

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มา และความสำคัญของปัญหา

ปรากฏการณ์ย้ายถิ่นข้ามชาติของเอเชียจะค่อยๆ เปลี่ยนลักษณะเด่น จากการลี้ภัยทางการเมืองเป็นการย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งครอบคลุมประเทศที่มีระบอบการปกครองแตกต่างกัน ได้ส่งผลให้ประเทศสังคมนิยมหลายแห่ง เช่น จีน เวียดนาม พม่าหันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ผลที่ตามมาคือ มีการย้ายถิ่นของประชากรด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจมากขึ้น แรงงานมีฝีมือระดับอาชีพ เดินทางเข้าไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศกำลังพัฒนาก็หลั่งไหลออกไปสู่ตลาดแรงงานในประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า สภาพเช่นนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดโลกไร้พรมแดน ประชากรพยายามอพยพย้ายถิ่นทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและโดยการลักลอบอย่างผิดกฎหมาย เกิดเป็นคนข้ามรัฐ และคนลัดรัฐ ในขณะเดียวกันรัฐบาลของประเทศต้นทาง และประเทศปลายทางต่างก็เร่งดำเนินนโยบายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ประเทศต้นทางพยายามปกป้องคุ้มครองพลเมืองของตนในต่างแดน พร้อมกันนั้นก็หวังประโยชน์จากเงินส่งกลับประเทศโดยแรงงานเหล่านั้น ส่วนประเทศปลายทางก็พยายามสกัดกั้นแรงงานให้ย้ายถิ่นมาจำนวนเท่าที่ตนต้องการเพื่อรักษาอัตราการผลิต และเพื่อควบคุมต้นทุนการผลิตให้ต่ำ ในขณะเดียวกันก็ไม่ต้อง การให้สิทธิแรงงานต่างด้าวเท่าเทียมพลเมืองตน (เอเชียศึกษา 1996/2539 : 37)

ประเทศไทยนับเป็นประเทศหนึ่งในหลายประเทศแถบภูมิภาคเดียวกันที่แรงงานส่วนหนึ่งของไทยเดินทางไปทำงานแทบทุกแห่งของโลก การจัดส่งคนออกไปทำงานยังต่างประเทศมีจำนวนมากมายหลายสาขาอาชีพโดยทำกันอย่างเป็นระบบทั้งในส่วนของราชการ และเอกชน สำหรับในส่วนของทางราชการนั้นได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริม และควบคุมในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนหางาน ต่อมากระแสนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนไทยเริ่มเห็นกันได้ชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 2528 โดยแรงงานส่วนใหญ่ให้เหตุผลในเรื่องความต่างของอัตราค่าจ้าง ทำให้แรงงานไทยนิยมไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก และแม้ว่าในช่วงปี 2530 - 2538 จะมีการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ การส่งเสริมการลงทุน

ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีการขยายตัว มีการเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพาภาคเกษตรกรรมเป็นหลักไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ นอกจากนี้ยังมีกระแสเงินลงทุนจากต่างประเทศให้หลังไหลเข้ามามากขึ้น โดยที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายทางเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกเป็นไปอย่างเสรี ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (กรมการจัดหางาน, 2540) อย่างต่อเนื่อง แต่ถึงกระนั้นก็ตามกระแสของการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศก็ยังคงมีอยู่ และเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในปี 2538 มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศถึง 202,296 คน (กรมการจัดหางาน, 2542) ทั้งนี้ยังไม่ได้รวมจำนวนแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศโดยผิดกฎหมายอีกมาก ส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมากทั้งแรงงานที่มีฝีมือ และไร้ฝีมือ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วง 9 ปีที่ผ่านมา มีการกระจายการศึกษาออกไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ผู้ที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา และออกหางานทำมีจำนวนลดลง ประกอบกับอัตราการขยายตัวของโครงสร้างประชากรลดลง ส่งผลให้จำนวนแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานลดลงด้วยเช่นกัน

