



โดย

นางสาวสังศรี บุญบา

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 บก.

ผลงานเสนอขอประเมินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ขช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



ว.2.056

พ.430

2544

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



05795

การศึกษาวินิจฉัยนโยบาย

ผู้ขอประเมิน

นางสาวสงศรี บุญบา

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

ผลงานหมายเลข 1

ชื่อเรื่อง

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหา
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544

ลักษณะ

งานวิเคราะห์นโยบาย

๗ 12.05.๖

๑๕๖๓
เลขเรียกหนังสือ.....๒๕๔๔.....
เลขทะเบียน.....๕๗๙๕.....
วันที่..... 3 6 เม.ย. 2545.....

บทคัดย่อ

การศึกษาวិเคราะห์ นโยบายแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางในการจัดระบบและแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยแนวทางใหม่ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวทางเดิมที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 หลายประการ

จากการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ นายจ้าง / เจ้าของสถานประกอบการที่มีการจ้างระงาณต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานอยู่แล้ว รวมทั้งระงาณต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเมืองมารับจ้างทำงานทั่วไป ได้มารายงานตัวเพื่อเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการของรัฐมากที่สุด เพื่อรัฐบาลจะได้ นำข้อมูลที่ได้จากการรายงานตัวครั้งนี้ มาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวในระยะกลางและระยะยาวต่อไป ด้วยเหตุผลดังกล่าว การกำหนดวิธีการในการขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงานจึงมีความซับซ้อน สะดวก รวดเร็ว และไม่ยุ่งยาก โดยเปิดโอกาสให้ระงาณต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อน วันที่ 28 สิงหาคม 2544 (วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบาย) มาขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้ทุกจังหวัดและทุกประเภทกิจการ มีการลดเวลาและขั้นตอนในการขึ้นทะเบียน จากเดิมที่นายจ้างต้องพาระงาณต่างด้าวฯ ไปรายงานตัวกับฝ่ายปกครองที่อำเภอ ไปทำเรื่องประกันตัวที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง ไปตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาล และไปขอใบอนุญาตทำงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ก็เปลี่ยนมาเป็นการดำเนินการที่กรมการอุตสาหกรรม หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพียงจุดเดียว

นอกจากนี้ นโยบายแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ยังส่งผลดีต่อทั้งประเทศไทยและตัวระงาณต่างด้าวฯ เอง กล่าวคือ ระงาณต่างด้าวฯ ได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับเรื่องการรักษาพยาบาล เพราะได้จ่ายค่าประกันสุขภาพไว้รายละ 1,200 บาท รัฐบาลก็สามารถให้การรักษาบุคคลเหล่านี้โดยไม่ต้องเสียงบประมาณของประเทศซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชนคนไทย นอกจากนี้ยัง

สามารถควบคุมและป้องกันโรคระบาด/โรคติดต่อร้ายแรงได้ง่ายขึ้น ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการผลักดันหรือส่งกลับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในระยะที่ผ่านมารัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย แต่ในนโยบายในปี 2544 นี้ กำหนดให้ผู้มีรายงานตัวขึ้นทะเบียนต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไว้รายละเอียด ซึ่งนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินที่สามารถเบิกมาเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานเหล่านี้กลับไปประเทศต้นทางได้ ถ้ามีการเลิกจ้างหรือแรงงานเหล่านี้ไม่ต้องการทำงานต่อไปและประสงค์จะเดินทางกลับประเทศของตน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในเรื่องการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้คล่องตัวขึ้น

ผู้ศึกษามีความเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ แต่ก็มีข้อเสียในแง่ที่อาจจะเป็นการลดโอกาสการมีงานทำของแรงงานไทยในบางกิจการที่ยังไม่ถึงขั้นวิกฤต คือยังมีแรงงานไทยที่ทำได้และต้องการทำ ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลต้องทำการศึกษาวิจัยให้แน่ชัด ถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการ และพิจารณาลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในกิจการนั้น ๆ ลง รวมทั้งกำหนดวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายต่อไป

คำนำ

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

การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2544 ในช่วง 6 เดือนแรก เป็นการมุ่งเน้นให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ได้มาแสดงตนต่อทางราชการให้มากที่สุด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาในอนาคต ทำให้ในนโยบายปี 2544 มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และมีเงื่อนไขที่แตกต่างจากการกำหนดนโยบายในปีที่ผ่านมา

ด้วยเหตุที่ผู้ศึกษาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 จึงได้ศึกษาวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงที่มาของนโยบาย ผลการดำเนินการ ข้อแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการในระยะต่อไป

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษานี้จะช่วยให้ทราบถึงที่มาของนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำผลการศึกษานี้ไปประกอบการพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือเพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนเป็นเอกสารอ้างอิงของบุคคลผู้สนใจโดยทั่วไป

สงศรี บุญบา

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 นโยบายแก้ไขปัญหามรณงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง		
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 นโยบายแก้ไขปัญหาระงาต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองตามมติ คณะรัฐมนตรี ปี 2544	56
✓ 4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทำให้การดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมา ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์	60
✓ 4.3 ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาระงาต่างตัวหลบหนี เข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544	62
✓ 4.4 ผลการจดทะเบียนระงาต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง 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