



การศึกษาวិเคราะห์นโยบาย
แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หนีเข้าเมือง ปี 2544

โดย

นางสาวสงศรี บุญบา

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 บก.

ผลงานเสนอขอประเมินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ขช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



112.056
81430
2346

ข้อมูลกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05482

การศึกษาวิเคราะห์นโยบาย

ผู้ขอประเมิน

นางสาวสงศรี บุญบา

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

ผลงานหมายเลข 1

ชื่อเรื่อง

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหา
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544

ลักษณะ

งานวิเคราะห์นโยบาย

บทคัดย่อ

การศึกษาวิเคราะห์ นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา นโยบายและแนวทางในการจัดระบบ และแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว ที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย แนวทางใหม่ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวทางเดิม ที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 หลายประการ

จากการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้ นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการที่มีการจ้างระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานอยู่แล้ว รวมทั้งระงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองมารับจ้างทำงานทั่วไป ได้มารายงานตัวเพื่อเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการของรัฐมากที่สุด เพื่อรัฐบาลจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการรายงานตัวครั้งนี้ มาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาระงงานในระยะกลาง และระยะยาวต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าว การกำหนดวิธีการในการขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาตทำงานจึงมีความยืดหยุ่น สะดวก รวดเร็ว และไม่ยุ่งยาก โดยเปิดโอกาสให้ระงงานต่างด้าว ที่ทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อน วันที่ 28 สิงหาคม 2544 (วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบาย) มาขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้ทุกจังหวัด และทุกประเภทกิจการ มีการลดเวลาและขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนจากเดิมที่นายจ้างต้องพาระงงานต่างด้าวฯ ไปรายงานตัวกับฝ่ายปกครองที่อำเภอ ไปทำเรื่องประกันตัวที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง ไปตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาล และไปขอใบอนุญาตทำงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ก็เปลี่ยนมาเป็นการดำเนินการที่กรมการจัดหางาน หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด เพียงจุดเดียว

นอกจากนี้ นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ยังส่งผลดีต่อทั้งประเทศไทย และตัวระงงานต่างด้าวฯเอง กล่าวคือ ระงงานต่างด้าวฯ ได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับเรื่องการรักษาพยาบาล เพราะได้จ่ายค่าประกันสุขภาพไว้รายละ 1,200 บาท รัฐบาลก็สามารถให้การรักษามุคคละเหล่านี้ โดยไม่ต้องเสียบประมาณของประเทศ ซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชนคนไทย นอกจากนี้ ยังสามารถควบคุมและป้องกันโรคระบาด / โรคติดต่อร้ายแรงได้ง่ายขึ้น ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการผลักดันหรือส่งกลับระงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในระยะที่ผ่านมารัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย แต่่นโยบายปี 2544 นี้ กำหนดให้ผู้มารายงานตัวขึ้นทะเบียน ต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไว้ รายละ 1,000 บาท

ซึ่งนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินที่สามารถเบิกมาเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานเหล่านี้กลับไปประเทศต้นทางได้ ถ้ามีการเลิกจ้างหรือแรงงานเหล่านี้ไม่ต้องการทำงานต่อไป และประสงค์จะเดินทางกลับประเทศของตน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในเรื่องการผลักดัน และส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้คล่องตัวขึ้น

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ นโยบายดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ แต่ก็มีข้อเสียในแง่ที่อาจจะเป็นการลดโอกาสมีงานทำของแรงงานไทยในบางประเภทกิจการ ที่ยังไม่ถึงขั้นวิกฤต คือ ยังมีแรงงานไทยที่ทำได้และต้องการทำ ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลต้องทำการศึกษาวิจัยให้แน่ชัด ถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว ในแต่ละประเภทกิจการ และพิจารณาลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในกิจการนั้นๆลง รวมทั้งกำหนดวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมายต่อไป

คำนำ

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งในขณะที่ยังนโยบายการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็เป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางประเภทกิจการได้ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศและประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจควบคู่กันไป แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมายังไม่สามารถหามาตรการที่เอื้อประโยชน์ และเกิดความสมดุลทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศได้

การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ในช่วง 6 เดือนแรก เป็นการมุ่งเน้นให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ได้มาแสดงตนต่อทางราชการให้มากที่สุด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาในอนาคต ทำให้เห็นนโยบายปี 2544 มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และมีเงื่อนไขที่แตกต่างจากการกำหนดนโยบายในปีที่ผ่านมา

ด้วยเหตุที่ผู้ศึกษาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 จึงได้ศึกษาวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงที่มาของนโยบาย ผลการดำเนินการ ข้อแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการในระยะต่อไป

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษานี้วิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำผลการศึกษานี้วิเคราะห์ไปประกอบการพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือเพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนเป็นเอกสารอ้างอิงของบุคคลผู้สนใจโดยทั่วไป

สงศรี บุญญา

พฤศจิกายน 2544

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	
คำนำ	
สารบัญ	(1)
สารบัญแผนภูมิและตาราง	(3)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ปรัชญาการณ้และความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา	3
1.5 วิธีการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะหรือนโยบายสังคม	5
2.2 ขั้นตอนนโยบาย	6
2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ	8
2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23
บทที่ 3 นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	
3.1 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535	28
3.2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มีนาคม 2536	31
3.3 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 มิถุนายน 2539	36
3.4 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กรกฎาคม 2539	39
3.5 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 กรกฎาคม 2539	40
3.6 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 สิงหาคม 2539	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.7 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤษภาคม 9 มิถุนายน และ 21 กรกฎาคม 2541	43
3.8 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 สิงหาคม และ 2 พฤศจิกายน 2542	47
3.9 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 สิงหาคม และ 28 พฤศจิกายน 2543	52
บทที่ 4 บทวิเคราะห์	
4.1 นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติ คณะรัฐมนตรี ปี 2544	56
4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทำให้การดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมา ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์	60
4.3 ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544	62
4.4 ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544	65
4.5 ข้อดี ข้อเสีย ของนโยบายปี 2544	72
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการศึกษา	77
5.2 ข้อเสนอแนะ	82
บรรณานุกรม	86
ภาคผนวก	90

สารบัญแผนภูมิและตาราง

		หน้า
แผนภูมิ	กรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544	3
ตารางที่ 4.1	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนจำแนกรายปี	67
ตารางที่ 4.2	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนปี 2544 จำแนกตามสัญชาติและเพศ	67
ตารางที่ 4.3	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 จำแนกตามประเภทกิจการ	68
ตารางที่ 4.4	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 ในจังหวัด 10 อันดับแรก	68
ตารางที่ 4.5	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 จำแนกรายภาค	69
ตารางที่ 4.7	จำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544	70