จากสภาพที่ตลาดแรงงานในประเทศไม่สามารถสนองต่อความต้องการได้อย่างเพียงพอ และทั่วถึง ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกนำเข้าสู่ระบบตลาดแรงงานไทยมากขึ้น ซึ่งในช่วง 4 - 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2539 นั้น มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่มีพื้นที่เขตชายแดนติดกัน คือ ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ได้ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ไม่ต่ำกว่า 7 - 8 แสนคน (บุญเลิศ ธีระตระกูล, 2539 : 12) และกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานไร้ฝีมือ และจะทำงานในลักษณะใช้แรงงาน งานเสี่ยงอันตราย และงานสกปรก ซึ่งคนไทยไม่นิยมทำ ลักษณะการจ้างงานก็จะเป็นการจ้างงานในลักษณะที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นที่นิยมของบรรดานายจ้างเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากนายจ้างจะสามารถลดต้นทุนการผลิตซึ่งอยู่ในรูปของค่าจ้างแรงงาน และสวัสดิการต่างๆ ได้แล้ว นายจ้างยังไม่ต้องกังวลกับการหยุดงานบ่อยอันเป็นเหตุให้ธุรกิจของนายจ้างได้รับความเสียหายอีกด้วย สำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยมากที่สุดก็คือ แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า จากสถิติในปี 2537 พบว่ามีจำนวนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าลักลอบเข้าประเทศถึง 334,123 คน จากแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ ทั้งหมด 552,480 คน (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2537)

จากการที่มีแรงงานต่างด้าวพม่าลักลอบเข้ามาในประเทศไทยมากที่สุดนั้น สืบเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยผลักดันทางด้านการเมือง เช่น ความไม่พอใจในการปกครองของ SLORC (State Law and Order Restoration Council) หรือสภาฟื้นฟูภาวะเบียบแห่งรัฐ ซึ่ง

ภายหลังเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2540 ได้เปลี่ยนมาเป็น SPDC (State Peace and Development Council) หรือ สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ การต่อสู้ระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย ทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ขาดความชำนาญและทักษะในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการดำเนินนโยบายแบบปิดประเทศมาเป็นเวลานาน ทำให้ระบบการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมยังคงอยู่ในสภาพที่ล้าหลัง ซึ่งธนาคารโลกได้จัดอันดับให้ประเทศพม่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดหนึ่งในสิบอันดับของโลก เป็นต้น สำหรับทางด้านสังคม เช่น การอนามัย และสาธารณสุข การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางด้านสาธารณสุขเป็นต้น ส่วนปัจจัยดึงดูดของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องทางเศรษฐกิจ ค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่า ลักษณะรูปร่าง หน้าตา และสีผิวไม่ค่อยมีความแตกต่างจากคนไทยมากนัก (เสกสิทธิ คุณศรี, 2539 : 4) ความอ่อนปวนของรัฐบาลไทยที่ไม่มีการใช้กำลังอย่างรุนแรงในการป้องกัน และสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวเข้าประเทศ (อำนาจ วัชรธรรม, 2541 : 2) ประกอบกับนโยบายด้านแรงงานจากมติ ครม.2535 – 2539 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมุ่งแต่จะพัฒนาในเรื่องของเศรษฐกิจส่วนใหญ่ ทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงไม่ได้ถูกเน้นหนัก ปัจจัยอีกอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ก็คือ การที่ประเทศไทยมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศพม่า รวมความยาวถึง 2,401 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเขาทิวกันดาร ทำให้การลักลอบเข้ามาเป็นไปอย่างง่ายดาย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่ากรณีที่ไทยมีพื้นที่หลายจังหวัดเชื่อมต่อกับชายแดนของพม่าประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของพม่า รวมทั้งภาวะการขาดแคลนแรงงานของไทยส่งผลให้เกิดมีแรงงานลักลอบเข้ามาเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าจะสามารถช่วยให้เศรษฐกิจของนายจ้างดำเนินต่อไปได้ แต่จากการที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเกินไปโดยเฉพาะแรงงานที่ผิดกฎหมายนั้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศ (กรมการจัดหางาน, 2540 : 8 – 13) เช่น

ทางด้านเศรษฐกิจ

- เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการชะลอตัวของโครงสร้างอัตราค่าแรงขั้นต่ำภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อแรงงานไทยในการถูกกดค่าจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นหากแรงงานไทยยังคงเลือกงาน
- ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ International Labor Organization ซึ่งมาตรฐาน ได้กำหนดว่านายจ้างจะต้องจัดสภาพการทำงานอย่างมีมาตรฐาน

ฐานและลูกจ้างจะต้องมีอิสระในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน และมีอิสระในการต่อรอง รวมถึงมีอิสระจากการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ใช้แรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ ไร้อำนาจต่อรอง

- ปัญหาการกีดกันทางการค้า สืบเนื่องมาจากการที่นายจ้างใช้แรงงานต่างด้าวราคาถูก จะมีผลกระทบต่อ การส่งสินค้าออกของประเทศในการที่จะถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้ามาเป็นข้ออ้างว่า ชนชั้นแรงงานถูกเอาเปรียบ และถูกขูดรีดแรงงาน ซึ่งจะถูกล่ามำหาว่า ประเทศไทยละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ทำให้แรงงานไทยไม่มีอำนาจในการต่อรอง หรือมีอำนาจในการต่อรองน้อย และเสริมให้ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองที่สูงกว่า เพราะสามารถที่จะใช้แรงงานต่างด้าวที่มีความอดทนมากกว่า
- รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรทั้งที่เป็นบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการเลี้ยงดูแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุมได้ อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา สิ้นเปลืองเวลาของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องสูญเสียไปในการตามจับกุม แทนที่จะมาพัฒนาประเทศหรือช่วยเหลือประชาชนชาวไทยด้วยกัน

ทางด้านสังคม

- มีแรงงานบางส่วนที่เข้ามาแต่งงานกับคนไทยซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องสัญชาติตามมาด้วยเรื่องของการศึกษา และสถานภาพในทางสังคม
- แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาจำนวนไม่น้อยเป็นเพศหญิง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นหญิงที่เข้ามาขายบริการ อันจะทำให้เกิดการติดต่อ และการแพร่ระบาดของโรค เช่น เอชไอวี เป็นต้น
- ปัญหาโรคระบาด และโรคติดต่อที่แรงงานต่างด้าวเป็นผู้นำเข้ามาแพร่ระบาด เช่น โรคเท้าช้าง โรคไข้มาลาเรีย เป็นต้น ซึ่งบางโรคได้หายไปจากเมืองไทยแล้ว

ทางด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

- การลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวมียหลายเชื้อชาติ เช่น ประเทศพม่า หากมีการกวาดล้าง จับกุม และส่งกลับไปยังประเทศเดิม ก็อาจจะเกิดข้อโต้

แย่ง และอาจจะลุกลามกลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้

- จากการที่มีแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง เมื่อเกิดปัญหา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ที่แรงงานต่างด้าวเป็นผู้ก่อคดี ทำให้ยากต่อการติดตามมาดำเนินคดี เนื่องจากไม่มีประวัติ หรือการลงทะเบียนแจ้งว่าแรงงานมาจากไหน สัญชาติอะไร พักอยู่ที่ไหน

ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ได้กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่ง และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทั้งในแง่ของจำนวนการเข้ามา และการกระจายออกไป การลักลอบทำงานในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงดังที่ได้กล่าวข้างต้น ทำให้สภาพความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ได้มีการพิจารณาถึงแนวทางการใช้แรงงานเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามความจำเป็นควบคู่ไปกับการระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆ ต่อประเทศชาติ โดยให้มีการพิจารณาผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และกำหนดมาตรการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2535 ที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการนำนโยบาย และมาตรการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้ามาขายแรงงานงานสัญชาติพม่า เพื่อให้แรงงานเหล่านี้อยู่ในระบบ สามารถควบคุมดูแลได้ง่าย (เกษมสันต์ จิณณวาโส , 2538 : 26 – 28) ในวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ได้มีการผ่อนผันให้มีการจ้างงานในพื้นที่ 4 จังหวัด คือ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง ต่อมาในปี 2539 สมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ผ่อนผันให้อีก 39 จังหวัด รวมเป็น 43 จังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวได้ ซึ่งครั้งนี้ส่งผลให้แรงงานหลังไหลเข้ามามากกว่าครั้งก่อน (กรมประชาสัมพันธ์, เอกสารข่าวประจำวันพุธที่ 26 มิถุนายน 2539, 4 – 5) ทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมาย และแรงงานที่ผิดกฎหมาย ที่สำคัญ คือ แรงงานเหล่านี้ได้กระจายออกสู่นอกพื้นที่ที่รัฐบาลได้กำหนดให้ และยังเข้าทำงานในอาชีพที่นอกเหนือจากที่ได้รับการผ่อนผันไว้อีกด้วย

จากการประกาศนโยบายดังกล่าว ปรากฏว่าได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่า การที่มีการนำนโยบายนี้มาปฏิบัติจะทำให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานไทยในเรื่องของการจ้างงานได้ เพราะแรงงานเหล่านี้ยอมรับค่าจ้างที่ต่ำ และไม่เรียกร้องสวัสดิการใดๆ ทำให้แรงงานไทยมีอำนาจในการต่อรองลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2540 เดือนกรกฎาคม ที่รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการประกาศลดค่าเงินบาท ทำให้เศรษฐกิจในประเทศเกิดการชะงักงันอย่างรุนแรง

กิจการหลายพันแห่งในประเทศต้องปิดตัวลง แม้ว่าบางแห่งจะสามารถดำเนินธุรกิจของตนอยู่ได้ แต่ก็ต้องหาทางแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็น การลดต้นทุนการผลิตในรูปแบบต่างๆ เช่น การลดเงินเดือน ลดโบนัส หรือแม้แต่การปลดพนักงานออก ส่งผลให้เกิดภาวะการว่างงานเป็นจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 2 ล้านกว่าคน

รัฐบาลนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปีเดียวกัน ได้เล็งเห็นถึงปัญหาจากการว่างงานดังกล่าว จึงได้กำหนดมาตรการแนวทางการแก้ปัญหาการว่างงานออกมาเพื่อช่วยเหลือแรงงานไทย รวม 7 ประการ (วิทยา บุตรเพชรรัตน์, 2542 : 3) ซึ่งประกอบด้วย

1. มาตรการประหยัด โดยจัดให้มีการจำหน่ายสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ในราคาประหยัดทุกจังหวัด
2. มาตรการจ้างงานในชนบท ปรับงบประมาณจากการใช้เครื่องจักรมาเป็น การจ้างแรงงานคนจำนวน 350,000 คน หรือเฉลี่ยจังหวัดละ 5,000 คนให้มี รายได้อย่างน้อย 3,000บาท ต่อเดือน
3. มาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ภายใน 6 เดือน จะลดจำนวนแรงงานต่างด้าวจำนวน 300,000 คน และจะนำแรงงานไทยเข้าแทนให้ได้ 300,000 คน เช่นกัน
4. มาตรการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
5. มาตรการส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม
6. โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ
7. โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ

ซึ่งสรุปใจความของมาตรการนี้ได้ว่า ทางรัฐบาลต้องการที่จะผลักดันแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่ทั่วประเทศให้กลับสู่ภูมิลำเนาเดิม ซึ่งทั้งนี้ได้ยกเว้น 13 จังหวัดชายแดน และจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมประมงทะเล จากนั้นให้แรงงานไทยเข้าทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ขาดหายไป ทำให้นายจ้างทั่วประเทศ โดยเฉพาะนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการในลักษณะที่เป็น งานหนัก งานสกปรก และงานเสี่ยง ออกมาเรียกร้องต่อรัฐบาลให้มีการยืดระยะเวลาการผ่อนผันออกไปอีก โดยอ้างว่าตนเองก็ประสบกับภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจเช่นกัน และแม้ว่าในส่วน ของภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ จะได้มีการกำหนดแผนปฏิบัติการรองรับนโยบาย

ของรัฐบาลในเรื่องนี้ไว้แล้ว แต่การดำเนินการช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรมนั้นยังไม่สามารถทำได้ กล่าวคือ แรงงานไทยไม่ได้ให้ความสนใจในตำแหน่งงานที่นายจ้างต้องการ เนื่องจากตำแหน่ง ส่วนใหญ่ในประเภทของกิจการที่นายจ้างต้องการเป็นงานประเภท 3D คือ Dangerous, Difficult and Dirty

จากผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยรวมหลังการนำนโยบาย 7 ประการมาปฏิบัติ บวกกับรัฐบาลได้ตระหนักในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ความมีมนุษยธรรม ซึ่งอาจถูกต่างชาติใช้เป็นข้อต่อรองได้ในการตกลงต่างๆ อันจะขัดต่อการนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องนำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาปฏิบัติ ซึ่งประกาศของกรมการจัดหางาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 กล่าวว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีการประกาศผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้เป็นการชั่วคราวในกิจการ และพื้นที่ที่มีการขาดแคลนแรงงานนั้น โดยครั้งนี้จะมีการลดจำนวนกิจการบางประเภทลง ซึ่งจะไม่เหมือนกันในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ที่จะอนุญาตให้มีการผ่อนผันเพิ่มขึ้นอีกในกิจการที่มีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวจริงๆ

จากที่ทางรัฐบาลได้จำกัดพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ ทำให้มีแรงงานต่างด้าวเพิ่มจำนวนมากขึ้นในบริเวณนั้นๆ โดยเฉพาะเขตพื้นที่ชายแดน ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นได้รับความเดือดร้อน เช่น เกิดชุมชนแออัด แหล่งมั่วสุมการพนัน หรือยาเสพติด เป็นต้น และโดยเฉพาะแรงงานไทย แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำให้แรงงานไทยมีอำนาจในการต่อรองน้อยลง และบางส่วนก็ยังคงว่างงานอยู่ จากที่ผู้ศึกษาได้พูดคุยกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าบางส่วนที่ นายจ้างพามาขึ้นทะเบียนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทราบว่า ยังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผิดกฎหมายอีกกว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ทำให้เป้าหมายของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับแรงงานไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จนกระทั่งวันที่ 1 พฤศจิกายน 2542 รัฐบาลได้นำนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาปฏิบัติอย่างจริงจังอีกครั้ง ซึ่งมีสาเหตุหลักจากเหตุการณ์ที่กลุ่มนักศึกษาชาวพม่าทำการยึดสถานทูตพม่าเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลพม่า โดยมีตัวประกันจำนวนมากทั้งชาวต่างชาติ และคนสัญชาติเดียวกัน ซึ่งทางฝ่ายไทยก็ได้มีการเจรจาต่อรองกับนักศึกษาเหล่านี้ โดยทำตามข้อตกลงทุกอย่าง คือ พานักศึกษาไป

ส่งในทีๆ ปลอดภัย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายใดๆ ต่อตัวประกัน และยังคงดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทย และประเทศพม่า แต่ผลที่ออกมาที่รัฐบาลพม่ากลับคิดว่าทางฝ่ายไทยให้ความร่วมมือ และให้การสนับสนุนนักศึกษาพม่า สร้างความผิดหวังให้กับทางฝ่ายไทยเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นทางรัฐบาลพมายังได้สั่งปิดชายแดนซึ่งมีการทำการค้าทั้งทางบก และทางน้ำ สร้างความเสียหายให้กับธุรกิจทั้งทางฝ่ายไทย และฝ่ายพม่าเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายครั้งนี้นับว่าประสบความสำเร็จมากกว่าครั้งก่อน แรงงานต่างด้าวสัญชาติต่างๆ ถูกส่งตัวกลับภูมิลำเนาเดิมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า แต่เหตุการณ์ที่รัฐบาลไทยไม่คาดคิดก็ได้เกิดขึ้น เมื่อแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไม่สามารถเดินทางกลับประเทศตนได้เลย เนื่องจากทางรัฐบาลพมาได้สั่งให้กองกำลังของตนตรึงกำลังปิดล้อมชายแดนไว้ไม่ให้แรงงานเหล่านี้เข้าประเทศ อีกทั้งยังไม่รับรองความปลอดภัยหากมีการฝ่าฝืน ทำให้แรงงานเหล่านี้ยังคงตกค้างอยู่ในเขตชายแดนไทย การดำเนินชีวิตของแรงงานเหล่านี้เป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากไม่มีเงินสำหรับซื้อเครื่องอุปโภค บริโภคที่จำเป็น นอกจากนั้นยังไม่สามารถกลับไปทำงานอย่างเดิมได้ เพราะมีเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายไทยคอยควบคุมสถานการณ์อยู่เป็นเหตุให้แรงงานเหล่านี้ต้องหาทางดำรงชีพด้วยการลักขโมยอาหาร และสัตว์เลี้ยงต่างๆ ของชาวบ้านคนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น สร้างความหวาดระแวงให้กับชาวบ้านในชุมชนนั้นเป็นอย่างมาก ในส่วนของทางรัฐบาลเองก็ได้พยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อยู่ เพราะรัฐบาลไม่สามารถที่จะนำเงิน หรือให้ความช่วยเหลือคนจำนวนนับแสนได้ตลอด ซึ่งต่อมาในเดือนสิงหาคม 2542 รัฐบาลจึงได้นำนโยบายผ่อนผันมาปฏิบัติอีกครั้งหนึ่ง โดยมีกำหนดระยะเวลาให้แรงงานเหล่านี้ทำงานได้ 1 ปี และประเภทกิจการต่างๆ ได้ถูกลดลงตามแต่ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่นั้นๆ ซึ่งในจังหวัดแม่ฮ่องสอน กิจการต่างๆ ได้ถูกลดลงเหลือเพียง 2 กิจการ คือ การเกษตร และก่อสร้าง

ในครั้งนี้นักศึกษายังคงมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่ผลกระทบจากการนำนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าวปี 2541 อยู่ เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยเลือกพื้นที่ศึกษาในชุมชนเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นหนึ่งในจังหวัดชายแดนที่ประสบปัญหาจากแรงงานต่างด้าว สาเหตุหนึ่ง คือ ทุกอำเภอในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศพม่ารวมความยาวถึง 483 กิโลเมตร โดยส่วนใหญ่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นป่าไม้ และมีทิวเขาสูง ทำให้ง่ายต่อการลักลอบเข้ามาในประเทศไทย แต่ยากต่อการตรวจตราของทางเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายไทย ถึงแม้จะมีการจับกุมแรงงานเหล่านี้หลายครั้งแต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ จากการพูดคุยกับแรงงานที่ถูกจับกุมได้ ทราบว่า บางรายเข้ามาใน

จังหวัดแล้วถึง 5 ครั้ง เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวย ความเป็นอยู่ที่ดีกว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชาวพม่าอพยพเข้ามาขายแรงงานในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และแม้ว่าหลายคนจะมีความเห็นว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นเพียงจังหวัดเล็กๆ ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่จะใช้เป็นทางผ่านเท่านั้น แต่จากจุดนี้เองที่ผู้ศึกษาคิดว่า การมองข้ามปัญหาเล็กๆ ที่คิดว่าไม่สำคัญนั้น หากไม่ได้รับการดูแล แก้ไขตั้งแต่ต้น อาจกลายเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคตได้ ซึ่งหากจะคิดแก้ไขในตอนนั้น คงจะไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เราสามารถพิจารณาได้จากจังหวัดที่ประสบปัญหามากๆ อย่างเช่น จังหวัดตาก จังหวัดระนอง ที่ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้บรรลุผลได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไว้ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง จึงควรใส่ใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ และนโยบายครั้งนี้เป็นนโยบายที่ถูกนำมาปฏิบัติหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจซึ่งจะทำให้เห็นผลการศึกษาที่ต่างออกไปกับการนำนโยบายมาใช้ในช่วงเวลาอื่นๆ โดยเราอาจนำผลต่างของการศึกษามาเปรียบเทียบกัน เพื่อหาแนวทางในการกำหนดนโยบาย หรือวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม และทันกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงเหตุผล และความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวของนายจ้าง และความจำเป็นในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่าในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. ศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ที่มีต่อชุมชน อันเกิดจากการนำแรงงานต่างด้าวมาใช้ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
3. ศึกษาถึงสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ว่ามีประสิทธิภาพในการนำมาปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

1.3 สมมติฐานการศึกษา

1. นายจ้างยังคงต้องการแรงงานต่างด้าวอยู่ เพราะกิจการส่วนใหญ่ในเขตอำเภอเมือง เป็นกิจการประเภทงานกรรมกร ซึ่งแรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่นิยมทำ
2. การอพยพเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า น่าจะมาจากปัจจัยผลักดัน ภายในที่แรงงานต่างด้าวจะต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการเมือง หรือปัญหา

ทางเศรษฐกิจ และปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทย ในเรื่องของสภาวะเศรษฐกิจที่ดีกว่า

3. ประชาชน และแรงงานไทยได้รับผลกระทบในด้านลบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง จากการนำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. สัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวปี 2541 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจัยเสริมต่างๆ ก็มีผลสำคัญที่เป็นองค์ประกอบให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขต ข้อจำกัด และประเด็นของการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาเฉพาะกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไม่ว่าจะเป็น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประธานหอการค้า นายจ้าง ตลอดจนแรงงานพม่า แรงงานไทย และประชาชนทั่วไป ที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.4.2 ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามีเงื่อนไขของเวลา และงบประมาณที่จำกัด จึงทำการศึกษากลุ่มตัวอย่างได้เพียงในพื้นที่เขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทำให้ผลที่ได้ไม่สามารถนำไปเป็นตัวแทนในการชี้วัดเรื่องผลกระทบจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว ทั่วประเทศไทยได้

ส่วนในเรื่องประเด็นของการศึกษานั้นผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยพิจารณาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวของนายจ้างในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
 - อะไรคือปัจจัยต่างๆ ที่ผลักดัน และดึงดูด ให้เกิดมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น
 - อะไรคือมูลเหตุที่นายจ้างยังคงใช้แรงงานต่างด้าว ทั้งๆที่แรงงานไทยก็ยังคงมี

อยู่เป็นจำนวนมาก

- แรงงานไทยไม่นิยมทำงานในกิจการต่างๆ ที่แรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผันให้ทำ
- มีการลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมาย โดยแรงงานเหล่านี้จะทำงานแอบแฝงอยู่กับแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายซึ่งค่าจ้างมีราคาถูกกว่าแรงงานไทย

2. ผลกระทบจากการนำแรงงานต่างด้าวมาใช้ ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน แบ่งออกได้ดังนี้

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

- ทำให้แรงงานไทยมีอำนาจในการต่อรองน้อยลง
- ทำให้นโยบายการกำหนดอัตราแรงงานขั้นต่ำไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ เพราะนายจ้างมีตัวเลือกเพิ่มขึ้น
- การสูญเสียทรัพยากรทั้งที่เป็นบุคลากร และงบประมาณต่างๆ ในการเลี้ยงดูหรือตามจับกุมแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผิดกฎหมาย
- นายจ้างได้รับผลประโยชน์เพราะสามารถลดต้นทุนการผลิตได้จากการใช้แรงงานผิดกฎหมาย

ผลกระทบทางด้านสังคม

- เกิดการทุจริตในบรรดาเจ้าหน้าที่ที่รักษากฎหมาย
- เกิดปัญหาในการสื่อสารในเรื่องของภาษา
- แรงงานต่างด้าวเป็นพาหะนำโรค เช่น โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ โรคเท้าช้าง เป็นต้น สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิด
- เกิดปัญหาเด็กไร้สัญชาติเพิ่มขึ้น หากมีการแต่งงานระหว่างแรงงานไทย และแรงงานต่างด้าว หรือเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวด้วยกัน

ผลกระทบทางด้านความมั่นคง

- จากการที่มีแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องส่งแรงงานเหล่านี้กลับสู่ประเทศเดิม ทำให้อาจเกิดข้อโต้แย้ง และอาจจะลุกลามกลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้

- แรงงานต่างด้าวบางกลุ่มที่ยังไม่สามารถหางานทำได้ อาจก่อให้เกิดปัญหา เช่น ปัญหาอาชญากรรม เนื่องจากไม่มีเงิน และประสบกับความอดอยาก

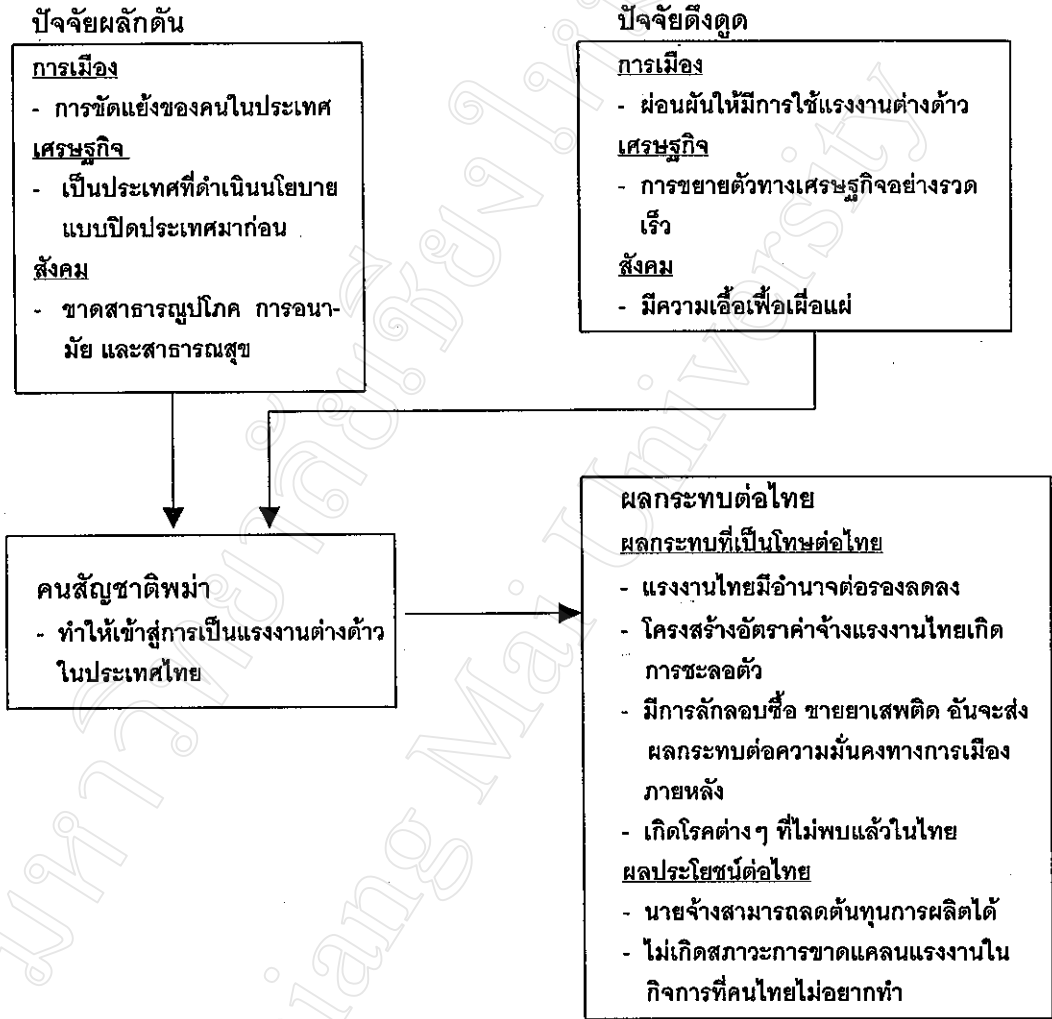
3. ปัจจัยที่จะช่วยให้เกิดสัมฤทธิ์ผลจากการใช้นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

