



โครงการศึกษาวิเคราะห์

เรื่อง แนวทางการบริหาร

จัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน



**พระบรมราโชวาท
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**

**“การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือ ความพอมีพอกินพอใช้
ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและใช้อุปกรณ์ที่ประหยัด
แต่ถูกต้องตามหลักวิชา เมื่อได้พื้นฐานมั่นคงพร้อมพอควรและปฏิบัติได้แล้ว
จึงค่อยสร้างค่อยเสริมความเจริญและฐานะเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นโดยลำดับต่อไป”**

**พระบรมราโชวาทพระราชทาน
เนื่องในพิธีพระราชทานปริญญาบัตร มหาวิทยาลัยขอนแก่น 20 ธ.ค. 2516**



โครงการศึกษาวิเคราะห์

เรื่อง แนวทางการบริหาร

จัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน

คำนำ

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน ได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เรื่องแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขต เศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดยได้เชิญ ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ รองคณบดี ฝ่ายบริหาร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร.แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล อาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการ บริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการทบทวนวรรณกรรมและการสังเคราะห์จาก งานศึกษาทั้งในและต่างประเทศ และเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจ พิเศษ โดยพิจารณาจากประเด็นที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

ผลการศึกษาพบว่า การพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ที่จะตั้งเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันในทุก ๆ พื้นที่ สามารถกำหนดให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และทรัพยากรที่มีอยู่ กรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรเป็นการประกอบอุตสาหกรรมเบาที่ใช้แรงงาน เข้มข้น และอาจเป็นเขตการค้าชายแดน และนำมาซึ่งการกำหนดรูปแบบของสิทธิประโยชน์ การใช้พื้นที่ การแบ่งปันผลประโยชน์ ผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการ บริการ สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน เช่น อุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ทักษะแรงงานที่ต้องการ การกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม การให้ความ ค้ำครองแรงงาน การออกแบบระบบบริหารจัดการแรงงานในภาพรวม การบริหารจัดการและผลกระทบ ในพื้นที่ และปัจจัยด้านองค์กรหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษานี้จะเป็น ประโยชน์กับผู้บริหาร นักวิชาการ นายจ้าง และลูกจ้าง เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ แรงงานในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษแม่สอดได้ตามสมควร และหากมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมประการใด สำนักงาน สภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติยินดีน้อมรับเพื่อการพัฒนาการศึกษาให้ดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ตุลาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(ก)
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ	5
บทที่ 3 การบริหารแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย	15
บทที่ 4 ผลการสำรวจ การสัมภาษณ์ และการอภิปรายผล	37
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	55
บรรณานุกรม	61

บทสรุปผู้บริหาร

รัฐบาลมีแนวนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาให้มีการลงทุนในพื้นที่ที่มีศักยภาพด้วยการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยอาศัยศักยภาพและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของพื้นที่ในแต่ละด้าน เช่น การมีเขตแดนอยู่ริมชายแดน การเป็นเมืองการค้าหน้าด่านของประเทศ เป็นต้น ซึ่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละด้านเพื่อให้นโยบายมีความสอดคล้องเหมาะสม สามารถจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าไปลงทุนในพื้นที่ให้เกิดการพัฒนาในระดับพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ

เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะได้รับการพัฒนาในลำดับต้น ๆ เนื่องจากมีศักยภาพ และความพร้อมในการเตรียมการมาเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับพื้นที่ของแม่สอดเป็นพื้นที่ที่ติดชายแดน ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดยแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า ทั้งนี้การกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต้องทราบรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลาย เพื่อให้การบริหารจัดการด้านแรงงานมีความสอดคล้องกับรูปแบบของเขตเศรษฐกิจที่ได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบที่เหมาะสมของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดคือ การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านการค้าการขนส่งชายแดน

ในการศึกษาได้มีการสังเคราะห์ความรู้จากการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานในอดีตมาใช้เป็นกรอบการพิจารณา การสัมภาษณ์ การระดมสมองจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อนำมาประมวลและจัดทำข้อเสนอแนะ ซึ่งผลการศึกษาบ่งชี้ว่าระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นระบบที่มีปัญหาทับซ้อนมาเป็นเวลานาน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจะต้องมีการจัดประเภทแรงงาน การบริหารจัดการในภาพรวม ได้แก่ นโยบายการอนุญาตการทำงาน ประเภทของใบอนุญาต ระยะเวลา การมีผู้ติดตามเข้ามาทำงาน การกำหนดอัตราค่าจ้าง การฝึกพัฒนาฝีมือแรงงาน และการคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมีความเฉพาะตัว เนื่องจากเป็นพื้นที่ติดเขตชายแดน มีคนต่างด้าวเดินทางเข้าออกอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ในพื้นที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวหลากหลายรูปแบบและมีปัญหาการบริหารจัดการในภาพรวม รวมถึงการที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้ทรัพยากรด้านสวัสดิการที่จัดไว้ให้ประชาชนไทย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงต้องพิจารณาในสองระดับคือ 1) ภาพรวมของนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นในการใช้แรงงานต่างด้าว และ 2) การให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ กับผู้ลงทุน โดยคำนึงหลักสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองแรงงานโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ทั้งนี้ในพื้นที่ที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมีการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเข้มข้น ประสบปัญหาเรื่องการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตการทำงาน รวมถึงการเปลี่ยนนายจ้างภายหลังการขึ้นทะเบียน และการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่พื้นที่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ดังนั้น กระบวนการแก้ไขปัญหาจึงต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ซึ่งข้อเสนอที่สำคัญประกอบด้วย

ข้อเสนอกลุ่มที่หนึ่ง การพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ที่จะตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเหมาะสม เมื่อทราบถึงแนวทางการพัฒนาและรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานนอกเหนือจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาพรวมระดับประเทศแล้ว การกำหนดรูปแบบในพื้นที่จึงเป็นประเด็นต่อไปที่นำมาพิจารณา กล่าวคือ ด้านแรงงานควรพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ด้านอุปสงค์และอุปทานของทักษะแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้าง การให้นายจ้างมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลแรงงานต่างด้าวด้วยความรับผิดชอบ (Accountability) การให้ความคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

ข้อเสนอกลุ่มที่สอง การออกแบบระบบบริหารจัดการแรงงานในภาพรวมเพื่อให้สามารถดำเนินการตามหลักการข้างต้นได้อย่างต่อเนื่อง มีความสอดคล้องกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระดับประเทศ การกำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติที่มีความชัดเจนจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง โดยการบริหารจัดการควรมีการปรับปรุงเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและการวางแผนนโยบายให้เหมาะสม จากการประเมินปัญหาพบว่ากลุ่มแรงงานที่ผิดกฎหมายเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดในการบริหารจัดการ ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาลักษณะข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ประกอบด้วย 1) การสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองจากชายแดน 2) การกวาดล้างแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และ 3) การรักษาสถานภาพแรงงานถูกกฎหมาย และการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายจากประเทศต้นทาง โดยสองเรื่องแรกเป็นประเด็นการบังคับใช้กฎหมาย และประเด็นที่สามคือเรื่องการปรับปรุงระบบเพื่อสร้างแรงจูงใจ (การลดค่าใช้จ่าย การอำนวยความสะดวก) ที่เหมาะสม ทั้งนี้ กลไกที่สำคัญคือการทำให้แรงงานที่ถูกกฎหมายมีต้นทุนในการเข้ามาทำงานถูกกว่าแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และต้องมีบทลงโทษที่รุนแรงกับสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานผิดกฎหมาย ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายต้องมีการดำเนินการอย่างเคร่งครัดต่อผู้ที่กระทำความผิดเพื่อเป็นแรงจูงใจให้สถานประกอบการใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อเสนอกลุ่มที่สาม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการผลกระทบในพื้นที่ เนื่องจาก การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ในด้านการจัดสรรทรัพยากรด้านสวัสดิการของพื้นที่ เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนเรื่องการกำหนดให้แรงงานข้ามชาตินำผู้ติดตามเข้ามา เพราะเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะมาใช้ทรัพยากรสวัสดิการต่าง ๆ ภายในประเทศ ดังนั้น การกำหนดเกณฑ์ และรูปแบบการคัดกรองผู้ติดตามจะช่วยให้รัฐสามารถบริหารจัดการสวัสดิการสังคมได้ดีมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์มีเกณฑ์รายได้เป็นพื้นฐานในการระบุถึงความสามารถของแรงงานข้ามชาติในการนำผู้ติดตามมาด้วย และรัฐควรมีการกำหนดมาตรการหรือค่าใช้จ่ายในการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาใช้ทรัพยากรด้านสวัสดิการในประเทศ เช่น การกำหนดระบบประกันสังคม การกำหนดระบบประกันสุขภาพของภาครัฐที่เป็นภาคบังคับให้แรงงานข้ามชาติเข้าร่วม เพื่อเป็นการลดภาระและสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดูแลแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

ข้อเสนอกลุ่มสุดท้าย เป็นเรื่องปัจจัยด้านองค์กรหน่วยงานรัฐที่ต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการบูรณาการและเป็นเอกภาพ รัฐต้องมีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาพรวมที่ชัดเจน และมีหน่วยงานที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยหน่วยงานนี้อาจเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเป็นหน่วยงานหลักในด้านนโยบาย มีหน่วยงานรองในการบริหารจัดการการปฏิบัติการ เช่น กระทรวงแรงงาน เป็นต้น และในการทำงานต้องเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมประสานกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน นายจ้าง และลูกจ้าง

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระดับประเทศของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับศักยภาพและการพัฒนาของประเทศไทย โดยได้กำหนดให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด 12 พื้นที่เป้าหมาย ครอบคลุม 10 จังหวัด ทั้งนี้ พื้นที่ชายแดนแม่สอดได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งใน 12 พื้นที่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีการศึกษาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนแม่สอดและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพราะเป็นพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทย ต่อมารัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 และมีผลบังคับใช้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130 ตอนพิเศษ 87 ง ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการค้า การลงทุนของประเทศตามข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีความสามารถในการเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่งในระดับภูมิภาค มีความได้เปรียบด้านการค้าชายแดน กอปรกับการที่รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อไป

ลักษณะเฉพาะของพื้นที่ชายแดนแม่สอดคือ เป็นที่ตั้งของจุดผ่านแดนถาวรด้านพรมแดนแม่สอดที่เชื่อมโยงกับเมืองเมียวดี และรัฐกะเหรี่ยงของสหภาพพม่า ซึ่งมีมูลค่าการนำเข้าและส่งออกสินค้าปีละหลายหมื่นล้านบาท ส่วนด้านภูมิรัฐศาสตร์ พื้นที่ชายแดนแม่สอดอยู่บนแนวเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศคือ ระเบียงเศรษฐกิจสายตะวันออก - ตะวันตก (East - West Economic Corridor) กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS - EC : Greater Mekong Subregion Economic Cooperation) และกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (ACMECS : Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy) นอกจากนี้ด้วยศักยภาพของพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สอดที่เป็นเมืองเศรษฐกิจการค้าชายแดนที่สำคัญมาอย่างยาวนาน ทำให้พื้นที่ชายแดนแห่งนี้และบริเวณใกล้เคียงมีศักยภาพในด้านการค้า การบริการ การลงทุนทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรมและการท่องเที่ยว และมีรูปแบบการบริหารจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง อีกทั้งทางฝั่งชายแดนสหภาพพม่า ที่เมืองเมียวดีได้มีแนวทางการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมเช่นกัน มีความพยายามจะก่อสร้างและปรับปรุงเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้นต่อการพัฒนาในอนาคต เช่น ระบบถนน ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวมีศักยภาพและความพร้อมต่อการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การขับเคลื่อนพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งในเชิงกายภาพ และการบริหารจัดการที่อาจมี กฎ ระเบียบ ที่มีความแตกต่างจาก กฎ ระเบียบของประเทศในภาพรวม จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการด้านแรงงาน เนื่องจากในพื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ชายแดน มีการเข้าออกของนักท่องเที่ยวและแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีแรงงานที่พยายามเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และใช้เป็นฐานในการเข้าสู่เมืองชั้นในที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า นอกจากนี้การประเมินจากเอกสารที่ได้รับจากพื้นที่แม่สอดและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า แม้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจะสามารถหาแรงงานต่างด้าวได้ แต่แรงงานกลุ่มดังกล่าวเป็นแรงงานที่ไม่ต้องการอยู่ในพื้นที่อย่างถาวร เมื่อมีการฝึกฝีมือในระดับหนึ่งก็จะ

เคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างและโอกาสในการทำงานที่สูงกว่า ส่งผลให้แรงงานที่อยู่ในพื้นที่เป็นแรงงานกลุ่มที่ต้องการพัฒนาฝีมือ (แรงงานไร้ทักษะฝีมือที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ) และแรงงานมีโอกาที่จะเคลื่อนย้ายกลับไปยังประเทศต้นทางได้ตลอดเวลาโดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ในขณะที่แรงงานในพื้นที่ยังมีความขาดแคลน โดยเฉพาะแรงงานทักษะ ซึ่งการที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา สาธารณสุขในพื้นที่ และในกรณีที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาอย่างผิดกฎหมายอาจสร้างปัญหาต่อความมั่นคงของประเทศ ประเด็นที่จะเป็นปัญหาที่สำคัญในอนาคตคือ การที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นทางผ่านของแรงงานจากชายแดน และเข้าสู่ส่วนกลางโดยไม่สามารถคัดกรองประเภทของแรงงานได้

นอกจากนี้ ประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจแม่สอดยังมีประเด็นปลีกย่อย ได้แก่

1. การมีนโยบายของ คสช. ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน 3 สัญชาติ การขยายเวลาในการขึ้นทะเบียน โดยมุ่งเน้นที่การจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) เพื่อเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ทั้งนี้ในด้านของการบริหารจัดการด้านแรงงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับการค้าชายแดนและความมั่นคงของประเทศจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ลดความเดือดร้อนของผู้ประกอบการในพื้นที่ และประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวข้ามเขตส่วนของแรงงานก่อสร้างมาแก้ไขในเรื่องนี้ด้วย นอกจากนี้กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดยังมีประเด็นเรื่องการกำหนดแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะเข้าไปเย็นกลับ เรื่องการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จโดยครอบคลุมงานสาธารณสุขและตรวจคนเข้าเมือง และแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยบริเวณชายแดนและแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

2. การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและมาตรฐานของแรงงาน (Labor Standards) ว่ามีข้อยกเว้นจากมาตรฐานในพื้นที่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือไม่ เช่น ประเด็นของค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน การทำงานนอกเวลา ประเภทของงานที่ให้คนต่างด้าวทำได้ อาชีพสงวนสำหรับคนไทย การประกันสังคม ระบบแรงงานสัมพันธ์ การขึ้นและจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว รวมถึงกระบวนการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานในระดับที่เหมาะสมกับแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งจากงานศึกษาในต่างประเทศมีทั้งรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการยกเว้นกฎหมายแรงงานบางข้อ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษของปากีสถาน บังกลาเทศ และศรีลังกา เป็นต้น

3. การคุ้มครองแรงงานและการป้องกันการค้ามนุษย์ เป็นประเด็นที่ผู้บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องจัดระบบการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรือไม่แตกต่างจากการให้ความคุ้มครองกับพื้นที่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการจัดระบบตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์หรือการจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรม

4. การมีศูนย์บริหารจัดการแรงงาน (ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว) แบบเบ็ดเสร็จในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้ผู้ประกอบการและแรงงานสามารถดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานได้ในที่เดียว เป็นการลดต้นทุน/เวลา ของแรงงานและผู้ประกอบการในการดำเนินการเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5. การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับแรงงานในพื้นที่และแรงงานต่างด้าว เพื่อยกระดับผลิตภาพของแรงงานให้สูงขึ้น รองรับกับอุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องใช้แรงงานกึ่งทักษะและแรงงานที่มีทักษะสูง อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามประเด็นนี้ ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้รองรับกับความต้องการของภาคเอกชนทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และ

การบริการ รวมถึงประเภทของทักษะของแรงงานที่ต้องการ เพื่อให้มีหลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการ

6. สิทธิประโยชน์ที่พิจารณาให้กับภาคเอกชนในการเข้ามาสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจมีการระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรฐานของแรงงาน หรือสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานที่ผู้ประกอบการและแรงงานจะได้รับ เพื่อเป็นแรงจูงใจในการที่ผู้ประกอบการจะทำการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานมาอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงานพิจารณาแล้วเห็นว่า การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดทั้งที่เป็นแรงงานในพื้นที่ แรงงานในประเทศ และแรงงานต่างด้าว มีความจำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ และอาจเป็นการศึกษาต้นแบบเพื่อให้เขตเศรษฐกิจอื่น ๆ นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงเห็นควรจัดทำโครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการทบทวนวรรณกรรม และการสังเคราะห์จากงานศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. เพื่อเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

1.3 วิธีการศึกษา

1. การศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นที่ประเด็นของการบริหารจัดการแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ
2. ศึกษาทบทวนข้อมูลด้านแรงงานของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงาน การบริหารจัดการแรงงาน
3. การสัมภาษณ์เชิงลึก และ/หรือ การทำ Focus Group ของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด
4. สังเคราะห์ความรู้จากการศึกษาเพื่อระบุถึงแนวทางการบริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดที่เหมาะสม
2. การนำข้อมูลนี้ไปใช้เพื่อการวางแผน และเป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

บทที่ 2

รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมต่อการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของแต่ละพื้นที่ และสามารถกำหนดรูปแบบของความเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมแล้วก็จะสามารถนำไปกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการแรงงานที่เหมาะสมในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ การศึกษาในส่วนนี้จึงเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการที่ผ่านมาจากต่างประเทศ และนำมาสรุปเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสม สำหรับกรณีศึกษาคือพื้นที่แม่สอดที่ถือเป็นพื้นที่นำร่องในการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรก ๆ ของประเทศไทย ทั้งนี้ หากพิจารณาในภาพกว้างการแบ่งประเภทของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจแบ่งจากศักยภาพของพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมที่มีความหลากหลาย และสิทธิประโยชน์ที่ให้กับผู้ประกอบการและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 9 รูปแบบ คือ

- 1) นิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Estate)
- 2) นิคม/เขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones)
- 3) เขตเกษตรเศรษฐกิจ (Agro - Economic Zone)
- 4) เขตส่งเสริมการลงทุน (Enterprise Zones)
- 5) เขตประกอบการเสรี (Free Zones)
- 6) เขตการค้าเสรี (Free Trade Zones)
- 7) ท่าเรือสินค้าปลอดภาษี (Free Ports)
- 8) เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones)
- 9) เขตเศรษฐกิจ/เศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone)

รายละเอียดของเขตเศรษฐกิจพิเศษในรายละเอียดแสดงในตารางที่ 2.1 รวมจนถึงกรณีของต่างประเทศที่มีการดำเนินการมาก่อนหน้าว่าเป็นรูปแบบใด เพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงและศักยภาพในการเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเป็นพื้นฐานของความรู้ความเข้าใจที่จะไปประยุกต์ใช้การกำหนดรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด และจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดประเด็นด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติต่อไป

ตารางที่ 2.1 รูปแบบเขตเศรษฐกิจในปัจจุบัน

รูปแบบฯ	นิยาม/การดำเนินการ และเงื่อนไขของพื้นที่	วัตถุประสงค์	สิทธิประโยชน์	ประเทศ
1. นิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Estate) - Industrial Park - Industrial Zone - Industrial cluster - Business Park - Science and Research Park	นิยาม/การดำเนินการ เขตพื้นที่ซึ่งจัดสรรไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปอยู่รวมกันอย่างเป็นสัดส่วน ประกอบด้วย พื้นที่อุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ โรงกำจัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบป้องกันน้ำท่วม ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยบริการอื่นที่จำเป็น อาทิ ที่ทำการไปรษณีย์ ธนาคาร ศูนย์การค้า ที่พักอาศัยสำหรับคนงาน สถานบริการน้ำมัน เป็นต้น โดยเป็นพื้นที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวข้องกับประกอบอุตสาหกรรม เงื่อนไขของพื้นที่ - เป็นพื้นที่ในภูมิภาคที่ไม่มีความเจริญมากเหมือนพื้นที่ในเมืองหลวง มีระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงระบบคมนาคมขนส่งที่มีความพร้อมพอสมควร	- เป็นฐานการผลิตที่ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ - เป็นการผลิตเพื่อประหยัดจากขนาด (Economy of scale) - เพื่อลดต้นทุนโลจิสติกส์	สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี - อนุญาตให้ทั้งผู้ประกอบการไทยและต่างชาติ สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ - อนุญาตให้แรงงานที่มีฝีมือ/ทักษะความชำนาญ เข้ามาทำงานได้ - สามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้ามา หรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรได้ - สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมในกรณีขอรับการส่งเสริมการลงทุน	ไทย พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ อินเดีย ศรีลังกา เนเธอร์แลนด์ ฮองกง ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ชาอุดีอาระเบีย บราซิล ฯลฯ

รูปแบบฯ	นิยาม/การดำเนินการ และเงื่อนไขของพื้นที่	วัตถุประสงค์	สิทธิประโยชน์	ประเทศ
2. นิคม/เขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones)	นิยาม/การดำเนินการ มีลักษณะการจัดตั้งเขตฯ ที่เหมือนกับนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป กล่าวคือ เป็นเขตพื้นที่ดิน ซึ่งจัดสรรไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสัดส่วน ประกอบด้วยพื้นที่อุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ แต่เขตอุตสาหกรรมส่งออก เป็นเขตที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นหลัก และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เงื่อนไขของพื้นที่ - มีพื้นที่อยู่ใกล้ท่าเรือ หรือเป็นพื้นที่ที่อยู่ติดชายแดน ที่มีความสะดวกในการส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ - พื้นที่มีความพร้อมพอสมควรในด้านระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงระบบการคมนาคมขนส่ง	- เพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออก - เป็นฐานการผลิตที่ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยในเวทีโลก	- ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Estate) - ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต สำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ ในการผลิต - ได้รับยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับของ ที่นำเข้าเพื่อการผลิตสินค้า หรือเพื่อพาณิชย์กรรม - ได้รับยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับวัตถุดิบ รวมทั้งผลิตภัณฑ์สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิต - ลดหรือยกเลิกภาษีเงินได้ นิติบุคคล - ละเว้นจากภาษีซ้อน (Double Taxation) กล่าวคือ เงินได้	ไต้หวัน เกาหลีใต้ ฮังการี สิงคโปร์ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา จอร์แดน ไนจีเรีย แทนซาเนีย คิวบา โคลัมเบีย โดมินีกัน บราซิล ปากีสถาน เคนยา เม็กซิโก จีน สหรัฐอเมริกา ฯลฯ

รูปแบบฯ	นิยาม/การดำเนินการ และเงื่อนไขของพื้นที่	วัตถุประสงค์	สิทธิประโยชน์	ประเทศ
3. เขตเกษตรเศรษฐกิจ (Agro - Economic Zone) - Agricutural Export Zones	นิยาม/การดำเนินการ เขตการผลิตทางการเกษตร ซึ่งรวมทั้งการเลี้ยงสัตว์และการปลูกป่า ที่กำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับภาวะตลาดและเศรษฐกิจ การเกษตรของประเทศ อาจส่งออกหรือบริโภคภายในประเทศ เงื่อนไขของพื้นที่ - เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งดิน น้ำ รวมถึงภูมิอากาศเหมาะสมต่อการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์	- ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน - มีการผลิตที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ - ลดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรจากการใช้ที่ดินประเภท และทำให้มีระบบการผลิตมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น	จำนวนเดียวกัน จะไม่ถูกนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณเรียกเก็บภาษีเกินกว่าหนึ่งครั้ง - ละเว้นภาษีเงินปันผล (Dividend Tax) ซึ่งโดยปกติจะผูกกับภาษี หัก ณ ที่จ่าย ร้อยละ 10 จากการได้รับเงินปันผล	อินเดีย ฯลฯ
4. เขตส่งเสริมการลงทุน (Enterprise Zones) - Rural Enterprise Zones	นิยาม/การดำเนินการ จัดตั้งขึ้นในพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่เขตเมือง พื้นที่เขตชนบท พื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำ เพื่อที่จะเป็นการสร้างแรงจูงใจ	- กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ	- ลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร - ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามระยะเวลาที่กำหนด	ไทย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา จอร์แดน เยเมน ฯลฯ

รูปแบบฯ	นิยาม/การดำเนินการ และเงื่อนไขของพื้นที่	วัตถุประสงค์	สิทธิประโยชน์	ประเทศ
- Urban Enterprise Zones	ให้กับภาคเอกชน หรือนักลงทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษี การสนับสนุนทางการเงิน และสิ่งจูงใจอื่น ๆ เงื่อนไขของพื้นที่ - เป็นพื้นที่เขตชนบท พื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำ	- สนับสนุนให้อุตสาหกรรม พัฒนาระบบคุณภาพ และมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก - กระจ่ายความเจริญไปยังภูมิภาค หรือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกการลงทุนน้อย	- ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น สำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกตามระยะเวลาที่กำหนด	
5. เขตประกอบการเสรี (Free Zones)	นิยาม/การดำเนินการ เป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคงของรัฐ สวัสดิภาพของประชาชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยยอของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทางภาษี อากร และค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายบัญญัติ เงื่อนไขของพื้นที่ - เป็นพื้นที่เมืองที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ศูนย์กลางการค้าและการลงทุน	- เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการในเขตประกอบการเสรี	- ผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิประโยชน์โดยไม่กำหนดเงื่อนไขในการส่งออก และได้รับความช่วยเหลือด้านการนำเข้าเป็นเขต หรือวัตถุดิบเข้าไปในเขตประกอบการเสรี - การยกเว้นภาษีนำเข้า ส่งออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต สำหรับเครื่องจักร วัตถุดิบ ที่นำเข้ามาผลิต และสินค้า ไม่จำกัดอายุการจัดเก็บสินค้าที่นำเข้า - นักลงทุนต่างชาติสามารถถือครองหุ้นได้ 100%	- สหภาพยุโรป : เบลเยียม โครเอเชีย ไซปรัส เช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โปรแลนด์ โปแลนด์ โรมาเนีย สเปน สโลวีเนีย ตุรกี สิงคโปร์ ไทย กานา จีน เกาหลีใต้ ลิเบีย โมร็อกโก ไนจีเรีย ฯลฯ

รูปแบบฯ	นิยาม/การดำเนินการ และเงื่อนไขของพื้นที่	วัตถุประสงค์	สิทธิประโยชน์	ประเทศ
			- ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่นเดียวกับ นิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Estate)	
6. เขตการค้าเสรี (Free Trade Zones)	นิยาม/การดำเนินการ เป็นเขตที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นเขตการค้า ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในบริเวณใกล้ท่า (Port) เช่น ท่าเรือ ท่าอากาศยาน สินค้าที่นำเข้ามาในเขตนี้เพื่อรอการขนถ่าย เปลี่ยนบรรจุภัณฑ์ จัดเรียงใหม่ หรืออื่น ๆ ไม่ต้องเสียภาษีนำเข้า ยกเว้นเมื่อนำออกนอกเขตนี้ เงื่อนไขของพื้นที่ - เป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้ท่า อาจจะเป็นท่าเรือ หรือ ท่าอากาศยานก็ได้ (แต่ส่วนใหญ่ต้องอยู่ใกล้ ท่าอากาศยาน)	- เพื่อให้เกิดกำไรจากการ ทำการค้า หรือการส่งออก โดยปราศจากภาษี - เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากต้นทุน การผลิตจะลดลง - เพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิต สินค้าของประเทศนั้น เพื่อส่งไปขายแข่งกับ ตลาดโลกมากขึ้น	- ไม่มีการเก็บภาษีการนำเข้า และสินค้าส่งออก - ยกเว้นภาษีท้องถิ่นสำหรับ สินค้านำเข้า - ลดต้นทุนด้านประกันภัย - เนื่องจาก Zone เป็นพื้นที่ที่มีความปลอดภัยสูง	จอร์แดน อินโดนีเซีย ปานามา อียิปต์ ลิเบีย ตูนิเซีย คาบอง ไนจีเรีย อูรุกวัย โคลัมเบีย บราซิล ปารากวัย เม็กซิโก โดมินิกัน สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น มองโกเลีย บรูไน ฟิลิปปินส์ อินเดีย ฯลฯ
7. ท่าเรือสินค้าปลอดภาษี (Free Ports)	นิยาม/การดำเนินการ เมืองท่าที่ขนของขึ้นลงได้โดยไม่เก็บภาษีศุลกากร โดยเป็นการจัดตั้งบนพื้นที่ที่มีอาณาเขตกว้างขวาง และสามารถใช้สถานที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย เช่น การท่องเที่ยว การค้าปลีก การอนุญาตให้อาศัยอยู่ชั่วคราว (permit on - site	- เพื่อทำกำไรจากการ ให้บริการโลจิสติกส์ การค้า หรือการจัดแสดงสินค้า	- อัตราภาษีที่ต่ำ หรือไม่มีภาษี ในการส่งผ่านสินค้าผ่านท่าเรือ - มีการควบคุมเงินจากรัฐบาล ในการขนส่งสินค้า	จอร์แดน ฟิลิปปินส์ บาฮามาส แคนาดา เฮติ สหรัฐอเมริกา ไอร์แลนด์ ฯลฯ

รูปแบบฯ	นิยาม/การดำเนินการ และเงื่อนไขของพื้นที่	วัตถุประสงค์	สิทธิประโยชน์	ประเทศ
	residence) อีกทั้งมีการให้ผลประโยชน์ และข้อเสนอเพื่อการลงทุนแก่นักลงทุนที่หลากหลาย เงื่อนไขของพื้นที่ - พื้นที่ตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือโดยเฉพาะที่สามารถติดต่อดำขาย นำเข้าส่งออกกับต่างประเทศได้อย่างหลากหลาย			
8. เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones)	นิยาม/การดำเนินการ เขตที่รัฐบาลกำหนดพัฒนาให้เป็นเมืองใหม่ที่ทันสมัยอย่างรอบด้าน เป็นสถานที่ดึงดูดการลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ มีนโยบายส่งเสริมพิเศษ มีระบบเศรษฐกิจการเงิน การบริหารจัดการ มีระบบประกันความเสี่ยงตลอดห่วงโซ่มูลค่า เงื่อนไขของพื้นที่ - เป็นพื้นที่ในภูมิภาคที่ไม่ได้มีความเจริญมากเหมือนพื้นที่ในเมืองหลวง แต่พื้นที่มีความโดดเด่นอาจจะทั้งในแง่ของการอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบรวมถึงใกล้ตลาด และระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคมมีความพร้อมพอสมควร	- ช่วยทำให้เกิดการลงทุน และช่วยเพิ่มตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น - กระตุ้นการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา	- ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่นเดียวกับ นิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Estate) - ส่วนลดอากรนำเข้า (Import Duty) ของสินค้านำเข้า เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิต - ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอุตสาหกรรม (Tax On Industrialized products; IPI) - ได้รับส่วนลดภาษีนิติบุคคล - ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (PIS) และภาษีขาย (COFINS)	จอร์แดน เบลารุส จีน คองโก กรีซ อียิปต์ อิหร่าน จาไมกา มาเลเซีย พม่า ไนจีเรีย เกาหลีเหนือ ปานามา ฟิลิปปินส์ โปแลนด์ เกาหลีใต้ รัสเซีย ยูเครน อาเซอร์ไบจาน แซมเบีย ฯลฯ

รูปแบบฯ	นิยาม/การดำเนินการ และเงื่อนไขของพื้นที่	วัตถุประสงค์	สิทธิประโยชน์	ประเทศ
9. เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone)	นิยาม/การดำเนินการ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษรูปแบบหนึ่งที่มีเขตพื้นที่ติดชายแดน โดยส่วนใหญ่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป หรืออุตสาหกรรมส่งเสริม และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปหรืออุตสาหกรรมส่งเสริม ภายในเขตดังกล่าวประกอบด้วย ศูนย์บริการด้านศุลกากร แบบ One Stop Service เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการส่งออกและนำเข้าสินค้าชายแดน คลังสินค้า และอาคารพาณิชย์ เงื่อนไขของพื้นที่ - มีลักษณะภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ชายแดน และเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพพอสมควรในเรื่องของระบบโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค รวมถึงความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจการค้า และการลงทุน	- พัฒนากลุ่มวิสาหกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน - พัฒนาปัจจัยการผลิตและการเชื่อมโยงฐานการผลิตอุตสาหกรรมเป้าหมายระหว่างเมืองคู่แฝด - ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีงานทำ มีธุรกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้น มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านภาษา ทักษะ และองค์ความรู้อื่น ๆ เพื่อปรับตัวให้ทันกับความเร็วสูง - เติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น	- ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่นเดียวกับ นิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Estate) - การยกเว้นภาษีนำเข้า - การยกเว้นภาษีเงินได้ - การตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนและศูนย์กระจายสินค้าด้าน Logistics	พม่า ฯลฯ

ที่มา : จากการพัฒนาวรรณกรรมของคณะวิจัย

ในกรณีพื้นที่แม่สอดพบว่ารูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความเป็นไปได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) นิคม/เขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones) 2) เขตเกษตรเศรษฐกิจ (Agro - Economic Zone) และ 3) เขตส่งเสริมการลงทุน (Enterprise Zones) โดยเหตุผลประการสำคัญคือมีลักษณะการจัดตั้งที่มีลักษณะเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป กล่าวคือ เป็นเขตพื้นที่ที่ดินซึ่งจัดสรรไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรม เข้าไปอยู่รวมกันอย่างเป็นสัดส่วน ประกอบด้วยพื้นที่อุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ แต่เขตอุตสาหกรรมส่งออกเป็นเขตที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นหลัก และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ โดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดตั้งขึ้นในพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่เขตเมือง พื้นที่เขตชนบท พื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน หรือนักลงทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษี การสนับสนุนทางการเงิน และสิ่งจูงใจอื่น ๆ นอกจากนี้พื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ติดชายแดนที่สามารถใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านคือ แรงงานจากประเทศพม่า และเป็นพื้นที่ที่มีการทำการเกษตรมาแต่พื้นฐานเดิม ส่งผลให้รูปแบบของการจัดทำเขตเศรษฐกิจพิเศษอิงจากศักยภาพในภาพรวมของพื้นที่

ทั้งนี้ รูปแบบการเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอาจดำเนินการโดยการให้เป็นเขตที่มีการส่งเสริมการลงทุน โดยประเภทของอุตสาหกรรมจะเป็นอุตสาหกรรมเบา และใช้แรงงานเข้มข้น เนื่องจากเป็นพื้นที่ติดชายแดน มีการส่งเสริมการจัดเขตอุตสาหกรรมรายประเภทที่มีความชัดเจน และอุตสาหกรรมอิงจากภาคการเกษตร การผลิตสินค้าแปรรูป การผลิตสินค้าที่ไม่ต้องมีการเคลื่อนย้ายวัตถุดิบจากส่วนกลางที่มากเกินไป ความจำเป็น เพื่อเป็นการประหยัดต้นทุนโลจิสติกส์ สินค้าที่ผลิตได้สามารถขายไปยังประเทศเพื่อนบ้านหรือใช้เป็นทางผ่านไปยังประเทศอื่น ๆ ตามเส้นทางที่กำหนด โดยรัฐอาจเป็นผู้กำหนดสิทธิประโยชน์ในทางภาษีกับผู้ประกอบการที่จะเข้าไปลงทุนในพื้นที่อย่างเหมาะสม เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี สิทธิประโยชน์ในการนำสินค้าวัตถุดิบเข้า - ออก เป็นต้น

จากการกำหนดรูปแบบการเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนำมาสู่การใช้แรงงานและการบริหารจัดการแรงงานที่เหมาะสม กล่าวคือ เมื่อพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมีการใช้แรงงานเข้มข้น ดังนั้น รูปแบบแรงงานอาจเป็นแรงงานกึ่งฝีมือไปจนถึงแรงงานไร้ฝีมือ โดยสามารถนำแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้ได้อย่างเหมาะสม มีการปรับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกและเป็นธรรมต่อแรงงานข้ามชาติที่จะเข้ามาทำงาน รวมถึงระบบบริหารจัดการงานด้านแรงงานในพื้นที่อาจมีความแตกต่างจากพื้นที่รอบนอกของเขต เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารจัดการด้านแรงงาน ต้นทุนการผลิต และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากภาครัฐ

บทที่ 3

การบริหารแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาประวัติความเป็นมาของการบริหารแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยเป็นการศึกษาด้วยข้อมูลทุติยภูมิ โดยอิงจากงานศึกษาของ กิริยา กุลกลการ (2557) และงานศึกษาของ แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล กิริยา กุลกลการ และ ศุภชัย ศรีสุชาติ (2558) โดยเป็นการให้ภาพรวมของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ซึ่งมีพัฒนาการที่ยาวนาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

งานศึกษาของ กิริยา กุลกลการ (2557) ชี้ให้เห็นว่า ผลจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้มีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมืออพยพจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศที่เป็นผู้ส่งออกแรงงานสุทธิ มาเป็นประเทศที่นำเข้าแรงงานสุทธิตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ในปัจจุบัน คาดว่ามีแรงงานจำนวนไม่น้อยกว่า 4 ล้านคน รวมถึงแรงงานที่เข้าเมืองแบบถูกกฎหมาย ผิดกฎหมาย และที่หลบซ่อนอยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเกิดจากปัจจัยผลักและปัจจัยดึง (push and pull factors)

ปัจจัยหลักที่ทำให้แรงงานข้ามชาติอพยพออกจากประเทศของตนคือความยากจนและปัญหาการเมืองภายในประเทศ จากการศึกษาพบว่า รายได้ประชากรต่อหัวของประเทศกัมพูชา ลาว ในปี พ.ศ. 2546 อยู่ที่ 2,078 และ 1,759 เหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ประชากรต่อหัวของไทยอยู่ที่ 7,595 เหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งแตกต่างกันถึง 4 เท่า นอกจากนี้หากใช้เส้นความยากจนสากลที่ระดับ 1 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ พบว่า สัดส่วนประชากรยากจนในประเทศกัมพูชา ลาว และไทยอยู่ที่ร้อยละ 34, 26 และ 2 ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างด้านเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และอาจเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมายังประเทศไทย

ปัจจัยดึงคือ การพัฒนาเศรษฐกิจไทยแบบทวิลักษณ์ (Dual economy) โดยการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นไปพร้อมกับภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น การพัฒนาที่ใช้ทุนเข้มข้นส่งผลให้มีความต้องการใช้แรงงานที่มีทักษะเพิ่มขึ้น ในขณะที่ภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นยังมีความต้องการใช้แรงงานที่มีทักษะต่ำจำนวนมาก แม้ว่าแรงงานประมาณร้อยละ 60 ของกำลังแรงงานไทยเป็นแรงงานที่มีทักษะต่ำ หรือมีการศึกษาระดับประถมศึกษา หรือต่ำกว่า แต่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยที่ถูกกำหนดให้สูงขึ้นเป็นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และนักเรียนไทยจำนวนมากเรียนต่อในระดับสูงขึ้น ส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยที่มีทักษะต่ำลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีลักษณะ 3 ส (สกปรก เสี่ยงอันตราย และแสนลำบาก) หรือ 3Ds (Dirty, Dangerous, and Difficulty)

3.1 พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2555 ประเทศไทยได้มุ่งการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยการให้แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมายสามารถเข้ามาอยู่ในระบบการจดทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย และระบบอนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงาน ในช่วงแรกได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนต่อมาจึงปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานเหล่านี้ให้เป็นคนเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยใช้วิธีการพิสูจน์สัญชาติและออกหนังสือเดินทางเพื่อประเทศไทยจะได้ออกวีซ่าอนุญาตทำงานให้ โดยได้รับสิทธิทำงานเป็นระยะเวลา 2 ปี และสามารถต่ออายุได้ 2 ปี จำนวน 1 ครั้ง รวมเป็น 4 ปี จากนั้นต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางซึ่งต้องเว้นระยะเวลา 3 ปี จึงจะมีสิทธิเดินทางกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยใหม่ โดยการยื่นหนังสือเดินทางและ

มีวีซ่าอนุญาตทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกข้อตกลงความเข้าใจด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศในลักษณะข้อตกลงแบบทวิภาคี (MOU) ซึ่งรัฐบาลคาดหวังให้การลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายลดลง โดยให้สิทธิในการทำงานเพื่อการจ้าง (อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการดำเนินการนี้แรงงานที่ผิดกฎหมายจำเป็นต้องเปิดเผยตัวเองผ่านการจดทะเบียน พิสูจน์สัญชาติ และเข้าสู่กระบวนการทำงานโดยมีช่วงเวลาที่ยากลำบาก ซึ่งแรงงานบางส่วนอาจเลือกที่จะอยู่อย่างผิดกฎหมายต่อไปโดยไม่ต้องเข้ามาปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ)

นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย อาจถูกแบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติเพื่อผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ ระยะที่ 2 การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย และระยะที่ 3 การนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างถูกกฎหมายจากประเทศต้นทาง โดยมีรายละเอียดในแต่ละระยะดังนี้

3.1.1 การขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวแบบปีต่อปี

งานศึกษาของ กิริยา กุลกลการ (2557) ระบุว่า ในอดีตประเทศไทยไม่มีนโยบายเปิดรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน สังเกตได้จากข้อกฎหมายโดยทั่วไปที่มีการห้ามการจ้างงานและการเข้าเมืองของแรงงานชาวต่างชาติไร้ฝีมือ ยกเว้นข้อกฎหมายการจ้างงานชาวต่างชาติปี พ.ศ. 2521 ได้ระบุสาขาอาชีพไว้ 27 สาขาที่อนุญาตผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำได้ แต่ก็มีมีการเปิดช่องให้มีการใช้มติคณะรัฐมนตรีให้มีการใช้แรงงานข้ามชาติเป็นบางกรณี (มาตรา 17) โดยรัฐบาลไทยได้เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในลักษณะปีต่อปีตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2535 - 2555)

ตัวอย่างการจดทะเบียนแรงงาน เช่น กรณีของการผ่อนผันตามข้อเสนอของสภาหอการค้าที่ต้องการให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานใน 10 จังหวัดชายแดน ในปี 2535 การขยายอาชีพที่จะใช้แรงงานข้ามชาติคือ อาชีพประมงในปี 2536 โดยมีระยะเวลาการผ่อนผัน 1 ปี เป็นต้น การจดทะเบียนครั้งถัดมาเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2539 กำหนดให้กลุ่มนายจ้างเฉพาะ 7 อุตสาหกรรม ได้แก่ เกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน การขนส่ง และอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้นที่สามารถนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนได้ และจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ 39 จังหวัด อย่างไรก็ตามได้มีการขยายอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมถึงกลุ่มอาชีพคนทำงานบ้าน และสาขาอาชีพอื่น ๆ อีกหลายสาขา รวมถึงได้ขยายเขตพื้นที่เป็น 43 จังหวัด ซึ่งการขึ้นทะเบียนในครั้งนี้มีแรงงานข้ามชาติจำนวนกว่า 323,123 คน ได้รับการขึ้นทะเบียน และได้มีการออกใบอนุญาตทำงานระยะเวลา 2 ปี เป็นจำนวน 293,652 ใบ

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยมีนโยบายไม่ต่ออายุใบอนุญาตการทำงานเพื่อเป็นการลดการใช้แรงงานข้ามชาติและเพิ่มการจ้างงานของแรงงานไทยที่กำลังตกงาน โดยตั้งเป้าหมายการส่งแรงงานข้ามชาติกลับประเทศในปี พ.ศ. 2540 จำนวน 30,000 คน และภายในปี พ.ศ. 2541 จำนวน 30,000 คน รัฐบาลได้ประกาศงดการต่ออายุใบอนุญาตการทำงานให้กับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในโรงสีข้าวตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป แต่ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมคือ ไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำงานทดแทนได้ ส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในโรงสีข้าวไปจนถึง วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ผลที่ได้คือมีแรงงานข้ามชาติราว 100,000 คน ได้รับการขึ้นทะเบียน และได้รับอนุญาตให้ต่ออายุการขึ้นทะเบียนได้อีกในปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543

โดยสรุป ในช่วง พ.ศ. 2539 - 2543 มีมติคณะรัฐมนตรีรวม 4 ฉบับ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ จดทะเบียนเฉพาะตัวแรงงาน อนุญาตให้ทำงานเฉพาะในบางจังหวัดและบางภาคการจ้างงาน โดยแรงงาน จะต้องมียายจ้างพามาจดทะเบียน และเริ่มบังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพในปี พ.ศ. 2542 มีรายละเอียดดังนี้

- ก. มติ ครม. เดือนมิถุนายน 2539 กำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลา ผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกเป็น ประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 36 ประเภท
- ข. มติ ครม. เดือนเมษายน 2541 รัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 เมษายน และวันที่ 8 พฤษภาคม 2541 ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2539 ต่อได้อีก 1 ปี แต่ขยายพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 54 จังหวัด ให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกเป็น ประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 47 ประเภท
- ค. มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2542 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติกลุ่มเก่าต่อได้อีก 1 ปี แต่ลดประเภทของกิจการที่จ้างงานได้ลงเหลือเพียง 18 ประเภท และลดพื้นที่ ลงเหลือ 37 จังหวัด คือเป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมง ทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด
- ง. มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2543 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเริ่ม เป็นภาระงานประจำปีของกระทรวงแรงงานแน่ชัดมากขึ้น ครม. จึงมีมติให้คงจำนวน พื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติ ครม. ปี 2542 เพื่อยืนยัน นโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติจากที่มาจดทะเบียนในปี 2542 อีกต่อไป

พัฒนาการที่สำคัญอีกประการคือ พ.ศ. 2544 มีการตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องทั้งในระยะสั้น และระยะยาว โดยแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ 76 จังหวัด และทุกอุตสาหกรรมได้รับการอนุญาตให้มาขึ้นทะเบียน มีค่าธรรมเนียมสำหรับการขึ้นทะเบียนจำนวน 4,450 บาทต่อปี หรือเทียบเท่ากับเงินค่าจ้าง 1 เดือนของแรงงาน โดยในแต่ละปีมีจำนวนแรงงานที่มาต่ออายุลดลง เฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ 30 ในปี พ.ศ. 2545 - 2546 ยังคง ใช้นโยบายต่ออายุการผ่อนผันและออกใบอนุญาตทำงานครั้งละ 1 ปีต่อไป แต่มีประเด็นร้องเรียนว่าแรงงาน ข้ามชาติแย่งงานคนไทยในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ปิมน้ำมัน ร้านซักรีด อู่ซ่อมรถยนต์ และซ่อม ของเก่า กบร. จึงไม่อนุญาตให้ออกใบอนุญาตทำงานในกิจการเหล่านี้ หลังจากนั้นก็อนุญาตให้แรงงานที่จดทะเบียน อยู่แล้วมาดำเนินการขออนุญาตผ่อนผันการอยู่ต่อและขออนุญาตทำงานต่อเป็นปี ๆ ไป

กล่าวโดยสรุป ในช่วง พ.ศ. 2544 - 2546 มีมติคณะรัฐมนตรีรวม 3 ฉบับ ซึ่งมีหลักการ สำคัญคือ จดทะเบียนเฉพาะตัวแรงงาน อนุญาตให้ทำงานเฉพาะในบางจังหวัด และบางภาคการจ้างงาน โดย แรงงานจะต้องมียายจ้างพามาจดทะเบียน และเริ่มบังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพในปี พ.ศ. 2542

- จ. มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2544 มีการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ โดย ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ทุกจังหวัด

ในทุกประเภทกิจการ และเป็นครั้งแรกที่แรงงานที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้าง คนหนึ่งคนใดสามารถมาขอขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง การขึ้นทะเบียนครั้งนี้มีแรงงาน มาจดทะเบียนมากกว่าทุกปีจำนวนสูงถึง 568,249 คน

ฉ. มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2545 ยึดหลักประเภทของกิจการที่จ้างได้และพื้นที่ที่ให้ แรงงานที่จดทะเบียนเหมือนปี 2544 แต่อนุญาตเฉพาะผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานจาก ปี 2544 เท่านั้น ซึ่งมีผู้มาต่ออายุ 430,074 คน

ช. มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2546 ยึดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหมือนปี 2544 คือให้ต่ออายุ เฉพาะกลุ่มที่มีใบอนุญาตทำงานแล้ว รวมมีผู้มาต่ออายุ 288,780 คน

ทั้งนี้ หลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจได้ออกคำสั่ง 4 ฉบับ และประกาศ 4 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว โดยเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้ลงนามในคำสั่ง

คำสั่ง คสช. ที่ 59/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ไขแรงงานต่างด้าวทั้งระบบเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ ลดผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหา แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนแบบเข้ามาเย็นกลับ แรงงานตามฤดูกาล แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและแรงงานต่างด้าวประเภทอื่น ๆ

คำสั่ง คสช. ที่ 60/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหา แรงงานต่างด้าว (อกนร.) เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ปัญหาแรงงาน ต่างด้าวทั้งระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพ และเกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว คณะรักษา ความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (อกนร.) เพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.)

เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2557 คสช. ออกประกาศ ฉบับที่ 67/2557 เรื่องมาตรการ ชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว มีสาระสำคัญสรุปว่าตามที่ปรากฏข่าวสารที่ส่งผลกระทบต่อ การจ้างแรงงานต่างในประเทศไทย จนเป็นผลให้แรงงานต่างด้าวอพยพและละทิ้งงานกลับไปภูมิลำเนาของตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประกอบกิจการ ตลอดจนระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงมีการแก้ไข สถานการณ์โดยการสร้างความเข้าใจต่อแรงงานข้ามชาติและประเทศต้นทาง คือ

1) คณะรักษาความสงบ ยังไม่มีนโยบายที่จะเร่งรัดจับกุมและกวาดล้างแรงงานต่างด้าว ตามที่ปรากฏเป็นข่าว

2) การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ในขณะนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดให้ มีมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง ที่ประกอบกิจการบนบก และทางทะเล จัดเตรียมรายชื่อลูกจ้างในสังกัดให้พร้อมรับการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา การจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม การประทุษร้าย รวมทั้งเพื่อให้แรงงานได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรม ตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรม ตลอดจนสามารถชี้แจงต่างประเทศได้โดยไม่ถูกลดระดับความ น่าเชื่อถือ

3) สำหรับมาตรการ/กระบวนการ และการปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้ปัญหา ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ มีความยั่งยืน และไม่ให้เกิดผลกระทบดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ทั้งนี้คณะ

รักษาความสงบแห่งชาติ มุ่งหวังที่จะดูแลแรงงานของทุกชาติที่อยู่ในประเทศไทยอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ให้สมกับที่ประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านั้นให้ความเป็นห่วง

4) ให้ระมัดระวังกรณีที่มีบุคคล หรือกลุ่มบุคคลแอบอ้างตัวเป็นเจ้าหน้าที่มาปล่อยข่าว ให้แรงงานเกิดความหวาดกลัว ซึ่งกลุ่มที่กระทำการดังกล่าวอาจเป็นกลุ่มที่มุ่งหวังผลประโยชน์ในการจัดระเบียบแรงงานผิดกฎหมายกลุ่มใหม่ หรือไม่ต้องการจ่ายค่าจ้างให้ครบถ้วนตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญา ทั้งนี้หากตรวจพบการกระทำความผิดดังกล่าว ให้แจ้งเบาะแสแก่เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตรวจสอบและลงโทษตามกฎหมายต่อไป

5) ให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง ฯลฯ ที่มีลูกจ้างเป็นแรงงานต่างด้าว ทำความเข้าใจกับลูกจ้าง และให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ในการดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งระบบ โดยในระยะนี้ให้ถือว่าเป็นมาตรการชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว

6) หากผู้ประกอบการ นายจ้าง แรงงานต่างด้าว และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีข้อสงสัยในการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ขอให้แจ้งข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ตลอดจนสอบถามข้อสงสัยดังกล่าวโดยทันที ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ต่อไป

7) ประเทศไทยถูกกดดันจากองค์กรสิทธิมนุษยชนและสังคมโลก ในประเด็นที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเถื่อน แรงงานทาส การใช้กำลังประทุษร้ายต่อแรงงาน ฯลฯ ซึ่งไม่เป็นความจริงแต่ประการใด ดังนั้นการเผยแพร่ประเด็นดังกล่าวจึงทำให้ประเทศไทยขาดความน่าเชื่อถือ และส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

8) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ขอประชาสัมพันธ์ให้สื่อต่างประเทศ/องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เข้าใจโดยทั่วกัน เพื่อไม่ให้เกิดความตื่นตระหนก เสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนการก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกับประเทศต้นทาง โดยเฉพาะกรณีที่มีการปล่อยข่าวว่าเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจต่อแรงงานจนเสียชีวิต หรือมีการจับกุมกวาดล้าง ฯลฯ

9) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ยึดถือการดำเนินการตามข้อ 1 - 8 เป็นแนวทางปฏิบัติโดยทั่วกัน

ประกาศ คสช. ฉบับที่ 70/2557 เรื่องมาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 โดยที่เป็นการสมควรกำหนดมาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในประเทศ และการสร้างมาตรฐานในการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการและนายจ้าง ซึ่งประกอบกิจการบางประเภทที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างมาก และเพื่อขอจัดการบังคับใช้แรงงานหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานต่างด้าว คสช. จึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

1) ให้จัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ในจังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดสุรินทร์ ดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ประสงค์จะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ให้ศูนย์ดังกล่าวเริ่มทำงานตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน 2557

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเคยทำงานในประเทศไทยมาก่อนหรือไม่ก็ตาม ให้แจ้งความประสงค์ต่อศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานภายในวันที่ 25 กรกฎาคม 2557 เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

ในกรณีที่นายจ้างยื่นแบบความต้องการแรงงานต่างด้าว หรือบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานในกิจกรรมของตนเองไว้กับศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน หากศูนย์ดังกล่าวตรวจสอบแล้วพบว่าคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้เป็นผู้ที่มีลักษณะตรงตามความต้องการของนายจ้าง หรือเมื่อมีการตรวจสอบบัญชีรายชื่อของนายจ้างแล้วตรงกับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้ ให้แก่นายจ้างมารับตัวบุคคลนั้น เพื่อดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวต่อไป

ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวแก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่นายจ้างมารับตัวตามวรรคสอง โดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบวันนับแต่วันออก และให้คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

3) เมื่อนายจ้างรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามข้อ 2 มาแล้ว ให้นำบุคคลดังกล่าวไปขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จตาม ข้อ 4 ในเขตจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการของนายจ้าง ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ออกตามวรรคหนึ่ง ให้มีอายุเท่าจำนวนวันที่เหลืออยู่ของใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว

4) ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าว และจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ให้จัดตั้งศูนย์ดังกล่าวในจังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งแรกและเริ่มทำการตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2557 ส่วนการจัดตั้งในจังหวัดอื่นใดและเริ่มทำการเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรประจำตัว และตรวจสอบสุขภาพคนต่างด้าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5) ให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดแล้ว หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายไปรายงานตัว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ

ในกรณีที่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งไปรายงานตัวพร้อมนายจ้างและแจ้งความประสงค์จะทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการหรือทำงานอื่นอันมิได้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวแก่คนต่างด้าวนั้น โดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบวัน

นับแต่วันนี้ออก และให้คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

6) คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้แล้ว จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติ เพื่อการออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

7) ใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้สิ้นสุดลงเมื่อคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวหรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้มีกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) วิกลจริตหรือเป็นโรคที่ต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด หรือเป็นผู้ที่สุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานโดยดุลยพินิจของแพทย์

(2) ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

(4) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

8) มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) มาตรา 54 และมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว หรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้ ในระหว่างวันที่อายุของใบอนุญาตยังคงอยู่

9) ให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว ให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด ทั้งนี้เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดในใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานชั่วคราวแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายแก่แรงงานต่างด้าวและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

10) ให้กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการผ่านเข้าออกประเทศตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวดและให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ตลอดจนดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

11) ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือข้อกำหนดในประกาศนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานโดยทั่วกัน และให้พิจารณากำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือของผู้ประกอบการและนายจ้าง หรือมาตรการอื่นใดอันจะเป็นการส่งเสริมการดำเนินการตามประกาศนี้

12) ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงาน

ต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน ติดตามและ รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อทราบอย่างต่อเนื่อง

คสช. ได้ออกคำสั่ง ฉบับที่ 73/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหา แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยยกเลิกคำสั่งฉบับที่ 59/2557 แต่งตั้ง กนร. ชุดใหม่ และฉบับที่ 74/2557 เรื่องแต่งตั้งอนุกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยยกเลิกคำสั่งฉบับที่ 60/2557 แต่งตั้ง อกนร. ชุดใหม่

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2557 คสช. ได้มีประกาศฉบับที่ 77/2557 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม และมาตรการจัดระเบียบแรงงาน ต่างด้าวที่ทำงานเรือประมงในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล

โดยที่ข้อ 4 ของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการ ชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 กำหนด ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ในทุกจังหวัด โดยการจัดตั้งในจังหวัดอื่นใด และ เริ่มทำการเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนดประกอบกับเพื่อให้ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเรือประมงในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีประกาศดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ตามข้อ 4 ของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เพิ่มเติมใน 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา ระยอง สงขลา สมุทรปราการ และสุราษฎร์ธานี ทั้งนี้ให้เริ่มทำการตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2557

ข้อ 2. ให้นายจ้างของคนต่างด้าวที่ทำงานในเรือประมงเพื่อจับสัตว์น้ำทางทะเล จัดทำ บัญชีรายชื่อ สัญชาติและจำนวนของคนต่างด้าวดังกล่าว และแจ้งต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัดตามภูมิลำเนา ที่จดทะเบียนเรือใน 22 จังหวัด ที่มีพื้นที่ติดทะเล ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 การดำเนินการตามวรรค 1 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงแรงงาน ประกาศกำหนด

เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2557 คสช. ได้ออกประกาศฉบับที่ 90/2557 เรื่องการจัดตั้ง ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม โดยข้อ 4 ของประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและ การค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 กำหนดให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว แบบเบ็ดเสร็จในทุกจังหวัด โดยการจัดตั้งในจังหวัดอื่นใดและเริ่มทำการเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่ประกาศคณะกรรมการ รักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ตามข้อ 4 ของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เพิ่มเติมในกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 แห่ง ณ สถานที่ตั้ง ดังนี้

- (1) ศูนย์กีฬารามอินทรา เขตบางเขน
- (2) ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย - ญี่ปุ่น) เขตดินแดง

- (3) ศาลาประชาคมเมืองมณฑลยูนนาน เขตมณฑลยูนนาน
- (4) ศูนย์เยาวชนลุ่มพินี เขตปทุมวัน
- (5) ศูนย์เยาวชนทวีวัฒนา เขตทวีวัฒนา
- (6) ศูนย์กีฬาเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา (บางบอน) เขตบางบอน.

ทั้งนี้ ให้เริ่มทำการตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2557 ถึงวันที่ 14 สิงหาคม 2557

ข้อ 2 ให้กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก ในการดำเนินการของศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จที่จัดตั้งตามข้อ 1 โดยปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.1.2 การปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย สืบเนื่องจากการประชุมและปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการจัดการเข้าเมืองผิดกฎหมายในปี พ.ศ.2542 ส่งผลให้เกิดบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ลาว (พ.ศ. 2545) พม่า (พ.ศ. 2546) และกัมพูชา (พ.ศ. 2546) The memorandum of understanding on cooperation in the employment of workers between Thailand, and Lao PDR, Cambodia and Myanmar : MOU) คือมีความพยายามจะปรับสถานะแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ต้องผ่อนผันให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้ทำข้อตกลงสัญญาทวิภาคี (MOU) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ในการให้ประเทศต้นทางเข้ามาพิสูจน์สัญชาติและรับรองว่าแรงงานมาจากประเทศนั้นจริง

ในทางปฏิบัติต้องมีการเจรจาต่อรองและขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของประเทศพม่า ทำให้มีความคืบหน้าในเรื่องการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานพม่าเป็นไปอย่างล่าช้ากว่าประเทศลาว และกัมพูชา ทั้งนี้การอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติดำเนินการให้มีการจ้างในงานสองประเภทหลักคือ กรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน ในกิจการ 10 ประเภท คือ 1) ประมง (ทะเลและน้ำจืด) 2) ต่อเนื่องประมง 3) เกษตรและปศุสัตว์ 4) โรงสีข้าว 5) โรงอิฐ 6) โรงน้ำแข็ง 7) ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ 8) ก่อสร้าง 9)เหมืองแร่และเหมืองหิน 10) ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล และหากลักษณะของกิจการที่จ้างไม่เข้าข่าย 10 ประเภทนี้ ให้จัดไว้ในรหัส 11 คือ ประเภทอื่น ๆ

นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2545 ได้มีการเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ทั้งสิ้น 7 ครั้ง โดยดำเนินการลักษณะแบบขอไปทีเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การขึ้นทะเบียนระยะต่อมา ในปี พ.ศ. 2547 การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติถูกจัดทำขึ้นเป็นระบบมากขึ้น เมื่อรัฐบาลต้องการทราบถึงจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงในประเทศไทย จึงได้มีการอนุญาตให้คนข้ามชาติทุกคนที่อยู่ในเมืองไทยสามารถไปขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย โดยมีการสร้างแรงจูงใจในการออกเอกสารสิทธิที่จะให้อยู่ในประเทศไทยได้นานขึ้นอีก 1 ปี ซึ่งนับเป็นการเปิดให้ขึ้นทะเบียนครั้งใหญ่ที่สุดในประเทศ มีแรงงานข้ามชาติรวมทั้งผู้ติดตามทั้งหมด 1,284,920 คน ไปขอขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในลักษณะของการเป็นพลเมือง โดยมีการกำหนดเลข 13 หลักประจำตัวแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติขึ้นครั้งแรก แต่เป็นคนละหมวดกับราษฎรไทย

ในขณะเดียวกัน กรมการจัดหางานได้ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้ทราบจำนวนความต้องการจ้างงาน มีนายจ้างมาจดทะเบียน 248,746 ราย ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ 1,598,752 คน นายจ้างได้รับอนุมัติให้จ้าง 245,113 ราย และอนุมัติโควตาจ้างแรงงานข้ามชาติ 1,512,587 คน นายจ้างที่ได้รับโควตาพาแรงงานต่างด้าวมาขอรับใบอนุญาตทำงาน 205,738 ราย แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงาน 849,525 คน

ในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานต่อได้อีก 1 ปี และเพื่อแก้ไข ปัญหาการขาดแคลนแรงงานจึงได้เปิดให้มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจาก บันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงได้อนุญาต ให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยและยังไม่เคยจดทะเบียนให้ได้รับการประกันตัวโดยต้องจ่าย ค่าประกันตน 10,000 บาท และ 50,000 บาท ตามลำดับ แต่เกิดการประท้วงของนายจ้างในหลายจังหวัด และการร้องเรียนจากสมาคมผู้ประกอบการหลายภาคการจ้างงาน รวมทั้งสภาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศ จนทำให้รัฐบาลต้องยกเลิกมาตรการและผ่อนปรนให้ไม่ต้องเสียค่าประกันตน ส่งผลให้มีการขึ้นทะเบียนของ แรงงานและผู้ติดตามเพิ่มขึ้นจำนวน 300,000 คน

ในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550 ได้ผ่อนผันให้ทำงานต่อไปอีก 1 ปี โดยในปี พ.ศ. 2550 เห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ และเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง เพิ่มเติมใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อปรับให้สถานะแรงงานที่เข้ามาอยู่โดยหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงาน เข้าเมืองและขออนุญาตทำงานแบบถูกกฎหมาย โดยรัฐบาลได้ส่งรายชื่อของแรงงานข้ามชาติไปยังประเทศต้นทาง เพื่อให้พิสูจน์สถานะและสัญชาติ และออกเอกสารรับรองและหนังสือเดินทาง และประเทศไทยจะดำเนินการ ออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานเดินทางเข้ามาทำงานได้

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 - พ.ศ. 2550 ยึดหลักการจำกัดอาชีพให้แรงงานต่างชาติทำงานได้เพียงงานกรรมกร โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ดังนี้

- ก. มติ ครม. เดือนเมษายน พ.ศ. 2547 ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ต้องการเริ่มนับจำนวนของ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจาก 3 ประเทศทั้งหมด โดยให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานทั้งที่มี นายจ้างและไม่มีนายจ้าง รวมถึงผู้ติดตามที่มีอายุ 1 ปีขึ้นไป และให้มีการแจ้งเกิด แจ้งตาย และแจ้งย้ายที่อยู่เหมือนประชากรกลุ่มอื่น ๆ ในฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล เพื่อให้ฐานข้อมูลเป็นปัจจุบันเสมอ ให้มีการขึ้นทะเบียนนายจ้าง รวมถึงนายจ้างที่ยังไม่ได้จ้างแรงงานหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอ สามารถมาขึ้นทะเบียนนายจ้าง พร้อมแจ้งความจำนงค์ต้องการจ้างแรงงานในกิจการประเภทใด เป็นจำนวนเท่าใด รวมถึงผู้ติดตาม โดยแรงงานที่มาขึ้นทะเบียนจะได้รับหมายเลขประจำตัว 13 หลัก ที่ขึ้นต้นด้วยเลข 00 พร้อมทั้งถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ และได้รับการผ่อนผัน ให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งมีแรงงานมาจดทะเบียนรวม 1,284,920 คน
- ข. มติ ครม. พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2550 โดยในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลผ่อนผันให้แรงงาน ข้ามชาติที่มีบัตรทำงานต่ออายุได้อีก 1 ปี แต่แรงงานที่มาต่ออายุมีจำนวนน้อยกว่า ความต้องการจ้างงาน รัฐบาลจึงได้มีมติ ครม. เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548 ยินยอม ให้มีการประกันตนตามมาตรา 54 ตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับ แรงงานต่างชาติที่มีชื่ออยู่ใน ทร.38/1 โดยต้องจ่ายค่าประกันตน 10,000 บาท และ สำหรับแรงงานที่ยังไม่มีชื่อใน ทร.38/1 ต้องมารายงานตัวรับเลขประจำตัว 13 หลัก พร้อมจ่ายค่าประกันตน 50,000 บาท แต่ได้รับร้องเรียนจากสมาคมผู้ประกอบการ หลายภาคการจ้างงานและสภาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศ รัฐบาลจึงต้องยกเลิก มติ ครม. เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 โดยผ่อนผันให้ไม่ต้องเสียค่าประกันตน แต่เสียเฉพาะค่าใช้จ่าย 3,800 บาท ตามปกติ จากนั้นรัฐบาลยังเปิดให้มีการรายงานตัว

ขึ้นทะเบียนของแรงงานและผู้ติดตามกลุ่มใหม่ขึ้นระหว่างวันที่ 1 - 31 มีนาคม พ.ศ. 2549 จำนวน 3 แสนคน ทำให้ยอดรวมแรงงานต่างชาติและผู้ติดตามในปี พ.ศ. 2549 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,523,289 คน

ในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550 อนุญาตให้แรงงานที่เคยจดทะเบียนแต่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ได้ต่อใบอนุญาตทำงานมารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน รวมถึงผ่อนผันให้กลุ่มที่ใบอนุญาตหมดอายุทั้งหมดอยู่ต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี โดยให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานปีต่อปีและเร่งให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ออกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวปี พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ซึ่ง พ.ร.บ.ดังกล่าวมีหลักปฏิบัติที่มีความชัดเจนขึ้นทั้งในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบอำนาจหน้าที่ และบทลงโทษตามกฎหมาย โดยมีเนื้อหาที่สำคัญเรื่องประเภทงานที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานข้ามชาติหลังจากใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ การขอใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานตามฤดูกาลและแรงงานรายวัน และการขออนุญาตเปลี่ยนนายจ้าง โดยจัดโครงสร้างของ พ.ร.บ.ดังกล่าวเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาลรวม 60 มาตรา

ทั้งนี้ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีลักษณะแตกต่างจาก พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ดังนี้ 1) การกำหนดอาชีพจากเดิมที่กำหนดอาชีพต้องห้ามไม่ให้คนต่างด้าวทำเป็นกำหนดอาชีพที่คนต่างด้าวสามารถทำได้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ 2) กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้เป็นแรงงานฝีมือ (Levy) เป็นการเฉพาะ ในขั้นต้นนี้กรมการจัดหางานได้เสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างต่ำสุด 200 บาท และสูงสุด 600 บาท แบ่งตามพื้นที่และประเภทกิจการ เช่น กิจการประมงในทุกพื้นที่เก็บค่าธรรมเนียม 200 บาท/คน ประเภทงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายแดน 300 - 400 บาท/คน แต่งานอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตกรุงเทพฯ 600 บาท/คน เป็นต้น 3) อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยสามารถขออนุญาตทำงานในลักษณะไป - กลับ หรืองานตามฤดูกาลโดยใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทางหรือหนังสือข้ามแดนและขอรับใบอนุญาตทำงานได้ เป็นต้น

ใน พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้นายจ้างหักเงินค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุน และหากแรงงานเดินทางกลับประเทศด้วยค่าใช้จ่ายของตนเองสามารถขอรับเงินคืนได้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง ภายใน 30 วัน หากเกินจากนี้ จะได้รับดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี อีกทั้งมีการจัดตั้งกรรมการใหม่ 2 ชุด เพื่อพิจารณาการจ้างแรงงาน โดยมีตัวแทนขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างร่วมเป็นคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการทำงานของคนต่างด้าว กำกับดูแลการทำงานของกรมการจัดหางาน และติดตามการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว ทำหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์กรณีที่แรงงานข้ามชาติร้องเรียนในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ทำงาน ไม่ต่อใบอนุญาตทำงาน หรือเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น

พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิ่มขึ้น โดยสามารถเข้าตรวจสอบสถานที่ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ในช่วงกลางวันโดยไม่ต้องมีหมายศาล และสามารถจับกุมแรงงานต่างด้าว

ที่ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตโดยไม่ต้องมีหมายจับ และเพิ่มบทลงโทษต่อนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ทำผิดหรือไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. เพิ่มมากขึ้น เช่น 1) สามารถส่งแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับอนุญาตกลับประเทศต้นทางหากแรงงานยินยอมเดินทางกลับภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน โดยจะปรับแล้วส่งกลับหรือจำคุก 2) การปรับในกรณีทำงานนอกจากที่ได้รับอนุญาต หรือเปลี่ยนนายจ้าง งาน และสถานที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเพิ่มโทษปรับเป็นไม่เกินสองหมื่นบาท 3) แรงงานข้ามชาติที่ไม่แจ้งเรื่องการขอยาวเวลาการขออนุญาตทำงานและไม่ถือบัตรไว้กับตัว เพิ่มโทษปรับเป็นหนึ่งหมื่นบาทจากเดิมหนึ่งพันบาท 4) รับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานนอกจากที่ขออนุญาตไว้ ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ถ้าไม่มีใบอนุญาตทำงานปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นถึงหนึ่งแสนบาทต่อแรงงานข้ามชาติ 1 คน จากเดิมจำคุก 3 ปี ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท 5) ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกไม่ส่งเอกสาร หรือไม่ให้อำนาจเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งจากเดิมมีโทษปรับไม่เกินสามพันบาท

ในปี พ.ศ. 2552 เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบในกิจการประมง เกษตรและปศุสัตว์ ก่อสร้าง ต่อเนื่องประมงทะเล ผู้รับใช้ในบ้าน และกิจการอื่น ๆ ที่จังหวัดเสนอตามความจำเป็น และ กบร. เห็นชอบโดยนายจ้างต้องรายงานตัวการคงอยู่ของแรงงานข้ามชาติทุก 3 เดือน กรณีที่แรงงานหลบหนีหรือเลิกจ้าง ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ภายใน 7 วัน นายจ้างต้องจัดหาที่พักหรือจัดการให้แรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่งสามารถตรวจสอบได้ และจะไม่รับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีจากนายจ้างอื่น รวมทั้งผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ต่ออีก 1 ปี

ในปี พ.ศ. 2553 ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ต่ออีก 1 ปี และกำหนดให้ลูกจ้างต้องส่งเงินจำนวน 2,100 - 2,400 บาท/คน เข้ากองทุนเพื่อการส่งคนข้ามชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2553

ทั้งนี้ ณ วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2554 มีการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติเพียง 519,531 คน เท่านั้น โดยเฉพาะแรงงานพม่าซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่ยินดีเข้ามาพิสูจน์สัญชาติให้ในประเทศไทยเช่นเดียวกับรัฐบาลกัมพูชาและลาว ทำให้แรงงานพม่าต้องเดินทางไปชายแดนจังหวัดตาก เชียงราย และระนอง ด้วยตนเองซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก นอกจากนี้แรงงานพม่าส่วนหนึ่งยังกลัวว่าหากพิสูจน์สัญชาติแล้วรัฐบาลทหารของพม่าจะนำข้อมูลกลับไปรีดไถเงินจากครอบครัวของตนที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่าได้ และรัฐบาลพม่าก็ไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เช่น โรฮิงยา ว่ามีสัญชาติพม่าอีกด้วย ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2554 หากแรงงานข้ามชาติยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจะต้องดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานก่อน ซึ่งต่อมาได้รับความร่วมมือจากประเทศพม่าในการจัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าในประเทศไทยจำนวน 5 แห่ง คือ กรุงเทพฯ สมุทรสาคร สมุทรปราการ เชียงใหม่ และสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2555

นอกจากนี้ รัฐบาลได้เลื่อนกำหนดการจัดเก็บเงินค่าประกันการส่งกลับแรงงานข้ามชาติอันเนื่องมาจากการประท้วงของผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการต่ออายุใบอนุญาตและการพิสูจน์สัญชาติ โดยเลื่อนออกไปอีก 1 ปี อย่างไรก็ตามแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนได้ลดจำนวนลงอย่างมากโดยไม่ทราบสาเหตุแน่ชัด และส่วนหนึ่งอาจเชื่อมโยงกับการที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนการส่งแรงงานกลับ

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้กำหนดให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีผู้ประสงค์จ้างงานรวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี โดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวได้ 1 ปีสิ้นสุดในวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 โดยแรงงานจะต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จภายในวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ต่อมาได้ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติไปเป็นวันที่ 14

ธันวาคม พ.ศ. 2555 เพราะยังมีแรงงานที่ไม่ได้พิสูจน์สัญชาติอยู่ถึง 8 แสนคน โดยให้นายจ้างแจ้งรายชื่อแรงงานข้ามชาติเพื่อขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วจะถูกดำเนินการตามกฎหมาย และจะไม่มี การเปิดจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติใหม่อีก อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 เห็นชอบให้มีการผ่อนผันแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างรวมถึงบุตร ของแรงงานข้ามชาติดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปีอีกครั้ง โดยให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2555 ถึง 13 เมษายน พ.ศ. 2556 เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือ เดินทางชั่วคราวหรือเอกสารรับรองบุคคลจากประเทศต้นทางและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศ อย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นเวลา 2 ปี และสามารถต่ออายุได้อีก 2 ปี ทั้งนี้ นายจ้างต้องนำแรงงานข้ามชาติมา ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายตามที่หน่วยราชการกำหนด¹

เมื่อประเทศต้นทางตรวจสอบข้อมูลและออกหนังสือเดินทางชั่วคราวแล้วจะแจ้งชื่อนายจ้างทราบเพื่อมาดำเนินการจ่ายค่าธรรมเนียม บันทึกข้อมูลไบโอแรงงานข้ามชาติ และทำวีซ่า ซึ่งสามารถทำได้ที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งมีอยู่ 12 แห่งทั่วประเทศ จากนั้นจึงพาแรงงานไปตรวจสุขภาพเพื่อทำใบอนุญาตทำงานต่อไป ต่อมา มีการขยายระยะเวลาผ่อนผันอีก 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2556 ถึงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2556 ให้นายจ้างที่ยื่นแจ้งความต้องการแรงงานข้ามชาติไว้กับ กรมการจัดหางาน ต้องไปทำหนังสือเดินทาง ตรวจลงตราวีซ่า และจัดทำข้อมูลบุคคลให้แล้วเสร็จ เมื่อสิ้นสุด ระยะเวลาพิสูจน์สัญชาติแต่ยังมีแรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติอยู่กว่า 2 แสนคน จึงอนุญาตให้ สามารถทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี เพื่อให้ดำเนินการพิสูจน์ให้แล้วเสร็จ แต่ไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ ขึ้นทะเบียนเข้ามาทำงานได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้มีค่าใช้จ่าย เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,900 บาท/ปี นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติที่รอเข้าระบบประกันสังคมจะมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพ 600 บาท และ ค่าประกันสุขภาพ 550 บาท รวมเป็นเงิน 1,150 บาท ส่วนแรงงานข้ามชาติทั่วไปจะมีค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 2,200 บาท รวมเป็นเงิน 2,800 บาท

ทั้งนี้มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึงปัจจุบัน ยึดหลักการเปลี่ยนสถานะแรงงานข้ามชาติจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมายตาม MOU ด้วยการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ดังนี้

- ก. มติ ครม. เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน ซึ่งลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ โดยไม่รวมบุตรและผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักร

¹ โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานกำหนดให้นายจ้างที่มีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองต้องมายื่นเอกสารที่เกี่ยวข้องภายในวันที่ 16 มีนาคม 2556 นี้ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1 - 10 โดยเอกสารที่ยื่นมีดังนี้ หนังสือแสดงความต้องการแรงงานข้ามชาติ (Demand letters) บัญชีรายชื่อแรงงานข้ามชาติแบบฟอร์มประวัติแรงงานข้ามชาติตามที่ประเทศต้นทางกำหนด ใบโควตา สัญญาจ้างงาน (เฉพาะแรงงานพม่า) สำเนา ทะเบียนบ้าน - บัตรประชาชน (กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา) แบบหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล (กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล) หนังสือมอบอำนาจติดอากรแสตมป์ 10 บาท (กรณีนายจ้างมอบอำนาจให้ยื่นแทน) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจ รูปถ่ายแรงงานต่างด้าว 4 ใบ

เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับสิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ตามประเภทกิจการงานที่กำหนด

- ข. มติ ครม. เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 เรื่องการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงานปี พ.ศ. 2552 ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550 มติครม. เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 วันที่ 28 กรกฎาคม 2552 และวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นแรงงาน ต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2553 และ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ที่ได้แจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ โดยขยาย เวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และให้เร่งรัดดำเนินการ พิสูจน์สัญชาติแรงงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ทั้งนี้ ไม่เกินวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 และให้ตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มเติม โดยให้เพิ่มเติมอธิบดีกรมการปกครองเป็น กรรมการในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

สำหรับแรงงานที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตทำงานตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2554 ซึ่งใบอนุญาตทำงาน จะหมดอายุในวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี และสามารถทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ นอกจากนี้ยังมีมติให้ลดอัตราค่าธรรมเนียม การตรวจลงตราแก่แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตาม MOU จากอัตราปกติ 2,000 บาท เหลือ 500 บาท และสามารถอยู่ต่อได้อีกครั้งเดียว โดยจ่ายค่าธรรมเนียมอัตรา 500 บาทเช่นกัน มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 4 ปีเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตทำงาน รวมทั้งขยายเวลา การจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรไปอีก 1 ปี โดยให้กรมการจัดหางาน ออกกฎกระทรวงมารับการดำเนินการ

- ค. มติ ครม. เมื่อวันที่ 12 มิ.ย. พ.ศ. 2555 เห็นชอบขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 26 เม.ย. พ.ศ. 2554 และวันที่ 13 ก.พ. พ.ศ. 2555 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 14 มิ.ย. พ.ศ. 2555 อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ถึงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2555 เพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ
- ง. มติ ครม. ในปี พ.ศ. 2556 แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 ครม. มีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงาน รวมทั้งบุตรของแรงงานที่อายุไม่เกิน 15 ปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา ไม่เกิน 120 วัน ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2555 ถึง 13 เมษายน พ.ศ. 2556 และ ช่วงที่ 2 ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2556 ผ่อนผันให้แรงงาน ต่างด้าว 3 สัญชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงาน รวมทั้งบุตรของแรงงานที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี และอยู่ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาไม่เกิน 120 วัน ตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2556 ถึง 11 สิงหาคม พ.ศ. 2556

- จ. มติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2557 กำหนดให้แรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติซึ่งครบกำหนดวาระการจ้างงาน 4 ปี ผ่อนผันได้เฉพาะแรงงานที่ถือหนังสือเดินทาง หนังสือเดินทางชั่วคราว เอกสารรับรองบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 180 วัน หรือจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

3.1.3 การนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศต้นทาง

ในขณะที่มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อเป็นช่องทางรองรับการนำเข้าของแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมายได้มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายจากประเทศต้นทางควบคู่กันไปด้วย โดย ณ วันที่ 19 เมษายน 2554 มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้ามาใหม่จำนวนเพียง 54,649 คน ซึ่งมีสาเหตุมาจากค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าและใช้เวลานานกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมาก ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติซึ่งถือว่าได้รับการรับรองการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและสามารถขอใบอนุญาตทำงาน 2 ปี และเมื่อครบ 2 ปี แรงงานดังกล่าวจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางและสามารถขอใบอนุญาตกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ตามช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป การนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่โดยถูกกฎหมายอนุญาตให้บริษัทนายหน้าจัดหางานที่รัฐบาลของประเทศทวิภาคียอมรับเข้ามามีบทบาทติดต่อจัดหางานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งบริษัทนายหน้าดังกล่าวจะมีหน้าที่จัดส่งและดูแลแรงงานในประเทศปลายทาง รวมทั้งการรักษาสิทธิอันชอบธรรมของแรงงาน โดยรัฐบาลของแต่ละฝ่ายทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และนายจ้างไทยสามารถติดต่อโดยตรงกับบริษัทจัดหางานของประเทศผู้ส่งได้

การนำเข้าแรงงานข้ามชาติโดยถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจขั้นตอนวิธีการนำเข้า 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา) โดยให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ จากนั้นกรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าวแก่นายจ้าง

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ โดยนายจ้างที่ได้รับโควตายื่นเอกสารคำร้องขอนำแรงงานต่างด้าวตาม MOU สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (สำเนาใบโควตา) หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน หนังสือแต่งตั้งบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง และตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน จากนั้นกระทรวงแรงงานจะออกหนังสือแจ้งกระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง

ขั้นตอนที่ 3 การยื่นขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว เมื่อนายจ้างได้รายชื่อคนต่างด้าวจากกระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางแล้ว ให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างพร้อมระบุตำแหน่งตำแหน่งที่คนต่างด้าวจะเดินเข้ามา ยื่นพร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนแรงงานข้ามชาติ จากนั้นสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางจะออกวีซ่าให้ โดยแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายจะได้รับสัญญาเป็นระยะเวลา 2 ปี สัญญาดังกล่าวจะต่อได้ 1 ครั้ง เมื่อเริ่มทำงานในประเทศไทย แรงงานข้ามชาติจะได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครอง และการใช้บริการสาธารณะเท่าเทียมกับแรงงานไทย

ขั้นตอนที่ 4 การออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว โดยตัวแทนหรือนายหน้าในประเทศต้นทางพาคนต่างด้าวเข้ายื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ในประเทศต้นทาง เมื่อคนต่างด้าวผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี จากนั้นนายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพภายใน 3 วัน ณ โรงพยาบาลที่กำหนด พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด โดยนายจ้างจะต้องดูแลการใช้แรงงานข้ามชาติ การรายงานตามกำหนดเวลา และการแจ้งยกเลิกการทำงาน

กล่าวโดยสรุปประเทศไทยใช้เวลาประมาณ 20 ปี ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ จากระยะที่ 1 มาสู่ระยะที่ 3 ซึ่งถือเป็นระยะตั้งรับแรงงานข้ามชาติที่หลังไหลเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักร ประเทศไทยต้องเดินหน้าไปสู่ระยะที่ 4 ซึ่งเป็นระยะรุก โดยกำหนดทิศทางของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การคัดสรรแรงงานอย่างมีคุณภาพ ด้วยการฝึกอบรมและการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคัดเลือกแรงงานจากประเทศต้นทาง การลดการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือลงด้วยการกำหนดเพดานภาษีและการจัดเก็บภาษีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานข้ามชาติหลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ และการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กล่าวถึงเรื่องเหล่านี้ไว้อย่างกว้างขวางแล้ว เพียงแต่ยังไม่ถูกนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ทำหน้าที่พิจารณานโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งป้องกันปราบปราม และดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน และกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 22 หน่วยงาน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน ส่วนฝ่ายเลขานุการ ได้แก่ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (สบต.) มีอธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ทำงานด้านการประสานงาน และงานเลขานุการ

หลังการจัดตั้ง กบร. ได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการด้านต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 8 คณะ และคณะทำงานที่ตั้งภายหลังอีก 3 คณะ ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ
2. คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างงานแรงงานต่างด้าว มีรองปลัดกระทรวงแรงงานในฐานะหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ
3. คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน มีเลขาธิการทหารเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหาร เป็นเลขานุการ
4. คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายกิจการพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน และผู้บังคับการกองพัฒนาป้องกันและควบคุมอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเลขานุการ

5. คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มีผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นประธาน และผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเลขานุการ

6. คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์เป็นเลขานุการ

7. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ

8. คณะอนุกรรมการอำนวยการและประสานงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นประธาน และผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นภายหลัง 3 คณะคือ

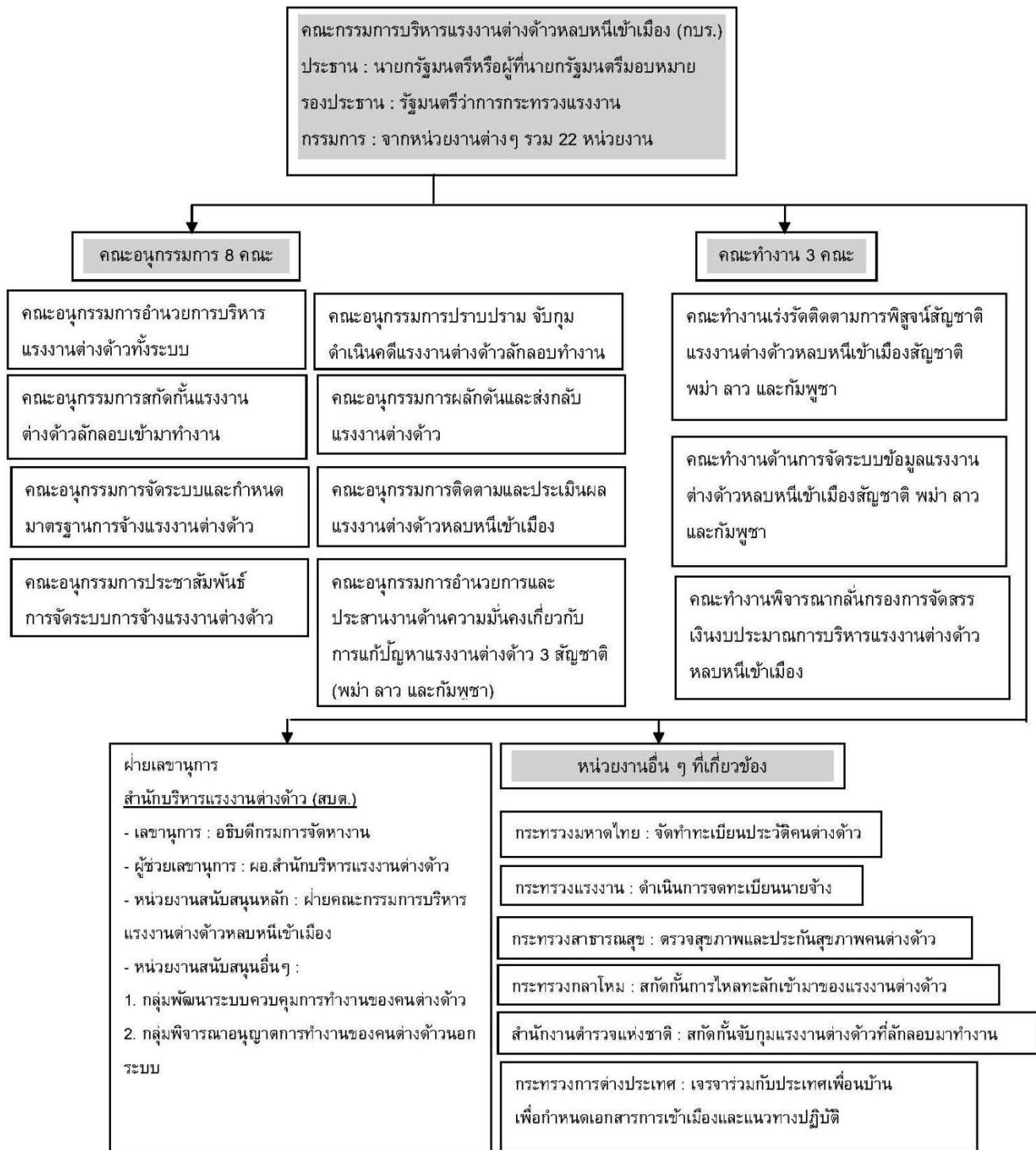
- คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
- คณะทำงานด้านการจัดทำข้อมูลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- คณะทำงานพิจารณากลับกรองการจัดการเงินนอกงบประมาณการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว
- กระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง
- กระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว
- กระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่สกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของคนต่างด้าว
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่สกัดกั้นจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน
- กระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่เจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติ

ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทยตามแผนภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 3.1 แผนภาพหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย



ที่มา : คุณนรา รัตนรุจ, 2554

3.3 สิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

แรงงานข้ามชาติได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิขั้นพื้นฐานตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับแรงงานไทยทุกประการ เช่น นายจ้างจะต้องให้ลูกจ้างทำงานทั่วไปไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมง/สัปดาห์ สำหรับงานที่อันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง ซึ่งโดยสภาพเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีภาวะแวดล้อมในการทำงานเกินมาตรฐานความปลอดภัยที่กำหนดไว้ นายจ้างจะต้องหาอุปกรณ์ป้องกันให้ และทำงาน 7 ชั่วโมง/วัน แต่ไม่เกิน 42 ชั่วโมง/สัปดาห์ รวมถึงจัดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วันต่อสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า 13 วันต่อปี แรงงานต่างด้าวที่ทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง จะต้องได้รับค่าทำงานล่วงเวลาในอัตราไม่น้อยกว่า 1.5 เท่า และไม่น้อยกว่า 3 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันหยุด สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงานจะได้รับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลตามระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ขณะที่แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและแรงงานที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายจะได้รับสิทธิตามระบบประกันสังคม โดยสามารถเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้รับความคุ้มครองใน 7 กรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ วางงาน และถือเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยจะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน และได้รับความคุ้มครองหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากทำงาน

สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจะไม่สามารถเข้าระบบประกันสังคมได้ หากแรงงานข้ามชาติดังกล่าวประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และนายจ้างไม่รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง สำนักงานประกันสังคมมีสิทธิดำเนินการตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 50 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถสอบสวนและออกคำสั่งให้นายจ้างของแรงงานข้ามชาติเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างโดยตรง

อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงในปรัชญาของการประกันสังคมว่าระหว่างกองทุนประกันสังคมของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวควรมีการแยกกันหรือไม่ เนื่องจากการได้รับสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวในทางปฏิบัติถูกจำกัดการเข้าถึงจากกฎระเบียบของไทย ตัวอย่างเช่น ตามข้อกำหนดในการรับสิทธิชราภาพ จะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี จึงจะได้รับสิทธิเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องได้ติดต่อกันไม่เกิน 4 ปี ดังนั้นแรงงานข้ามชาติจึงไม่ได้ใช้สิทธิชราภาพ หรือสำหรับกรณีเสียชีวิต ทายาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจอยู่ในประเทศต้นทาง จึงทำให้โอกาสได้รับเงินค่าทำศพเป็นไปได้ยาก ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการรับประโยชน์จากสิทธิกรณีตาย หรือเมื่อสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างกับนายจ้างคนปัจจุบันจะต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7 - 15 วัน หากไม่สามารถดำเนินการได้จะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถตกอยู่ในสถานะว่างงานได้ แรงงานข้ามชาติจึงไม่มีโอกาสได้รับสิทธิจากสวัสดิการกรณีว่างงานได้

ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจึงไม่สามารถได้รับประโยชน์จากประกันสังคมอย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกัน แรงงานต่างด้าวต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่ไม่แตกต่างจากแรงงานไทย ซึ่งประเด็นนี้ยังเป็นข้อถกเถียงในเชิงหลักการของการประกันสังคมในเรื่องการเฉลี่ยทุกข์สุขของผู้ประกันตน รวมถึงการคำนวณค่าเบี้ยประกัน (หรือเงินจ่ายสมทบ) ที่เหมาะสมตามโครงสร้างการคำนวณด้วยคณิตศาสตร์ประกันภัย รวมถึงหลักความเท่าเทียม ซึ่งต้องมีการประเมินกันต่อไปในอนาคต

3.4 ประเมินนโยบายและการบริหารแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

งานศึกษาของ กิริยา กุลกลการ (2557) และของ กิริยา กุลกลการ แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล และ ศุภชัย ศรีสุชาติ (2558) มีการชี้ถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยคือ ความผันผวนของตัวเลขแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนสะท้อนถึงปัญหาของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย ดังนี้

1. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีความพยายามที่จะลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ทำให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตให้ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคตที่อาจติดกับดักของการใช้แรงงานราคาถูก ไม่มีการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต และไม่มีการดำเนินการขึ้นเด็ดขาดในเชิงของการใช้นโยบายเนื่องจากเกรงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทางเศรษฐกิจและการร้องเรียนจากผู้ประกอบการ

2. นโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยมีลักษณะระยะสั้นแบบปีต่อปี ไม่ชัดเจน ไร้ทิศทาง ไม่แน่นอน และมีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ผู้เกี่ยวข้องสับสน และไม่สามารถวางแผนอนาคตได้ นอกจากนี้อำนาจการบริหารจัดการยังมีลักษณะรวมศูนย์ ทำให้นโยบายไม่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับพื้นที่และอุตสาหกรรมที่มีความแตกต่างกัน

3. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของ กพร. เป็นไปในลักษณะการดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงาน ขาดการบูรณาการและประสานงานกัน โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลแรงงานข้ามชาติ

4. โควตาแรงงานข้ามชาติถูกกำหนดโดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นซึ่งพิจารณาจากขนาดของธุรกิจหรือขนาดของครัวเรือน จำนวนเด็ก และผู้สูงอายุในกรณีงานบ้าน ซึ่งในทางปฏิบัติมักมีจำนวนต่ำกว่าจำนวนความต้องการของนายจ้างที่ขอมามากเพียงเล็กน้อย รวมทั้งนายจ้างมีแนวโน้มในการแจ้งจำนวนที่สูงเกินจริง ดังนั้นการกำหนดโควตาจึงมิได้สะท้อนความต้องการและการขาดแคลนแรงงานที่แท้จริง

5. การกำหนดค่าธรรมเนียมขึ้นทะเบียนและต่ออายุแรงงานข้ามชาติที่ค่อนข้างสูง (3,800 บาท/คน ซึ่งเป็นค่าตรวจโรค ประกันสุขภาพ และใบอนุญาตทำงาน) โดยเฉพาะนายจ้างรายเล็กและนายจ้างที่ใช้แรงงานเพียงบางฤดู อีกทั้งมีขั้นตอนและเอกสารมากมายทำให้เกิดความสับสนและเสียเวลาดำเนินการมาก จึงมีผลให้นายจ้างส่วนใหญ่ไม่อยากพาแรงงานข้ามชาติไปขึ้นทะเบียน นอกจากนี้การต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเพิ่มและการเปลี่ยนนายจ้างที่ทำได้ยาก ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนกลายเป็นแรงงานเถื่อนได้ง่าย

6. การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้แรงงานข้ามชาติ และการผลักดันส่งกลับประเทศต้นทางที่ยังด้อยประสิทธิภาพ อาจมีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศยาวไกลหลายพันกิโลเมตรจึงไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง

7. ระบบประกันสังคมยังมีความไม่เหมาะสมกับแรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะการจ้างงานแบบชั่วคราว รวมถึงการให้ข้อมูลข่าวสารต่อแรงงานยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับประโยชน์จากประกันสังคมอย่างเหมาะสม

8. รัฐบาลต้องรับภาระทางการเงินการคลังในเรื่องสาธารณสุขเพื่อป้องกันและเฝ้าติดตามการระบาดของโรคติดต่อ เช่น โรคเท้าช้าง โรคมาลาเรีย ฯลฯ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านสังคมอื่น ๆ เช่น การให้การศึกษา การป้องกันการค้ามนุษย์ การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ ยาเสพติด อาชญากรรม และการค้าอาวุธ เป็นต้น นอกจากนี้ชุมชนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่หลายจังหวัด เช่น ระนอง สมุทรสาคร กาญจนบุรี ตาก และสระแก้ว มีที่อยู่อาศัยแออัดและไม่ถูกสุขลักษณะ อันเนื่องมาจากรัฐบาลไม่มีนโยบายชัดเจนเรื่องที่พัก

อาศัยของแรงงานต่างด้าว ทำให้การอาศัยอยู่อย่างแออัดไม่ถูกสุขลักษณะ และการเข้าครอบครองพื้นที่ของ
แรงงานข้ามชาติที่สร้างความไม่พอใจและความขัดแย้งทางวัฒนธรรมกับคนไทยในพื้นที่

9. รัฐบาลยังไม่มึนโยบายชัดเจนในเรื่องครอบครัวและผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่
ในประเทศไทย

บทที่ 4

ผลการสำรวจ สัมภาษณ์ และการอภิปรายผล

จากวิธีการศึกษาในภาพรวมที่ได้นำเสนอในข้างต้นนั้นคือ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่แม่สอดเป็นการดำเนินงานร่วมกับโครงการการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียนเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย เสนอต่อบ้านระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) จัดทำโดย ผศ.ดร.แก้วขวัญ ตั้งดีพวงศ์กุล ผศ.ดร.กิริยา กุลกลการ และ ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ โดยคณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่แม่สอดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับนโยบายในส่วนกลาง รวมทั้งการศึกษาของ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ (2558) ในเรื่องของการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เสนอต่อบทศบาลนครแม่สอด ซึ่งผลการศึกษาในรายประเด็นที่สำคัญ มีดังนี้

4.1 บริบทของพื้นที่แม่สอด

ตารางที่ 4.1 เป็นตารางที่แสดงจำนวนสถานประกอบการรายอำเภอของจังหวัดตาก ปี พ.ศ. 2556 พบว่า ในพื้นที่แม่สอดมีสถานประกอบการประมาณ 345 แห่ง โดยคิดเป็นร้อยละ 54.25 ของจำนวนสถานประกอบการในจังหวัดตาก มีเงินลงทุนรวมประมาณร้อยละ 37 ของจำนวนเงินลงทุนรวมทั้งหมด แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ มีการใช้แรงงานคิดเป็นร้อยละ 90 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดภายในจังหวัด ซึ่งหมายความว่าสถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับสถานประกอบการส่วนที่เหลือ ทั้งนี้การเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปี พ.ศ. 2556 รองลงมาคืออุตสาหกรรมเกษตร โดยอัตราการเติบโตของจำนวนสถานประกอบการตามตารางที่ 4.2 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 9 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555 และร้อยละ 6.41 ในช่วงปี พ.ศ. 2556

ตารางที่ 4.1 จำนวนสถานประกอบการรายอำเภอของจังหวัดตาก

อำเภอ	จำนวนสถานประกอบการ อุตสาหกรรม (แห่ง)	จำนวนเงินทุน (บาท)	จำนวนคนงาน (คน)
แม่สอด	345	5,912,314,154	47,905
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(54.25)	(37.07)	(90.14)
เมืองตาก	138	4,908,671,764	2,205
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(21.70)	(30.78)	(4.15)
บ้านตาก	29	329,782,570	680
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(4.56)	(2.07)	(1.28)
สามเงา	14	3,646,478,935	714
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(2.20)	(22.86)	(1.34)
แม่ระมาด	21	122,394,000	493
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(3.30)	(0.77)	(0.93)
ท่าสองยาง	18	33,969,970	318
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(2.83)	(0.21)	(0.60)
พบพระ	26	92,106,852	306
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(4.09)	(0.58)	(0.58)
อุ้มผาง	10	37,628,855	40
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(1.57)	(0.24)	(0.08)
วังเจ้า	35	865,877,900	483
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(5.50)	(5.43)	(0.91)
รวม	636	15,949,225,000	53,144
(สัดส่วน : ร้อยละ)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

ที่มา : สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

ตารางที่ 4.2 จำนวนและอัตราการเติบโตของสถานประกอบการอุตสาหกรรมแม่สอด ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2556

รายการ/ปี	2552	2553	2554	2555	2556
จำนวนสถานประกอบการอุตสาหกรรม (แห่ง)	260	285	312	343	365
อัตราการเติบโต (%)	-	9.62	9.47	9.94	6.41

ที่มา : สภาอุตสาหกรรมแม่สอด

เมื่อพิจารณาในรายอุตสาหกรรม ตามตารางที่ 4.3 จำนวนสถานประกอบการอุตสาหกรรมรายประเภท อำเภอแม่สอด ปี พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2556 พบว่าอุตสาหกรรมที่มีการเติบโตเฉลี่ยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย อุตสาหกรรมขนส่ง และอุตสาหกรรมโลหะตามลำดับ ประเด็นที่อาจตั้งเป็นข้อสังเกตคือ อุตสาหกรรมช่างต้นนั้นเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น โดยผลผลิตของแรงงานภาคอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด ปี พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2555 (ตามตารางที่ 4.4) อยู่ในระดับคงที่ คือ ประมาณ 0.12 ล้านบาทต่อคน ซึ่งหากเทียบค่าจ้างแรงงานรายปีตามค่าจ้างขั้นต่ำ อาจพบว่าอยู่ที่ประมาณ 0.072 ล้านบาทต่อปี (20 วันทำการต่อเดือน อัตรา 300 บาทต่อวัน) แสดงว่าผลผลิตของแรงงานในเบื้องต้นยังมีความคุ้มค่ากับมูลค่าเฉลี่ยของผลผลิตที่แรงงานต่อคนจะทำได้

ในภาพรวมทางด้านประชากร แรงงานในพื้นที่และแรงงานต่างด้าว พบว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยเด็กและแรงงานมีแนวโน้มที่จะลดลง ในขณะที่แนวโน้มของวัยสูงอายุจะเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างของประชากรในภาพรวมของประเทศ ส่งผลให้ในระยะยาวประชากรในพื้นที่ที่จะเป็นกำลังแรงงานมีจำนวนลดลง ในขณะที่ชาวพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนขึ้น ทั้งนี้สัดส่วนของจำนวนคน โดยใช้บัตรผ่านแดน ณ ด่านแม่สอด เปรียบเทียบกับจำนวนชาวพม่าที่เดินทางเข้ามาทั้งหมด ปี พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2556 มีแนวโน้มที่จะลดลง อย่างไรก็ตามภาพที่แสดงนี้เป็นช่วงก่อนเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีความสำคัญด้านแรงงานข้ามชาติที่มีการเข้ามาจัดระเบียบโดยคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งภาพสัดส่วนของแรงงานรายประเภทนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงไป และอาจยังไม่มีมีการพิจารณาประเด็นของการเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานไทยในระหว่างพื้นที่

ตารางที่ 4.3 จำนวนสถานประกอบการอุตสาหกรรมรายประเภท ปี พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2556

หน่วย : แห่ง

ประเภทอุตสาหกรรม/ปี	2551	2552	%Δ	2553	%Δ	2554	%Δ	2555	%Δ	2556	%Δ	อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ย
อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย	70	83	18.57%	94	13.25%	107	13.83%	119	11.21%	123	3.36%	12.04%
อุตสาหกรรมสิ่งทอ	40	47	17.50%	50	6.38%	54	8.00%	58	7.41%	60	3.45%	8.55%
อุตสาหกรรมกระดาษ	26	29	11.54%	30	3.45%	31	3.33%	34	9.68%	39	14.71%	8.54%
อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์	12	13	8.33%	13	0.00%	15	15.38%	16	6.67%	18	12.50%	8.58%
อุตสาหกรรมขนส่ง	12	12	0.00%	12	0.00%	12	0.00%	14	16.67%	19	35.71%	10.48%
อุตสาหกรรมอาหาร	11	12	9.09%	12	0.00%	12	0.00%	13	8.33%	13	0.00%	3.48%

ที่มา : สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

ตารางที่ 4.4 ผลผลิตภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด ปี พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2555

รายการ	2554	2555
มูลค่าภาคอุตสาหกรรมอำเภอแม่สอด (GPP ตาก) (ล้านบาท)	6,402.84	5,776.00
แรงงานภาคอุตสาหกรรมแม่สอด (คน)	53,144	55,599
ผลผลิตภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรมจังหวัดตาก (ล้านบาท/คน)	0.12	0.11

ที่มา : สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 4.5 จำนวน สัดส่วนร้อยละ และอัตราการเติบโตของประชากรแม่สอด จำแนกตามกลุ่มอายุ ปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ.2556

กลุ่มอายุ/ ปี	จำนวน (คน)				สัดส่วนร้อยละ (%)				อัตราการเติบโต (%)		
	2553	2554	2555	2556	2553	2554	2555	2556	2554	2555	2556
วัยเด็ก	13,893	13,621	13,576	13,546	21.12	20.57	20.10	19.63	-1.96	-0.33	-0.22
วัยแรงงาน	44,228	44,693	45,651	46,196	67.23	67.49	67.58	66.94	1.05	2.14	1.19
วัยสูงอายุ	7,670	7,906	8,325	9,265	11.66	11.94	12.32	13.43	3.08	5.30	11.29
รวม	65,791	66,220	67,552	69,007	100.00	100.00	100.00	100.00	0.65	2.01	2.15

ที่มา: กรมการปกครอง

ตารางที่ 4.6 จำนวน และสัดส่วนคนเมียนมาที่เข้ามาในประเทศไทย โดยใช้บัตรผ่านแดน ณ ด่านแม่สอด เปรียบเทียบกับจำนวนคนเมียนมาที่เข้ามาทั้งหมด ปี พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2556

ด่าน/ปี	จำนวน (คน)		สัดส่วน (%)	
	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2555	ปี 2556
ตาก (ด่านแม่สอด)	493,823	495,465	47.06	32.31
รวม	1,049,293	1,533,583	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

4.2 งานด้านการจัดหางานและด้านเศรษฐกิจ

การจัดหาแรงงานและการขอใบอนุญาตเป็นหน้าด่านแรกของการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในพื้นที่ซึ่งกรมการจัดหางานเป็นผู้รับผิดชอบโดยมีงานหลักคือการหางานให้คนไทยทำทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการจัดหางานให้แรงงานต่างด้าว โดยใช้พระราชบัญญัติการทำงานของแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2551 ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวในไทย รวมถึงเจ้าของกิจการที่เป็นต่างด้าว ส่วนทางกระทรวงมหาดไทยดูแลกลุ่มชาวเขาหรือคนที่ยังไม่มีทะเบียนสัญชาติอย่างชัดเจน และกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายโดยกลุ่มนี้จะถูกขึ้นทะเบียนเมื่อมีนโยบายหรือมติจากรัฐบาล ซึ่งนับว่ากลุ่มนี้มีจำนวนมากที่สุด

กรมการจัดหางานจะมีข้อมูลเฉพาะแรงงานที่จดทะเบียน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่จดทะเบียนซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของ คสช. ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เคยเป็นแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองแล้วเข้ามาจดทะเบียนแต่ยังไม่ได้รับการตรวจสัญชาติ เนื่องจากประเทศต้นทางไม่พร้อม และ 2) กลุ่มที่จดทะเบียนอยู่แล้วเมื่อแรงงานจดทะเบียนเสร็จแล้วประมาณ 1 เดือน จะมีคนมารับเพื่อเข้าสู่พื้นที่ขึ้นใน และแรงงานเหล่านั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในระบบประกันสังคมด้วยเช่นกัน ยกเว้นแรงงานภาคการเกษตร โดยจะได้รับความคุ้มครองไม่แตกต่างจากแรงงานไทยที่อยู่ในระบบประกันสังคม การแก้ไขประเด็นแรงงานในเรื่องของการจดทะเบียนนี้อาจต้องพิจารณาถึงนโยบายในภาพรวม เช่น กำหนดให้มีการจดทะเบียนแรงงานได้ตลอดปี เพราะอาจเป็นการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ ซึ่งตอนนี้ตามมาตรา 44 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพื่อการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ทันทีภายในจังหวัดของตน

ปัญหาของผู้ประกอบการคือการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่สามารถทำงานบริเวณชายแดนจะเข้าสู่พื้นที่ขึ้นในของประเทศ ทำให้ผู้ประกอบการต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาชดเชย และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เข้มแข็งพอ รวมทั้งการเจรจาเกี่ยวกับการจัดการแรงงานระหว่างประเทศยังไม่สำเร็จ ทำให้ไม่มีการกำหนดพื้นที่ที่อนุญาตของแรงงานต่างด้าวได้ชัดเจน ดังนั้น โรงงานส่วนใหญ่จะจ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานไร้ฝีมือเนื่องจากขาดแคลนแรงงานในประเทศ ส่วนมากแรงงานจะทำงานในรูปแบบเข้ามาเย็นกลับคือ การข้ามแดนมาทำงานในประเทศทุกวันและเป็นไปตามฤดูกาล ซึ่งการจ้างแรงงานใหม่ไร้ฝีมือจะได้รับค่าแรงที่ต่ำกว่า และเมื่อแรงงานมีทักษะฝีมือแล้ว แรงงานเหล่านั้นจะย้ายเข้าไปพื้นที่ขึ้นในของประเทศเนื่องจากได้รับค่าแรงที่ดีกว่า

โครงสร้างอุตสาหกรรมของพื้นที่แม่สอดยังต้องอาศัยการใช้แรงงานต่างด้าวทั้งถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นแรงงานที่มีราคาถูก และการผลิตยังใช้เทคโนโลยีที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือ ซึ่งสามารถหาแรงงานทดแทนได้ตลอดเวลา เพราะอุตสาหกรรมในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่สามารถใช้แรงงานที่ไม่มีทักษะในการเข้ามาฝึกและทำงานได้

การจดทะเบียนแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งของผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้ประกอบการต้องออกค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนให้กับแรงงานก่อน หากแรงงานมีการเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า นายจ้างก็จะสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายการจดทะเบียนแรงงานยังคลุมเครือ โดยเฉพาะมาตรา 14 ที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงาน ซึ่งอยู่ในขั้นตอนเจรจาระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับพม่า โดยมีการขอให้ผ่อนผันการจับกุมไปก่อน แต่ยังมีปัญหากรณีแรงงานย้ายหรือเปลี่ยนนายจ้าง ทำให้นายจ้างต้องจ้างแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาชดเชย ซึ่งความจริงแล้วโรงงานเหล่านี้ไม่ได้อยากทำผิดกฎหมาย แต่หากไม่ใช้แรงงานเหล่านี้โรงงานก็ไม่สามารถดำเนินการผลิตตามคำสั่งซื้อที่รับมาก่อนหน้านี้ ดังนั้น ข้อเสนอประการสำคัญคือ การให้แรงงานที่เข้ามาโดยใช้บัตรผ่านแดนสามารถทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือการประกาศใช้เป็นพื้นที่เฉพาะเพื่อให้สามารถมีแรงงานทดแทนที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ในด้านของการเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ กิจการในพื้นที่ไม่ควรมีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม กล่าวคือการประกอบกิจการในพื้นที่ควรให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาสถานประกอบการที่ไม่สร้างผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้กับพื้นที่มากจนเกินไป ซึ่งการตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมจะทำให้คนในพื้นที่ขาดการมีส่วนร่วมในการอนุมัติการตั้งโรงงาน ในขณะที่ประเด็นการเคลื่อนย้ายโรงงานไปยังประเทศพม่า เพื่อใช้แรงงานราคาถูกโดยตรงอาจยังไม่เหมาะสมเนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ดีพอและกฎระเบียบการลงทุนสำหรับผู้ลงทุนชาวต่างชาติยังไม่ชัดเจน ทั้งนี้คาดว่าในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้แรงงาน ในอีก 10 ปีข้างหน้า การใช้แรงงานเข้มข้นจะหายไปจากประเทศไทย เนื่องจากประเทศพม่ามีความพร้อมมากขึ้น ดังนั้น ผู้ประกอบการในประเทศไทยจำเป็นต้องหาเทคโนโลยีเข้ามาแทนที่โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ

สำหรับการจ่ายค่าจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ส่วนใหญ่มีการจ่ายตรงตามเงื่อนไขของค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ส่วนหนึ่งเป็นการปรับตัวของผู้ประกอบการ เช่น ก่อนรัฐบาลประกาศนโยบาย 300 บาท ผู้ประกอบการจะช่วยเหลือและจัดหาที่พักให้กับแรงงาน แต่หลังจากประกาศนโยบายนี้ ทำให้มีการเก็บค่าดูแลที่พักอาศัย แรงงานแทน มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างงานเป็นงานจ้างเหมา และมีการจูงใจแรงงานด้วยโอกาสในการทำงานนอกเวลา หรือการใช้บริษัทรับเหมาช่วงแรงงาน (sub - contractors) ซึ่งอาจได้แรงงานที่มีจำนวนเพียงพอและผู้ประกอบการไม่ต้องบริหารจัดการเรื่องสวัสดิการ ส่วนเรื่องความต่อเนื่องในการพัฒนาทักษะแรงงานอาจยังเป็นปัญหา ทั้งนี้การฝึกฝีมือแรงงานต่างด้าวโดยภาครัฐอาจยังมีข้อจำกัดภายใต้กฎหมาย ซึ่งเอกชนต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง อย่างไรก็ตามในการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างงานและค่าจ้างของผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในพื้นที่ยังอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐควรนำมาใช้เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถดำเนินการต่อไปได้ภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสมคือ นายจ้างสามารถจ้างแรงงานที่เข้ามาด้วยบัตรผ่านแดนที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีจากการดำเนินการในอัตราที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพาแรงงานที่ผิดกฎหมาย

4.3 งานด้านสวัสดิการ

ในพื้นที่แม่สอดมีจำเป็นต้องจัดให้มีสวัสดิการสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะประเด็นด้านการสาธารณสุข ในขณะที่ประเด็นด้านการศึกษาได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติที่ให้การศึกษากับเด็กในประเทศตามการศึกษาภาคบังคับโดยการเรียนฟรี ดังนั้นปัญหาในด้านของการศึกษาจึงอาจเป็นเรื่องรองเมื่อเทียบกับงานด้านการสาธารณสุขและการให้บริการด้านสุขภาพ อย่างไรก็ตามทั้งสองประเด็นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและการจัดสรรสวัสดิการระหว่างแรงงานข้ามชาติและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งต้องมีการจัดสรรอย่างเป็นระบบและมีความเป็นธรรมในฐานะเจ้าของพื้นที่ และแรงงานที่มาก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ

ก. งานด้านการศึกษา

ในการศึกษาพบว่าปัญหาที่สำคัญคือ การที่แรงงานนำผู้ติดตามเข้ามาในประเทศ ซึ่งภายในครอบครัวจะมีการพิจารณาถึงรายได้ของครัวเรือนเป็นสำคัญ ดังนั้นแรงงานที่เข้ามาก็จะเลือกให้ลูกเข้าทำงานในสถานประกอบการเพื่อเป็นรายได้ให้กับครัวเรือน ในขณะที่กลุ่มที่พอมีรายได้ในระดับปานกลางขึ้นไปตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าสู่ระบบการศึกษา ทั้งนี้รูปแบบการจัดการศึกษาที่แรงงานต่างด้าวมียกโอกาสเข้าถึงอาจแบ่งเป็น 3 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ (สพฐ.) ซึ่งแรงงานข้ามชาติแม้ว่าจะเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ยังคงได้รับสิทธิของการอุดหนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเหมือนกับเด็กไทยและเด็กชายขอบ อย่างไรก็ตามปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการเข้าถึง

การศึกษาในระบบนี้คือ การที่บางสถานศึกษาอาจขาดความเข้าใจในการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกับแรงงานข้ามชาติ และยังมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อการจัดสวัสดิการการศึกษาให้กับแรงงานและชาวไทย ซึ่งในบางสถานศึกษา จึงอาจมีการกำหนดจำนวนนักเรียนที่เป็นบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติตามมติของกรรมการสถานศึกษา กลุ่มแรงงานที่สามารถเข้าถึงระบบนี้จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของระบบการศึกษาไทย และต้องใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอน แต่อาจมีวิชาภาษาพม่าเป็นวิชาเลือก ส่วนกรณีที่แรงงานคิดว่าเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อเทียบกับการส่งให้บุตรหลานไปทำงานในสถานประกอบการในลักษณะของผู้ติดตาม ส่งผลให้นักเรียนที่เป็นบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติอยู่ในระบบนี้เป็นจำนวนน้อย อย่างไรก็ตาม การกระจายตัวของจำนวนนักเรียนที่เป็นบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติยังคงขึ้นกับพื้นที่และระยะห่างจาก แนวชายแดน

กรณีที่ 2 การส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาเอกชน ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มของแรงงานข้ามชาติที่ค่อนข้างมีฐานะดี อาจเข้ามาประกอบธุรกิจในพื้นที่เป็นระยะเวลายาวนาน หรือแบบเข้ามาเย็นกลับ โดยกลุ่มนี้สามารถรับสิทธิเงินอุดหนุนตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ โดยหลักสูตรการศึกษายังคงใช้ภาษาไทย เป็นสื่อกลาง ทั้งนี้กลุ่มที่สามารถเข้าถึงระบบของการศึกษาที่เป็นสถานศึกษาเอกชนยังคงมีอยู่อย่างจำกัด

กรณีที่ 3 การจัดการเรียนการสอนในลักษณะของศูนย์การเรียนรู้ นักเรียนในศูนย์ทั้งหมด เป็นนักเรียนชาวพม่า โดยใช้หลักสูตรการเรียนการสอนที่มีลักษณะผสมผสาน อาจมีการใช้หลักสูตรของไทย อังกฤษ และอินเดีย มีครูชาวเมียนมาเป็นผู้จัดการเรียนการสอน โดยนักเรียนในศูนย์การเรียนรู้มีทั้งแบบ อยู่ประจำและเข้ามาเย็นกลับ นอกจากนี้ยังมีศูนย์การเรียนรู้ที่มีการจัดการศึกษาโดย NGOs ซึ่งมีจำนวนมาก ในอดีต แต่ในปัจจุบันนโยบายของ NGOs มีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเมียนมาเปิดประเทศ ดังนั้น NGOs จึงเปลี่ยนไปจัดบริการในประเทศต้นทางแทน ส่งผลให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและการจัดการในพื้นที่ แม่สอดเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น

ปัญหาที่ควรนำมาเป็นข้อเสนอที่สำคัญในการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาคือ การที่บุตรหลานของแรงงานข้ามชาติยังไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาที่เหมาะสม เพราะยังแฝงตัวอยู่ในสถานประกอบการทำให้แรงงานกลุ่มนี้ยังอยู่ในวัฏจักรของความยากจน ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาและยกระดับตนเองได้ ซึ่งการจัดการศึกษาในสถานประกอบการในลักษณะของการรวมกลุ่ม และการมีศูนย์ดูแลเด็กที่เหมาะสมในบริเวณของพื้นที่สถานประกอบการ อาจเป็นแนวทางหนึ่งของการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้

ข. งานด้านการสาธารณสุข

การให้บริการด้านการสาธารณสุขอาจมีความแตกต่างจากการให้บริการด้านการศึกษา เนื่องจากระบบสาธารณสุขไม่ได้ให้สิทธิการอุดหนุนแก่แรงงานข้ามชาติคล้ายกับกรณีของการศึกษา การให้บริการด้านการสาธารณสุขตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน โดยแรงงานต่างด้าวอาจเข้ารับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลของรัฐ เอกชน หรือคลินิก และ/หรือโรงพยาบาลที่ดูแลโดย NGOs แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยมีใบอนุญาตการทำงานจะได้รับความคุ้มครองจากสิทธิของประกันสังคมไม่แตกต่างจากแรงงานไทยที่เป็นผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคม ในขณะที่มีแรงงานต่างด้าวบางส่วนซื้อประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข

อย่างไรก็ตามประเด็นที่เป็นปัญหาคือ กลุ่มแรงงานที่เข้ามาอย่างไม่ถูกต้อง และไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน แรงงานกลุ่มนี้เมื่อใช้บริการด้านสาธารณสุขของรัฐก็จะทำให้เกิดปัญหาของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างแรงงานข้ามชาติกับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากค่าใช้จ่ายต่อหัวของสถานพยาบาล (capitation) และโรงพยาบาลไม่สามารถนับรวมแรงงานเหล่านี้ ทำให้เกิดการขาดงบประมาณของสถานพยาบาล อีกทั้งบุคลากร

มีจำนวนไม่เพียงพอเนื่องจากงบประมาณที่จำกัด ในขณะที่ระบบการขายประกันสุขภาพยังขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของช่องทางการกระจายการขายที่ยังมีอยู่จำกัด

ทั้งนี้โดยหลักการการให้บริการสาธารณสุขอาจมีทั้งการให้การรักษาและการให้การป้องกัน ดังนั้นต้องมีการดำเนินการทั้งสองส่วนควบคู่กันอย่างเหมาะสมจึงจะเกิดประสิทธิผลในการป้องกันและรักษา และมีต้นทุนที่เหมาะสม ซึ่งคณะผู้วิจัยพิจารณาว่าการดำเนินการของหน่วยงานด้านสาธารณสุขแบบแยกส่วน อาจไม่ได้ประสิทธิผลเท่าที่ควรและมีการงบประมาณที่อาจไม่เพียงพอในระยะเวลานานขึ้น ในขณะที่รูปแบบของการสนับสนุนจาก NGOs ก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้รับผิดชอบทุกฝ่าย จะช่วยให้การดำเนินการมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น โดยท้องถิ่นอาจเป็นทางเลือกที่ดีในการเป็นพันธมิตรร่วมกับกับหน่วยงานด้านการสาธารณสุข

4.4 งานด้านความมั่นคง

การศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคงในระดับพื้นที่อาจแบ่งเป็นสองกลุ่มงานสำคัญ คือ งานด้านการตรวจคนเข้าเมือง และงานด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

งานตรวจคนเข้าเมืองเป็นงานหน้าด่านแรกในการตรวจลงตราให้กับผู้เข้ามาในประเทศ แต่พื้นที่แม่สอดไม่ได้มีธรรมชาติเป็นเขตแดนกันไม่ให้แรงงานเข้ามาคล้ายกับกรณีของชายฝั่งทะเล ดังนั้นจึงอาจมีผู้ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ได้ง่าย โดยแรงงานเคลื่อนย้ายมาจากมูลเหตุที่สำคัญคือ ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างแรงงานในสองพื้นที่ นอกจากนี้เมื่อแรงงานต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่แล้วก็จะมีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่ชั้นในที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ซึ่งแรงงานที่เข้าสู่พื้นที่ชั้นในจะประกอบด้วยสองกลุ่มคือ กลุ่มที่บัตรผ่านแดนมีกำหนดระยะเวลาในการเข้าออก และกลุ่มที่มีนายจ้างนำมาจดทะเบียนซึ่งนายจ้างอาจต้องมีการออกค่าใช้จ่ายให้กับแรงงานก่อน และในทางปฏิบัติแรงงานก็อาจย้ายหรือหนีไปอยู่กับนายจ้างอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า

ดังนั้นในประเด็นนี้จึงมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับมาตรการที่จะเกิดขึ้นว่าควรมีการกำหนดให้แรงงานขึ้นกับนายจ้างเพียงรายเดียวเท่านั้นหรือไม่ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้ในภายหลัง ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้อาจช่วยป้องกันการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง แต่อาจเป็นการให้สิทธิแก่นายจ้างมากเกินไป และนายจ้างสามารถใช้กฎนี้ในการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวได้ ซึ่งในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนอาจเป็นการริดรอนสิทธิของแรงงานในการเลือกในสิ่งที่ตนเองอยากทำ แต่ในมุมมองกลับกันนายจ้างส่วนใหญ่มีการออกค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานเข้ามา รวมถึงต้นทุนในการฝึกฝีมือแรงงาน เมื่อแรงงานมีความชำนาญในระดับหนึ่ง และมีข้อมูลข่าวสารที่ดีขึ้น แรงงานก็อาจเลือกที่จะเข้าไปแสวงหานายจ้างอื่นหรือพื้นที่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ส่งผลให้นายจ้างมีต้นทุนสูงในการใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้อง

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญอีกประการคือ การมีตัวแทนในการนำเข้าแรงงาน เช่น การทำเอกสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือการเปลี่ยนเงื่อนไขที่ทำให้แรงงานข้ามชาติเสียประโยชน์ภายหลัง เสมือนเป็นภาคบังคับที่แรงงานต้องปฏิบัติตามโดยไม่เป็นไปตามข้อตกลงในครั้งแรก จากเงื่อนไขทั้งสองประการทำให้การดำเนินการของหน่วยงานมีความยากขึ้น เนื่องจากต้องมีการประเมินถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความเข้มงวดหรือผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายในระดับที่ไม่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการในทางปฏิบัติอื่นที่ยังมีปัญหาคือ one - stop service center อาจดำเนินการได้ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรเนื่องจากการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานยังมีข้อจำกัด

สำหรับงานด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เป็นงานของสถานีตำรวจภูธรแม่สอด ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจากการสอบถามข้อมูลพบว่า อัตราการก่ออาชญากรรมมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานที่เข้ามา ลักษณะการก่ออาชญากรรมจะเป็นการลักทรัพย์ เช่น ขโมยของที่วางทิ้งไว้นาน หรือการทำร้ายร่างกาย แต่การทำร้ายร่างกายส่วนใหญ่เป็นการทะเลาะวิวาทภายใน

กลุ่มของตน ส่วนปัญหาอีกประการคือ การที่พื้นที่แม่สอดจะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต ดังนั้นจึงต้องเตรียมการในเรื่องการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากจะมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่อีกจำนวนมาก สำหรับปัญหาการค้ำมนุษย์ในพื้นที่แม่สอดยังไม่ได้อยู่ในสถานการณ์ระดับรุนแรง ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เข้ามาด้วยความสมัครใจ แต่ปัญหาที่พบบ่อยคือการเปลี่ยนข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการนำเข้า นายจ้าง และแรงงานทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้น

4.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนนี้เป็นการศึกษาการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้มาจากภาครัฐ เป็นการดำเนินการของภาคเอกชนและ NGOs ในการสร้างความคุ้มครองทางสังคมและเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ โดยหลักการที่สำคัญคือการพิจารณาถึงหลักสิทธิมนุษยชน การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และการให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ดังนั้นการดำเนินการของหน่วยงาน NGOs บางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการและหน่วยงานภาครัฐที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตามยังคงมีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานอยู่พอสมควร มีการเลือกปฏิบัติ และการล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งการเข้ามาของหน่วยงาน NGOs อาจช่วยให้การเข้าถึงปัญหาการเข้ามารับบริการของแรงงานข้ามชาติและสามารถสะท้อนปัญหาที่แท้จริงได้มากขึ้น ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติยังมีปัญหาเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นเหตุให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบ และไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย สำหรับข้อจำกัดในด้านการทำงานของ NGOs คือ ปัญหาด้านบุคลากรและงบประมาณ รวมถึงทัศนคติของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการทำงานด้านแรงงานข้ามชาติในเชิงระบบ

4.6 ผลกระทบในมิติการจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากงานศึกษาของ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ (2558) ในเรื่องการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เสนอต่อเทศบาลนครแม่สอด พบว่าแม่พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจะสามารถหาแรงงานต่างด้าวได้จากประเทศเมียนมา แต่แรงงานเหล่านั้นเป็นแรงงานที่ไม่อยู่ถาวร ไม่ยึดติดกับนายจ้าง และประเภทของการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ เมื่อได้รับการฝึกฝีมือในระดับหนึ่งก็จะเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างและโอกาสในการทำงานที่สูงกว่า ส่งผลให้แรงงานที่อยู่ในพื้นที่เป็นแรงงานกลุ่มเพื่อพัฒนาฝีมือ (แรงงานไร้ทักษะที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ) และมีโอกาสเคลื่อนย้ายกลับไปยังประเทศต้นทางได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ส่งผลให้นายจ้างไม่กล้าลงทุนทั้งด้านการขอใบอนุญาตทำงานหรือการฝึกฝีมือแรงงานในระดับที่สูงขึ้น ในขณะที่แรงงานไทยในพื้นที่ก็ยังคงมีความขาดแคลน โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะ

การมีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา สาธารณสุข รวมถึงความมั่นคงในพื้นที่ นอกจากนี้กรณีที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอาจมาสร้างปัญหาต่อความมั่นคงของประเทศ รวมถึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ และประเด็นที่จะเป็นปัญหาสำคัญในอนาคตคือเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นทางผ่านของแรงงานจากชายแดนเข้าสู่ส่วนกลางโดยไม่สามารถคัดกรองประเภทของแรงงานได้

นอกจากนี้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต้องมีการปฏิบัติตามหลักสากลคือ การดูแลแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไขที่เหมาะสม ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมในมิติประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การขึ้นทะเบียนที่มีค่าใช้จ่ายต้องได้รับสวัสดิการครอบคลุมที่เหมาะสม ไม่ให้เป็นภาระด้านงบประมาณและการจัดสวัสดิการด้านอื่น ๆ ของประเทศไทยและประชาชนไทย รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อพื้นที่และระดับประเทศต้องมีการบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม

ประเด็นที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิด สามารถนำเสนอในรายประเด็น ดังนี้

4.6.1 การบริหารจัดการค่าจ้างแรงงาน

การบริหารจัดการค่าจ้างในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำเป็นต้องมีการพิจารณารูปแบบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ (แรงงานทักษะต่ำ) และค่าจ้างตามความสามารถของแรงงาน (ระบบการจ่ายตามสมรรถนะและฝีมือหรืออัตราค่าจ้างมาตรฐานตามฝีมือ) โดยค่าจ้างแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องสะท้อนมูลค่าผลผลิตภาพที่แรงงานให้กับผู้ประกอบการ สำหรับแรงงานที่มีฝีมือค่าจ้างอาจเป็นลักษณะลอยตัวตามหลักอุปสงค์และอุปทาน และไม่ควรเลือกปฏิบัติเรื่องระดับค่าจ้างระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว ความแตกต่างของค่าจ้างควรขึ้นกับระดับของฝีมือแรงงาน ความต้องการแรงงานในรายสาขา รวมถึงสภาพเศรษฐกิจและค่าครองชีพของพื้นที่

ดังนั้นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงควรกำหนดด้วยระบบคณะกรรมการค่าจ้างในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อาจมีความแตกต่างจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างจังหวัด กล่าวคือต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเรื่องคณะกรรมการค่าจ้างที่อาจต้องแยกเขตเศรษฐกิจพิเศษออกจากคณะกรรมการค่าจ้างจังหวัด หรือคณะกรรมการค่าจ้างจังหวัดสามารถกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่มีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ได้ ซึ่งอยู่ในกรอบอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้าง ดังนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยคณะกรรมการของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมเป็นไปตามหลักไตรภาคี และสภาพการณ์ของตลาดแรงงานในพื้นที่ตามกลไกของตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตามพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม้อาจเป็นเขตเศรษฐกิจที่อยู่ติดริมชายแดนที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานในระดับสูง มีแรงงานเข้ามาทำงานแบบเข้ามาเย็นกลับ โดยใช้บัตรผ่านแดนแทนใบอนุญาตทำงาน ซึ่งแรงงานส่วนนี้เป็นส่วนช่วยเติมเต็มในระบบอุตสาหกรรมที่มีการพักอยู่ในประเทศไทย แต่แรงงานกลุ่มนี้อาจมีทักษะต่ำจึงจำเป็นต้องจำกัดประเภทของงานหรือให้ค่าจ้างในระดับค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับงานที่ได้รับค่าจ้างเกินกว่าค่าจ้างขั้นต่ำจะขึ้นกับอุปสงค์และอุปทานของตลาดเช่นกัน โดยยึดหลักอัตราค่าจ้างมาตรฐานตามฝีมือเป็นเกณฑ์อ้างอิง

ทั้งนี้โดยหลักการแล้วหากอัตราค่าจ้างในเขตเศรษฐกิจพิเศษในระดับฝีมือเดียวกันของแรงงานไม่ต่างจากค่าจ้างของแรงงานนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือมากกว่าค่าจ้างของแรงงานนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ แรงงานก็จะไม่เคลื่อนย้ายออกจากเขตพื้นที่ ในทางกลับกันกรณีที่ค่าจ้างแรงงานในเขตพื้นที่ต่ำกว่านอกเขตพื้นที่ ต้องพิจารณาต่อไปว่าเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีแรงผลักดันหรือจูงใจให้แรงงานมีความต้องการย้ายถิ่นมากน้อยอย่างไร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ความแตกต่างของค่าครองชีพ ต้นทุนในการย้ายถิ่น และโอกาสในการได้งานที่ดีกว่า เป็นต้น

ดังนั้นหากกลไกของการจ้างงานถูกปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด มาตรการค่าจ้างเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกเขตได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเงื่อนไขเสริมที่ใช้จูงใจแรงงานให้อยู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ การประกันสังคม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน และสวัสดิการต่าง ๆ รวมถึงโอกาสในการมีอาชีพที่ดีและมีความมั่นคง

นอกจากนี้ควรมีการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการแรงงาน ความคุ้มครองแรงงาน และมาตรฐานของแรงงาน (Labor Standards) ว่ามีข้อยกเว้นจากมาตรฐานของพื้นที่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือไม่ เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน การทำงานนอกเวลา ประเภทของงานที่สามารถให้คนต่างด้าวทำได้ อาชีพสงวนสำหรับคนไทย ซึ่งจากงานศึกษาในต่างประเทศมีทั้งรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการยกเว้นกฎหมายแรงงานบางข้อในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ตัวอย่างเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษของปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกา เป็นต้น)

4.6.2 การประกันสังคมของแรงงานต่างด้าว

จากหลักการสำคัญของการบริหารจัดการด้านแรงงานข้างต้น แนวทางปฏิบัติที่สำคัญคือการดูแลแรงงานต่างด้าวให้เหมือนและเท่าเทียมกับแรงงานไทย ดังนั้นการที่แรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ต่างจากแรงงานไทย โดยนายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างได้รับหลักฐานเอกสารครบถ้วนจะทำให้แรงงานได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทยที่อยู่ในระบบประกันสังคม ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวจะได้รับความคุ้มครอง 3 กลุ่ม ได้แก่

1) แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย ต้องมีหนังสือเดินทาง (Passport) และใบอนุญาตทำงาน (Work permit) สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้

2) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้ว มีหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) และใบอนุญาตทำงาน (Work permit) สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้

3) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ได้รับการผ่อนผันตามมติของคณะรัฐมนตรีให้รับจ้างทำงานเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงดูตนเอง ยังไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้หากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

ทั้งนี้เมื่อลูกจ้างแรงงานต่างด้าวได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และได้นำส่งเงินสมทบ โดยปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) ได้ลดอัตราเงินสมทบจากร้อยละ 5 ของค่าจ้างรายเดือน เป็นร้อยละ 4 ของค่าจ้างรายเดือน ซึ่งอัตราค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนต้องไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และไม่เกิน 15,000 บาท โดยผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครองใน 7 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุกพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน และแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่ประกันตนจะได้รับสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานไทย

กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จะมีกองทุนเงินทดแทนจ่ายสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้าง โดยนายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลทันที และต้องแจ้งต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 15 วัน ส่วนลูกจ้างสามารถแจ้งเรื่องขอรับเงินทดแทนเองได้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่วินิจฉัยจ่ายเงินทดแทนให้ลูกจ้างตามสิทธิที่กำหนดในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนในกรณีที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย หรือกรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้าง ซึ่งประกอบการค้าเร่ หรือการค้าแผงลอย หรือกรณีเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพและกิจการที่อยู่ในเขตพื้นที่แม่สอดปัจจุบัน พบว่ากิจการส่วนใหญ่อยู่ในข่ายข้อยกเว้นที่นายจ้างอาจไม่ต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคมเนื่องจาก 1) คนต่างด้าวเหล่านั้นเป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย 2) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล และ 3) กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้าง ซึ่งประกอบการค้าเร่ หรือการค้าแผงลอย ส่งผลให้นายจ้างไม่ต้อง

ขึ้นทะเบียนประกันสังคม และทำให้แรงงานกลุ่มนี้เสียสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคม ซึ่งกรณีนี้อาจแบ่งมุมมองการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) หากต้องการให้เกิดความคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ รัฐบาลโดยสำนักงานประกันสังคมต้องแก้ไขข้อบกพร่องโดยให้ความครอบคลุมแรงงานในกลุ่มนี้ แต่อาจทำเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น เพื่อให้แรงงานกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครอง หรือกรณีที่ไม่มีการแก้ไขการขึ้นทะเบียน แรงงานกลุ่มนี้ต้องทำประกันสุขภาพต่อกระทรวงสาธารณสุขเอง แต่จะไม่ได้รับความคุ้มครองด้านอื่นเช่นเดียวกับที่แรงงานไทยได้รับ

2) เมื่อแรงงานต่างด้าวได้เป็นผู้ประกันตน ทำให้การเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขจะดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันเงินจากกองทุนประกันสังคมจะถูกนำมาใช้คุ้มครองและจ่ายให้กับสถานพยาบาลในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขลดลง แต่อาจไม่ได้แบ่งเบาภาระงานของสถานพยาบาลในพื้นที่ที่ต้องดูแลแรงงานต่างด้าว

3) การดำเนินการเพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองทำให้ต้นทุนด้านแรงงานของนายจ้างสูงขึ้น ส่งผลให้ไม่เกิดแรงจูงใจในการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน ท้ายสุดแรงงานต่างด้าวก็ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้นภาครัฐอาจมีมาตรการส่งเสริมการจ้างงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษผ่านมาตรการอุดหนุนหรือการให้สิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มเติม

4) สิทธิประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับยังอยู่ในระดับที่จำกัด เนื่องจากการทำงานของแรงงานต่างด้าวมีระยะเวลาเพียง 4 ปี ดังนั้นสิทธิประโยชน์ที่ถูกรออกแบบสำหรับแรงงานไทยในระยะยาว เช่น กรณีชราภาพ ทุพลภาพ สงเคราะห์บุตร อาจทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่ในกรณีที่เข้ามาทำงานในระยะสั้น

5) การออกแบบระบบประกันสังคมเพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รับประโยชน์และไม่เป็นภาระทางด้านงบประมาณในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ มากจนเกินไปเป็นแนวนโยบายที่ควรดำเนินการ เช่น การลดสิทธิประโยชน์ที่ไม่จำเป็นต่อแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การคำนวณเงินสมทบน้อยลง แต่นำเงินสมทบจากส่วนต่างไปใช้ในสิทธิประโยชน์ที่จำเป็น โดยการดำเนินการนี้อาจต้องทำในลักษณะของประกาศและการให้บริการเฉพาะแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น รวมถึงอาจแก้ไข พ.ร.บ.ประกันสังคมให้มีการระบุสิทธิประโยชน์ในกองทุนประกันสังคมของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวให้มีความชัดเจน

4.6.3 การพัฒนาฝีมือแรงงาน

เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องมีการจัดระบบการฝึกทักษะฝีมือแรงงานให้ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว โดยต้องเป็นการฝึกทักษะฝีมือแรงงานในหลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการให้เอกชน/ผู้ประกอบการ มีส่วนร่วมในการออกแบบหลักสูตรและการวางแผนกำลังคนในรายสาขา อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานอาจต้องมีการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน (จดทะเบียน) ในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ ซึ่งจะสร้างความแตกต่างในเชิงสิทธิประโยชน์ให้กับแรงงานที่อยู่ในเขตและนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเป็นการจูงใจให้แรงงานไม่เคลื่อนย้ายจากเขตเศรษฐกิจเข้าสู่ตัวเมืองชั้นในเร็วเกินไป กล่าวโดยสรุป การพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องดำเนินการด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังนี้

1) การยกเว้น พ.ร.บ.การส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถพัฒนาฝีมือคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน (จดทะเบียน) ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

2) การสำรวจความต้องการของภาคเอกชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเกี่ยวกับประเภทความต้องการแรงงานฝีมือรายสาขา

3) การร่วมกับภาคเอกชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อออกแบบหลักสูตรของการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชน

4) การมีศูนย์ One - Stop Service ในการบริหารจัดการการพัฒนาฝีมือแรงงานภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

5) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ในการบริหารจัดการระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

4.6.4 นโยบายและมาตรการอื่น ๆ

เพื่อเป็นการป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกเขตเร็วกว่าที่ควรจะเป็น การกำหนดเงื่อนไขหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องกำหนดเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจต่อแรงงานในการเข้าสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษและไม่เคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่อื่น ๆ นอกจากนี้ อาจมีมาตรการอื่นที่นำมาใช้เพื่อช่วยในการบริหารจัดการแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เช่น

1) การมีศูนย์บริหารจัดการแรงงาน (ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว) แบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้ผู้ประกอบการและแรงงานสามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานได้ในที่เดียว และยังเป็นการลดต้นทุนและเวลาของแรงงานและผู้ประกอบการในการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2) สิทธิประโยชน์ที่พิจารณาให้กับภาคเอกชนในการเข้ามาสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจมีการระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรฐานของแรงงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานที่ผู้ประกอบการและแรงงานจะได้รับ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเคลื่อนย้ายทุน และแรงงานเข้ามาอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

3) การบริหารจัดการภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เพราะปัจจุบันสภาพปัญหาในพื้นที่คือการที่องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรมีจำนวนมากและอาจยังมีทัศนคติหรือความไม่เข้าใจในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกิดความราบรื่น รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานจำเป็นต้องมีกลไกในการให้ความเข้าใจโดยหาจุดที่สามารถทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและ NGOs ในการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือแรงงานที่มีปัญหา รวมถึงการสร้างระบบการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างเป็นระบบ และสร้างกระบวนการเฝ้าระวังการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นสาเหตุที่อาจนำมาสู่การถูกกล่าวหาในเรื่องการค้ามนุษย์

4.7 สรุปข้อคิดเห็นจากการประชุมระดมสมองเรื่อง การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษกรณีศึกษา : เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

คณะผู้วิจัยร่วมกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2558 โดยผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการแบ่งประเด็นสำคัญคือ นโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในภาพรวม นโยบายด้านแรงงานที่สำคัญ และข้อเสนออื่น ๆ ซึ่งมีการสรุปข้อคิดเห็นดังนี้

4.7.1 นโยบายการเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจในภาพรวม

จากการประชุม มีข้อสังเกตประการสำคัญคือ การระบุถึงความชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ สิทธิประโยชน์ รูปแบบของการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการเดินทางนโยบายการจัดตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และรูปแบบการใช้แรงงานที่เหมาะสม ทั้งนี้ผู้ประกอบการอาจแบ่งเป็นสองกลุ่มคือ ผู้ประกอบการเดิมที่อยู่ในพื้นที่ และผู้ประกอบการใหม่ที่มีศักยภาพเข้าไปลงทุนในพื้นที่ที่ต้องการความชัดเจนด้านนโยบายการจัดตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ภาครัฐจะดำเนินการเรื่องหลักเกณฑ์และรูปแบบของสิทธิประโยชน์ที่จะให้กับผู้ประกอบการ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้ประกอบการมีข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสม ดังนั้นนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความชัดเจน ย่อมส่งผลให้ผู้ลงทุนกล้าตัดสินใจลงทุนในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น เรื่องโครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อมมากน้อยเพียงใด กรณีของไฟฟ้าว่ามีโอกาสที่จะเกิดไฟตกไฟกระชากมากน้อยเพียงใด เพราะการตั้งโรงงานอิเล็กทรอนิกส์มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ เป็นต้น

ภาพรวมของนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับรูปแบบของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องมีความชัดเจน เรื่องสิทธิประโยชน์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ การกำหนดรูปแบบของการให้สิทธิประโยชน์ที่อ้างอิงพื้นที่ เช่น การจัดโซนของนิคม หรือการให้การส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวยังขาดความชัดเจน ส่งผลให้นโยบายของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจเกิดความล่าช้ากว่าที่ควร รวมถึงการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่เหมาะสมในระดับพื้นที่ว่าอุตสาหกรรมใดบ้างควรได้รับการส่งเสริม มีความเหมาะสมกับพื้นที่และไม่เป็นการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มากเกินไป หรือมีการขัดแย้งกับการใช้ทรัพยากรในพื้นที่อย่างเหมาะสม

การอนุญาตให้มีการใช้แรงงานอย่างถูกต้องและนโยบายด้านแรงงานในพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการตั้งสถานประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นกัน เนื่องจากภาคธุรกิจมีความจำเป็นต้องวางแผนการผลิต การรับงานสั่งซื้อจำเป็นต้องส่งของให้ทันตามเวลา ดังนั้น การใช้แรงงานเพื่อให้เกิดการจ้างงานและสามารถผลิตสินค้าได้ทันต่อความต้องการของลูกค้าจำเป็นต้องมีนโยบายด้านแรงงานที่มีความต่อเนื่อง มีข้อมูลด้านแรงงานเพื่อให้นายจ้างสามารถใช้ในการตัดสินใจได้

นอกจากนี้ นโยบายระดับประเภทในภาพรวมที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งและการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษคือ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เสถียรภาพของรัฐบาลทั้งสองประเทศ ตัวอย่างเช่น นโยบายการเปิด/ปิดชายแดนเป็นการชั่วคราวหรือถาวรย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานหรือการจำหน่ายสินค้าและบริการ การขนส่ง เป็นต้น

4.7.2 นโยบายด้านแรงงานที่สำคัญ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประกอบด้วย พ.ร.บ.คนเข้าเมือง (ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) และ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว (ในความดูแลของกระทรวงแรงงาน) ซึ่งแบ่งรูปแบบของการเข้าเมืองออกเป็นสองแบบ คือ การเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย และกรณีมาตรา 14 คือการใช้บัตรผ่านในการอนุญาตให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ คือ เรื่องการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่จะทำงานอย่างถูกกฎหมายมีรูปแบบใดบ้าง ซึ่งประเด็นที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาคือ การทำให้กลุ่มที่เข้ามาด้วยการใช้บัตรผ่านแดนสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องเหมาะสม ภายใต้ต้นทุนที่ไม่สูงเกินไป ดังนั้น แนวคิดสำคัญคือ การทำอย่างไรให้มีการใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีการบริหารจัดการกลุ่มของผู้ติดตามอย่างเหมาะสม

ประเด็นเรื่องการระบุสิทธิในการเปลี่ยนแปลงงานของแรงงานต่างด้าวเป็นอีกประเด็นที่มีการกล่าวถึงและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในพื้นที่ เนื่องจากเมื่อแรงงานจดทะเบียนแล้วอาจหลบหนีจากนายจ้างเดิมเพื่อไปแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่นายจ้างมีการจูงใจหรือแข่งขันกันเพื่อชักชวนแรงงานให้มาทำงานที่สถานประกอบการของตนเอง อย่างไรก็ตาม มุมมองของการระบุสิทธิว่าแรงงานต่างด้าวจะเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้หรือไม่อาจมีการพิจารณาได้ในสองลักษณะ คือ

กรณีที่หนึ่ง หากมีการเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้อย่างเสรี นายจ้างก็จะไม่เลือกลงทุนในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการฝึกทักษะฝีมือแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเป็นต้นทุนของนายจ้าง ดังนั้นในกรณีแรก ต้นทุนของการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวต้องเป็นต้นทุนที่แรงงานต้องรับเองไม่สามารถให้นายจ้างมารับก่อนล่วงหน้าแล้วค่อยทำงานทดแทนเหมือนในปัจจุบันได้

กรณีที่สอง หากกำหนดให้ลูกจ้างต้องอยู่กับนายจ้างที่ขึ้นทะเบียน ในกรณีนี้อาจทำให้แรงงานขาดอิสระในการเปลี่ยนแปลงนายจ้างในกรณีที่มีโอกาสทางการทำงานที่ดีขึ้น และเป็นช่องทางให้นายจ้างเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวในด้านอื่น ๆ ได้เนื่องจากแรงงานต่างด้าวไม่มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงงานหรือนายจ้างได้ ซึ่งก็จะเป็นประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนตามมา

การพัฒนาฝีมือแรงงาน จำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ในการฝึกฝีมือแรงงานที่มีความต้องการ แต่ข้อจำกัดเรื่องการย้ายงานของแรงงานต่างด้าวทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถฝึกทักษะฝีมือหรือลงทุนให้กับแรงงานต่างด้าวได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในสถานการณ์ของพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานในระดับที่สูง ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวยังมีทักษะที่ไม่ได้พัฒนามากกว่าเดิมมากนัก

การจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ อาจต้องมีความยืดหยุ่นในการใช้แรงงานเนื่องจากสภาพพื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ที่ติดชายแดนมีการเข้าออกของแรงงานแบบมาเข้าเย็นกลับ (หรืออาจอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ) ซึ่งแรงงานเหล่านี้ในทางปฏิบัติก็เข้ามาทำงานในสถานประกอบการในพื้นที่ แต่ด้วยการที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานทำให้แรงงานเหล่านี้อยู่ในสถานภาพที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่แรงงานที่ขึ้นทะเบียนก็ยังอยู่ในจำนวนที่จำกัด เนื่องจากแรงงาน (หรือผู้ประกอบการ) ต้องมีต้นทุนในการจดทะเบียนหรือมีการซื้อประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขก่อนที่จะแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมและได้รับความคุ้มครองจากการประกันสังคม

การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวควรมีการให้ความคุ้มครองตามหลักสากลทั่วไป ไม่แตกต่างจากแรงงานไทย ซึ่งถือเป็นหลักสากลทั่วไป ซึ่งหากเป็นแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะมีการเข้าสู่ระบบการประกันสังคม ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวได้จากประกันสังคมไม่มีความแตกต่างจากแรงงานไทย ซึ่งในประเด็นนี้ก็มีข้อถกเถียงถึงรูปแบบของสิทธิประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวได้ว่าแม้จะไม่มีแตกต่างจากแรงงานไทยแต่การได้ใช้สิทธิประโยชน์จริงในทางปฏิบัติอาจเกิดขึ้นน้อยมากเนื่องจากมีข้อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวอื่น ๆ ระบุและทำให้แรงงานต่างด้าวถูกจำกัดและไม่สามารถรับสิทธิประโยชน์อย่างเต็มที่ในขณะที่มีการจ่ายเงินสมทบเท่าเทียมกับแรงงานไทยทุกประการ ดังนั้น ในอนาคตสำนักงานประกันสังคมจะต้องมีการพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ ในด้านของค่าจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีสองแนวความคิดในประเด็นดังกล่าวคือ หากรัฐบาลต้องการจูงใจให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ การใช้ระบบค่าจ้างที่จูงใจให้ผู้ประกอบการมาลงทุนในพื้นที่ที่ย่อมทำได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ สถานประกอบการมีการแย่งแรงงานกัน ดังนั้นกลไกตลาดจะเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างพื้นที่และในพื้นที่ ซึ่งอีกมุมหนึ่งคือการปล่อยให้ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปตามกลไกของตลาด

ข้อเสนอที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีคุณภาพ และเป็นการดำเนินการตั้งแต่ต้นทางคือ การเปิดช่องทางในการจัดหาแรงงานในประเทศต้นทาง เช่น การมีหน่วยบริการจัดหางานของประเทศไทยในประเทศต้นทางโดยรับสมัครแรงงานต่างด้าว คัดกรองคุณสมบัติให้มีความสอดคล้องกับความต้องการ

ต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และประสานกับสถานประกอบการที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะทำให้มีการคัดกรองคุณสมบัติในการรับแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ประเทศต้นทาง

4.7.3 ข้อเสนออื่นๆ

ในข้อเสนออื่นๆ ที่มีการกล่าวถึงในการระดมความคิด คือ ภาคเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวควรมีส่วนร่วมในการดูแลและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวเกิดจากการที่ภาคเอกชนมีการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างไม่เหมาะสม ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการบริหารจัดการระบบแรงงานต่างด้าวของตนเองโดยภาครัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนภายใต้กรอบของความมั่นคงของประเทศ จะช่วยให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างเหมาะสม มีกลไกในการเชื่อมต่อระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ทำให้กระบวนการบริหารจัดการไม่เกิดข้อขัดแย้ง โดยกระบวนการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ของภาคเอกชนหรืออาจใช้คำว่า สามัญสำนึกของภาคอุตสาหกรรม อาจเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอที่จะทำให้การจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวมีความยั่งยืนมากขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทเรียนที่สำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่แม่สอดที่จะถูกพัฒนาเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในเวลาอันใกล้อาจเป็นบทเรียนสำคัญให้กับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านหรือมีการใช้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่จำนวนมาก การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานกลุ่มนี้ที่ผ่านมาประสบกับปัญหาในหลาย ๆ ประการ เนื่องจากการที่เศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาหนึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยไม่ได้มีการเตรียมการด้านการจัดการแรงงานภายในประเทศรองรับได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางอุตสาหกรรมและเป็นที่มาของการใช้แรงงานข้ามชาติ ส่งผลกระทบต่อการจัดการด้านทรัพยากรและสวัสดิการของรัฐต่าง ๆ ที่ให้กับคนในพื้นที่

พัฒนาการของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาได้มีการผ่อนปรนให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่ในประเทศนานขึ้น มีการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งส่งผลให้แรงงานข้ามชาติมีจำนวนสะสมมากขึ้น และบางส่วนเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย การดำเนินนโยบายในหลายยุคหลายสมัยต้องการทำให้แรงงานที่ผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายโดยเป็นความมุ่งหวังประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากแรงงานข้ามชาติเป็นสำคัญ การดำเนินมาตรการบางประการอาจมีการสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการบริหารจัดการและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเข้าใจกันระหว่างประเทศ

นโยบายในช่วง 3 ปี ที่ผ่านมาเป็นความพยายามให้แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยเปิดเผยตัวโดยการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องเพื่อให้ทราบจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่แท้จริง มีการกำหนดให้แรงงานที่สามารถทำงานได้ผ่านกระบวนการทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งทั้งสองนโยบายอาจยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเป็นผลมาจากการดำเนินการของประเทศเพื่อนบ้านและการประสานงานที่ล่าช้า นอกจากนี้ผลที่เกิดขึ้นจากการขึ้นทะเบียนก็แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาแรงงานข้ามชาติมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามการดำเนินการก็มีแรงงานผิดกฎหมายบางส่วนเลือกที่จะเป็นแรงงานผิดกฎหมายเนื่องจากกระบวนการที่จะเกิดขึ้นต่อไปนั้นอาจมีผลต่อการอาศัยอยู่ในประเทศ และแรงงานนี้จึงเลือกที่จะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายที่มีความคล่องตัวต่อไป

1. การพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ที่จะตั้งเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

เป็นการพิจารณาว่าพื้นที่นั้นมีศักยภาพอย่างไร กล่าวคือ การกำหนดลักษณะและประเภทของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันในทุก ๆ พื้นที่ สามารถกำหนดให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และทรัพยากรที่มีอยู่ ในกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดอาจไม่ได้เป็นเมืองท่า หรือเขตที่สามารถประกอบกิจการอุตสาหกรรมหนักได้ เนื่องจากสภาพข้อจำกัดของพื้นที่ ในขณะที่สามารถใช้แรงงานจากต่างชาติได้ในระดับที่สูง สามารถส่งสินค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้ และจะเป็นทางผ่านที่สำคัญของ AEC ตามแนว East West Economic Corridor ในอนาคต ดังนั้น รูปแบบที่อาจเหมาะสมกับพื้นที่จึงควรเป็นการประกอบอุตสาหกรรมเบาที่ใช้แรงงานเข้มข้น และอาจเป็นเขตการค้าชายแดน เป็นต้น และนำมาซึ่งการกำหนดรูปแบบของสิทธิประโยชน์ การใช้พื้นที่ กลุ่มอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริมสนับสนุน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ในมิติของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ รูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์ ผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การจัดบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับท้องถิ่น และผลกระทบที่มีต่อการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่

2. เมื่อทราบถึงแนวทางการพัฒนาและรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว การกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการแรงงานนอกเหนือการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาพรวมระดับประเทศในพื้นที่จึงเป็นประเด็นที่จะนำมาพิจารณา กล่าวคือ ในประเด็นด้านแรงงานควรพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ก. อุปสงค์และอุปทานของแรงงาน โดยภาคเอกชนร่วมกับภาครัฐควรมีการศึกษาอุปสงค์ของแรงงานที่อุตสาหกรรมต้องการรวมถึงแรงงานระดับฝีมือที่ต้องการเพื่อให้ภาครัฐนำมาประเมินในด้านอุปทานโดยประเด็นสำคัญของด้านอุปทานคือการพิจารณาถึงแรงงานในพื้นที่และแรงงานชาวไทยก่อนที่จะนำเข้าแรงงานต่างชาติ รวมถึงจำนวนแรงงานที่สามารถผลิตได้ผ่านระบบการศึกษา เมื่อทราบจำนวนแรงงานที่ต้องการแล้วจึงนำจำนวนที่ขาดไปกำหนดเป็นจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบ ตรงกับความต้องการของภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ต้องมีการคำนึงถึงจำนวนที่ผู้ประกอบการที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งอาจต้องมีมาตรการเพื่อให้เกิดการรายงานจำนวนความต้องการที่ไม่มากกว่าความจำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวในจำนวนที่มากเกินไป ทั้งนี้ ในการบริหารจัดการอุปสงค์และอุปทานของแรงงานจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบของการใช้แรงงานชาวไทยก่อนแรงงานต่างชาติ

ข. ทักษะของแรงงานที่ต้องการ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะ ความรู้ที่ไม่สูง ดังนั้นจึงอาจเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทักษะของแรงงานในการทำงาน และการสื่อสารกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น ภาคเอกชนร่วมกับรัฐจึงควรหาทางส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสม โดยต้องมีระบบสนับสนุนการฝึกฝีมือแรงงานที่คำนึงถึงระดับฝีมือของแรงงานไทยและต่างด้าวควบคู่กัน นอกจากนี้ภาครัฐอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่สามารถให้ภาครัฐสามารถใช้เงินทุนในการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าวได้ โดยกลไกหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้คือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการฝึกทักษะฝีมือแรงงานต่างด้าว

ค. การกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม โดยธรรมชาติของการขาดแคลนแรงงาน นายจ้างย่อมให้อัตราค่าจ้างแรงงานที่จูงใจแรงงาน ตามผลผลิตภาพของแรงงานและศักยภาพทางการเงินของผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตามในกรณีที่น่าจะเป็นปัญหาคือ กรณีที่แรงงานเป็นแรงงานที่ไม่มีทักษะ มีผลิตภาพที่ต่ำ ทำให้นายจ้างไม่สามารถให้อัตราที่จูงใจตามกลไกของตลาดได้ ซึ่งการทำงานของแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือกลุ่มนี้จึงเป็นการให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้น กลไกของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ซึ่งต้องบังคับใช้กับทั้งแรงงานชาวไทยและแรงงานต่างด้าวที่เหมือนกัน) จึงต้องสะท้อนสภาพของค่าครองชีพในพื้นที่ และความสามารถของผู้ประกอบการ โดยค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละพื้นที่ คือ ในและนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจไม่จำเป็นต้องเท่ากัน โดยขึ้นกับนโยบายของการจัดการแรงงาน เพื่อป้องกันการหลหนีของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้ามาในพื้นที่ขึ้นใน การกำหนด ค่าจ้างยังคงควรใช้ระบบไตรภาคี และมีการใช้ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เชื่อถือได้เป็นที่ยอมรับมาประกอบการดำเนินการกำหนดในรายพื้นที่ และในระยะปานกลางหรือระยะยาว การกำหนดค่าจ้างควรมุ่งเป้าไปสู่ระบบการใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการกำหนดค่าจ้างในอนาคต

ง. จากการวิเคราะห์ถึงมาตรการต่าง ๆ ที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ พบว่า การใช้หลักของวิชาเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ และการสร้างความรับผิดชอบของภาคเอกชนที่มากขึ้น ประเด็นปัญหาที่พบ คือความไม่สมดุลระหว่างความต้องการแรงงานในแต่ละสาขาลดลงจนคุณภาพของแรงงานอาจยังไม่ตรงตามที่ต้องการ รวมถึงการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการด้านแรงงานข้ามชาติอาจยังน้อยเกินไปทั้งที่เอกชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่สำคัญจากการใช้แรงงานข้ามชาติ ดังนั้น การให้นายจ้างมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลแรงงานต่างด้าวจึงอาจเป็นการปรับเปลี่ยนที่จะสร้างความแตกต่างที่เป็นรูปธรรมให้เกิดขึ้น ซึ่งแต่เดิมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นกระบวนการที่กำหนดโดยภาครัฐเป็นสำคัญ ทั้งที่ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากแรงงานต่างด้าวคือภาคเอกชน ดังนั้นด้วยหลักการของ

การแบ่งประโยชน์จึงควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนโยบายแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ในขณะที่ต้องให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการ โดยอาจมีการออกแบบระบบการรายงาน การใช้แรงงานต่างด้าวด้วยความรับผิดชอบ (accountability)

จ. การให้ความคุ้มครองแรงงาน นอกเหนือจากการตรวจสอบประกอบการและการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานแล้ว การสร้างหลักประกันให้กับแรงงานเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญ โดยระบบประกันสังคมน่าจะเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุดในการให้หลักประกันแก่แรงงาน ในสิทธิประโยชน์ กรณีที่แรงงานเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ทั้ง 7 กรณี สิทธิประโยชน์ไม่ต่างจากแรงงานไทย อย่างไรก็ตาม มีประเด็นข้อถกเถียงถึงข้อเหมาะสมของสิทธิประโยชน์และการจ่ายเงินสมทบให้กับแรงงานต่างด้าวว่าควรมีความเหมือนหรือแตกต่างจากแรงงานไทย เนื่องจากสิทธิประโยชน์บางอย่างแรงงานต่างด้าวอาจไม่ได้ใช้ประโยชน์ เช่น กรณีชราภาพ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขแล้ว การที่ให้สิทธิและการจ่ายสมทบที่ไม่แตกต่างกันน่าจะเป็นหลักการที่ควรใช้อยู่

3. การออกแบบระบบบริหารจัดการแรงงานในภาพรวม

ในการออกแบบระบบบริหารจัดการแรงงานในภาพรวมนั้น รัฐจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ เช่น การระบุประเภทของแรงงานต่างด้าว รูปแบบการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่ทั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เช่น การใช้เพียงบัตรผ่านแดน) และนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่ควรมีหลายรูปแบบเช่นปัจจุบันเพราะจะทำให้กระบวนการบริหารจัดการทำได้ยากขึ้น เนื่องจากปัญหาประการหนึ่ง คือ การที่ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้แก้ไขอย่างเป็นระบบมาเป็นเวลานานทำให้เกิดความทับซ้อนและความเชื่อมโยงของปัญหา จากเงื่อนไขและสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น คณะผู้วิจัยพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานสามารถแบ่งแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยได้สี่กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่เป็นแรงงานมีฝีมือหรือผู้ที่มีความชำนาญ ที่ได้รับความคุ้มครองตามแนวทางพิมพ์เขียวของการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่ม AEC ซึ่งแรงงานข้ามชาติในกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพอยู่แล้วและมีรายได้ในระดับที่สูง รวมถึงการมีผู้ติดตามเข้ามาในประเทศไทย แรงงานกลุ่มนี้อาจไม่ได้มีปัญหาในด้านของการบริหารจัดการ แต่ภาครัฐอาจต้องพิจารณาถึงการเก็บผลประโยชน์ในเชิงภาษีกับแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่มีการทำ MOU กับประเทศต้นทาง กลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีใบอนุญาตในการทำงานซึ่งเป็นกลุ่มที่อาจมีปัญหาน้อยในเชิงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่ผู้ติดตามอาจเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างปัญหาในอนาคต

กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มที่มีการขึ้นทะเบียน ซึ่งกลุ่มนี้โดยหลักการแล้วเป็นกลุ่มที่เคยเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย หรือมีการเปลี่ยนแปลงนายจ้างแล้วไม่ได้ขึ้นทะเบียนใหม่ ซึ่งการอนุญาตให้แรงงานกลุ่มนี้จดทะเบียนช่วยให้รัฐมีข้อมูลของแรงงานข้ามชาติเพื่อมาใช้ในการบริหารจัดการได้มากขึ้น

กลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มที่เป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายและยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดในการบริหารจัดการและเป็นกลุ่มที่รัฐมีข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการได้น้อยที่สุด

ดังนั้น ระบบที่ควรนำมาใช้จึงควรเป็นระบบเดียวกัน มีการดำเนินการให้แรงงานผิดกฎหมายมาเป็นแรงงานถูกกฎหมาย มุมมองในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้แรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย คือ กลไกของรัฐในการทำให้ต้นทุนของการเข้ามาอย่างถูกต้องและทำงานกับภาคเอกชนรวมแล้วต้องต่ำกว่าต้นทุนของการทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งต้นทุนนี้ต้องพิจารณาทั้งสองส่วนคือ ต้นทุนที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ผู้ประกอบการก็ต้องมีต้นทุน เช่น ค่าธรรมเนียม และรัฐสามารถ

ใช้ระบบภาษีในเชิงการสนับสนุนภาคเอกชนที่มีการดำเนินการอย่างถูกต้อง ซึ่งหากการกำหนดต้นทุนมีความเหมาะสม ผู้ประกอบการจะเกิดการตัดสินใจจ้างงานแรงงานในประเทศ แรงงานข้ามชาติในอัตราที่เหมาะสม การเลือกตัดสินใจที่จะไม่ใช้แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย

ต้นทุนที่ต้องมีการเพิ่มให้กับกลุ่มผู้ที่เป็นแรงงานผิดกฎหมายและผู้ประกอบการ เช่น กรณีของแรงงานต้องมีการบังคับใช้กฎหมาย การตรวจจับ การส่งกลับ และมีการกำหนดเวลาที่ยาวนานในการที่แรงงานกลุ่มนี้จะสามารถกลับเข้ามาในประเทศได้อีกครั้ง (ซึ่งแสดงว่าระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวต้องมีการเชื่อมโยงและมีฐานข้อมูลผู้กระทำผิดกฎหมาย) ในขณะที่นายจ้างต้องมีการกำหนดบทลงโทษทางเศรษฐกิจและทางอาญาที่รุนแรงมากขึ้น เช่น การให้เลิกกิจการและผู้กระทำผิดไม่สามารถจดทะเบียนในการตั้งบริษัทใหม่ได้ เป็นต้น ซึ่งต้นทุนที่สูงขึ้นโดยเปรียบเทียบเมื่อเทียบกับต้นทุนของการทำให้แรงงานข้ามชาติถูกต้องตามกฎหมายและจ้างงานได้อย่างไม่มีปัญหา จะส่งผลในระยะยาวให้นายจ้างเลือกใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการข้างต้นสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง การกำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติที่มีความชัดเจนจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง โดยการบริหารจัดการควรมีการปรับปรุงเรื่องหลัก คือ การบังคับใช้กฎหมาย และการวางแผนนโยบายให้เหมาะสม ซึ่งจากการประเมินปัญหาพบว่ากลุ่มที่สี่ คือ กลุ่มแรงงานที่ผิดกฎหมายเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาลaborข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ประกอบด้วยสามส่วน คือ การสกัดกั้นการลักลอบเข้าจากชายแดน การกวาดล้างแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และการทำให้แรงงานที่ถูกกฎหมายยังรักษาสุขภาพและมีการนำเข้าแรงงานที่ถูกต้องจากประเทศต้นทาง โดยในสองเรื่องแรกเป็นประเด็นของการบังคับใช้กฎหมาย และประเด็นที่สามคือเรื่องของการปรับปรุงระบบเพื่อสร้างแรงจูงใจ (การลดค่าใช้จ่าย การอำนวยความสะดวก) ที่เหมาะสม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กลไกที่สำคัญคือ การทำให้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายมีต้นทุนในการเข้ามาทำงานที่ถูกกว่าแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายต้องมีบทลงโทษที่รุนแรงและเป็นต้นทุนที่สูงมากสำหรับสถานประกอบการ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้สถานประกอบการใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องคือการบังคับใช้กฎหมายต้องมีการดำเนินการอย่างเคร่งครัดต่อผู้ที่กระทำผิด

4. การบริหารจัดการผลกระทบในพื้นที่

การเกิดขึ้นของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะกรณีที่มีการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ผลกระทบที่เกิดขึ้นที่สำคัญคือการจัดสรรทรัพยากรด้านสวัสดิการของพื้นที่ เช่น การศึกษาและการบริการสาธารณสุข โดยเมื่อเทียบกันแล้วการจัดการศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และผลกระทบในเชิงการจัดสรรทรัพยากรมีน้อยกว่า เนื่องจากการที่ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ได้ให้สิทธิกับเด็กทุกคนให้ได้รับการศึกษา และรูปแบบของการจัดการศึกษาในทางปฏิบัติมีความหลากหลาย สามารถจัดให้สอดคล้องกับความต้องการและความสามารถในการเข้าถึงของแต่ละกลุ่มได้ดีกว่า โดยรูปแบบของการจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานของแรงงานต่างด้าว ได้แก่ โรงเรียนของรัฐที่ได้รับการอุดหนุนต่อหัว โรงเรียนเอกชน ศูนย์การเรียนรู้ เป็นต้น แต่ปัญหาที่เป็นประเด็นสำคัญคือการที่แรงงานต่างด้าวนำบุตรหลานไปทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือครัวเรือนในด้านเศรษฐกิจ แต่จะนำมาซึ่งปัญหาในระยะยาวคือการขาดที่เด็กจะไม่ได้รับการศึกษาและอาจนำมาซึ่งปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมายของสถานประกอบการและการค้ามนุษย์ กรณีของระบบการให้บริการสาธารณสุข ควรให้ผู้ข้ามแดนมีการซื้อประกันสุขภาพตามระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เป็นการระดมงบประมาณและการจัดสรรสวัสดิการที่มีผลกระทบต่อประชาชนไทย

มุมมองทางสังคมที่เกี่ยวข้องคือการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติสามารถนำผู้ติดตามเข้ามาได้หรือไม่ และในลักษณะใด เนื่องจากกลุ่มผู้ติดตามมีโอกาสเสี่ยงที่จะเข้ามาใช้ทรัพยากรสวัสดิการต่าง ๆ ภายในประเทศ ดังนั้น การกำหนดเกณฑ์ และรูปแบบการคัดกรองผู้ติดตามจะช่วยให้รัฐสามารถบริหารจัดการสวัสดิการสังคมได้ดีมากขึ้น ตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์เกณฑ์รายได้เป็นพื้นฐานในการระบุถึงความสามารถของแรงงานข้ามชาติในการนำผู้ติดตามมาด้วย และรัฐควรมีการกำหนดมาตรการหรือค่าใช้จ่ายในการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาใช้ทรัพยากรด้านสวัสดิการในประเทศ เช่น การกำหนดระบบประกันสังคม การกำหนดระบบประกันสุขภาพของภาครัฐ ที่เป็นภาคบังคับให้แรงงานข้ามชาติเข้าร่วมเพื่อเป็นการลดภาระและสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดูแลแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

5. ปัจจัยด้านองค์กรหน่วยงานรัฐ

การดำเนินการของหน่วยงานรัฐควรมีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการด้านแรงงาน เพราะในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเด็นต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก การดำเนินการเพื่อให้เกิดการบูรณาการและเป็นเอกภาพเช่นนี้ได้ รัฐต้องมีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาพรวมที่ชัดเจน และมีหน่วยงานที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเป็นหน่วยงานหลักในด้านนโยบาย และมีหน่วยงานรองในการบริหารจัดการ การปฏิบัติการ เช่น กระทรวงแรงงาน เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กิริยา กุลกลการ. (2557). การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- กิริยา กุลกลการ, แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, และศุภชัย ศรีสุชาติ. (2558). การโครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนา นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียนเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและ สังคมไทย” เสนอต่อ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)
- สกันธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ. (2558). การจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เสนอต่อ เทศบาลนครแม่สอด

พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อค
253,255,255/10-11 ถนนพะเนียง แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100
โทร. 0-2281-2055, 0-2281-5089, 0-2281-4874 โทรสาร 0-2281-0723 E-mail : bkb_1969@yahoo.com

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายนคร	ศิลปอาชา	ปลัดกระทรวงแรงงาน
นายอารักษ์	พรหมณี	รองปลัดกระทรวงแรงงาน
นายบุญเลิศ	ธีระตระกูล	ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน
นางเพชรรัตน์	สินอวย	ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงาน
นางศิริลักษณ์	ฉกะนั้นท์	ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการแรงงาน รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน
นางณัฐชนน	ชัยถาวรพงศ์	ผู้อำนวยการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา แรงงานแห่งชาติ

คณะผู้จัดทำ

ดร.ศุภชัย	ศรีสุชาติ	รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร.แก้วขวัญ	ตั้งติพงศ์กุล	อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

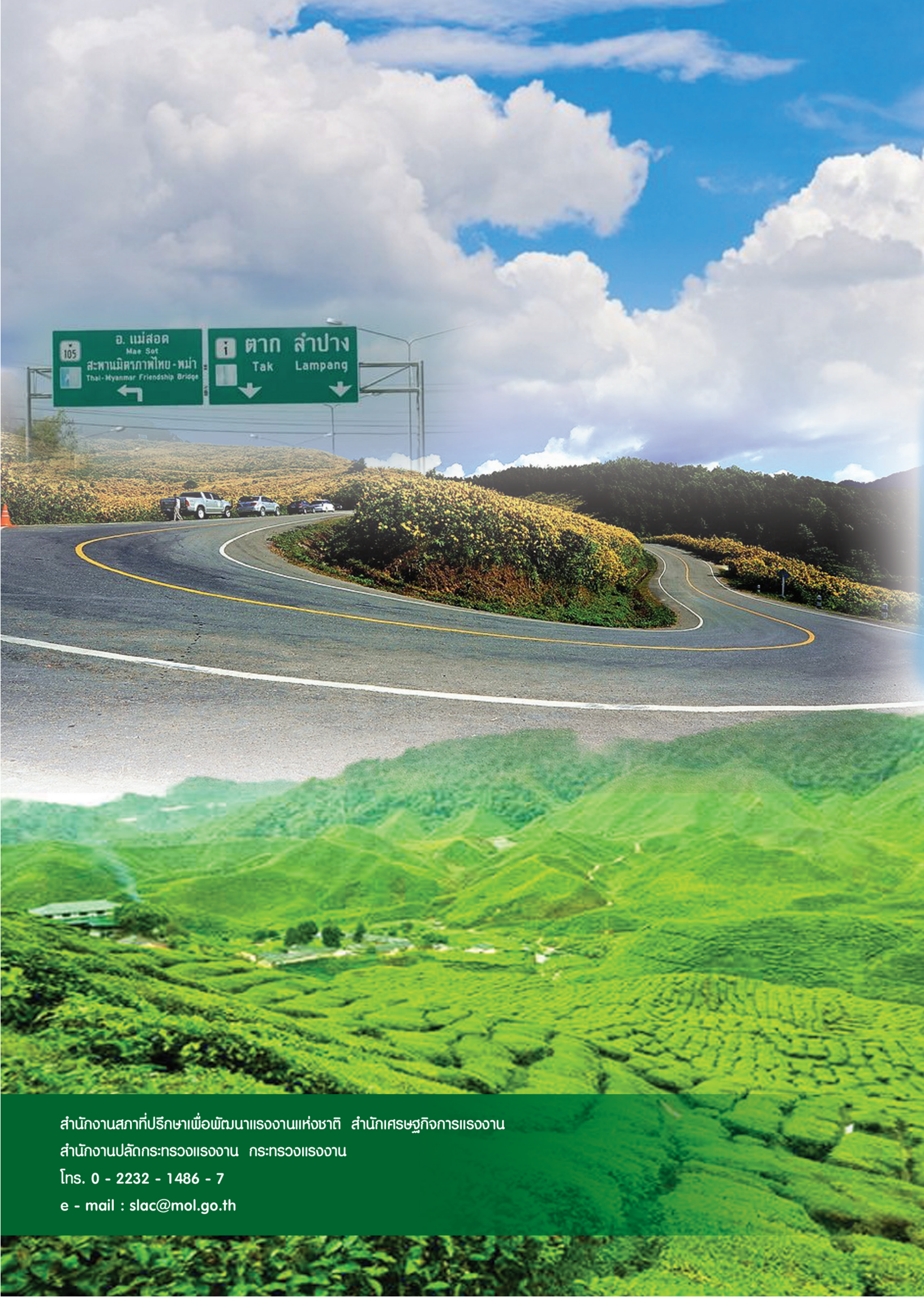
จัดทำโดย

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

โทร. 0 - 2232 - 1486 - 7

e-mail : slac@mol.go.th



105 อ. แม่สอ
Mae Sot
สะพานมิตรภาพไทย - พม่า
Thai-Myanmar Friendship Bridge
←

i ตาก ลำปาง
Tak Lampang
↓ ↓

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน
โทร. 0 - 2232 - 1486 - 7
e - mail : slac@mol.go.th