

การศึกษาความขาดแคลนแรงงาน ปี 2542 ใช้ข้อมูลจากการสำรวจของกรมการจัดหางาน เกี่ยวกับความต้องการ, การผ่อนผันและการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ในปี 2539, 2541 และต้นปี 2542 ผลการวิเคราะห์พบว่ารายชื่องาน 27 งาน ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่องกำหนดงานให้คนต่างด้าวทำได้ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของการจ้างงาน มีเพียง 13 งาน ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่งานดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานในกิจการมากกว่าที่เคยผ่อนผันแต่เดิม จึงควรผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวในงานกรรมกรเพียงงานเดียว

การวิเคราะห์ความขาดแคลนแรงงาน จากความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวน 355,050 คน มาทำงานใน 51 จังหวัด ใน 82 กิจการ ในปี 2542 ได้ใช้เกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นกิจการในงานกรรมกรที่มีความขาดแคลนจำนวนมากพอและเป็นความต้องการของจังหวัด นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เคยได้รับการผ่อนผันในปี 2541 ประกอบด้วย การวิเคราะห์ระบุว่าควรผ่อนผันให้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน 86,895 คน (คิดเป็นร้อยละ 24.47 ของความต้องการที่ระบุมา) ทั้งนี้กระทรวงแรงงานฯ ควรพิจารณาให้ทำงานใน 37 จังหวัด ใน 18 กิจการ เพราะเป็นกิจการที่มีความขาดแคลนอย่างแท้จริงและอยู่ในพื้นที่ที่สมควรได้รับการผ่อนผัน

จังหวัดที่เสนอให้ได้รับการผ่อนผัน คือ จังหวัดชายแดน 10 จังหวัด ได้แก่ 1) ระนอง 2) ตาก 3) เชียงราย 4) เชียงใหม่ 5) แม่ฮ่องสอน 6) ราชบุรี 7) กาญจนบุรี 8) ตราด 9) จันทบุรี และ 10) นครพนม จังหวัดประมงทะเล 18 จังหวัด ได้แก่ 1) กระบี่ 2) ชลบุรี 3) ฉะเชิงเทรา 4) ชุมพร 5) ตรัง 6) นครศรีธรรมราช 7) ประจวบคีรีขันธ์ 8) ปัตตานี 9) พังงา 10) เพชรบุรี 11) ภูเก็ต 12) ระยอง 13) สมุทรปราการ 14) สมุทรสาคร 15) สมุทรสงคราม 16) สุราษฎร์ธานี 17) สงขลา และ 18) สตูล จังหวัดที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด ได้แก่ 1) สระบุรี 2) กำแพงเพชร 3) นครปฐม 4) สุพรรณบุรี 5) ลำพูน 6) ชัยนาท 7) นครสวรรค์ 8) กรุงเทพมหานคร และ 9) ปทุมธานี

กิจการที่เสนอให้ผ่อนผัน 18 กิจการ คือ 1) ประมงทะเล 2) ต่อเนื่องจากประมงทะเล 3) สอนยางพารา 4) คานเรือ 5) โรงงานปลาป่น 6) ก่อสร้าง 7) พืชไร่ สวนกาแฟ 8) ไร่อ้อย 9) สวนผักและผลไม้ 10) โรงงานทำอิฐ 11) เหมืองแร่และเหมืองหิน 12) โรงสีข้าว 13) เลี้ยงหมู 14) โรงงานทำโอ่ง/เครื่องเคลือบดินเผา 15) สวนปาล์ม 16) เลี้ยงกุ้ง 17) ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และ 18) เก็บสินค้าในโกดัง

ผลการวิเคราะห์ที่ได้เสนอแนะว่าจังหวัดใดควรได้รับการเสนอให้ผ่อนผันในกิจการใดและจำนวนเท่าใด (ดูได้จากเอกสารแนบท้ายในภาคผนวก ข.) และพบว่า จังหวัดที่ได้รับการเสนอให้ผ่อนผันว่าจ้างแรงงานต่างด้าวได้จำนวนมากเป็นจังหวัดที่ระบุความต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการที่อยู่ในข่ายได้รับการผ่อนผันเป็นส่วนใหญ่ ส่วนจังหวัดที่ได้รับการเสนอให้ผ่อนผันน้อย เป็นจังหวัดที่ระบุกิจการไม่อยู่ในข่ายได้รับการผ่อนผัน

เมื่อวิเคราะห์ความขาดแคลนเป็นรายกิจการพบว่า กิจการที่มีความขาดแคลนสูงสุด 5 กิจการ คือ กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องประมงทะเล กิจการก่อสร้าง กิจการสวนยางพารา และกิจการสวนผักผลไม้ สำหรับกิจการ 5 กิจการที่เคยผ่อนผันและอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้แรงงานไทยทำ คือ สวนยางพารา,

โรงสีข้าว, เลี้ยงหมู, ไร่อ้อยและขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ได้พบว่ามี ความขาดแคลนชัดเจนในกิจการสวนยางพาราดังกล่าว มาแล้ว แต่ความขาดแคลนของกิจการอื่นๆ ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีผลการปรับปรุงกระบวนการผลิตตามที่รัฐบาล ได้กำหนดไว้จึงพิจารณาเป็นรายจังหวัดเท่านั้น

การวิเคราะห์ครั้งนี้ไม่พบตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการทำนายความต้องการแรงงานต่างด้าวในแต่ละจังหวัด คงระบุได้เพียงว่าจำนวนคนเกิดในจังหวัดและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดมีความสัมพันธ์กับความต้องการแรงงาน ต่างด้าว ในระดับปานกลางในทิศทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรพิจารณาผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวปี 2542 ใน 37 จังหวัด เฉพาะงานกรรมกรใน 18 กิจการตาม ที่ระบุไว้ข้างต้น (จำนวนผ่อนผันสำหรับแต่ละกิจการ แต่ละจังหวัด ดูจากเอกสารในภาคผนวก ข. และ ค.)
2. จังหวัดต่อไปนี้มีปัญหาในการพิจารณาเสนอให้ผ่อนผันตามเกณฑ์การวิเคราะห์ จึงควรมีการพิจารณาตาม ความเหมาะสม คือ
 - จังหวัดสมุทรสาคร ได้รับการเสนอให้ผ่อนผันในกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล จำนวนถึง 13,063 คน ทำให้ เป็นจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันสูงสุด
 - จังหวัดสงขลา ไม่ได้รับการเสนอให้ผ่อนผันในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล จาก การระบุความต้องการจำนวน 12,500 คน และ 1,000 คน ตามลำดับ
 - จังหวัดตรัง ได้รับการเสนอให้ผ่อนผันในกิจการประมงทะเลเพียง 656 คน จากการระบุความต้องการ 6,650 คน
 - จังหวัดระนอง ได้รับการเสนอให้ผ่อนผันในกิจการประมงทะเล จำนวน 2,054 คน จากการระบุความต้องการ 8,214 คน
 - จังหวัดสมุทรสงคราม ได้รับการเสนอให้ผ่อนผันในกิจการประมงทะเลเพียง 267 คน จากการระบุความต้องการ 8,000 คน
3. ควรตัดรายชื่อจังหวัดที่ขอผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนน้อยกว่า 100 คน และจังหวัดที่มีความ ต้องการแรงงานในกิจการเดียว เพราะไม่คุ้มกับการดำเนินการจดทะเบียนผ่อนผันและการดูแลติดตาม
4. ควรศึกษาความเป็นไปได้ของการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานแบบเข้ามาเย็นกลับในบริเวณชายแดน โดย พิจารณาประเภทกิจการที่เหมาะสมกับลักษณะการเดินทางแบบนี้ เพื่อตัดปัญหาบางประการเกี่ยวกับการดูแลบริหาร แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และควรพิจารณาใช้มาตรการในลักษณะนี้ในพื้นที่ระดับอำเภอ ไม่ใช่ระดับจังหวัด เพราะจังหวัดชายแดนมีอำเภอที่ติดชายแดนบางอำเภอเท่านั้น การผ่อนผันในลักษณะนี้จึงไม่รวมไปถึงอำเภอที่ไม่ใช่ เขตชายแดน
5. การผ่อนผันการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต 5 กิจการ ได้แก่ สวนยางพารา ไร่อ้อย โรงสีข้าว เลี้ยงหมู และขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ควรกำหนดระยะเวลาผ่อนผันเป็น 2 ช่วง ช่วงละ 6

เดือนโดยให้มีการศึกษาติดตามผลการปรับปรุงกระบวนการผลิตภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2543 หากไม่ได้รับการปรับปรุงควรทบทวนการผ่อนผันในช่วงหลัง

6. การจดทะเบียนผ่อนผันครั้งใหม่ควรผ่อนผันไม่เกิน 1 ปี มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะลายนิ้วมือและภาพถ่ายลงบนคอมพิวเตอร์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการจัดทำระบบข้อมูลสำหรับการบริหารและการติดตามแรงงานต่างด้าวของทุกฝ่ายได้แก่ ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายต่างประเทศ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายอุตสาหกรรม ฝ่ายเกษตรกรรม และฝ่ายกระบวนการยุติธรรม (ในกรณีเกิดคดีอาชญากรรม) การลงทุนในเรื่องนี้จะมีผลตอบแทนที่สำคัญยิ่งในระยะยาว แม้ต้นทุนจะสูงเมื่อเริ่มดำเนินการก็ตาม หนึ่งควรจัดเตรียมบุคลากรทุกฝ่ายสำหรับการจดทะเบียนผ่อนผันครั้งใหม่ให้เพียงพอในพื้นที่ที่มีความต้องการสูง

7. ในการสำรวจความต้องการแรงงานต่างด้าวในอนาคต ควรจัดทำแบบฟอร์มที่มีรายชื่อกิจการตามที่รัฐพิจารณาว่าอยู่ในข่ายอาจผ่อนผันเท่านั้น ไม่ควรทำการสำรวจแบบเปิดกว้างให้ผู้ประกอบการระบุความต้องการกิจการใดก็ได้ เพราะการจ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานทดแทนแรงงานท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขพิเศษ ไม่ใช่เงื่อนไขเดียวกับการหาแรงงานจากที่อื่นมาทดแทนแรงงานท้องถิ่น จึงมีมิติด้านความมั่นคง สังคม และเศรษฐกิจที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ

8. รัฐควรกำหนดพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมแต่ละประเภทให้ชัดเจนเพื่อจะได้นำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ความขาดแคลน เช่น การตั้งโรงงานทอผ้า ตัดเย็บเสื้อผ้าในพื้นที่ชายแดน เป็นงานที่ตั้งในพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมตามนโยบายของประเทศหรือไม่

9. กิจการที่มีความซ้ำซ้อนกัน เช่น กิจการ สวนกาแป่ กิจการไร่ฮ้อย กับกิจการไร่มัน กาแป่ ฮ้อย ข้าวโพด ควรยุบรวมเข้าด้วยกัน แต่ยังคงระบุว่ากิจการย่อยใดเป็นกิจการที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อจ้างคนงานไทยต่อไป

10. นโยบายการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว ไม่ควรผันผวนไปตามสถานการณ์ทางการเมืองแต่ควรยึดแนวทางจากข้อมูลที่มีการศึกษาและการวิเคราะห์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง