ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนองใน 27 กิจการ เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยและทำงานในประเภทกิจการที่คนไทยไม่ทำงาน ทั้งนี้ ในการดำเนินการให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวในอัตรา 5,000 บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน และยื่นขอใบอนุญาตทำงาน แต่ผลการดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้ประกอบการอ้างว่าอัตราค่าประกันตัวแรงงานจำนวน 5,000 บาทต่อคน เป็นจำนวนที่สูงเกินไป ในปี พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีมีนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวแบบระบบประกันตัว โดยให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายให้สามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ภายในระยะเวลา 2 ปี ในพื้นที่ 43 จังหวัด ใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม 36 ประเภทกิจการ

ช่วง พ.ศ. 2540 - 2544 ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีจึงมีนโยบายแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนโดยมีมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2541 ให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวน 300,000 คน เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศ (นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ถูกส่งตัวกลับประเทศไปไม่นานก็เดินทางย้อนกลับมาใหม่ รวมทั้งผู้ประกอบการยังคงมีความต้องการแรงงานต่างด้าว เนื่องจากไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติในปี พ.ศ. 2541 เพื่อผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ต่อไปอีกไม่เกิน 1 ปี ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติในปี พ.ศ. 2542 เพื่อผ่อนผันการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ใน 18 กิจการในพื้นที่ 37 จังหวัด (ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นระบบการประกันตัว)

ในปี พ.ศ. 2543 นโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวยังคงใช้ระบบประกันตัว และจำกัดจำนวนแรงงาน ประเภทกิจการ พื้นที่ ระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 1 ปี และเพิ่มการควบคุมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร และแรงงานต่างด้าวต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมา ปี พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีได้ยกเลิกข้อจำกัดทางพื้นที่และประเภทกิจการโดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ในทุกจังหวัดและทุกประเภทกิจการ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่มีได้ทำงานกับนายจ้างคนใดหรือสถานประกอบการใด สามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาลงทะเบียนมากที่สุด และทราบจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่แท้จริง ข้อมูลประวัติ การพักอาศัย การเคลื่อนย้าย และประเภทการทำงาน ซึ่งทำให้มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้

ยังมีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรียมอบหมาย เป็น ประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นรองประธาน เลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ โดย กบร. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงานต่าง ๆ ตลอดจนมีหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล ประสานการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงงานเชิงวิชาการ วิจัย และประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งระบบ ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยให้อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการ และเลขานุการ ในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ช่วง พ.ศ. 2545-2549 มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่เคยได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2544 สามารถทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี (และแก้ไขประเภทกิจการ โดยปรับเป็น 6 กลุ่มประเภทกิจการ) และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ ที่เคยทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงอยู่แล้วให้สามารถอาศัยในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับภายใน 1 ปี อีกทั้งผ่อนผันการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดตาก โดยนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต้องนำลูกจ้างที่ทำงานอยู่ก่อนแล้ว และแรงงานที่ยังมิได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2545 ในประเภทกิจการต่าง ๆ ตามประกาศของกระทรวงแรงงานมารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน และในปีนี้ยังมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน ปี พ.ศ. 2546 นโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบาย ในปี พ.ศ. 2544-2545 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงาน 3 สัญชาติ สามารถอาศัยอยู่และทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี (ในจำนวนเท่ากับการอนุญาตในปี พ.ศ. 2545) และในปีนี้ยังมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และรัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมาร์ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับและการออกใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา รวมถึงร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าวตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และกำหนดแนวทางในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ

(โดยแบ่งขั้นตอนออกเป็น 2 ระยะ คือ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี และการปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้รัฐบาลประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะโดยการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว จากนั้นให้กระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองลงตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีเห็นชอบให้มีการยกเว้นภาษีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน โดยมีการยกเลิกงานกรรมกร (ข้อ 1) และงานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง (ข้อ 2) ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถงานทั้งสองได้ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลประเทศไทยและรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เช่น ชาวเวียดนามอพยพอดีตทหารจีนคณะชาติ และจีนฮ่อ อพยพพลเรือน ฯลฯ) พร้อมทั้งให้มีการเจรจาร่วมกับรัฐบาลเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางปฏิบัติสำหรับการอนุญาตให้ทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น ปี พ.ศ. 2548 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและต่อเนื่องกับนโยบายปี พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลใช้แนวทางการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวแบบประกันตัว ประกาศเตือนให้นายจ้างนำแรงงานที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียน ท.ร. 38/1 และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน ท.ร. 38/1 แล้วแต่ยังไม่ได้จดทะเบียนมีนายจ้างให้มารายงานตัว และเสียค่าประกันตัวคนละ 10,000 บาท สำหรับกรณีแรก และคนละ 50,000 บาท สำหรับกรณีหลัง แต่เมื่อมีการประกาศออกไปรัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรพัฒนาเอกชนว่านโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่คำนึงถึงการปราบปรามคนหลบหนีเข้าเมืองและความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและสถานะทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมของแรงงานต่างด้าว ภายหลังจากจึงได้ยกเลิกมติที่ให้นายจ้างต้องประกันตัวแรงงานต่างด้าวและคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับอนุญาตทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550

ช่วง พ.ศ. 2550-2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติ หรือ

บัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรและได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งใบอนุญาตทำงานยังไม่สิ้นอายุ และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และให้กระทรวงการต่างประเทศเจรจากับสหภาพเมียนมาร์ เพื่อให้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ในประเทศไทย และนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์เข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย เป็นการนำร่อง (กรณีพิเศษ) จำนวน 10,000 คน เพื่อเป็นการโน้มน้าวให้ทางการเมียนมาร์จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ในประเทศไทย รวมทั้งให้เปิดจุดทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานอยู่แล้วใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และสงขลา 4 อำเภอ คือ อำเภอเพทา สะบ้าย้อย นาทวี และจะนะ)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2551 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี (สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553) และเห็นชอบให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง (เคยมี ท.ร.38/1) อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี (สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553)

ปี พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ และเห็นชอบให้เปิดจุดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่ โดยผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 และให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงที่ออกความตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับแบบหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว และหลักเกณฑ์และวิธีการการส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

ต่อมา ปี พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน รวมทั้งมีมติเห็นชอบขยายเวลาการจัดทำทะเบียนประวัติ การตรวจสุขภาพ และการขออนุญาตทำงานแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ และการจดทะเบียนผ่อนผันให้บุตรแรงงานต่างด้าวให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวและมีมติเห็นชอบให้มีการขยายเวลาการเปิดจุดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา (เฉพาะ

ในกิจการประมง) ปี พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2552 โดยขยายเวลา การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 2 ปี (สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555) ปี พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ อาทิ มาตรการเปิดจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย มาตรการป้องกันสกัดกั้น ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าว รายใหม่อย่างถูกกฎหมาย มาตรการปรับโครงสร้าง คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง (กบร.) โดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ รวมทั้ง ปรับโครงสร้าง กบร. ให้มีคณะกรรมการทั้งในส่วนกลาง และในระดับจังหวัด มาตรการยกระดับ หน่วยงานเลขานุการ กบร. เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบ โดยการยกระดับสถานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงาน ระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด โดยให้กระทรวง แรงงาน และสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการดังกล่าวต่อไป เป็นต้น

ช่วง พ.ศ. 2555-2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการบริหารจัดการแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เช่น เร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติ ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ลดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ผ่าน การพิสูจน์สัญชาติและที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐ ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU), ขยายเวลาการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าว กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ออกไป อีก 1 ปี ขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อเข้ารับการพิสูจน์ สัญชาติให้แล้วเสร็จ เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติขยายเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างอยู่แล้ว รวมทั้งบุตร ของ แรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 120 วัน นับแต่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2555 ถึง 14 เมษายน พ.ศ. 2556 และให้กรมการจัดหางานตั้งศูนย์บริการ เบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้กับนายจ้างและแรงงาน

ต่างด้าว โดยกรมการจัดหางานได้จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จแรงงานต่างด้าวเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชากรณีพิเศษ จำนวน 12 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ตาก ขอนแก่น ปทุมธานี กาญจนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม ระยอง ระนอง สุราษฎร์ธานี และสงขลา นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขยายเวลาดำเนินการของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ออกไปอีก 120 วัน (นับแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2556 ไปจนถึงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2556) เพื่อดำเนินการให้แรงงานต่างด้าว และบุตรของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันตามมติ คณะรัฐมนตรี (ที่นายจ้างได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว บัญชีรายชื่อ และเอกสารต่าง ๆ ไว้กับกรมการจัดหางาน แล้วอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษต่อไปอีกเป็นเวลา 120 วัน) เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว หรือเอกสารรับรองบุคคลจากประเทศต้นทาง และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายพร้อมกับได้รับอนุญาตทำงาน ในปีเดียวกันคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อาทิ ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่นายจ้างได้ยื่นบัญชีรายชื่อไว้กับกรมการจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลจากประเทศต้นทางให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ทำงาน (ทั้งนี้ ไม่เกิน 11 ส.ค. 2557) เพื่อให้ประเทศต้นทางเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติออกเอกสารเพื่อรับรองสถานะบุคคลให้แรงงานต่างด้าวเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและขอรับอนุญาตทำงาน (ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างในกิจการประมงทะเล ใน 22 จังหวัดชายทะเล ได้แก่ กระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา และสตูล ปีละ 2 ครั้ง เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบัตรประจำตัว ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (ท.ร.38/1) และขอรับใบอนุญาตทำงานโดยอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตทำงาน และมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (เฉพาะกิจการประมงทะเล) เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2557 เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในช่วงแรกมีรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ เสนาธิการทหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ขับเคลื่อนนโยบายโดยคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (อกนร.) ซึ่งมีเสนาธิการทหาร เป็นประธานอนุกรรมการ เจ้ากรมยุทธการทหาร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ใหม่ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอกภาพ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (รองหัวหน้า คสช.) เป็นประธานกรรมการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ปลัดกระทรวงแรงงาน และปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน เสนาธิการทหารเป็นเลขานุการ เจ้ากรมยุทธการทหาร อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นเลขานุการ (และ กนร. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานอนุกรรมการ)

ปี พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ดังนี้

1) กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจสอบสัญชาติแล้ว (ภายใน วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558) อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตให้ทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 เมื่อครบกำหนดระยะเวลาอนุญาตแล้วจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี และเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้วแรงงานกลุ่มนี้ต้องเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และสามารถกลับเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (MOU) ได้ในโอกาสต่อไป

2) กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ถือใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่ยังไม่ได้เข้ารับการตรวจสอบสัญชาติภายใน วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 แรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบสัญชาติให้แล้วเสร็จ เมื่อผ่านการตรวจสอบสัญชาติแล้ว จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตทำงานต่อไปอีก 2 ปี

3) กลุ่มที่ไม่มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่และขออนุญาตทำงาน ภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ให้ถูกดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม และผลักดันส่งกลับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

4) กลุ่มผู้ติดตาม ให้ผู้ติดตามมารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่พร้อมกับแรงงานต่างด้าว ภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ผู้ติดตามที่มารายงานตัวจะมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ 1) หรือ 2) แล้วแต่กรณี สำหรับผู้ติดตามที่ไม่มารายงานตัวจะต้องถูกดำเนินการผลักดัน พร้อมแรงงานต่างด้าวที่ไม่มารายงานตัวกลุ่มที่ 3) ในปีเดียวกัน มีประกาศกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เช่นประกาศ เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2557 (ฉบับที่ 2) ประกาศเรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 ประกาศ เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (เฉพาะกิจการประมงทะเล) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามที่กระทรวงแรงงานเสนอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อาทิเช่น การรายงานตัวเพื่อขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย 2 กลุ่ม (กลุ่มที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรชมพู) และกลุ่มที่มีเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้) กำหนดให้สิ้นสุดการทำงานในวันเดียว คือ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ไม่รวมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายซึ่งได้จดทะเบียนในช่วงเวลาที่ผ่านมามีทั้ง 2 ระยะ การให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรในทุกประเภทกิจการทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี และจะต่ออายุการทำงานอีกได้ครั้งละ 2 ปี ไม่เกิน 4 ครั้ง รวมแล้วไม่เกิน 8 ปี โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง ซึ่งการต่ออายุแต่ละครั้งให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กรมการจัดหางานกำหนดการออกกฎกระทรวงกำหนดรูปแบบใบอนุญาตทำงานโดยให้กระทรวงแรงงานปรับปรุงเพื่อกำหนดรูปแบบใบอนุญาตทำงานให้มีลักษณะและข้อความสอดคล้องตรงกับที่ระบุไว้ด้านหลังบัตรชมพู โดยให้มีผลย้อนหลังครอบคลุมในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการดำเนินการกับกลุ่มแรงงานต่างด้าว (หลังวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งได้จัดทำทะเบียนประวัติและขออนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 1 เมษายน-29 กรกฎาคม พ.ศ. 2559) เป็นต้น นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการจัดตั้งศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้าง เป็นศูนย์อบรม

ให้ความรู้ ตรวจสอบ คัดกรอง ประสานระหว่างนายจ้างกับแรงงานและศูนย์รวมบริการช่วยเหลือ แรงงานต่างด้าวเป็นศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำ ช่วยเหลือ ป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ จัดหาที่พักชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าว

ช่วง พ.ศ. 2560 - ปัจจุบัน รัฐบาลมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการร่วมกฎหมาย 2 ฉบับก่อนเข้าด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 โดยการออกพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว เพื่อให้การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทั้งระบบภายใต้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว จะมีการตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทำหน้าที่กำกับดูแล และบริหารกองทุน มีปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวกลับมีบทลงโทษและอัตราค่าธรรมเนียมต่อทั้งผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งอัตราโทษปรับใหม่ ตั้งแต่ 20,000 ถึง 800,000 บาท อีกทั้ง การตัดสินใจประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวเป็นไปด้วยความฉุนเฉียว ไม่มีการหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอแก่ภาคประชาชน และขาดการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น อย่างรอบด้านจึงเกิดเสียงวิจารณ์ในเชิงลบจากหลายภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบทั้งในส่วนของนายจ้างหรือผู้ประกอบการในส่วนของแรงงานต่างด้าวเอง รวมถึงหน่วยงาน สถาบันทางวิชาการต่าง ๆ ดังนั้น ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้จึงทำให้รัฐบาลประกาศใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อชะลอการบังคับใช้บทลงโทษใน 4 มาตราของพระราชกำหนดฉบับนี้ออกไป 180 วัน โดยจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2561 ต่อไป (ภายหลังในช่วงปี พ.ศ. 2561 มีการปรับแก้เนื้อหาของพระราช

กำหนดฉบับนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามร่างแก้ไขพระราชกำหนดบริหารจัดการ  
การทำงานของแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560)

ถัดมา ปี พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการบริหารจัดการแรงงาน  
ต่างด้าวในประเทศไทยตามที่กระทรวงแรงงานเสนอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติ  
เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อาทิเช่น การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย  
(ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) โดยจำแนกการผ่อนผันเป็น 2 กลุ่ม  
คือ กลุ่มที่ผ่านการตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้วกับกลุ่มที่ยังไม่ได้ตรวจพิสูจน์สัญชาติ (ซึ่งแรงงาน  
ต่างด้าวที่มารายงานตัวจะได้รับบัตรฉบับใหม่ (หมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561) และ  
พิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ หากไม่มารายงานตัวจะได้รับการผ่อนผันและพิสูจน์สัญชาติ  
ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยให้ใช้เอกสารที่ได้รับการผ่อนผันอยู่เดิม  
ในการพิสูจน์สัญชาติ) การดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว  
ให้มีเอกภาพเป็นฐานเดียวกัน โดยจัดตั้งในทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ภายใต้ชื่อคณะกรรมการ  
บริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ  
ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานและมีจัดหางานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ  
ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีของกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรม  
การจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย เป็นประธาน และมีผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว  
กรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ภายใต้การกำกับดูแลของอธิบดีกรมการจัดหางาน  
โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งและกำกับดูแลการดำเนินการของ  
ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และอำนวยความสะดวกให้กับศูนย์พิสูจน์สัญชาติ  
ของประเทศต้นทาง พร้อมกับจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวในจังหวัด การจัดทำทะเบียน  
ประวัติและบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรให้กับแรงงาน  
ต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เพื่อการทำงานด้านหลังบัตรมีข้อมูลการอนุญาตทำงาน และ  
ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ตามที่ได้รับการประสานจากกระทรวงแรงงาน รวมถึงการกำหนดให้  
มีเลขประจำตัว 13 หลักให้กับแรงงานต่างด้าว โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย  
เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ การวางระบบสารสนเทศเพื่อการจัดระบบฐานข้อมูลของ  
แรงงานต่างด้าว โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ และประสาน  
ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

เมื่อพิจารณานโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลง  
อย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2535-ปัจจุบัน พบสาระสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบาย  
ของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว กล่าวโดยสรุป คือ แรกเริ่มนโยบายบริหารจัดการของรัฐ

มีความพยายามจัดการแก้ไขปัญหาการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีฐานคิดจากกระบวนทัศน์ของการรักษาความมั่นคงภายในชาติเป็นสำคัญ ซึ่งอาจมีลักษณะของการปราบปรามเป็นกลไกดำเนินการหลัก เช่น การปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย การปราบปรามการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน การจับกุมแรงงานต่างด้าวทำงานไม่ตรงกับระบุในใบอนุญาต เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามเจตจำนงของการดำเนินนโยบายแบบดั้งเดิม คือ การรักษาอาชีพให้คนไทยมีงานทำโดยกำหนดให้บรรดา บริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือเอกชน ต้องรับคนงานที่มีสัญชาติไทยเข้าทำงาน เมื่อระยะเวลาผ่านไปนโยบายเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในขณะนั้น ประกอบกับการที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสม รัดกุม ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้แรงงาน และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศด้วย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นมาใช้บังคับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อันประกอบด้วยเนื้อหาสาระของกฎหมายบางประการที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร บทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาหรือเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยทำงานได้ เป็นต้น

ต่อมารัฐได้พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้แรงงานบางประเภทขาดแคลนจึงต้องนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงาน ส่งผลให้เกิดการประกอบธุรกิจในการจัดหาคนต่างด้าว เพื่อมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นำมาสู่ปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวที่นำไปสู่การกระทำอันเป็นการค้ำมนุษย์ ดังนั้น เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการนำแรงงานต่างด้าวเพื่อมาทำงานในประเทศอย่างเหมาะสม ทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้มีการลักลอบนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีที่มาจากกรหลอกลวงคนต่างด้าวทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้านแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมตามแนวทางกฎเกณฑ์และมาตรฐานที่เป็นสากล ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของนานาประเทศ จึงได้ตราพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 มาใช้บังคับ แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 มีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทั้งระบบทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหา

แรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านแรงงาน เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้สามารถทำการจัดระเบียบการป้องกันการคุ้มครอง การเยียวยาและการใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบอันจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงได้ตราพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นการนำกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายว่าด้วยการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย พ.ศ. 2559 มาปรับปรุงใหม่เพื่อให้การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาสรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย แสดงดังตารางที่ 1

ช่วงปี	สภาพปัญหา	นโยบาย	ผลกระทบ
พ.ศ. 2535 - 2539	นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีความต้องการใช้แรงงานดังกล่าวเพื่อทดแทนแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง เช่น งานหนัก งานสกปรก และงานที่มีความเสี่ยง	นโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวแบบระบบประกันตัวในอัตรา 5,000 บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน	ผู้ประกอบการอ้างว่าอัตราค่าประกันตัวแรงงานจำนวน 5,000 บาทต่อคน เป็นจำนวนที่สูงเกินไป
พ.ศ. 2540 - 2544	ผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ  แรงงานหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก	การจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวน 300,000 คน  กำหนดให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร และแรงงานต่างด้าวต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมา  ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ในทุกจังหวัดและทุกประเภทกิจการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่มีได้ทำงานกับนายจ้างคนใดหรือสถานประกอบการใดสามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง	นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ถูกส่งตัวกลับประเทศไปไม่นานก็เดินทางย้อนกลับมาใหม่ และแรงงานไทยมีกฎหมายคุ้มครอง ค่าแรงสูง เกี่ยงงาน  ลดปริมาณแรงงานต่างด้าวและครอบครัวเข้าเมืองผิดกฎหมายส่งผลให้ความต้องการแรงงานต่างด้าวสูงขึ้นเกิดกลุ่มนายหน้าค้าแรงงานผิดกฎหมาย

ช่วงปี	สภาพปัญหา	นโยบาย	ผลกระทบ
	การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่มีเอกภาพเป็นหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการจำนวนมาก	แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)	กำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงานต่าง ๆ ตลอดจนมีหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล ประสานการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงงานเชิงวิชาการ วิจัย และประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ
พ.ศ. 2545 – 2549	ปัญหาการลักลอบขนย้ายแรงงาน หรือ การหลบหนีเข้ามาทำงานกันเป็นจำนวนมากขยายตัวสูงขึ้นก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อปัญหาความมั่นคงของชาติ	การลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน ปี พ.ศ. 2546  การลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาและรัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมาร์ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานปี พ.ศ. 2547	1) แรงงานไม่สามารถเปลี่ยนงาน (เปลี่ยนนายจ้าง) ได้อย่างเสรี เหมือนพิสูจน์สัญชาติ (CI) 2) เกิดความเสถียรภาพในการจ้างงาน ตลอดระยะเวลา 2 ปี (ต่ออีก 2 ปี) 3) ตรวจสอบประวัติ คัดกรองตามคุณสมบัติ ตามคุณสมบัติตามที่นายจ้างต้องการ หากมีเช่นนั้นแล้ว จะไม่สามารถเปลี่ยนได้ หากจะทำงานต้องไปดำเนินการนำเข้า MOU ใหม่ จากประเทศตนเอง

ช่วงปี	สภาพปัญหา	นโยบาย	ผลกระทบ
		<p>กำหนดแนวทางในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ (โดยแบ่งขั้นตอนออกเป็น 2 ระยะ คือ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี และการปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้รัฐบาลประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะโดยการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว จากนั้นให้กระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองลงตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร การเจรจาร่วมกับรัฐบาลประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางปฏิบัติสำหรับการอนุญาตให้ทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น ปี พ.ศ. 2548</p>	

ช่วงปี	สภาพปัญหา	นโยบาย	ผลกระทบ
		<p>รัฐบาลใช้แนวทางการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวแบบประกันตัว ประกาศเตือนให้นายจ้างนำแรงงานที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียน ท.ร. 38/1 และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน ท.ร. 38/1 แล้วแต่ยังไม่ได้จดทะเบียนมีนายจ้างให้มรายนงานตัวและเสียค่าประกันตัวคนละ 10,000 บาทสำหรับกรณีแรก และคนละ 50,000 บาท สำหรับกรณีหลัง</p>	<p>องค์กรพัฒนาเอกชนวิจารณ์นโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายที่คำนึงถึงการปราบปรามคนหลบหนีเข้าเมืองและความมั่นคงของประเทศ เป็นหลักไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสถานะทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมของแรงงานต่างด้าว</p>
<p>พ.ศ. 2550 – 2554</p>	<p>สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย</p>	<p>การจดทะเบียนผ่อนผันให้บุตรแรงงานต่างด้าวให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวยกระดับสถานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด ปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ</p>	<p>รัฐบาลไทยมีการปรับปรุงนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาในมิติต่าง ๆ โดยวิธีการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การออกกฎหมายเฉพาะเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เรียกว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551</p>

ช่วงปี	สภาพปัญหา	นโยบาย	ผลกระทบ
พ.ศ. 2555 - 2559	สถานการณ์การค้ามนุษย์และแนวโน้มประเทศไทยมีสถานะความเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในฐานะประเทศต้นทางทางผ่านและปลายทาง รูปแบบการค้ามนุษย์พัฒนาไปจากเดิมและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น	แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มี 5 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกัน (Prevention) 2) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) 3) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ 4) ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน 5) ด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล กลไกบริหารนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์	1) การป้องกัน 2) การสกัดต้น 3) การปราบปราม 4) การเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึง เครือข่ายในพื้นที่ 5) การเพิ่มประสิทธิภาพในการรับ แจ้งข้อมูลข่าวสาร 6) การช่วยเหลือเหยื่อยาผู้เสียหาย 7) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารแบบบูรณาการ 8) ด้านการประชาสัมพันธ์โดยมีรูปแบบการทำงานที่ชัดเจนทั้งด้านการ ป้องกันการดำเนินคดีและการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
		ประกาศแผนปราบปรามการค้ามนุษย์ของกระทรวงมหาดไทย ปี 2559	

ช่วงปี	สภาพปัญหา	นโยบาย	ผลกระทบ
พ.ศ. 2560 - ปัจจุบัน	แก้ปัญหาการจัดอันดับการค้ามนุษย์ ของประเทศไทยที่อยู่ใน Tier 3 ภายใต้ มาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ ที่ระบุใน TVPA Trafficking Victims Protection Act)	พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของ คนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม  การจัดทำงานทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วย ทะเบียนราษฎรให้กับแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ ในประเทศไทย เพื่อการทำงานด้านหลังบัตร มีข้อมูลการอนุญาตทำงาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง อื่น ๆ ตามที่ได้รับการประสานจากกระทรวง แรงงาน รวมถึงการกำหนดให้มีเลขประจำตัว 13 หลักให้กับแรงงานต่างด้าว	รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เลื่อนลำดับประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จากระดับที่ 3 (Tier 3 ประเทศที่ไม่มีมาตรการและการแก้ไข อย่างเป็นรูปธรรม) ขึ้นเป็นระดับที่ 2 (Tier 2 ประเทศยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ ได้ อย่างเต็มที่แต่กำลังพยายามอย่างมากเพื่อให้ ไปในทิศทางนั้น)

ตารางที่ 1 สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – ปัจจุบัน

### 3. ข้อมูลแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 20 ปี เป็นผลทำให้มีความต้องการแรงงานจากทุกภาคส่วนเพิ่มมากขึ้น ทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม รวมถึงภาคบริการ ประกอบทั้งประเทศไทยมีอัตราค่าจ้างแรงงานสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน ทั้งมีงานบางประเภทที่เป็นงานอันตรายหรืองานที่ยากลำบาก ที่แรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำ เป็นผลทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านหลังไหลเข้ามารับจ้างทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก ทั้งที่ถูกกฎหมายและหลบหนีเข้าเมือง เพื่อมารับจ้างเป็นแรงงานในประเทศไทย

จนถึงปัจจุบันมีแรงงานที่กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานได้เก็บรวบรวมข้อมูลไว้ทั้งสิ้นจำนวน 3,204,807 คน (ข้อมูล ณ ตุลาคม 2562) โดยแบ่งออกเป็นประเภทของแรงงานได้ ดังนี้

- 1) แรงงานประเภทฝีมือ จำนวน 166,896 คน
- 2) แรงงานประเภทตลอดชีพ จำนวน 241 คน
- 3) แรงงานประเภทชนกลุ่มน้อย จำนวน 49,941 คน
- 4) แรงงานประเภททั่วไป จำนวน 2,987,729 คน

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแรงงานที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายยังมีอีกจำนวนมาก คาดการณ์ว่ามีจำนวนกว่า 1 ล้านคน

ข้อมูลการจ้างแรงงานต่างด้าว 4 สัญชาติ พบว่าประเภทกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ มากสุด 5 อันดับแรก ได้แก่

- (1) กิจการก่อสร้าง จำนวน 623,028 คน (เมียนมาร์ 332,056 คน ลาว 24,906 คน กัมพูชา 266,027 คน และเวียดนาม 39 คน) หรือคิดเป็นร้อยละ 20.58
- (2) กิจการเกษตรและปศุสัตว์ จำนวน 346,147 คน (เมียนมาร์ 222,978 คน ลาว 37,971 คน และกัมพูชา 85,198 คน) หรือคิดเป็นร้อยละ 11.44
- (3) กิจการต่อเนื่องการเกษตร จำนวน 297,090 คน (เมียนมาร์ 210,228 คน ลาว 15,598 คน และกัมพูชา 71,264 คน) หรือคิดเป็นร้อยละ 9.82
- (4) กิจการให้บริการต่าง ๆ ยกเว้นกิจการรับเหมา จำนวน 278,545 คน (เมียนมาร์ 171,017 คน ลาว 29,401 คน และกัมพูชา 78,127 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.20
- (5) กิจการผลิตหรือจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม จำนวน 245,022 คน (เมียนมาร์ 145,012 คน ลาว 52,304 คน และกัมพูชา 47,706 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.10

จากข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการข้างต้น จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ในกิจการก่อสร้าง ซึ่งลักษณะงานพื้นฐานเป็นงานที่จะต้องใช้กำลังคน

นอกจากนั้นยังเป็นการสะท้อนถึงความต้องการของนายจ้างที่ต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมนี้ เพื่อรองรับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ

ส่วนการทำงานในภาคเกษตร เมื่อรวมสัดส่วนตามข้อ (2) และ (3) ถือว่ามีแรงงานกระจุกตัวใกล้เคียงกับกิจการก่อสร้าง ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่มีสัดส่วนของการผลิตและการจ้างงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ แต่ก็มีพื้นฐานที่มาจากภาคเกษตรกรรม และประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากแรงงานไทยมีการเคลื่อนย้ายเข้าไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น จึงต้องมีการใช้แรงงานต่างด้าวมาทดแทน

ดังนั้น แนวโน้มในการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าวจึงสอดคล้องกับความต้องการของนายจ้าง/สถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการใช้แรงงานจำนวนมากและไม่สามารถหาคนไทยเข้ามาทำงานได้

#### 4. ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ภาพรวมของสภาพปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย และปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จากผลการศึกษาค้นคว้าพบข้อปัญหาอุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยใน 3 ประเด็น คือ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560, น. 93)

##### 1) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

เนื่องจากมีหลายหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย โดยแต่ละหน่วยงานขาดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันบางภารกิจ อาจไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน ทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับจึงส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่ยังไม่มีเอกภาพในการดำเนินการเท่าที่ควร

##### 2) ความล้มเหลวในเชิงนโยบาย

เนื่องจากที่ผ่านมา นโยบายที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์แรงงานต่างด้าวที่เป็นจริง (กรณีนี้เห็นได้ชัดจากการประกาศใช้พระราชกำหนดแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 แล้วเกิดปัญหาตามมามากมาย จนกระทั่งรัฐบาลต้องประกาศใช้ ม. 44 ในการเลื่อนการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวออกไปก่อน) ขาดนโยบายที่มีความต่อเนื่องระยะยาว ขาดนโยบายที่มีความชัดเจนด้านอุปทานของภาคเศรษฐกิจ (การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาคการเกษตร การผลิต และการบริการ) รวมถึงความไม่ชัดเจนของนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าวที่ยังขาดวิธีการที่ชัดเจนและเปิดเผย ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายการรับลงทะเบียน

แรงงานต่างด้าว เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

### 3) กระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย

สำหรับปัญหาอุปสรรคในประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้นในขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เช่น นโยบายด้านการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวพบปัญหาในเรื่องวิธีการและเอกสารไม่แน่ชัด ฐานข้อมูลจัดเก็บคนละฐานข้อมูล นโยบายด้านกระบวนการ MOU พบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูง กระบวนการยื่นเอกสารซับซ้อนและใช้เวลานาน รวมถึงหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดอัตรากำลังที่เพียงพอ เป็นต้น

นอกจากนี้ บทวิเคราะห์ของบุญรัตน์ กาญจนดิษฐ์ (ออนไลน์, 2560) พบว่า ปัญหาอุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงาน คือ ภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

1) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ด้วยภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าว หลังจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยจะต้องมีการประสานการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด เพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบาย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงต้องเร่งปรับตัว เพื่อการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงแรกอาจพบปัญหาอุปสรรคจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานอยู่บ้าง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะต้องเร่งแก้ปัญหา ตลอดจนวางแนวทางเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2) การทุจริตคอร์รัปชัน สืบเนื่องจากบทลงโทษที่รุนแรงของพระราชกำหนดแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 อาจเป็นช่องทางให้นายหน้าเรียกค่านายหน้าเพิ่มมากขึ้น เพราะไม่ว่าจะเข้าหรือออกประเทศ แรงงานต่างด้าวจะต้องจ่ายให้นายหน้าทุกช่องทาง ดังนั้น อาจเกิดการอาศัยช่องทางของกฎหมายจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ เรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการหรือแรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ (เช่น ผู้ประกอบการส่วนหนึ่งต้องการได้รับความสะดวกในการขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย ซึ่งมีลำดับขั้นตอนยุ่งยาก และเป็นผลจากการมีอัตราค่าปรับรุนแรงทำให้นายจ้างที่ทำผิดกฎหมายไม่ต้องการจ่ายค่าปรับเต็มจำนวน เป็นต้น) ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องดำเนินการป้องกัน ตลอดจนมีมาตรการในการรับมือกับปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ในช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจาก 3 สัญชาติ คือ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่มีจำนวนมากที่สุด ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เข้ามาทำงานในประเทศไทย

กระจายตัวอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ จึงมีความสำคัญและมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ในหลายด้าน โดยมีปัจจัยสำคัญที่เกิดจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยอย่างน้อย 2 ประการ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในปี พ.ศ. 2557 และการประกาศใช้พระราชกำหนดแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560

ผลจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ในปี พ.ศ. 2557 อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวจากมุ่งเน้นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ เป็นมุ่งเน้นประเด็นด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นนายทหารระดับสูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560) พร้อมทั้งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและคณะกรรมการย่อย เพื่อติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ภายหลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการ กนร. ดังกล่าว นำไปสู่การจัดตั้งศูนย์ One Stop Service ซึ่งรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวไว้ด้วยกัน เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย โดยมีการขยายศูนย์ไปทั่วประเทศ

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชกำหนดแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ส่งผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งเป็นผลมาจากความพยายามในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล แต่เป็นไปด้วยความฉุกละหุก ไม่มีการหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องและขาดการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (บีบีซีไทย, ออนไลน์, 2560) จนส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วน โดยเฉพาะกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย รวมถึงผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ

ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จึงมีความสำคัญและสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ในหลายด้านทั้งผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ อันมีรายละเอียด ดังนี้

1) ผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจไทย ผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ หมายถึง การเกิดข้อดีหรือประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ การสร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน รักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการเพิ่มอุปทานแรงงานเพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

#### 1.1) สร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน

กิจการทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ของประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวในการผลิต โดยเฉพาะกิจการทางเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรม การที่แรงงานต่าง

ด้าว 3 สัญชาติ มีการกระจายตัวทำงานอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เข้าทำงานในกิจการก่อสร้าง กิจการเกษตรและปศุสัตว์ กิจการด้านการให้บริการมากที่สุด (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, ออนไลน์, 2563) จึงแสดงให้เห็นถึงการสร้างเสถียรภาพให้แก่ตลาดแรงงานในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทนั้น ๆ โดยเฉพาะกับตลาดแรงงานภาคเกษตรกรรมของไทยที่ต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดที่มีทิศทางลดต่ำลงจากปีก่อนหน้า ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจของไทย พบว่า ข้อมูลในไตรมาส 3 ของปี พ.ศ. 2560 อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 7.89 หมายความว่า สัดส่วนผู้มีงานทำทุก ๆ 100 คน จะมีการจ้างแรงงานต่างด้าว 7-8 คน โดยเป็นการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ร้อยละ 7.33 (กระทรวงแรงงาน, ออนไลน์, 2563) แสดงให้เห็นว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวจะยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง รวมทั้งสัดส่วนของอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ใกล้เคียงกับอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดแรงงานไทย

### 1.2) รักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) วิเคราะห์ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยทำให้โครงสร้างของตลาดแรงงานบิดเบือน เนื่องจากผู้ประกอบการยังคงเปิดโรงงานที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น แม้จะรู้ว่าไม่มีแรงงานระดับล่างเพียงพอเพื่ออาศัยความได้เปรียบ ด้านต้นทุนค่าแรงที่ต่ำและสามารถส่งออกไปแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้ ผลการศึกษาของศิริชัย เพชรรักษ์ และชยสร สมบุญมาก (2559) วิเคราะห์ว่าภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ต้องการรักษาความสามารถในการแข่งขันไว้ประกอบกับมีนโยบายและการจัดการในกิจการของนายจ้างเอง หรือปัจจัยเรื่องพื้นที่ตั้งสถานที่ทำงานซึ่งเอื้ออำนวยต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว จึงเป็นเหตุผลให้เกิดการพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวในการผลิตของผู้ประกอบการในไทย ดังนั้น การที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการเลือกใช้แรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการของตนจึงมีส่วนช่วยรักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในประเทศได้

### 1.3) เพิ่มอุปทานแรงงาน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) วิเคราะห์ว่าโครงสร้างการผลิตในประเทศไทยได้แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ขณะที่กำลังแรงงานที่มีอยู่เดิมและกำลังแรงงานใหม่ยังไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การขาดแคลนแรงงานจึงเกิดขึ้นในบางสาขาการผลิต พร้อมไปกับการว่างงานส่งผลให้

เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เพื่อมาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนและมีทักษะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในภาคการผลิตต่าง ๆ สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ของปณิตา ศรศรี (2554) และดวงพร รอดเพ็งสังคะ และคณะ (2556) ซึ่งมองว่าแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเพิ่มอุปทานแรงงานของประเทศไทยและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้หลายเหตุผล อาทิเช่น สภาพเศรษฐกิจของประเทศไม่เอื้อต่อการทำงาน ต้องการหาโอกาสในการทำงานและรายได้ที่สูงขึ้น เป็นต้น การย้ายเข้ามาทำงานในไทยของแรงงานต่างด้าว จึงช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะกิจการทางเศรษฐกิจในภาคการผลิต ภาคเกษตร และภาคก่อสร้างที่มีความต้องการแรงงานสูง

#### 1.4) เพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีส่วนช่วยในการเพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศไทย ทั้งในทางตรงและทางอ้อมไม่ว่าจะเป็นการสร้างมูลค่าความเติบโตทางเศรษฐกิจ ผ่านการใช้จ่ายและการบริโภคต่าง ๆ ในพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ รวมถึงการเป็นส่วนขับเคลื่อนสำคัญต่อภาคการผลิตในกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีกรณีต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่งผลกระทบต่อมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อย่างเช่น ผลการพยากรณ์แรงงานของธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ (2557) ที่ศึกษาจำนวนแรงงานในประเทศลดลงจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งผลให้รายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงไปด้วยซึ่งผลการศึกษา พบว่า การแก้ไขปัญหาระยะสั้นทำได้โดยการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยหากไม่เพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้นในปี พ.ศ. 2573 จะทำให้ GDP ลดลงร้อยละ 7 และรายได้ต่อหัวประชากรลดลง ร้อยละ 8 และในปี พ.ศ. 2593 GDP จะลดลงร้อยละ 16 และรายได้ต่อหัวลดลงร้อยละ 17 (หากเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวทำให้ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.29 แต่รายได้ต่อหัวลดลงร้อยละ 0.76 และปี พ.ศ. 2593 GDP จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.70 แต่รายได้ต่อหัวลดลงร้อยละ 0.22) ซึ่งหากในปี พ.ศ. 2573 ประเทศไทยต้องการจะรักษาระดับ GDP ไว้ ประเทศไทยจะต้องการแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 9.14 ล้านคน (แต่คาดว่าจะมีแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยเพียง 6.4 ล้านคน) สอดคล้องกับผลการศึกษาของปณิตา ศรศรี (2554) พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวมีความสัมพันธ์กับผลผลิตมวลรวมของประเทศ หากแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจไทยจะทำให้ผลผลิตมวลรวมของประเทศลดลงประมาณร้อยละ 0.49

จากข้อมูลดังกล่าว จึงช่วยยืนยันว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีส่วนช่วยในการเพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) ที่วิเคราะห์ว่า

การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น จะช่วยเพิ่มรายได้ให้กับตัวแรงงานต่างด้าวตลอดจนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นตลาดรองรับสินค้าของไทยต่อไป

## 2) ผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทย

ผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ หมายถึง การเกิดข้อจำกัด อดทน หรือขัดต่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ เพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ พึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP

### 2.1) เพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ

คณะอนุกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐและกิจการชายแดนไทย (2562, น. 72) พบว่า ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และไม่เลือกปฏิบัติ โดยแรงงานที่ถูกกฎหมายทุกคนหากไม่อยู่ในกลุ่มที่ยกเว้นตามกฎหมาย (ยกเว้นทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ) สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและมีสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับแรงงานไทยทุกประการ ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ ศาสนา และเพศของแรงงาน โดยรัฐมีค่าใช้จ่ายในด้านสุขภาพรวมของแรงงานต่างด้าวและคนต่างด้าวกลุ่มที่เข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมายปีงบประมาณ พ.ศ. 2560–2562 ดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 285 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 322 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 428 ล้านบาท

ซึ่งปรากฏดังตารางค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพรวมของแรงงานต่างด้าวและคนต่างด้าวกลุ่มที่เข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมายปีงบประมาณ พ.ศ. 2560–2562 ดังนี้

ปีงบประมาณ	แรงงานต่างด้าว/ คนต่างด้าว กลุ่มที่เข้าเมือง ไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย		ค่าใช้จ่ายที่เรียก เก็บได้ (บาท)	ค่าใช้จ่ายที่เรียก เก็บไม่ได้ (บาท))
	ค่าใช้จ่าย (บาท)			
2560	เมียนมาร์	148,443,930	45,330,081	103,113,849
	ลาว	9,665,776	5,116,237	4,549,529
	กัมพูชา	12,380,185	5,655,655	6,724,530
รวมปี 2560		170,489,881	56,101,973	114,387,908

ปีงบประมาณ	แรงงานต่างด้าว/ คนต่างด้าว		ค่าใช้จ่ายที่เรียก เก็บได้ (บาท)	ค่าใช้จ่ายที่เรียก เก็บไม่ได้ (บาท)
	กลุ่มที่เข้าเมือง ไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย	ค่าใช้จ่าย (บาท)		
2561	เมียนมาร์	293,836,624	81,156,519	212,680,105
	ลาว	15,252,726	7,330,358	7,922,368
	กัมพูชา	28,795,664	12,539,656	16,256,008
	<b>รวมปี 2561</b>	<b>337,885,014</b>	<b>101,026,533</b>	<b>236,858,481</b>
2562	เมียนมาร์	204,602,887	76,841,475	127,761,412
	ลาว	11,192,349	6,770,014	4,422,331
	กัมพูชา	10,970,078	6,530,486	4,439,592
	<b>รวมปี 2562</b>	<b>226,765,314</b>	<b>90,141,975</b>	<b>136,623,339</b>

ตารางที่ 2 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพร่วมของแรงงานต่างด้าวและคนต่างด้าวกลุ่มที่เข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมายปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2562

## 2.2) ถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ

รายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2558) ชี้ให้เห็นผลกระทบในกรณีของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย โดยวิเคราะห์ว่านายจ้างบางรายได้แสวงหาประโยชน์จากการจ้างแรงงานเหล่านี้ด้วยการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่จัดหาสวัสดิการตามกฎหมายที่ครบถ้วน รวมทั้งอาจมีการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเยี่ยงทาส ทารุนกรรม ล่วงละเมิดทางเพศ โดยแรงงานเหล่านี้ไม่กล้าไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่เพราะตนเองก็กระทำผิดกฎหมาย นอกจากบางรายที่ทนไม่ได้และหลบหนีออกมาทำให้ไทยได้รับความเสียหายโดยเฉพาะกับประเทศคู่ค้าในยุโรป และอเมริกาซึ่งมักนำเอาประเด็นเหล่านี้มาเป็นมาตรการกีดกันทางการค้ากับประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยเคยถูกนำประเด็น เหล่านี้มาเป็นข้อกีดกันทางการค้าด้วยเช่นเดียวกัน โดยศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมืองเคยวิเคราะห์ถึงกรณีที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการค้ามนุษย์อยู่ที่ระดับต่ำที่สุด (Tier 3) ซึ่งหมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายด้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐและไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อาจส่งผลกระทบต่อกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารทะเลที่ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาและ EU จะได้รับผลกระทบซึ่งอาจทำให้ไทยต้องสูญเสียรายได้ราวปีละ 575-730 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 20,240-25,696 ล้านบาท

### 2.3) ฟังหาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2558) วิเคราะห์ว่าประเทศไทยอาจเกิดปัญหาด้านแรงงานขึ้นในอนาคต เนื่องจากมีการฟังหาแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะจากประเทศในกลุ่มอาเซียน (เมื่ออาเซียนรวมตัวกันด้านเศรษฐกิจ จะเกิดการเจริญเติบโตในภาคเกษตรและสาขาอื่น เช่น การท่องเที่ยว เป็นต้น จะเกิดการเคลื่อนย้ายทุน การลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี ซึ่งจะทำให้ฐานการผลิตของประเทศในกลุ่มอาเซียนพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ส่งผลต่อตลาดแรงงาน โดยเฉพาะด้านค่าจ้างก็จะเริ่มปรับตัวสูงขึ้น และจะเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากต่างด้าวที่เคยทำงานในประเทศไทยเดินทางกลับประเทศมากขึ้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เตรียมพร้อมอย่างเพียงพอแล้ว ปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจก็อาจเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ การฟังหาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อนายจ้างหรือผู้ประกอบการในประเทศได้การศึกษาของศิริชัย เพชรรักษ์ และชยสร สมบุญมาก (2559) วิเคราะห์ว่าปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับที่เกิดจากแรงงานอพยพเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราตำแหน่งงานที่ว่างยังมีไม่เพียงพอ ประกอบกับแรงงานท้องถิ่นเองก็มีมากอยู่แล้ว รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทที่มีการนำเครื่องจักรทุนแรงเข้ามาช่วย จึงทำให้แรงงานอพยพบางส่วนเกิดการว่างงาน ซึ่งแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ เมื่อเกิดการแข่งขันกับการหางานทำจึงยอมรับค่าจ้างแรงงานต่ำโดยการตัดราคาค่าแรงงานให้ต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างแรงงานอพยพที่เข้ามาอยู่ก่อนกับแรงงานอพยพที่สวัสดิการไม่ดี จึงมักก่อให้เกิดการประท้วงหยุดงานและเรียกร้องเพื่อให้ค่าจ้างสูงขึ้น

กิจการที่ใช้แรงงานต่างด้าวมักมีลักษณะด้อยกว่ากิจการที่ไม่ใช้แรงงานต่างด้าวในเรื่องดังต่อไปนี้คือ การใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ผลิตในต่างประเทศ แผนการลงทุนเพิ่มกำลังการผลิตหรือปรับปรุงคุณภาพความเป็นเจ้าของโดยชาวต่างชาติอายุของเครื่องจักร การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา การมีตราสินค้าเป็นของตัวเอง การขายสินค้าให้บริษัทข้ามชาติ การมีส่วนร่วมของลูกค้าในเรื่องการทำวิจัยและพัฒนา รวมถึงการฝึกอบรมพนักงาน เครือข่ายธุรกิจ การคาดการณ์ยอดขาย และการปรับปรุงสินค้าเดิม ซึ่งอาจจะส่งผลเสียในระยะยาวต่อความสามารถในการแข่งขันของกิจการที่ใช้แรงงานต่างด้าวได้ (อภิยุทธ์ อำนวยกาญจนสิน, 2561, น. 8)

### 2.4) ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตรและศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยได้ประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจของกรณีดังกล่าวไว้ว่าเป็นระบบ โดยศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตรได้ประเมินมูลค่าความเสียหายอยู่ระหว่าง 800-2,000 ล้านบาท มีการจำแนกสมมติฐานตามกรณีต่าง ๆ สำหรับการขาดหายไป (เดินทางกลับประเทศหรือย้ายกลับถิ่นฐานเดิม

ของตนเอง) ของแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบ (ไม่ได้ถูกจัดเก็บข้อมูลในระบบหรือยังไม่ได้ลงทะเบียน) โดยจำแนกเป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณี 1 แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบขาดไป ร้อยละ 5 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคเกษตรสินค้าพืช จำนวน 434.31 ล้านบาท รองลงมา คือ สาขาประมง 244.80 ล้านบาท และสาขาปศุสัตว์ 174.42 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 853.53 ล้านบาท

กรณี 2 แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบขาดไป ร้อยละ 10 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคเกษตรสินค้าพืช จำนวน 868.62 ล้านบาท รองลงมา คือ สาขาประมง 489.36 ล้านบาท และสาขาปศุสัตว์ 348.84 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 1,707.06 ล้านบาท

กรณี 3 แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบขาดไป ร้อยละ 15 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคเกษตร สินค้าพืช จำนวน 1,302.93 ล้านบาท รองลงมา คือ สาขาประมง 734.40 ล้านบาท และสาขาปศุสัตว์ 523.26 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 2,560.59 ล้านบาท

ส่วนศูนย์วิจัยกสิกรไทยประเมินว่า ผลจากการประกาศใช้พระราชกำหนดแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยลักษณะผลกระทบ 3 แนวทาง คือ ในกรณีที่กระทบน้อยที่สุด จะมีมูลค่าความเสียหายไม่ต่ำกว่า 1.2 หมื่นล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.08 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ระดับปานกลางที่ร้อยละ 0.2 ของ GDP คิดเป็นมูลค่า 2.84 หมื่นล้านบาท กรณีกระทบรุนแรงจะส่งผลเสียหายเป็นมูลค่า 4.65 หมื่นล้านบาท หรือในระดับร้อยละ 0.3 ของ GDP

ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ไม่เหมาะสมทั้งในแง่ระยะเวลาและเนื้อหาการดำเนินงานล้วนมีส่วนในการลดมูลค่าและส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างด้าวตัดสินใจเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย คือ รายได้ต่อหัวโดยเปรียบเทียบของไทยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน และสัดส่วนคนจนในไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศของแรงงานต่างด้าวที่น้อยกว่า อาจเรียกกลไกนี้ว่า ปัจจัยผลัก (Push Factor) ประกอบกับประเทศไทยกำลังขาดแคลนแรงงาน ทำให้เกิดการไหลเข้าของแรงงานต่างด้าวทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมากขึ้น อาจเรียกกลไกนี้ว่าปัจจัยดึง (Pull Factor) และหากพิจารณาประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากแรงงานต่างด้าวอย่างรอบด้านแล้วนั้น พบว่าสร้างห่วงโซ่อุปทานต่อระบบเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากสร้างศักยภาพการผลิตของอุตสาหกรรม และรักษาเสถียรภาพให้ตลาดแรงงานของประเทศไทยในกลุ่มผู้ใช้แรงงานแบบเข้มข้น ซึ่งเป็นกลุ่มงานที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่นิยมทำ

ในขณะที่เมื่อพิจารณาแล้วยังคงพบผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมีนัยสำคัญ คือ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะโดยเฉพาะการสาธารณสุข

โดยข้อมูลปี พ.ศ. 2562 การใช้บริการสาธารณสุขขอแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้สูงถึง 136,623,339 บาท และการมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากมักถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศไทย มีประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เกี่ยวเนื่องกับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในภาคประมงเสมอ ส่วนกรณีที่ผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุดที่จำเป็นต้องหาวิธีการหรือยุทธศาสตร์ดำเนินการแก้ไขอย่างรวดเร็ว มีดังนี้

1) ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของเมียนมาร์ กัมพูชา และลาว อาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย อาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่และเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว ภาคเกษตรกร ภาคการประมงอันส่งผลให้เกิดการลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างสูง

2) การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานเข้มข้น ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยแข่งขันในระดับสากลไม่ได้และยังติดอยู่ในอุตสาหกรรมชั้นกลางซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งในยุคนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ (Disruptive Technology)

ดังนั้น จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และสภาพปัญหา อุปสรรคของแรงงานต่างด้าว ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่านโยบายของรัฐควรให้ความสำคัญกับการสร้างเสถียรภาพตลาดแรงงานต่างด้าวและกำหนดวิธีการจัดการผลกระทบของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันนโยบายของรัฐจะมีการสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีในภาคเศรษฐกิจที่ยังมีการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเข้มข้น

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในภาพรวมหรือเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงแรงงานต่างด้าวและบริบทที่เกี่ยวข้องผู้ศึกษาได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ศึกษาวิจัยเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยนำเสนอถึงภาพรวมและสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของภาครัฐ และทางเลือกเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ในอนาคตประเทศไทยจะเกิดการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากการเติบโตของจำนวนแรงงานไทยจะค่อย ๆ ลดลงจากภาวะการณลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ และการขยายโอกาสทางการศึกษาแต่หากเกิดภาวะเศรษฐกิจ

ถดถอยมากเท่าไร ก็เกิดภาวะการณ์ขาดแคลนแรงงานเข้าเท่านั้น และการขาดแคลนแรงงาน จึงนำไปสู่การจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการ ทั้งในแง่ของความจำเป็นและต้นทุนการจ้างงาน ที่ถูกกว่าแรงงานไทย สำหรับประเด็นด้านระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของภาครัฐ พบว่า มีหน่วยงานเป็นจำนวนมากทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ อาทิ สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หน่วยงานทหาร กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มาเกี่ยวข้องกับงานนโยบาย ร่วมถึงปัญหาการขาดการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบในหน่วยงานราชการ โดยมีปัญหาที่เกิดจากการจัดการของรัฐ ดังนี้ ขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การร่วมศูนย์อำนาจรัฐในเรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าว การออกกฎหมายระเบียบ และแนวทางปฏิบัติให้อำนาจข้าราชการ ในการตีความและใช้ดุลยพินิจสูงโดยไม่มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ (เกิดการใช้อำนาจ หน้าที่ ในทางมิชอบเพื่อหาผลประโยชน์) ความซับซ้อนและสับสนเรื่องกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว ขาดการประสานงาน และวางแผนเรื่องแรงงานต่างด้าว

ศักดินา สนิศักดิ์โยธิน และคณะ (2550) ผลการวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2550 โดยติดตามประเมินผลการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติช่วงการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว และประเมินผลการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ช่วงการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว ทั้งผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจในระดับมากทั้งระดับการปฏิบัติการปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ แต่ยังพบปัญหาและอุปสรรคด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความผิดพลาดในการแจ้งข่าวสารไม่ชัดเจน กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน ปัญหากระบวนการตรวจเอกสารพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ปัญหามาตรการรองรับผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ ปัญหามาตรการรองรับผู้ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานในการ ตรวจพิสูจน์สัญชาติ และปัญหาแรงงานต่างด้าวขาดความรู้ความเข้าใจ ส่วนประเด็นการประเมินผลการดำเนินงานตาม บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) พบว่า ปริมาณการนำเข้าแรงงาน ต่างด้าวไม่บรรลุเป้าหมายที่ทางผู้ประกอบการได้ร้องขอไว้ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้สรุปประเด็น ปัญหาในภาพพร้อมพร้อมข้อเสนอแนะไว้ ดังนี้

- ปัญหาความทั่วถึงในการประชาสัมพันธ์ และขาดความชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสาร ปัญหามาตรการดำเนินการกับผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้วไม่ผ่าน แต่ละศูนย์ควรแลกเปลี่ยนประสบการณ์และร่วมปรึกษาหารือ เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

- ปัญหาการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ (ควรกำหนดมาตรการลงโทษให้สูง และตั้งหน่วยงานรับแจ้งเบาะแสจากภาคประชาชน รัฐบาลต้องวางนโยบาย และมาตรการที่ชัดเจนในการผลักดันกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย)

- ปัญหาการติดตามประเมินผล (กระบวนการดำเนินการ) กับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มาต่ออายุใบอนุญาตและเข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ (กรมการจัดหางานต้องเป็นแกนนำในการกำหนดทิศทางมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นแนวทางเดียวกัน รัฐบาลควรมีมาตรการที่ชัดเจนต่อแรงงานต่างด้าว พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่มีความเชื่อมโยง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง)

- ปัญหาความชัดเจนในแนวนโยบายต่ออายุการทำงานของแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางานควรสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจแก่แรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรกำหนดนโยบายในการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว) ปัญหามาตรการ MOU กับแรงงานเมียนมาร์ (กรมการจัดหางานควรเป็นแกนหลักในการผลักดันการหารือระดับทวิภาคีของทั้งสองประเทศ รัฐบาลต้องมีความชัดเจนในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว)

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2551) ศึกษาวิจัยถึงแรงงานต่างด้าวกับงานภาคเกษตร ประมงกิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง โดยงานวิจัยดังกล่าวนำเสนอความต้องการแรงงานที่แท้จริงและแนวทางในการบริหาร จัดการแรงงานต่างด้าว (ในงานภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง) ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นความต้องการแรงงานที่แท้จริง พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาต ทำงานมีจำนวนต่ำกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ควรอนุญาตให้จ้างงานมาก โดยกิจการด้านเพาะปลูก และก่อสร้างมีคนไทยทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก (การจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจนี้ควรต้องใช้ความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อคนงานไทย) ส่วนกิจการเลี้ยงสัตว์และประมง หากจะจ้างแรงงานต่างด้าวก็จะไม่กระทบการจ้างงานคนไทยมากนัก แต่สำหรับกิจการต่อเนื่องจากประมงอาจจะสามารถลดอัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวลงได้ระดับหนึ่ง โดยกระตุ้นให้คนไทยเขาไปทำงานในกิจการนี้มากขึ้น สำหรับประเด็นเรื่องแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คณะผู้วิจัยสรุปเป็นแนวทางปฏิบัติ

ในการจ้างแรงงานต่างด้าว มีสาระสำคัญคือ การไม่เลือกปฏิบัติ (ดูแลแรงงานต่างด้าวในลักษณะเดียวกับแรงงานไทย) การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความโปร่งใสไร้อคติ สร้างความร่วมมือกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าว (เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ) การนำแรงงานต่างด้าวมาใช้ในเชิงเศรษฐกิจจะพิจารณาแยกจากเรื่องความมั่นคงของชาติ และไม่สามารถมองข้ามเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ควรมีแนวทางในการพัฒนาแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน ทั้งตัวแรงงานต่างด้าว ผู้ติดตาม และสมาชิกในครัวเรือน

กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ (2552) ผลการศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอแนวทางในการทำบัญชีอาชีพสำหรับแรงงานต่างด้าว และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวผลการศึกษา พบว่า ในปี พ.ศ. 2551 มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่าง โดยเกิดข้อกั้งวลจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับผลกระทบของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และการกำหนดอนุบัญญัติที่เหมาะสมเพื่อมารองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอาชีพที่แรงงานต่างด้าว ในประเทศไทยสามารถทำได้ ในส่วนของสถานการณ์ด้านแรงงาน พบว่า ประเทศไทยยังประสบกับ ภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศและภาวะขาดแคลนแรงงานต่างชาติที่เกิดขึ้นเนื่องจากแรงงานมีลักษณะหมุนเวียนเคลื่อนย้ายสูง อีกทั้ง ภาครัฐไม่มีนโยบายเปิดให้แรงงานใหม่มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ทำให้แรงงานมีจำนวนไม่พอกับความต้องการรวมถึงเกิดการดึงแรงงาน ทั้งในระหว่างภาคการจ้างงาน และในประเภทกิจการเดียวกัน (โดยแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มักจะทำงานอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานแบบไม่ถูกต้องตามกฎหมาย) สำหรับประเด็นข้อเสนอแนวทางในการทำบัญชีอาชีพสำหรับแรงงานต่างด้าว มีข้อเสนอสำคัญ 2 ประการ ในการพิจารณาอาชีพให้แรงงานข้ามชาติทุกประเภท โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยและแรงงาน 3 สัญชาติ คือ การพิจารณาอาชีพทุกประเภทอย่างสอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจของนายจ้าง ตามมาตรฐานอาชีพและมาตรฐานอุตสาหกรรมของประเทศไทย การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพให้กับทุกอาชีพในการทำงานทุกระดับทักษะ เพื่อให้แรงงานทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีคุณสมบัติในการทำงานตามมาตรฐานสากล และสามารถพัฒนาทักษะทางวิชาชีพของตนต่อไปได้ นอกจากนี้ ในรายงานวิจัยฉบับดังกล่าวยังสรุปจำแนกอาชีพของชนกลุ่มน้อย และแรงงานต่างด้าวตามภาคการจ้างงาน ออกเป็น 7 ประเภท คือ ภาคการเกษตร (เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์) และประมง ภาคการก่อสร้าง ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง ภาคการให้บริการ ภาคกิจการขนส่ง (ทั้งทางน้ำและทางบก)ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน สำหรับข้อเสนอแนะ

เชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว พบว่า ควรจัดการจดทะเบียนแรงงานใหม่ (เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริงและความต้องการแรงงาน และให้สอดคล้องกับมาตรการใหม่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) ปรับมุมมองใหม่ต่อแรงงานต่างด้าว (เน้นธรรมาภิบาลในการจัดการแรงงานต่างด้าว และการคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานต่างด้าว โดยการจัดการที่ดีจะช่วยลดการทุจริตภายในกลไกของรัฐ และลดช่องทางการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากจากแรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่รัฐได้)

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2553) ศึกษาวิจัยผลกระทบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยงานวิจัยดังกล่าวนำเสนอถึงสถานการณ์ตลาดแรงงานไทย ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว ปัจจัยด้านนโยบาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าว ผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมจากการจ้างแรงงานต่างด้าว และข้อเสนอแนะในด้านนโยบายและกฎระเบียบต่อแรงงานต่างด้าวซึ่งผลการศึกษา พบว่า โครงสร้างกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นกลุ่มที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า ความไม่สมดุลในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น เพื่อมาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนเนื่องจากตลาดแรงงานยังมีความต้องการ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ส่งผลให้ผู้ประกอบการหันไปจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน โดยมีปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านมีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าไทย สำหรับนโยบายการแก้ไขปัญหาระบบปีต่อปี มีเพียงแนวปฏิบัติหลัก ๆ และขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าว แนวนโยบายในแต่ละปีขึ้นกับมติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย) และไม่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยตรง จนกระทั่งหลังปี พ.ศ. 2544 เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายแรงงานต่างด้าวครั้งใหญ่โดยประเทศไทยเริ่มลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อการจัดระเบียบในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายแนวทางแผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549 ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร อันมีสาเหตุมาจากการย่อหย่อนขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในบางหน่วยงาน ส่วนประเด็นเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานไทยระดับล่าง

จะมีโอกาสได้งานทำน้อยลง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวหนาแน่น (เกิดจากการมีอุปทานแรงงานระดับล่างเพิ่มขึ้นส่งผลต่ออัตราค่าจ้างที่แรงงานไทยได้รับต่ำลงสังคม) และอาจเกิดผลเสียต่อความสามารถในการต่อรองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ (หากประเทศคู่แข่งหีบยกเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นประเด็นกีดกันทางการค้า) สำหรับผลกระทบทางสังคม พบว่า หากแรงงานต่างด้าวไปก่ออาชญากรรม หรือมีการรวมกลุ่มกันจำนวนมาก จนกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ (อาจเกิดการมั่วสุมอบายมุข) อาจสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาของคนไทย และคนต่างชาติที่มาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ร่วมถึงอาจเกิดผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายเอง (เสียสิทธิด้านแรงงาน ด้านการศึกษาของบุตร ด้านการรักษาพยาบาล การถูกหลอกลวงและเอาเปรียบจากนายหน้า) ส่วนข้อเสนอแนะจากงานวิจัยชิ้นนี้ คือ สร้างความสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานต่างด้าว ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมทั้งงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เร่งปรับโครงสร้างการผลิตให้ผู้ประกอบการหันไปอาศัยความได้เปรียบด้านเทคโนโลยี แทนการใช้แรงงานราคาถูก ปรับปรุงขั้นตอน อำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตทำงานในประเทศให้สะดวกมากขึ้น สร้างระบบฐานข้อมูลที่ดี และชัดเจนสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาประเทศไทย สนับสนุน ส่งเสริมให้ตลาดแรงงานในภูมิภาค เอเชียใต้ และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีเพื่อให้มีมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น

สรารุช ไพฑูลย์พงศ์ และคณะ (2560) วิเคราะห์ถึงสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของประเทศไทยทั้งในเรื่องของจำนวนแรงงาน การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มที่สำคัญรวมถึงวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว ตลอดจนนำเสนอภาพรวมของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษา พบว่า แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) ในประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนสูงขึ้น และกระจายตัวทำงานตามภาคเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมการเกษตร การก่อสร้าง การประมง ภาคบริการ เป็นต้น โดยการกำกับดูแลแรงงานต่างด้าวในอดีตของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดทางงบประมาณ การไม่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่แท้จริง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการร่วมกันในภาพรวม ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน การจัดระบบแรงงานต่างด้าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์เบ็ดเสร็จ ข้อมูลแรงงานต่างด้าวไม่สมบูรณ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ ซึ่งมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินการ จึงไม่เป็นเอกภาพ ภายหลังเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาบริหารประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงสู่คณะกรรมการนโยบาย

การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ และมีข้อเสนอของงานวิจัยในการแก้ปัญหาเรื่อง  
แรงงานต่างด้าว โดยเสนอให้ยกเลิกนโยบายการลงทะเบียนและการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว  
โดยใช้วิธีการผ่าน MOU ที่ได้ลงนามแทน สนับสนุนให้แรงงานต่างด้าวเข้าร่วมระบบประกันสังคม  
โดยรัฐบาลสมทบงบประมาณภาครัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงนโยบาย (Policy Research) เพื่อศึกษาผลกระทบข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย เสนอต่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ การกำหนดมาตรการกลไกการกำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว ของประเทศไทยให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ใน 2 ขั้นตอน คือ ดำเนินการศึกษานโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค จากการดำเนินนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว นำมากำหนดข้อคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ (In-depth Interview) ในขั้นตอนถัดมา เพื่อนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาวิเคราะห์พัฒนาเป็นข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย มีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1.1 ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) หมายถึง การศึกษาเอกสาร งานวิจัยหรือบทวิเคราะห์ต่าง ๆ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย รวมถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบจากการดำเนินนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย คุณลักษณะพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ข้อมูลแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบจากนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

1.2 ขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ใช้การสัมภาษณ์รายบุคคล โดยใช้คำถามปลายเปิด เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ส่งผลให้ได้แง่มุมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

1.3 ขั้นตอนที่ 3 การสร้างและพัฒนาร่างข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเสนอต่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร

## 2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลดังต่อไปนี้

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) การศึกษาด้วยวิธีการรวบรวมหรือบันทึกจากแหล่งข้อมูลโดยตรง (Primary Source) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ใช้การสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล

2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) การศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย อาทิ ข้อมูลจากทั้งหนังสือ บทความ เอกสาร รายงานการวิจัย รายงานการพิจารณาศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์และเรียบเรียงขึ้นใหม่ เป็นสารสนเทศพื้นฐาน

## 3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ศึกษากำหนดกลุ่มตัวอย่างของการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล ดังนี้

3.1 กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย จำนวน 3 ท่าน ได้แก่

### 3.1.1 นายขจิตร ชัยนิคม

ตำแหน่ง	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ประธานคณะอนุกรรมการขับเคลื่อน กิจการชายแดนไทยตามยุทธศาสตร์ชาติ
---------	--

### 3.1.2 นายนพดล แก้วสุพัฒน์

ตำแหน่ง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
---------	---

### 3.1.3 นายพีรเดช คำสมุทร

ตำแหน่ง	โฆษกคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
---------	--



นำข้อมูลทั้งสองส่วนมาพิจารณากันกรอง สังเคราะห์ภาพรวมของข้อมูล เพื่อจัดทำข้อเสนอ  
เชิงนโยบายแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะของแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเสนอต่อ  
คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ  
สภาผู้แทนราษฎร

## บทที่ 4

### ผลการสัมภาษณ์ประเด็นนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะนำเสนอผลสรุปที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ กรรมการการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร และผู้บริหารกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ตามลำดับข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) ที่เกี่ยวข้องกันโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ลำดับการนำเสนอ ดังนี้

1) แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะโดยเฉพาะการสาธารณสุข ควรกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าวอย่างไร

2) ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา เมียนมาร์ และลาวอาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย อาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่และเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว ภาคเกษตรกร ภาคการประมงอันส่งผลให้เกิดการลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างสูง ควรกำหนดนโยบายปกป้องระบบเศรษฐกิจเมื่อขาดแคลนแรงงานต่างด้าวอย่างไร

3) การใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาลงทุน เพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยแข่งขันในระดับสากลไม่ได้ และยังคงติดอยู่ในอุตสาหกรรมชั้นกลาง ซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งในยุคนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ (Disruptive Technology) ควรกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหอย่างไร

ผู้ศึกษาอภิปรายผลการสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ มุมมอง ทิศนะต่อนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยของกรรมการและอนุกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว มีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 มุมมอง ทิศนะต่อนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยของกรรมการและอนุกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นคำถามข้อ 1 แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการสาธารณสุข ควรกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าวอย่างไร

เมื่อกล่าวถึงแรงงานต่างด้าวประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งจำเป็นต้องขบคิดเมื่อประเทศไทยมีการใช้แรงงานข้ามชาติระดับล่างราว 3 ล้านคนเศษ อันก่อให้เกิดผลกระทบที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ คือ การบริการทางการแพทย์และปัญหาสุขอนามัยของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะบางจังหวัดที่มีความหนาแน่นของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก อาทิ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ชลบุรี หรือจังหวัดทางภาคใต้ที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นสำหรับกิจการประมง เป็นต้น ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้บริการมากกว่าคนไทยในพื้นที่ ทำให้งบประมาณค่าใช้จ่ายจำนวนมากต้องนำมารักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าว ซึ่งปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวที่ใช้แรงงานเข้มข้นหรือแรงงานต่างด้าวตามฤดูกาล เช่น แรงงานต่างด้าวทางการเกษตร แม้กระทรวงสาธารณสุขจะจัดสวัสดิการดูแลสุขภาพให้กับแรงงานข้ามชาติในรูปของกองทุนประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ ปี 2543 โดยแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามกฎหมาย สามารถซื้อประกันสุขภาพได้ เพื่อรับสิทธิในการเข้ารับบริการตรวจและรักษาสุขภาพแต่พบว่ามีความยากลำบากอย่างมากเมื่อเทียบกับแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่มีในประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนนี้ ส่วนใหญ่หลายแสนคนไม่มีระบบประกันสุขภาพเป็นผลให้รัฐแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเกินสมควร แม้ว่าผลการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่สอดคล้องในทิศทางเดียวกันว่าแรงงานต่างด้าวเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลต่อเมื่อเจ็บป่วยหนัก เจ็บป่วยร้ายแรง หรือประสบอุบัติเหตุจึงเข้ารับการรักษาโดยไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้หรือจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้เพียงบางส่วนส่งผลให้ โรงพยาบาลจะพิจารณาใช้เงินอุดหนุนมาชดเชยโดยปัญหาที่โรงพยาบาลเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การให้บริการสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยปกติจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์การได้รับอนุญาตทำงานและการได้รับการจดทะเบียนแรงงาน รวมถึงการอยู่ในระบบประกัน เมื่อพิจารณาสารสนเทศการให้บริการสาธารณสุขของโรงพยาบาล พบว่าแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่มีใบอนุญาตทำงาน รวมถึงกลุ่มคนที่ไม่ใช่สถานะทางทะเบียนสามารถเข้าถึงและได้รับการสาธารณสุขเนื่องจากเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านสาธารณสุข และการที่ผู้ป่วยไม่มีหลักประกันสุขภาพใด ๆ ไม่สามารถชำระค่ารักษาพยาบาลส่งผลให้โรงพยาบาลต้องแบกรับภาระโดยใช้เงินกองทุนสังคมสงเคราะห์ของโรงพยาบาล หรือบริหารจัดการร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ทั้งนี้ นโยบายการจัดการสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวยังพบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ

- 1) ปัญหานายจ้างส่งเงินสมทบล่าช้าซึ่งเมื่อครบกำหนดแล้ว แต่ไม่ส่งเงินสมทบภายใน 15 วัน จะต้องเสียปรับดอกเบี้ย ทำให้นายจ้างบางคนที่ยังแรงงานจำนวนมากจึงแก้ปัญหาด้วยการไม่ส่งเงินสมทบเลย

2) ปัญหาจากตัวแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ทราบสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้ขาดความเข้าใจในกฎเกณฑ์ ระเบียบเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็น ซึ่งเป็นปัญหามากขึ้นหากแรงงานที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ แรงงานต่างด้าวมีการย้ายเข้าออกจากกิจการนายจ้างเดิมไปสู่นายจ้างใหม่ หรือกิจการยกเว้น แรงงานต่างด้าวสมสิทธิแสดงตนเพื่อเข้ารับการรักษา เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงระบบประกันสังคมและประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ โดยแรงงานที่ถูกกฎหมายทุกคนหากไม่อยู่ในกลุ่มที่ยกเว้นตามกฎหมาย (ยกเว้นทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ) สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและมีสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับแรงงานไทยทุกประการ ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ ศาสนา และเพศของแรงงาน

สถานประกอบการทุกแห่งที่ประกอบธุรกิจและมีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม ยกเว้นกิจการ ดังต่อไปนี้

1) กิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีลักษณะงานที่เป็นกิจการนอกเหนือกิจการดังกล่าวรวมอยู่ด้วย

2) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นการจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล

3) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

4) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าแร่หรือกิจการแฝงลอย  
การแจ้งขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนให้กับแรงงานต่างด้าว ก็สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก โดยมีข้อปฏิบัติ ดังนี้

- แรงงานต่างด้าวทั่วไปใช้สำเนาหนังสือเดินทาง (Passport) และสำเนาใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)

- แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว พม่า และกัมพูชา) กลุ่มผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ใช้บัตรประจำตัวตนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรชมพู)

- แรงงานต่างด้าวแถบชายแดน ใช้บัตรผ่านแดนชั่วคราว (Boarding Pass) คือประเทศกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี ตราด บุรีรัมย์ สระแก้ว สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ประเทศเมียนมาร์ ได้แก่ กาญจนบุรี (อ.เมือง) เชียงราย (แม่สาย แม่จัน เมือง) ตาก (แม่สอด แม่ละมาด พบพระ) ระนอง (เมือง)

อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลต้องรับภาระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีจากการประมวลผลภาพรวมของปัญหาทั้งหมดในเรื่องการประกันสุขภาพและการประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวที่นับวันจะสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้กับประเทศเป็นจำนวนมากจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) ควรจัดตั้งกองทุนที่ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ โดยมีการบริหารจัดการในการจัดเก็บเงินสมทบ และสิทธิประโยชน์ทดแทนแยกจากคนไทย
- 2) กำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้สิทธิการรักษาพยาบาลแบบซื้อประกันสุขภาพจากรัฐหรือเอกชนเท่านั้น จึงสามารถรับจ้างแรงงานในประเทศไทยได้
- 3) พัฒนาระบบ/เชื่อมโยง ระบบข้อมูล กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ประเทศต้นทาง) เพื่อให้สามารถตรวจสอบการระบุตัวตน และการเบิกจ่ายสิทธิประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง
- 4) จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. ....” เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ที่ปัจจุบันใช้งบประมาณค่ารักษาพยาบาลเดียวกับกองทุนหลักประกันสุขภาพของคนไทย ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง และให้ภาระการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวเป็นภาระที่แรงงานเหล่านั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อไป

ฉะนั้น สิ่งที่ทำทลายในการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย มีฐานคิดสำคัญ คือ การบังคับให้แรงงานข้ามชาติทุกคนต้องซื้อประกันสุขภาพ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อระบบบริการสุขภาพ การกำหนดนโยบายให้แรงงานต่างด้าวทุกคนสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพจะทำให้รายได้รวมของกองทุนนี้ใหญ่มากพอเชื่อว่าจะลดปัญหาค่าใช้จ่ายติดลบของโรงพยาบาลต่าง ๆ ทั้งยังมีเม็ดเงินเหลือพอจางบุคลากรเพิ่มเติมตามจำนวนผู้มาใช้บริการจริงได้อีกประการหนึ่ง รวมทั้งแนวทางการกำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้สิทธิการรักษาพยาบาลแบบซื้อประกันสุขภาพจากรัฐหรือเอกชน

แนวทางต่อมา คือ พัฒนาระบบอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) สร้างความเข้มแข็งด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว ประโยชน์ในการควบคุมป้องกันโรคของแรงงานต่างด้าว บนหลักสิทธิมนุษยชน หลักการสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมทุน ในการจัดบริการสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

นโยบายที่สำคัญที่รัฐควรขับเคลื่อน คือ ผลักดันนโยบายประกันสุขภาพอาเซียนรองรับการเคลื่อนย้ายประชากรในประชาคมอาเซียนทุกประเทศ โดยอาจจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพร่วมกันในประชาคมสุขภาพพัฒนาเชื่อมโยงหน่วยงานสาธารณสุขของประเทศอาเซียน เพื่อให้สามารถตรวจสอบการระบุตัวตนและการเบิกจ่ายสิทธิประโยชน์จากประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวได้ และไม่เป็นภาระต่อประเทศปลายทาง

**ประเด็นคำถามข้อ 2** ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา เมียนมาร์ และลาวอาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียง

กับประเทศไทยอาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่และเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว ภาคเกษตรกรรม ภาคการประมง อันส่งผลให้เกิดการลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างสูง ควรกำหนด นโยบายปกป้องระบบเศรษฐกิจเมื่อขาดแคลนแรงงานต่างด้าวอย่างไร

แรงงานต่างด้าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะช่วยเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้นของภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งคนไทยไม่นิยมทำงานหนัก รักษาความได้เปรียบในการแข่งขันในระยะสั้นจากการใช้แรงงานราคาถูก และประโยชน์อีกประการหนึ่งที่ไม่ค่อยการรับรู้โดยทั่วไป คือ แรงงานต่างด้าวทำให้แรงงานคนไทยเคลื่อนย้ายจากภาคการผลิตที่มีผลิตภาพต่ำไปสู่ภาคการผลิตที่มีผลิตภาพสูง หรือที่เรียกกันว่า “Occupational Switching” ผลสำรวจของธนาคารโลกที่ทำการเก็บข้อมูลจากธุรกิจบรรดาประเทศอาเซียน 7 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย ลาว กัมพูชา เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตและภาคการเกษตรรุนแรงมากที่สุด ดังนั้น แรงงานต่างด้าวที่ประเทศไทยจ้างเป็นปัจจัยสำคัญของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่คนไทยไม่นิยมทำงานแบบงานสกปรก งานหนัก และงานที่ยากหรืองานสกปรก (Dirty Job) งานอันตราย (Dangerous Job) และงานยาก (Demanding หรือ Difficult Job) นี้ ย่อมส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันและความอยู่รอดของธุรกิจในระยะยาวได้

จากข้อคำถามประเด็นนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะปรากฏข้อเท็จจริงหลายประการว่า แรงงานต่างด้าวของประเทศ ได้แก่ เมียนมา กัมพูชา ลาว อาทิจ การเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมไปยังประเทศที่มีค่าแรงต่ำในอาเซียนหรือประเทศที่มีนโยบายทางภาษีให้กับอุตสาหกรรมภายนอกประเทศ รวมถึงประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ปัจจุบันแรงงานในกลุ่มสูงอายุในอัตราที่สูงเป็นสาเหตุให้มีกำลังแรงงานไม่เพียงพอกับความต้องการแรงงานของภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงมีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้นมิใช่เฉพาะในแรงงานเข้มข้นเพียงกลุ่มเดียวประกอบกับภาคการผลิตยังคงให้ความสำคัญกับการใช้แรงงานมากกว่า การใช้เทคโนโลยี จึงต้องการแรงงานกึ่งฝีมือหรือแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก แต่ระบบค่าตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน โดยอัตราการเพิ่มค่าจ้างจริงต่ำกว่าอัตราการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน

หากต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวจริงควรพิจารณาจำแนกปัญหาออกเป็นหลายส่วนเหตุเพราะต้องพิจารณานโยบายการพัฒนาประเทศควบคู่กันไป หากประเทศไทยต้องการพ้นจากกลุ่มอุตสาหกรรมขั้นต้น หรือระบบเศรษฐกิจขนาดกลางประเทศไทย กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ไว้อย่างไร ดังเช่นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถ

ในการแข่งขันกำหนดเป้าประสงค์ให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจำเป็นจะต้องยกระดับผลิตภาพ การผลิตและการใช้นวัตกรรมในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งใน อุตสาหกรรมเกษตรและบริการการสร้างความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหารการเพิ่มขีดความสามารถทางการค้าและการเป็นผู้ประกอบการ รวมทั้งการพัฒนาฐานเศรษฐกิจแห่งอนาคตทั้งนี้ภายใต้กรอบการปฏิรูปและพัฒนาปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ทุกด้าน อันได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์และการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการสร้างความเชื่อมั่น การส่งเสริมการค้าและการลงทุนที่อยู่บนการแข่งขันที่เป็นธรรมและรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนการพัฒนา ประเทศสู่ความเป็นชาติการค้าเพื่อให้ได้ประโยชน์จากห่วงโซ่มูลค่าในภูมิภาคและเป็นการยกระดับไปสู่ส่วนบนของห่วงโซ่มูลค่ามากขึ้น การพัฒนาภาคการผลิตและบริการบนฐานของการพัฒนานวัตกรรมและมีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยมีการใช้ดิจิทัลและการค้าที่เข้มข้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและขยายกิจกรรมการผลิตและบริการโดยมุ่งสู่ความเป็นเลิศในระดับโลกและในระดับ ภูมิภาคในอุตสาหกรรมหลายสาขาและในภาคบริการที่หลากหลายตามรูปแบบการดำเนินชีวิตและ การดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนไปรวมทั้ง เป็นแหล่งอาหาร คุณภาพสะอาดและปลอดภัยของโลก การพัฒนา ผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาทักษะผู้ประกอบการ ยกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สู่สากลและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร เป็นต้น ดังนั้น นโยบายการจัดการแรงงานควรพิจารณาความไม่สอดคล้องของตลาดแรงงานในประเทศไทยจาก นโยบายและยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นสำคัญ แม้ว่า ตลาดแรงงานของไทยในปัจจุบันยังคงเป็นตลาดที่เน้นใช้แรงงานราคาถูกซึ่งมีเหตุจากจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาการส่งออกเป็นตัวขับเคลื่อน จึงต้องพยายามรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยโดยมาเน้นการกีดกันทุนการผลิตให้ต่ำจากค่าแรงราคาถูก แต่นั่นมิใช่เป้าหมายของประเทศไทยในอนาคต

โดยเฉพาะแนวโน้มของการพัฒนาในประเทศเพื่อนบ้านที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการรวมตัวเป็น “ประชาคมอาเซียน” ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ความขัดแย้งภายในประเทศเพื่อนบ้านของไทยลดลง เป็นผลทำให้มีความร่วมมือในการพัฒนาในกลุ่มอาเซียนมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นจากประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่นอกภูมิภาค มีการลงทุนทางด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่เคยมีแรงงานหลังไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีแนวโน้มที่ลดลง

เพราะมีความต้องการแรงงานในประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางออกไปทำงานนอกประเทศตนเองอีกต่อไป

ผลจากการเดินทางออกไปทำงานนอกประเทศของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านน้อยลงดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อความต้องการในการใช้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงเป็นโจทย์ใหญ่ของไทยที่จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานไร้ฝีมือเพื่อมาทดแทนแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นว่า จะจัดการหรือจัดหาแรงงานจากที่ใดเพื่อมาทดแทนแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคการพัฒนาการผลิตภายในประเทศได้

อย่างไรก็ดี ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าประเทศไทยไม่ต้องการแรงงานเข้มข้นในอนาคต เพราะภาคเกษตรกรรม ภาคการประมงก็ถือเป็นระบบเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างมาก ในรัฐบาลปัจจุบันได้ดำเนินการไปในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว โดยมีพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกลไกของประเทศไทยจะรับแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ด้านแรงงานที่มีอยู่ในภาคอุตสาหกรรมและภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีเงื่อนไขว่าการรับเอาแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาทำงานจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้งานภายในประเทศและความมั่นคงของชาติ รวมถึงคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรม แต่ทั้งนี้ รัฐบาลควรบริหารจัดการนโยบายเพื่อปกป้องระบบเศรษฐกิจ โดยจัดทำมาตรการและโครงการที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน การปฏิบัติที่เสมอภาค และการผสมกลมกลืนทางสังคม (Social Integration) ของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งควรปฏิรูปลงทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการจัดการเพื่ติดตามโครงการแรงงานข้ามชาติ ส่งเสริมให้มีกระบวนการปรึกษาหารือทางสังคม (social dialogue) ทั้งในระดับท้องถิ่น ระหว่างประเทศ ระดับทวิภาคีและพหุภาคี

แนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดทางทรัพยากรบุคคลของประเทศในเบื้องต้น ประกอบด้วย

1) กำหนดนโยบายการนำแรงงานจาก “คนชายขอบ” ที่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย รวมถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเข้ามาเป็นแรงงานแทนแรงงานต่างด้าวในประเทศอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศในระยะอันใกล้

2) จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสม และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ และรวมถึงจัดระเบียบการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ชายแดนให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยสนับสนุนให้สภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำและดำเนินการ ทั้งนี้

เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นสากล สร้างความมั่นใจให้กับแรงงานที่จะเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

3) เร่งทำข้อตกลงความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา) เรื่องการใช้แรงงานตามฤดูกาล ที่ให้สามารถใช้แรงงานตามฤดูกาลเหล่านั้นในพื้นที่จังหวัดต่อเนื่องจากชายแดนได้ ทั้งนี้ เพื่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานตามฤดูกาลดังกล่าวที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

**ประเด็นคำถามข้อที่ 3** การใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาการลงทุน เพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยแข่งขันในระดับสากลไม่ได้ และยังคงติดอยู่ในอุตสาหกรรมชั้นกลาง ซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งในยุคนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ (Disruptive Technology) ควรกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหายังไง

แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตและเป็นทุนมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ การใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยเป็นผลมาจากปัจจัยของการพัฒนาประเทศโดยและมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี เนื่องจากแรงงานไทยเลือกการทำงานจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานทดแทนในตำแหน่งงานที่ว่าง ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงประเทศจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจแบบไทยแลนด์ 4.0 ภาครัฐได้ออกนโยบายการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องใช้กำลังแรงงานมากขึ้น เช่น แรงงานภาคก่อสร้าง แรงงานภาคอุตสาหกรรม แรงงานภาคการเกษตรและเกษตรแปรรูป รวมถึงแรงงานภาคบริการและการท่องเที่ยว ประเทศไทยจึงต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี เป็นธรรมชาติของประเทศหรือเขตเศรษฐกิจที่พัฒนาหรือกำลังพัฒนา เช่น เกาหลีใต้ ฮ่องกง สิงคโปร์ ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น เช่น แรงงานจากฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย หรือแม้แต่ประเทศไทยเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีเป้าหมายการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะสั้นระหว่างเปลี่ยนผ่านความสามารถในการแข่งขันไปสู่การผลิตสินค้าที่นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์เพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในขณะที่กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มักจะมีปัญหาหรือความเสียเปรียบในการรักษาความสามารถในการแข่งขัน เช่น การลงทุนในเครื่องมือเครื่องจักร การย้ายฐานการผลิตออกไปลงทุนในต่างประเทศ หรือการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมประกอบกับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กรวมใจในการใช้แรงงานต่างด้าวราคาถูกทำให้ไม่มีแรงกระตุ้นที่จะพัฒนารูปร่างของตนเองให้สามารถแข่งขันได้ดีขึ้น โดยเฉพาะในด้านการลงทุน การจัดฝึกอบรมและเทคโนโลยีที่จะไปยกระดับผลิตภาพของแรงงาน

อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาคาอุตสาหกรรมไม่พัฒนาการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ รัฐบาลจะมุ่งกำหนดนโยบายสนับสนุนการเข้าถึงทุนหรือองค์ความรู้ต่อคาอุตสาหกรรมเท่านั้น หากแต่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการลงทุนกับแรงงานไทยยกระดับปรับโครงสร้างการจ้างงานไปสู่ภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ซึ่งแรงงานไทยที่มีทักษะสูงจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า รวมทั้งบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจผลิตแรงงานทักษะแลกเปลี่ยนแรงงานไทยป้อนสู่ตลาดโลกโดยดำเนินการสำรวจความต้องการแรงงานในต่างประเทศ และฝึกอบรมแรงงานไทยให้มีทักษะตรงตามความต้องการในตลาดต่างประเทศ และสนับสนุนให้แรงงานไทยไปทำงานแบบทักษะเฉพาะทางยังต่างประเทศ เพื่อพัฒนาต่อยอดให้แรงงานเหล่านี้เป็นผู้ประกอบการที่มีศักยภาพต่อไป

ทั้งนี้ รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือมาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยีและองค์ความรู้เข้ามาพัฒนาระเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทยอย่างมาก รวมถึง ทางออกที่น่าจะทำได้ คือ การทำข้อตกลงกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวเพื่อร่วมกันพัฒนาทักษะของแรงงานที่จะเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย หรือ กำหนดเป็นเงื่อนไขของนายจ้างที่จะต้องพัฒนาแรงงานต่างด้าวในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่กับนายจ้าง และเครื่องมือที่สามารถทำให้สามารถบังคับให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวได้ คือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารร่วมกันออก “พระราชบัญญัติส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าว พ.ศ. ...” เพื่อบังคับใช้นับกับนายจ้างและแรงงานต่างด้าวเข้าสู่กระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างจริงจังต่อไป

ถึงแม้ว่าการใช้แรงงานต่างด้าวอาจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ฉุดรั้งไม่ให้ความก้าวหน้าหรือการพัฒนาในการลงทุนเชิงนวัตกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการการจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการโดยเฉพาะในคาอุตสาหกรรมก็เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะสั้นในระหว่างกาเปลี่ยนผ่านไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม ตามนโยบายประเทศไทย 4.0 จึงเป็นสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์และผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในหน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญและความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ในท้ายที่สุดการที่ภาครัฐออกพระราชกำหนดกาบริหารจัดการกาทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสมือนภาครัฐผลักดันให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและกลุ่มวิสาหกิจใช้แรงงานต่างด้าวเท่าที่จำเป็นและค่อย ๆ ทอยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในด้านอื่น ที่เป็นปัจจัยส่งเสริมการเจริญเติบโตในระยะยาว อาทิ การพัฒนาเครื่องจักร เทคโนโลยีนวัตกรรม เพื่อพาประเทศก้าวสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนตามยุทธศาสตร์ชาติ

## ส่วนที่ 2 มุมมอง ทิศนะตอนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยของกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว

**ประเด็นคำถามข้อ 1** แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณสุขโดยเฉพาะการสาธารณสุข ควรกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าวอย่างไร

ระบบการดูแลสุขภาพของแรงงานต่างด้าวมี 2 ระบบ คือ การประกันสุขภาพซึ่งแรงงานสามารถซื้อประกันจากโรงพยาบาลในท้องถิ่นของสถานที่ทำงานได้ และอีกระบบหนึ่งคือ การเข้าสู่ระบบประกันสังคมซึ่งแรงงานถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบนี้เกือบทั้งหมดแล้ว ดังนั้นจึงเป็นการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขที่ได้อยู่แล้วซึ่งแรงงานต่างด้าวจะไม่แย่งเข้ารับบริการในระบบประกันสุขภาพกับประชาชนคนไทย

ส่วนข้อคำถามปัญหาที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในด้านสาธารณสุขหรือการสร้างภาวะด้านสาธารณสุขคาดว่าจะมีเป็นส่วนน้อย ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน หมายถึงแรงงานที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต เรียกกันว่า “กลุ่มใต้ดิน” แรงงานกลุ่มนี้ไม่มีตัวเลขแน่ชัดแต่มีการใช้แรงงานอยู่ในกลุ่มประมง เกษตรกรรมตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวในปัจจุบันเป็นแรงงานในระบบและเป็นแรงงานที่มีหลักแหล่งการทำงานอย่างชัดเจนตามกฎหมาย มีความเข้าใจว่าต้นทุนที่รัฐต้องเสียให้แก่แรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน คือ ต้นทุนการเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายแรงหรือการใช้ยานอกบัญชีระบบประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว โดยครอบคลุมเฉพาะยาและเวชภัณฑ์ตามบัญชียาหลักเท่านั้น

หากถามว่าการจัดการแก้ไขปัญหาด้านต้นทุนในการจัดบริการสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าวนั้น ต้องสอบถามว่าเกิดขึ้นจากปัจจัยใดเป็นสำคัญ หากเป็นปัจจัยความเสี่ยงที่พบจากการทำงาน ยกตัวอย่างเช่น แรงงานในกลุ่มเกษตรกรรมจะเกิดโรคมิวหนักมากที่สุด แรงงานในกลุ่มประมงมีความเสี่ยงของอุบัติเหตุจากอุปกรณ์ทางประมง และอาการบาดเจ็บจากการยกของหนักมักพบในแรงงานก่อสร้าง เป็นต้น หากเป็นการรักษาพยาบาลจากรiskในการทำงานส่วนใหญ่ผู้จ้างหรือผู้ประกอบการมักจะมีส่วนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากระบบประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ประเด็นสำคัญ คือ หากเป็นการรักษาพยาบาลที่มีได้เกิดจากรiskในการทำงานเป็นเหตุที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้จ้างหรือผู้ประกอบการ นอกจากนี้ การเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บจากการทำงาน ปัญหาจากพฤติกรรมและวิถีชีวิต ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพฤติกรรมที่อยู่อาศัยที่ไม่ค่อยถูกสุขลักษณะ และขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องส่งผลต่อปัญหาสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มสูงขึ้น การกำหนดนโยบายตรงนี้ต้องระบุถึงเหตุการระต้นทุนการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวว่าเกิดขึ้นจากกรณีใด

อย่างไรก็ตาม นโยบายรับควรเข้ามาส่งเสริมภาคเอกชนที่มีการใช้แรงงานต่างด้าว โดยต้องมีอาสาสมัครเข้าให้ความรู้ต่อแรงงานต่างด้าวเรื่องสุขภาพ เพราะแรงงานต่างด้าวที่มีการเจ็บป่วยเล็กน้อยแล้วซื้อยารับประทาน พบว่า มีปัญหาการเกิดอาการไม่พึงประสงค์จากการใช้ยา และทำให้อาการลุกลามร้ายแรงขึ้นจนต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล ส่วนหนึ่งอาจมีผลจากความไม่เข้าใจในภาษาไทย ดังนั้น ควรมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเจ้าของสถานประกอบการในการดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยเน้นการดำเนินงานในเชิงป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ พร้อมออกมาตรการให้แรงงานต่างด้าวตระหนักด้านสุขภาพและความปลอดภัย ส่วนประเด็นสุขภาพที่นอกเหนือจากการทำงานและพฤติกรรมนั้น รัฐบาลต้องเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยอาจร่วมกับผู้ประกอบการจัดตั้งเป็นกองทุนเพิ่มเติมขึ้นอีกทางหนึ่ง รวมทั้งการรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาใหม่ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐ (MOU) ควรเปลี่ยนแปลงระเบียบให้แรงงานได้รับการตรวจสุขภาพจากประเทศต้นทางก่อนเดินทางเข้ามาประเทศไทยและได้รับผลการตรวจสุขภาพจากสถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยรับรอง เหตุเพราะแรงงานต่างด้าวข้ามแดนเข้ามาตรวจโรคในประเทศไทยหลังจากข้ามด่านพรมแดนมาแล้วได้ ซึ่งได้มีการตรวจพบแรงงานป่วยด้วยโรคที่ติดต่อได้ เช่น ไข้เลือดออก ชิฟิลิส เหาช้าง กามโรค เป็นจำนวนมาก

**ประเด็นคำถามข้อ 2** ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา เมียนมาร์ และลาวอาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยอาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่ และเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว ภาคเกษตรกรรมภาคการประมงอันส่งผลให้เกิดการลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างสูงควรกำหนดนโยบายปกป้องระบบเศรษฐกิจเมื่อขาดแคลนแรงงานต่างด้าวอย่างไร

ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่เกิดความยากลำบากของผู้ประกอบการ เนื่องจากจากการที่เศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว นั้นได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านแรงงานภายในประเทศที่มีอยู่จำกัด และไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และในสภาวะที่ประเทศต้องขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมดังกล่าว แรงงานต่างด้าว จึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหา โดยในแต่ละปีจะมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก และที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุด คือ แรงงานพืสุจน์สัญชาติ (แรงงานกลุ่มหลบหนีเดิม) เหตุเพราะแรงงานกลุ่มพืสุจน์สัญชาติ สามารถเปลี่ยนงานเปลี่ยนนายจ้างได้ตลอดเวลา ก่อปัญหาให้นายจ้างเดิมเสียค่าใช้จ่าย

ในการทำเอกสารให้ก่อน หลังจากนั้นลูกจ้างแรงงานต่างด้าวก็ลาออกไปทำงานกับนายจ้างใหม่สบายใจไม่ต้องเสียเงินค่าทำเอกสารเองเป็นวงจรรออยู่อย่างนี้เรื่อยมาโดยเฉพาะภาคการเกษตร การแก้ปัญหาเบื้องต้น คือ ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดกับนายหน้านอกระบบซึ่งเป็นผู้จูงใจชี้ช่องทางให้แรงงานต่างด้าวย้ายนายจ้างกำหนดซึ่งเป็นการกระทำผิดกฎหมาย

สภาพปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวอาจเป็นเพราะยังมีการลักลอบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมาก รวมถึง แรงงานต่างด้าวในปัจจุบันก็ไม่นิยมเข้ามาใช้แรงงานหนักแต่เข้ามาเพื่อเป็นผู้ประกอบกิจการที่เป็นอาชีพสงวนไว้สำหรับคนไทย โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีการปราบปรามอย่างแท้จริง ฉะนั้น ควรมีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริงที่สามารถรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงต่าง ๆ หรือมีการบูรณาการเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายด้านแรงงานต่างด้าวให้สมบูรณ์

ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรมยังคงมีได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาตินั้น ประเทศไทยยังมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ สาธารณสุข ความอยู่ดีมีสุขสูงกว่าเมียนมาร์ กัมพูชา และลาว อีกทั้ง ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานเข้มข้นจำนวนมาก หากแต่แรงงานต่างด้าวมักมีแนวโน้มของไหลไปสู่ภาคบริการมากขึ้น อย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่แรงงานพม่าเองมีความสนใจในการทำการเกษตรน้อย เพราะในพม่าแรงงานทำไร่ ทำนา ทำสวน เช่นเดียวกัน ลักษณะงานด้านการเกษตรเป็นงานที่ใกล้เคียงกับแรงงานในประเทศพม่าโดยมีทัศนคติว่าเหนื่อย หนัก และค่าตอบแทนน้อย ส่วนภาคการเกษตรตามฤดูกาลการนำเข้าแรงงานเกษตรตามฤดูกาล หากยกเว้นค่าดำเนินการ Work Permit ก็จะสามารถหาแรงงานได้ง่ายขึ้น

แนวโน้มใช้แรงงานต่างด้าวแบบเข้มข้นในประเทศไทยมีความเห็นว่ายัง “ทรงตัว” ไม่ลดลงแน่นอน แต่ไม่สามารถคาดการณ์ได้การเปิดประเทศแรก ๆ การเกษตรและร้านอาหารมีความต้องการสูงสุด แต่ก็ยังไม่สามารถดูดซับแรงงานในประเทศได้ทั้งหมด จากการปรับเปลี่ยนกฎหมาย การปราบปรามการคอร์รัปชัน การใช้กฎหมายที่เข้มงวดกับบริษัทผิดกฎหมาย ในขณะที่ในอนาคตการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบ MOU มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากแรงงานรู้สึกได้ถึงความปลอดภัยและมีบริษัทแรงงานคอยช่วยเหลือ ในขณะที่การเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายและมาจดทะเบียนภายหลังจะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากความไม่มั่นคงและมีความเสี่ยงในหลายด้าน แม้ว่าประเทศลาว กัมพูชา และพม่า ต่างริบเร่งพัฒนาตนเองในด้านการลงทุนและอุตสาหกรรมเพื่อรองรับแรงงานในประเทศของตนเอง แต่เนื่องจากความไม่พร้อมของระบบสาธารณูปโภคที่จะรองรับการลงทุนด้านอุตสาหกรรม (ถนน กระแสไฟฟ้า ท่าเรือ แรงงานฝีมือ) จึงทำให้การพัฒนาเพื่อแข่งขันยังต้องใช้เวลาอีกนับ 10 ปี ตลอดจนอัตราค่าจ้างของแรงงาน

ไม่สามารถกำหนดให้เท่าเทียมกับประเทศไทยได้ ดังนั้น ในระยะ 10 ปีข้างหน้า จึงยังไม่ต้องกังวลเรื่องแรงงานไหลกลับประเทศ

อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยควรดำเนินนโยบายด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เนื่องจากรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดส่งจ้างแรงงานมาประเทศไทย ไม่มีการสนับสนุนในด้านใดเลย ปล่อยให้เป็นที่ของบริษัทจัดหางาน ดำเนินการและก่อให้เกิดช่องว่างที่จะเป็นปัญหาด้านความมั่นคงของไทยในอนาคต รวมถึงกระทรวงแรงงานควรมีมาตรการ/แนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต เช่น การกำหนดสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นโดยจะต้องมีการจ้างแรงงานคนไทยในสัดส่วนหรือตามที่เห็นเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดแทนกรณีแรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายกับภูมิลาเนาและในอุตสาหกรรมบางประเภทที่สามารถใช้เครื่องจักรทดแทนได้ ภาครัฐควรใช้นโยบายการคลังเพื่อลดภาษีเครื่องจักรเครื่องยนต์จูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตใหม่

**ประเด็นคำถามข้อที่ 3** การใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาการลงทุน เพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยแข่งขันในระดับสากลไม่ได้ และยังคงติดอยู่ในอุตสาหกรรมชั้นกลาง ซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งในยุคนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ (Disruptive Technology) ควรกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหายังไร

การพัฒนาแรงงานฝีมือเพื่อรองรับอุตสาหกรรมที่ใช้ฝีมือขั้นสูงและเทคโนโลยีนั้น ควรสงวนไว้สำหรับแรงงานไทยเท่านั้น ส่วนแรงงานต่างด้าวให้ควบคุมให้อยู่ในกรอบการอนุญาตให้ทำงานเท่าที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นพัฒนาแรงงานฝีมือ และเปลี่ยนนโยบายการศึกษาให้สามารถผลิตบุคลากรด้านเทคนิคให้ได้มากที่สุดจึงจะมีความสามารถแข่งขันกับนานาชาติในอนาคตได้

นอกจากนี้ มีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมที่สอดคล้องกัน คือ ควรปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดการบูรณาการที่เป็นเอกภาพมากขึ้น รัฐต้องทำการประชาสัมพันธ์โดยรณรงค์สร้างการรับรู้ การติดต่อสื่อสารการรับเรื่องราวร้องทุกข์การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกับภาคประชาสังคม และองค์กรภาคเอกชน โดยต้องร่วมกันเพื่อทำให้เกิดการช่วยเหลือเมื่อแรงงานต่างด้าวตกทุกข์ได้ยากหรือถูกหลอกลวง กุญแจของความสำเร็จในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คือ ความร่วมมือกันจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน บริษัทรับเหมาแรงงาน นายจ้าง และแรงงานต่างด้าวเองจึงจะประสบความสำเร็จหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

จัดการแรงงานต่างด้าว ต้องมีการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังไม่แยกส่วน และมองการบริหารจัดการในภาพรวมทุกมิติเช่น การเมือง สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น เพราะปัจจุบันปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่น ๆ เพราะปัญหาแรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับหลายด้านแม้แรงงานต่างด้าว เป็นต้นเหตุของปัญหาในหลายเรื่อง แต่ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไปข้างหน้าแรงงานต่างด้าว จึงเป็นเสมือน “ดาบสองคม” ของสังคมไทยการแก้ไขปัญหาของแรงงานต่างด้าว สุดท้ายนี้ ควรมีการสร้างเครือข่ายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบการบูรณาการการทำงานทั้งในประเทศต้นทาง ประเทศกลางทาง และประเทศปลายทาง เชื่อมโยงข้อมูลในภาพรวมทั้งกระบวนการเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา “นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ปัญหาผลกระทบและข้อเสนอแนะ” โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเสนอต่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการศึกษาแบบผสมผสานจากการศึกษาข้อมูลนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) ด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาจากผู้มีความรู้ ประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยด้วยวิธีการสัมภาษณ์สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งอยู่ในลักษณะข้อมูลแบบปฐมภูมิ (Primary Data) สามารถสรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษาและกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

#### 1. สรุปผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ปัญหาผลกระทบและข้อเสนอแนะ” ผู้ศึกษาดำเนินการศึกษารูปแบบนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยสามารถสรุปผลการศึกษาจำแนกออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนแรก คือ สรุปผลการศึกษาเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ส่วนที่สอง คือ สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยปรากฏผลการศึกษา ดังนี้

การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านและมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไปในทิศทางของการใช้แรงงานคนมากกว่าเทคโนโลยี ดังนั้น ภาคเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การประมง เกษตรกรรมของไทย เอื้อต่อการใช้แรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานหนักอันส่งผลให้ประชากรในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมาร์ กัมพูชา ลาวที่มีอัตราการดำรงชีพต่ำกว่าประเทศไทย ในลักษณะการว่างงานสูงและการมีงานทำอยู่ในระดับต่ำค่าจ้างและเงินเดือนที่ไม่เพียงพอต่ออัตราการครองชีพขั้นพื้นฐาน เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมากประกอบกับ

แรงงานไทยเองที่มีค่านิยมไม่ทำงานหนัก งานยาก และงานเสี่ยงภัยจึงส่งผลให้อัตรางานเหล่านี้ขาดแคลนภาคเอกชนจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว ก่อให้เกิดการลักลอบเข้าเมืองมาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลัง ปัญหาขยายตัวขึ้นแทบทุกมิติ อาทิ มิติทางเศรษฐกิจผลกระทบ คือ แรงงานไทยไม่มีงานทำ แรงงานต่างด้าวไม่ทำงานหนักเพียงอย่างเดียว แต่ทำงานทุกประเภทรวมถึงการเป็นผู้ประกอบการ มิติด้านความมั่นคงผลกระทบ คือ ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การนำญาติพี่น้องเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายอันเป็นการแย่งทรัพยากรสำหรับคนไทยที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นต้น

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคซึ่งการแก้ปัญหาส่วนใหญ่มุ่งเน้นการจัดการแก้ไขปัญหาการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ภายหลังประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นทำให้แรงงานบางประเภทขาดแคลนจึงต้องนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ รัฐจึงดำเนินนโยบายจัดระเบียบการป้องกันการคุ้มครอง การเยียวยาและการใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

เมื่อพิจารณาทบทวนผลการศึกษารองานต่างด้าวในประเทศไทย พบประเด็นสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวอย่างมีนัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1.1 แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณสุขโดยเฉพาะการสาธารณสุขโดยข้อมูลปี พ.ศ. 2562 การใช้บริการสาธารณสุขขอแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้สูงถึง 136,623,339 บาท และการมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากมักถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศไทยมีประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เกี่ยวเนื่องกับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในภาคประมงเสมอ

1.2 ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วหากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา เมียนมาร์ และลาว อาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยอาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่และเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว ภาคเกษตรกร ภาคการประมงอันส่งผลให้เกิดการลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างสูง

1.3 การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานเข้มข้น ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยแข่งขันในระดับสากลไม่ได้ และยังคงติดอยู่ในอุตสาหกรรมชั้นกลางซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งในยุคนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ (Disruptive Technology)

ถัดมา สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของการดำเนินนโยบาย การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำแนกตามประเด็นข้อคำถาม ดังนี้

**ประเด็นข้อคำถามแรก** คือ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการสาธารณสุข ควรกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าวอย่างไร

**กรรมาธิการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร** มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) รัฐควรจัดตั้งกองทุนที่ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ โดยมีการบริหารจัดการในการจัดเก็บเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ทดแทนแยกจากคนไทย
- 2) กำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้สิทธิการรักษาพยาบาลแบบซื้อประกันสุขภาพจากรัฐหรือเอกชนเท่านั้น จึงสามารถรับจ้างแรงงานในประเทศไทยได้
- 3) จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. ....” เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ที่ปัจจุบันใช้งบประมาณค่ารักษาพยาบาลเดียวกับกองทุนหลักประกันสุขภาพของคนไทย ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง และให้ภาระการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวเป็นภาระที่แรงงานเหล่านั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อไป
- 4) พัฒนาระบบอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) โดยการสร้างความเข้มแข็งด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว ประโยชน์ในการควบคุมป้องกันโรคของแรงงานต่างด้าว บนหลักสิทธิมนุษยชน หลักการสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มต้นทุน ในการจัดบริการสาธารณะแก่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
- 5) ผลักดันนโยบายประกันสุขภาพอาเซียนรองรับการเคลื่อนย้ายประชากรในประชาคมอาเซียนทุกประเทศ โดยอาจจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพร่วมกันในประชาคมสุขภาพพัฒนาเชื่อมโยงหน่วยงานสาธารณสุขของประเทศอาเซียน เพื่อให้สามารถตรวจสอบการระบุตัวตนและการเบิกจ่ายสิทธิประโยชน์จากประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวได้ และไม่เป็นภาระต่อประเทศปลายทาง

**กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว** มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

การรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาใหม่ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐ (MOU) ควรเปลี่ยนแปลงระเบียบให้แรงงานได้รับการตรวจสุขภาพจากประเทศต้นทางก่อนเดินทางเข้ามาประเทศไทย และได้รับผลการตรวจสุขภาพจากสถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยรับรอง เหตุเพราะแรงงานต่างด้าวข้ามแดนเข้ามาตรวจโรคในประเทศไทยหลังจากข้ามด่านพรมแดนมาแล้วได้ ทั้งนี้ มีการตรวจพบแรงงานป่วยด้วยโรคที่ติดต่อได้เช่น ไข้เลือดออก ชิฟิลิส เท้าช้าง กามโรค เป็นจำนวนมาก

ประเด็นข้อคำถามที่สอง คือ ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา เมียนมาร์ และลาวอาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยอาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่และเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว ภาคเกษตรกรรม ภาคการประมงอันส่งผลให้เกิดการลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างสูงควรกำหนดนโยบายปกป้องระบบเศรษฐกิจเมื่อขาดแคลนแรงงานต่างด้าวอย่างไร

**กรรมาธิการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร มีข้อเสนอแนะ ดังนี้**

1) กำหนดนโยบายการนำแรงงานจาก “คนชายขอบ” ที่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย รวมถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย เข้ามาเป็นแรงงานแทนแรงงานต่างด้าวในประเทศอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ในระยะอันใกล้นี้

2) จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นเอกภาพ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ และรวมถึงจัดระเบียบการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ชายแดนให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยสนับสนุนให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำและดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นสากล สร้างความมั่นใจให้กับแรงงานที่จะเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

3) เร่งทำข้อตกลงความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา) เรื่องการใช้แรงงานตามฤดูกาล ที่ให้สามารถใช้แรงงานตามฤดูกาลเหล่านั้นในพื้นที่จังหวัดต่อเนื่องจากชายแดนได้ ทั้งนี้ เพื่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานตามฤดูกาลดังกล่าวที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

4) เร่งขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วยกระดับผลิตภาพการผลิตและการใช้นวัตกรรมในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในอุตสาหกรรมเกษตรและบริการการสร้างความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหารการเพิ่มขีดความสามารถทางการค้าและการเป็นผู้ประกอบการรวมทั้งการพัฒนาฐานเศรษฐกิจแห่งอนาคต ทั้งนี้ ภายใต้กรอบการปฏิรูปและพัฒนาปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ อันได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรม

**กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว มีข้อเสนอแนะ ดังนี้**

รัฐบาลไทยควรดำเนินนโยบายด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เนื่องจากรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดส่งแรงงาน

มาประเทศไทย ไม่มีการสนับสนุนในด้านใดเลย ปล่อยให้เป็นที่ของบริษัทจัดหางานดำเนินการ และก่อให้เกิดช่องว่างที่จะเป็นปัญหาด้านความมั่นคงของไทยในอนาคต รวมถึง กระทรวงแรงงาน ควรมีมาตรการ/แนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต เช่น การกำหนดสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นโดยจะต้องมีการจ้างแรงงานคนไทยในสัดส่วนหรือตามที่เห็นเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดแทนกรณีแรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายกลับภูมิลำเนา และในอุตสาหกรรมบางประเภทที่สามารถใช้เครื่องจักรทดแทนได้ ภาครัฐควรใช้นโยบายการคลังเพื่อลดภาษีเครื่องจักรเครื่องยนต์จูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตใหม่

**ประเด็นคำถามข้อที่ 3** การใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาการลงทุน เพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยแข่งขันในระดับสากลไม่ได้ และยังคงติดอยู่ในอุตสาหกรรมชั้นกลาง ซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งในยุคนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ (Disruptive Technology) ควรกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหายังไง

**กรรมาธิการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร มีข้อเสนอแนะ ดังนี้**

1) รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือมาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยีและองค์ความรู้เข้ามาพัฒนาระเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทย

2) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการลงทุนกับแรงงานไทยยกระดับปรับโครงสร้างการจ้างงานไปสู่ภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ซึ่งแรงงานไทยที่มีทักษะสูงจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า รวมทั้งบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจผลิตแรงงานทักษะแลกเปลี่ยนแรงงานไทยป้อนสู่ตลาดโลกโดยดำเนินการสำรวจความต้องการแรงงานในต่างประเทศและฝึกอบรมแรงงานไทยให้มีทักษะตรงตามความต้องการในตลาดต่างประเทศ และสนับสนุนให้แรงงานไทยไปทำงานแบบทักษะเฉพาะทางยังต่างประเทศเพื่อพัฒนาต่อยอดให้แรงงานเหล่านี้เป็นผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ

**กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว มีข้อเสนอแนะ ดังนี้**

การพัฒนาแรงงานฝีมือเพื่อรองรับอุตสาหกรรมที่ใช้ฝีมือขั้นสูงและเทคโนโลยีนั้น ควรสงวนไว้สำหรับแรงงานไทยเท่านั้น ส่วนแรงงานต่างด้าวให้ควบคุมให้อยู่ในกรอบการอนุญาตให้ทำงานเท่าที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นพัฒนาแรงงานฝีมือและเปลี่ยนนโยบายการศึกษาให้สามารถผลิตบุคลากรด้านเทคนิคให้ได้มากที่สุดจึงจะมีความสามารถแข่งขันกับนานาชาติในอนาคตได้

## 2. อภิปรายผลการศึกษา

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการวางกรอบหรือขอบเขตข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจไทยที่มุ่งเน้นการใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) ประกอบกับภาคแรงงานไทยไม่นิยมใช้แรงงานหนัก แรงงานต่างด้าวจึงเป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการในประเทศไทยเป็นอย่างมากสอดคล้องกับรายงานการวิจัยของคิวิไล ชยางกูร (2555, น. 89) พบว่า ผลผลิตภาพแรงงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคเกษตร แม้ว่าจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคบริการ และในส่วนของภาคบริการมีผลิตภาพแรงงานต่ำเนื่องจากปิดกั้นเทคโนโลยีและเงินทุนจากต่างประเทศ รวมถึงกฎกติกาการกำกับดูแลในบางสาขาบริการไม่เอื้อต่อการแข่งขันและในส่วนของภาคอุตสาหกรรม ก็มีโครงสร้างการผลิตที่เป็นแบบรับจ้างผลิตและเน้นการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นทำให้ไม่มีการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน โดยปัจจัยสำคัญของการจูงใจให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชา เมียนมาร์ และลาว คือ ระบบเศรษฐกิจของไทยมีความเข้มแข็งกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับทั้งสามประเทศ รวมถึงศักยภาพการเติบโตของประเทศไทยเอื้อต่อโอกาสการเติบโตของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคแรงงาน ภาคเกษตรกรรมเช่นเดียวกับสาเหตุผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดตามรายงานเรื่องแรงงานข้ามชาติขององค์กรสหประชาชาติ (United Nation Organization, 2018, p. 124) การว่างงานหรือการมีงานทำอยู่ในระดับต่ำในประเทศใดนั้นย่อมแสดงถึงว่า ในประเทศนั้นมีแรงงานเกิดขึ้น ภายในประเทศเป็นจำนวนมากประกอบกับค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศในอาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง คือ มีโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าหากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานในอาชีพเดียวกันต่างประเทศ จะมีแนวโน้มที่แรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า ประเทศไทยจึงประสบปัญหาในหลายมิติที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคการประมง การค้าประเวณี การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย จึงมุ่งเน้นการจัดการเพื่อความมั่นคงเป็นสำคัญเฉกเช่น การวางกรอบดำเนินการไว้ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) จัดระบบบริหารจัดการชายแดน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน ประเด็นเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและกระชับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการจัดการกับปัญหาข้ามพรมแดน ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงนโยบายจัดระเบียบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยค้ำประกันถึงการรักษาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติ ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความทันสมัยเป็นปัจจุบันสามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาบททวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยปรากฏข้อค้นพบสำคัญ ซึ่งเป็นผลกระทบทางลบต่อประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน 3 ประการ ประการแรก คือ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ โดยถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP ตามข้อมูลรายงานการศึกษาเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการชายแดนและปัญหาแรงงานข้ามชาติสภาผู้แทนราษฎร (2562, น.72) พบว่ารัฐมีค่าใช้จ่ายในด้านสุขภาพรวมของแรงงานต่างด้าวและคนต่างด้าวกู้มที่เข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 285 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 322 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 428 ล้านบาท เห็นได้ว่ารัฐต้องรับผิดชอบรายจ่ายส่วนนี้เพิ่มขึ้นทุกปี จากการสัมภาษณ์กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว มีสาระสำคัญ คือ การบริการสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยปกติจะขึ้นอยู่กับได้รับอนุญาตทำงาน (Work Permit) และการได้รับการจดทะเบียนแรงงาน ซึ่งไม่ก่อให้เกิดปัญหาภาระงบประมาณ แต่ปัญหาส่วนใหญ่มีสาเหตุจากนายจ้างไม่จ่ายเงินสมทบตรงตามเวลา และแรงงานต่างด้าวไม่ทราบสิทธิต่าง ๆ ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎเกณฑ์ ระเบียบเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข ทั้งนี้ ภาครัฐผลักดันให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ส่งผลให้แรงงานถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบนี้เกือบทั้งหมดแล้ว แต่ค่าใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐด้านสาธารณสุขเป็นแรงงานข้ามชาติที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต เรียกกันว่า “กลุ่มใต้ดิน” แรงงานกลุ่มนี้ไม่มีตัวเลขแน่ชัดแต่มีการใช้แรงงานอยู่ในกลุ่มประมง เกษตรกรรมตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับบทวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานต่างด้าวของประเทศไทยทั้งในเรื่องของจำนวนแรงงาน การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มที่สำคัญของสราวุธ ไพฑูลย์พงศ์ และคณะ (2560, น. 114) การกำกับดูแลแรงงานต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดภาระงบประมาณในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย เนื่องจากการไม่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่แท้จริง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการร่วมกันในภาพรวม ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายจึงไม่มีประสิทธิภาพรัฐต้องแบกรับภาระงบประมาณด้านการบริการสาธารณสุขและงบประมาณส่วนอื่น ๆ จำนวนมาก

ประเด็นผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อประเทศไทย ถัดมา คือ สถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากในอนาคตระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา เมียนมาร์ และลาวอาจมีการเติบโตที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยอาจเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกลับบ้านครั้งใหญ่และเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่มีการ

ใช้แรงงานเข้มข้นจะหยุดชะงักระยะยาว ภาคเกษตรกร ภาคการประมงอันส่งผลให้เกิดการลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างสูง อธิบายได้ว่า ประเทศไทยอาจเกิดปัญหาด้านแรงงานขึ้นในอนาคต เนื่องจากการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะจากประเทศในกลุ่มอาเซียนซึ่งในปัจจุบันอาเซียนรวมตัวกันด้านเศรษฐกิจ จะเกิดการเจริญเติบโตในภาคเกษตรและสาขาอื่น เช่น การท่องเที่ยว เป็นต้น จะเกิดการเคลื่อนย้ายทุนการลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี ซึ่งจะทำให้ฐานการผลิตของประเทศในกลุ่มอาเซียนพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีขึ้นส่งผลต่อตลาดแรงงาน โดยเฉพาะด้านค่าจ้างก็จะเริ่มปรับตัวสูงขึ้น และจะเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากต่างด้าวที่เคยทำงานในประเทศไทยเดินทางกลับประเทศมากขึ้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ เตรียมพร้อมอย่างเพียงพอแล้ว ปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจก็อาจเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2558, น. 51) ส่งผลให้อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และประมงที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นอาจเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานอย่างสูงสอดคล้องกับงานวิจัยของศิริชัย เพชรรัักษ์และชยสร สมบุญมาก (2559, น. 94) การพัฒนาอย่างรวดเร็วของประเทศเพื่อนบ้านจะส่งผลให้แรงงานต่างด้าวอพยพเข้าทำงานสู่ประเทศต้นทางมากขึ้น ทำให้อัตราแรงงานเข้มข้นว่างขึ้นจำนวนมาก รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทที่มีการนำเครื่องจักรทุนแรงเข้ามาช่วยมากขึ้น จึงทำให้แรงงานอพยพบางส่วนเกิดการว่างงาน ซึ่งแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ศึกษาดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ แรงงานต่างด้าวมักมีได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากประเทศไทยยังมีศักยภาพทางเศรษฐกิจและมีความต้องการใช้แรงงานแบบเข้มข้นจำนวนมากตามลักษณะเศรษฐกิจโดยภาคการเกษตรและร้านอาหารมีความต้องการสูงสุดแน่นอน แม้ว่าประเทศเพื่อนบ้านพัฒนาตนเองในด้านการลงทุนและอุตสาหกรรมในประเทศ แต่มีอุปสรรค คือ ระบบสาธารณูปโภคที่ไม่พร้อมต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเติบโต ปัจจุบันศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตรและศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยได้ประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจของกรณีดังกล่าวไว้ว่าเป็นระบบ โดยประเมินมูลค่าความเสียหายกรณีแรงงานต่างด้าวย้ายกลับไปประเทศต้นทางในเบื้องต้นอยู่ระหว่าง 800-2,000 ล้านบาท กรณีกระทบรุนแรงจะส่งผลเสียหายเป็นมูลค่า 4.65 หมื่นล้านบาท หรือในระดับร้อยละ 0.3 ของ GDP

ประการสุดท้าย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาการลงทุน เพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยแข่งขันในระดับสากลไม่ได้ และยังคงติดอยู่ในอุตสาหกรรมชั้นกลาง ซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งในยุคนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ (Disruptive Technology)

จากข้อมูลรายงานการศึกษาผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทย ภายใต้ยุคพิสูจน์สัญชาติของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553, น. 12) ผู้ประกอบการในประเทศไทยส่วนใหญ่เปิดโรงงานที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น แม้จะรู้ว่าไม่มีแรงงานระดับล่างเพียงพอเพื่ออาศัยความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงที่ต่ำและสามารถส่งออกไปแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของอภิญญา อำนวยกาญจนสิน (2561, น. 8) พบว่า ความล้มเหลวในเชิงนโยบายของภาครัฐต่อการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทยที่มีทักษะรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของทุกภาคในระบบเศรษฐกิจ และการสนับสนุนให้เกิดการลงทุนพัฒนานวัตกรรมที่ไม่ประสบความสำเร็จไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันกับเวทีโลกได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ภาคแรงงานในประเทศไทยมิใช่แรงงานที่มีทักษะซึ่งกิจการที่พึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป กิจการที่ใช้แรงงานต่างด้าวมักมีลักษณะด้อยกว่ากิจการที่ไม่ใช่แรงงานต่างด้าวในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ การใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ผลิตในต่างประเทศ แผนการลงทุนเพิ่มกำลังการผลิตหรือปรับปรุงคุณภาพ ความเป็นเจ้าของโดยชาวต่างชาติ อายุของเครื่องจักร การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา การมีตราสินค้าเป็นของตัวเอง การขายสินค้าให้บริษัทข้ามชาติ การมีส่วนร่วมของลูกค้าในเรื่องการทำวิจัยและพัฒนา รวมถึงการฝึกอบรมพนักงาน เครือข่ายธุรกิจ การคาดการณ์ยอดขาย และการปรับปรุงสินค้าเดิม ซึ่งอาจจะส่งผลเสียในระยะยาวต่อความสามารถในการแข่งขันของกิจการที่ใช้แรงงานต่างด้าวได้

จากการศึกษาสรุปได้ว่า นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมุ่งเน้นการจัดการสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่ส่งผลกระทบต่อประเด็นความมั่นคงของรัฐและสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ทั้งนี้ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรพิจารณาให้ความสำคัญกับการสร้างเสถียรภาพตลาดแรงงานต่างด้าวและกำหนดวิธีการจัดการผลกระทบของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันนโยบายของรัฐจะมีการสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีในภาคเศรษฐกิจที่ยังมีการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเข้มข้นด้วยอีกประการหนึ่ง

### 3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อประมวลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเสนอต่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

### 3.1 ข้อเสนอแนะนโยบายด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าว

(ก) จัดตั้งกองทุนที่ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ โดยมีการบริหารจัดการในการจัดเก็บเงินสมทบ และสิทธิประโยชน์ทดแทนแยกจากคนไทย

(ข) กำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้สิทธิการรักษาพยาบาลแบบซื้อประกันสุขภาพจากรัฐหรือเอกชน

(ค) จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. ....” เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ที่ปัจจุบันใช้งบประมาณค่ารักษาพยาบาลเดียวกับกองทุนหลักประกันสุขภาพของคนไทย ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง และให้การรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวเป็นภาระที่แรงงานเหล่านั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อไป

(จ) พัฒนาระบบอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) สร้างความเข้มแข็งด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว

(ฉ) ผลักดันนโยบายประกันสุขภาพอาเซียนรองรับการเคลื่อนย้ายประชากรในประชาคมอาเซียนทุกประเทศ โดยอาจจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพร่วมกันในประชาคมสุขภาพพัฒนาเชื่อมโยงหน่วยงานสาธารณสุขของประเทศอาเซียน เพื่อให้สามารถตรวจสอบการระบุตัวตนและการเบิกจ่ายสิทธิประโยชน์จากประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวได้ และไม่เป็นภาระต่อประเทศปลายทาง

(ช) แรงงานต่างด้าวต้องได้รับการตรวจสุขภาพจากประเทศต้นทางที่กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยรับรองก่อนเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย

### 3.2 นโยบายปกป้องระบบเศรษฐกิจเมื่อขาดแคลนแรงงานต่างด้าว

(ก) การนำแรงงานจาก “คนชายขอบ” ที่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย รวมถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย เข้ามาเป็นแรงงานแทนแรงงานต่างด้าวในประเทศอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ในระยะอันใกล้นี้

(ข) จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ รวมถึงจัดระเบียบการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ชายแดนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นสากล

(ค) เร่งทำข้อตกลงความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา) เรื่องการใช้แรงงานตามฤดูกาล ที่ให้สามารถใช้แรงงานตามฤดูกาลเหล่านั้นในพื้นที่จังหวัดระยองชายแดน

(จ) กระทรวงแรงงานกำหนดมาตรการ/แนวทางกำหนดสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นโดยจะต้องมีการจ้างแรงงานคนไทยในสัดส่วนหรือตามที่เห็นเหมาะสม

(ฉ) นโยบายการคลังเพื่อลดภาษีเครื่องจักรเครื่องยนต์จูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตใหม่

### 3.3 นโยบายพัฒนาการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานมนุษย์

(ก) กำหนดนโยบายหรือมาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยีและองค์ความรู้

(ข) นโยบายยกระดับโครงสร้างการจ้างงานไปสู่ภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง โดยแรงงานไทยที่มีทักษะสูงจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า รวมทั้งบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ ผลิตแรงงานทักษะแลกเปลี่ยนแรงงานไทยป้อนสู่ตลาดโลกโดยดำเนินการสำรวจความต้องการแรงงานในต่างประเทศ และฝึกอบรมแรงงานไทยให้มีทักษะตรงตามความต้องการในตลาดต่างประเทศ และสนับสนุนให้แรงงานไทยไปทำงานแบบทักษะเฉพาะทางยังต่างประเทศเพื่อพัฒนาต่อยอดให้แรงงานเหล่านี้เป็นผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ

## บรรณานุกรม

### รายงานการวิจัย

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) “บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบาย”.

รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล : กรุงเทพฯ.

กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ. (2552). “การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ”

รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล : กรุงเทพฯ.

ดวงพร รอดเพ็งสังคะ และคณะ. (2556). “การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย”. รายงานการวิจัย, ธนาคารแห่งประเทศไทย : กรุงเทพฯ.

ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ .(2557). *นัยทางการคลังของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจาก 3 ประเทศใน AEC.*

รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ .(2551). “ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง”.

รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพฯ.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ .(2553). “ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทย ภายใต้ยุคพินิจจน์สัญชาติ”. รายงานการวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพฯ.

ศิริชัย เพชรรักษ์ และ ชยสร สมบุญมาก (2559) “ตลาดแรงงานของไทยในอนาคต *Labor of Thailand Market will in the Future*”, วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ : กรุงเทพฯ

ศิริวิไล ชยางกูร. (2555). *แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย*. รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา : กรุงเทพฯ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย .(2553). *การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมและอาชีพ*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : กรุงเทพฯ.

### บทความ เอกสารทางวิชาการ

คณะอนุกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐและกิจการชายแดนไทย. (2562). *รายงานการศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการชายแดน” และ “ปัญหาแรงงานข้ามชาติ”*. สภาผู้แทนราษฎร : กรุงเทพฯ

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, สราวุธ ไพฑูรย์พงศ์ และคณะ. (2560). “แรงงานต่างด้าว ช่วยจริงหรือวุ่นวาย”. เอกสารประกอบการเสวนาโครงการติดตามเศรษฐกิจไทย ครั้งที่ 12 : กรุงเทพฯ.
- ศักดิ์นา สนธิศักดิ์โยธิน และคณะ. (2550). การศึกษามลกระทบจากการทำ FTA ต่อแรงงานไทย. กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน : กรุงเทพฯ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2560). ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของตลาดแรงงานไทย : กรุงเทพฯ.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ .(2560). การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2017/07/72284>
- ปณิตา ศรศรี (2554) “แรงงานต่างด้าวความสำคัญและการบริหารจัดการ”. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2563, จาก <http://training.p3.police.go.th/doc/non4.pdf>
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2563). “ศูนย์วิจัยกสิกรไทยปรับเพิ่มจีดีพีโต 3.4% ชี พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว ส่งผลกระทบเลวร้ายสุดคิดเป็น 4.6 หมื่นล้าน”. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563, จาก [https://www.matichon.co.th/economy/news\\_597449](https://www.matichon.co.th/economy/news_597449)
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย .(2560). “AEC กับแรงงานเกษตร”. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2563, จาก <https://tdri.or.th/2015/04/aec-and-agricultural-workers/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2563, จาก <http://www.royalthaipolice.go.th/downloads/plan12.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2563, จาก <http://nscr.nesdb.go.th/ยุทธศาสตร์ชาติ>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2563, จาก <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>
- อภิยุทธ์ อำนวยกาญจนสิน. (2561). ต่างด้าวในอุตสาหกรรมไทย “แต้มต่อหรือแค่ถ่อค้า”. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2563, จาก <https://www.prachachat.net/facebook-instant-article/news-273275>

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายคณิต คำนวนผล
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ สำนักกรรมการ 2
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0 2242 5900 ต่อ 6361 มือถือ : 08 999 2544