- ความร่วมมือในการปฏิบัติการอย่างเคร่งครัด และเอาจริงเอาจังของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ความเข้าใจในการปฏิบัติตามนโยบายของนายจ้าง
- ประสิทธิภาพของสื่อต่างๆ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้กับนายจ้าง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ทราบถึงนโยบายต่างๆ

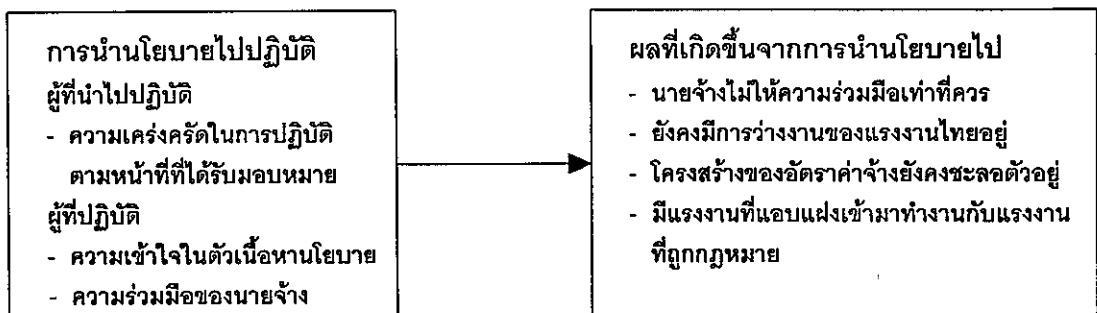
4. กรอบแนวคิด (Conceptual Framework)

ผู้ศึกษาได้ทำการสรุปประเด็นออกมาโดยอยู่ในกรอบแนวคิด เพื่อให้เห็นแนวทางที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยได้แบ่งกรอบแนวคิดออกเป็น 2 กรอบ ดังนี้

กรอบที่ 1 แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า และผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยสังเขป



กรอบที่ 2 เป็นกรอบแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสัมฤทธิ์ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยสังเขป



1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถนำผลจากการศึกษาในครั้งนี้ เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่นั้นๆ และเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ อีกทั้งยังเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่สนใจในการเลือกทำการศึกษาในพื้นที่อื่นๆ โดยนำผลที่ศึกษาได้ มาเปรียบเทียบเพื่อให้ทราบถึงสภาพของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การปฏิบัติงาน และการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผลกระทบ (Impact) หมายถึง ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. นายจ้าง (Employer) หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างแรงงานพม่าเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้
3. แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย (Legal Labor) หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผิดกฎหมาย แต่นายจ้างพาไปขึ้นทะเบียนให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย
4. แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) หมายถึง ผู้ที่ทำงานในลักษณะงานง่าย ๆ ไม่ซับซ้อนไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถมาก
5. การขาดแคลนแรงงาน หมายถึง การขาดแคลนแรงงานที่สามารถเกิดขึ้นได้ ในสถานการณ์ที่มีแรงงานไม่เพียงพอ หรือหาคนทำงานไม่ได้ เช่น ตามแหล่งอุตสาหกรรมต่างๆ ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือตลอดทั้งประเทศ สาเหตุมาจากการขาดแคลนแรงงานอาจเนื่องมาจากไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ขาดการฝึกอบรมแรงงานอย่างเพียงพอ หรือไม่มีสภาพการจ้างงานที่น่าพอใจในแหล่งอุตสาหกรรมนั้นๆ
6. นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว (Policy of Implement) หมายถึง นโยบายของรัฐที่เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีในปี 2541 ในการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวได้ทำงานต่อในประเทศไทย
7. ความมั่นคง หมายถึง การดำเนินการทุกอย่างของสังคมหนึ่งๆ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ โดยมีองค์ประกอบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการทหาร