บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration) เกิดขึ้นมานานหลายทศวรรตแล้ว เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานเพื่อผลิตสินค้าและบริการในบางประเทศ ในยุคโลกาภิวัตน์และการเปิดการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานยิ่งมีความท้าทายและทวีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่ายุคใดๆ เพราะเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อการมีงานทำของผู้คนจำนวนมาก ซึ่งได้นำเอาทักษะฝีมือ วัฒนธรรม ประเพณี ครอบครัว ประวัติศาสตร์ และความหวังให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในทุกภูมิภาค และเป็นกระแสที่ยากจะควบคุมได้ อันเป็นผลมาจากการข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เคยมีในการควบคุมหรือแทรกแซงการเคลื่อนย้ายแรงงานลดน้อยลง มีทั้งปัจจัยดึงและผลักดันของอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงาน ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ตลอดจนการปฏิวัติทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร ล้วนมีผลทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ยิ่งขยายตัวกว้างขวางขึ้น และเป็นแนวโน้มที่จะเป็นการเคลื่อนย้ายเสรีมากขึ้นทุกที

แนวโน้มสภาวการณ์ดังกล่าว ได้ส่งผลอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนภาวะการมีงานทำของประชาชน หลาย ๆ ประเทศในโลก รวมทั้งประเทศมาเลเซีย และไทย ได้กลายเป็นประเทศส่งออกแรงงานหรือประเทศต้นทางของการอพยพเคลื่อนย้ายเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ก็เป็นประเทศเจ้าบ้านหรือประเทศที่รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน นอกจากนั้น ยังกลายเป็นประเทศที่เป็นเส้นทางผ่านของแรงงานต่างชาติเพื่อไปทำงานในประเทศอื่นด้วย กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ กลายเป็นปรากฏการณ์ที่ยากจะมีสิ่งใดขัดขวาง และก่อผลกระทบต่อเศรษฐกิจของทั้งประเทศที่รับและส่งแรงงาน กล่าวได้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวได้ก่อประโยชน์เกื้อกูลด้านเศรษฐกิจแก่บางประเทศเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันก็อาจมีผลกระทบในทางลบต่อบางประเทศด้วยเช่นกัน

ในฐานะที่เป็นประเทศส่งออกแรงงาน ผลดีที่ได้รับ นอกจากจะเป็นการลดปัญหาการว่างงานภายในประเทศแล้ว ยังเป็นการนำเงินตราต่างประเทศ เทคนิค และประสบการณ์ เข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม รัฐบาลไทยให้การสนับสนุนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ เพื่อการมีงานทำของคนไทย และขณะเดียวกันก็ต้องการให้แรงงานไทยได้รับการปฏิบัติภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายของประเทศที่เข้าไปทำงานโดยยุติธรรมเยี่ยงคนชาตินั้น ๆ สำหรับตัวแรงงานไทยเอง ก็จ ะได้รับทั้งรายได้และการพัฒนาทักษะฝีมือ ตลอดจนมีประสบการณ์การทำงานในต่างประเทศมากขึ้น จึงกลายเป็นค่านิยมของแรงงานไทยที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศเพื่อแสวงหาโอกาสเหล่านี้

นอกจากผลกระทบทางเศรษฐกิจแล้ว ยังได้เกิดผลกระทบทางสังคมติดตามมาด้วย เพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ เกิดขึ้นหลากหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นการเคลื่อนย้ายแบบปกติและไม่ปกติ (Regular and Irregular Migration) ซึ่งในประการหลังนั้น มักก่อให้เกิดเป็นปัญหาขึ้นหากแรงงานถูกหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบ ถูกเก็บค่านายหน้าหรือค่าหัวสูงมากจนทำให้รายได้ที่ได้รับจากการทำงานในต่างประเทศ ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เสียไป ขาดหลักประกันและการคุ้มครองในการทำงานจนกระทั่งเกิดการละเมิดสิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงมากน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ

ในทางกลับกัน ในฐานะที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานจากประเทศอื่น ผลที่เกิดขึ้น นอกจากมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนแล้ว ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่ง คือ ผลกระทบทางสังคม ปัญหาสุขภาพอนามัย และปัญหาอาชญากรรม บางครั้งร้ายแรงถึงขนาดกระทบถึงระดับความมั่นคงของประเทศ ประเทศผู้รับแรงงานเหล่านี้ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อย่างสมดุล เพื่อควบคุมปริมาณแรงงานต่างชาติไว้ไม่ให้เสรีมากจนแย่งงานคนในชาติ และส่งผลกระทบถึงภาวะเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของประเทศโดยรวม

รัฐบาลไทยในยุคปัจจุบันได้กำหนดยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมรับการเคลื่อนย้ายคนโดยเสรี (Free Flow of People) ของไทยในมิติโลกาภิวัฒน์ โดยใช้กระแสโลกาภิวัฒน์ให้เป็นประโยชน์กับคนไทยให้มากที่สุด ที่ผ่านมารัฐบาลไทยสนับสนุนให้ส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็ต้องการให้แรงงานไทยได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายของประเทศที่เข้าไปทำงาน ให้เท่าเทียมกับคนในชาติ เช่นเดียวกับแรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ก็ย่อมมุ่งหวังที่จะได้รับการดูแลและคุ้มครองภายใต้กฎหมายไทย การยอมรับแรงงานต่างชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยว่ามีความจำเป็นและส่งผลต่อภาวะการจ้างงานและภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นแรงงานที่สมควรได้รับการดูแลและการคุ้มครองสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานภายใต้กฎหมายไทย ก็เป็นสิ่งจำเป็นด้วยเช่นกัน การยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการละเมิดสิทธิแรงงานเหล่านี้ อาจทำให้ประเทศไทยถูกโจมตีในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งในอนาคตอาจส่งผลต่อการถูกกีดกันหรือการต่อต้านสินค้าที่ผลิตจากไทย โดยเฉพาะการใช้แรงงานต่างชาติในการผลิตเพื่อการส่งออก นอกจากนั้น ยังมีผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศอีกด้วย

ในทศวรรษที่ผ่านมาเมื่อมีการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้รับการสอบถามถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานของคนงานเหล่านี้ และต้องจัดทำรายงานเพื่อชี้แจงข้อสอบถามแก่องค์การสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานอพยพ ยิ่งกว่านั้น การที่ประเทศไทยกลายเป็นประเทศส่งออก-รับเข้าและเป็นทางผ่านของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งสิ่งที่ตามมาคือการแสวงหา

ผลประโยชน์และเป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่ดำเนินกับแรงงานอพยพระหว่างประเทศเหล่านี้ ประเทศไทยต้องถูกสหรัฐอเมริกาจัดอันดับการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ไว้ที่ระดับสอง ซึ่งถือว่าเป็นลำดับของประเทศที่มีความพยายามแก้ปัญหา แต่ก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งเป็นองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติที่รับผิดชอบด้านแรงงาน ภายใต้หลักการของปฏิญญาฟิลาเดลเฟียปี พ.ศ. 2487 ที่ว่า "แรงงานมิใช่สินค้า" จึงมิใช่สิ่งที่จะนำมาซื้อขาย ได้ตรามาตรฐานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาให้ประเทศสมาชิกรับรอง และถือปฏิบัติ โดยเน้นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานในการไม่เลือกปฏิบัติต่อคนงานไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ ศาสนา สีผิวใด ฯลฯ สำหรับอนุสัญญาของ ILO ที่ให้การคุ้มครองแก่คนงานอพยพนั้น ที่สำคัญได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการมีงานทำ (แก้ไข) พ.ศ. 2492 และอนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพแรงงานในสภาพที่ถูกกดขี่ข่มเหง และการส่งเสริมโอกาส และการปฏิบัติที่เท่ากันต่อคนงานอพยพ พ.ศ. 2518 ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาสาระของอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับ ได้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 29 87 98 100 105 111 138 และ 182 ที่ว่าด้วยเรื่องของเสรีภาพในการสมาคม การขจัดแรงงานบังคับและแรงงานเด็ก การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นอนุสัญญาหลักในหมวดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอีกด้วย

นอกจากอนุสัญญาของ ILO แล้ว องค์การสหประชาชาติยังให้ความสำคัญเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานอพยพและสิทธิของแรงงานอพยพ จึงได้มีการตราอนุสัญญาให้ความคุ้มครองแก่คนงานอพยพเป็นการเฉพาะในปี พ.ศ. 2533 ด้วย

ด้วยเหตุที่ต้องยอมรับถึงความจำเป็นด้านเศรษฐกิจในการจ้างงานแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านและความจำเป็นที่แรงงานไทยจะได้รับประโยชน์จากการออกไปทำงานต่างประเทศ ดังนั้น จึงควรจะได้มีการศึกษาถึงมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลในเรื่องของสิทธิของแรงงานต่างชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะมีการศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานอพยพที่เข้ามาทำงานในประเทศ และสิ่งที่ประเทศไทยควรดำเนินการต่อไปด้วย

เมื่อไม่สามารถลดกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และมีองค์การระหว่างประเทศคอยควบคุมอยู่ ประเทศต่าง ๆ มีการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการควบคุมดูแลแรงงานต่างชาติไม่เหมือนกัน ประเทศมาเลเซียในฐานะที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านกับไทย ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เป็นสมาชิกองค์การ ILO เช่นเดียวกับไทย และเป็นประเทศที่มีสถานะเป็นทั้งประเทศผู้รับและส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศเหมือนกัน มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างกันมากนัก

การศึกษาเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซียในครั้งนี้ นอกจากเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับแรงงานไทยที่เดินทางเข้าไปทำงานที่มาเลเซียแล้ว ยังเป็นการศึกษาเพื่อเรียนรู้ประสบการณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายนี้อย่างได้ผล เพื่อนำประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ตลอดจนกำหนดแนวทางบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อได้รับทราบความเป็นมา สภาวการณ์ และเหตุผลเบื้องหลังการกำหนดนโยบายมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศมาเลเซียนำมาใช้ในการควบคุมแรงงานต่างชาติ

1.2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแรงงานไทยที่เดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย นำไปสู่การหาแนวทางช่วยเหลือ และลู่ทางในการขยายตลาดแรงงานในประเทศมาเลเซียต่อไป

1.2.3 เพื่อนำประสบการณ์ของประเทศมาเลเซีย มาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายและมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.3 วิธีการศึกษา

1.3.1 ศึกษาความเป็นมา สภาวการณ์ เหตุผลเบื้องหลังในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนรูปแบบต่าง ๆ ที่ประเทศมาเลเซียนำมาใช้ในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ จากเอกสาร ตำรา ข้อมูล เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย บทความ เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง และบทสัมภาษณ์ทางสื่อมวลชน

1.3.2 ประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ปรึกษา (ฝ่ายแรงงาน) สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย ทำให้มีโอกาสได้เรียนรู้ รับทราบความเป็นมา ติดตาม วิเคราะห์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะทูตจากประเทศต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นายจ้าง เอเยนต์ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ของประเทศมาเลเซีย

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย ประมวล และนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณา (Descriptive Research) จากข้อมูลที่มีในเอกสาร ตำรา ข้อมูล เอกสารทางวิชาการ บทความ เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง และบทสัมภาษณ์ทางสื่อมวลชน ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้รับทราบนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศเพื่อนบ้านอันจะมีผลกระทบต่อแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

1.5.2 เพื่อกำหนดแนวทางให้การคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซียตลอดจนลู่ทางในการขยายตลาดแรงงานไทยในประเทศมาเลเซีย

1.5.3 ประเทศไทยสามารถนำประสบการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศไทยต่อไป

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

การศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย ได้นำนิยาม แนวความคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ มาเป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น (Migration)

การย้ายถิ่น (Migration) คือ การย้ายออกจากเขตพื้นที่หนึ่งเข้าสู่เขตพื้นที่หนึ่ง หรือย้ายออกจากท้องถิ่นต้นทางเข้าสู่ท้องถิ่นปลายทาง การย้ายถิ่น แบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท[1] ดังนี้

2.1.1 การแบ่งโดยระยะเวลา

- การย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) หมายถึง การย้ายถิ่นของผู้ประกอบการทางการเกษตร ที่ย้ายไปทำงานที่อื่นชั่วคราวในช่วงฤดูว่างงาน ซึ่งจะไปทำงานในเมืองอื่นๆ ก่อน และกลับมายังท้องถิ่นเดิมของตนเองในปีเดียวกัน เมื่อฤดูกาลเกษตรกรรมของตนมาถึง
- การย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration)ได้แก่ การย้ายถิ่นตามฤดูกาล เป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว อาจจะนานกว่า 1 ปี หรือ 2 ปี ก็ได้
- การย้ายถิ่นถาวร (Permanent Migration) โดยปกติแล้วจะพบว่าการย้ายถิ่นชั่วคราวจะกลายเป็นการย้ายถิ่นถาวร เหตุเพราะการย้ายถิ่นถาวรเป็นการไปตั้งถิ่นฐาน ที่สืบเนื่องมาจากการมีอาชีพที่มั่นคงและดีกว่าท้องถิ่นต้นทาง

2.1.2 การแบ่งโดยสถานที่

- การแบ่งโดยใช้เขตการปกครอง ได้แก่ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) คือการย้ายจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง ได้แก่ การย้ายไปทำงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อาจเป็น 1-2 ปี ก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีการย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration) คือ การย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดภายในประเทศ หรือภายในเขตเมืองของประเทศ
- การแบ่งโดยใช้ลักษณะของความเป็นเขตเมือง ได้แก่ การย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง การย้ายถิ่นจากชนบทหนึ่งไปอีกชนบทหนึ่ง การย้ายถิ่นระหว่างเมือง และการย้ายถิ่นจากเมืองสู่ชนบท

---

[1] ไพบูลย์สิริ สารพุทธิ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานประเทศมาเลเซีย ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน พ.ศ. 2546 หน้า 8-9

2.1.3 <u>การแบ่งโดยแยกตามปัจจัย</u>

- การย้ายถิ่นอันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่การย้ายถิ่นเพื่อหางานทำ การย้ายถิ่นเพราะขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินเพาะปลูก รวมทั้งการย้ายถิ่นตามฤดูกาล
- การย้ายถิ่นเพราะสาเหตุมาจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด การย้ายถิ่นเพราะปัจจัยผลักดัน (push factor) คือการย้ายถิ่นเนื่องจากสิ่งผลักดันต่าง ๆ ในถิ่นที่อยู่เดิมซึ่งอาจเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น การไม่มีงานทำ ไม่มีที่ดินทำกิน หรือปัจจัยต่าง ๆ ทางสังคม คือ ไม่มีโอกาสในการศึกษาหรือโอกาสในการติดต่อคมนาคม ส่วนปัจจัยดึงดูด (pull factor) ได้แก่ การย้ายถิ่นที่เกิดจากแรงจูงใจจากสิ่งที่ดึงามต่าง ๆ ในที่แห่งใหม่ เช่น การหางานทำได้ง่าย ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น หรือ โอกาสทางการศึกษาต่อ เป็นต้น

2.1.4 <u>การแบ่งโดยลักษณะการย้าย</u>

เป็นการย้ายถิ่นที่เรียกชื่อตามลักษณะการย้ายถิ่น เช่น การย้ายถิ่นโดยลำพัง การย้ายถิ่นทั้งครอบครัว การย้ายถิ่นตามขั้นตอน ได้แก่ การย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองแล้วค่อย ๆ ย้ายเข้าสู่เขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญเป็นชั้น ๆ ไป หรือการย้ายแบบตัดขั้นตอน คือการย้ายถิ่นจากเขตชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ในทันที ไม่ได้ผ่านเมืองเล็ก ๆ เลย

2.1.5 <u>การย้ายถิ่นตามสาเหตุ</u>

- การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ
- การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยที่เกิดจากการกระทำหรือน้ำมือของมนุษย์

2.1.6 <u>การย้ายถิ่นแบ่งตามความสมัครใจ</u>

- การย้ายถิ่นแบบผู้ที่ย้ายถิ่นสมัครใจย้ายถิ่นเอง (Voluntary Migration)
- การย้ายถิ่นแบบที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น (Forced Migration) ซึ่งได้แก่ การลี้ภัย (Refugee)

อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์นิโอคลาสสิกมีแนวคิดว่า การย้ายถิ่นเป็นเหตุผลด้านเศรษฐกิจ เป็นการย้ายถิ่นเพื่อการมีงานทำและเป็นกลุ่มแรงงานเพื่อให้ได้ค่าจ้างสูงขึ้นและมีโอกาสได้งานทำ ดังนั้น มนุษย์จึงย้ายไปหาที่ที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่า แต่จะเป็นที่ใดหรือประเทศใดนั้น นอกจากขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้างที่สูงขึ้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ต้นทาง (Sending Country) และประเทศปลายทาง หรือประเทศผู้รับ (Receiving Country หรือ Host Country) และค่าใช้จ่ายในการเดินทางและประเภทของงานที่จะทำ[2]

ขณะเดียวกัน นักสังคมวิทยากลับมีแนวคิดว่า ตัวแปรทางเศรษฐกิจเป็นเพียงตัวแปรส่วนหนึ่งของระบบการย้ายถิ่น (Migration System) เท่านั้น และเห็นว่าการย้ายถิ่นครอบคลุมปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ และระบบย้ายถิ่นเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของประเทศผู้ย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง เครือข่ายของการอำนวยความสะดวกของการย้ายถิ่น ผู้ย้ายถิ่นและผู้ว่าจ้างในประเทศผู้รับ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว แบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน[3] คือ

ขั้นตอนที่ 1 คือ การเริ่มย้ายถิ่น ได้แก่ การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัว แปร เกี่ยวกับสาเหตุของการย้ายถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 คือ ระหว่างการย้ายถิ่น ได้แก่ กระบวนการเดินทางและความสะดวกในการเดินทาง

ขั้นตอนที่ 3 คือ ขั้นตอนเดินทางถึงประเทศปลายทางแล้วและได้พำนักอยู่ในประเทศนั้น

<u>ขั้นตอนที่ 1</u> คือ การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรสำคัญ คือ

- ตัวแปรด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือ การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ และการว่างงานในประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่าและการได้ทำงานในประเทศปลายทาง

- ตัวแปรทางด้านการเมือง ได้แก่ ความสัมพันธ์ดั้งเดิม หรือความสัมพันธ์ที่ประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับมีต่อกัน เช่น เดิมเคยเป็นอาณานิคม การรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปพำนักในอดีต อาชีพที่ขาดแคลนแรงงานซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน 3Ds ในตลาดแรงงานระดับรอง

- ตัวแปรด้านสังคม ได้แก่ การถูกชักนำโดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจย้ายถิ่นของคนในครอบครัวเครือญาติ หรือคนในท้องถิ่นเดียวกัน

---

[2] ไพรัช ลำยอง การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอิสราเอล ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางานกองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน พ.ศ. 2545 หน้า 6-7

[3] ภัทรทิพา กาญจนดูหะ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอพยพ ผลงานวิชาการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2546 หน้า 5-8

- ตัวแปรด้านวัฒนธรรม คือ ค่านิยมที่ต้องการเดินทางโดยเฉพาะวัยหนุ่ม-สาวซึ่งอยู่ในวัยแรงงานที่จะย้ายถิ่นไปหางานในต่างประเทศที่เรียกกันว่าไป "ขุดทอง" จนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่เรียกว่า "วัฒนธรรมการโยกย้ายถิ่น" (Culture of Migration)

- ตัวแปรตัวสุดท้าย คือ ระบบกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่กีดกัน

ขั้นตอนที่ 2 คือ กระบวนการย้ายถิ่นสำหรับการเดินทางอันประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่านายหน้าและเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและผู้อำนวยความสะดวก ตัวแปรในระบบการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออกแรงงานย้ายถิ่นหรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันกันได้ ในกระบวนการนี้ตัวแปรทางการเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งจะมีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น ตัวแปรในระบบสังคม ได้แก่ ระบบการจัดหางานทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยม ความเชื่อถือส่วนบุคคล (คนรู้จัก) มากกว่าเครือข่ายทางการ (บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง

ขั้นตอนที่ 3 คือ เมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึงประเทศปลายทางและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นในด้านเศรษฐกิจคือ การได้งานและได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะทำงาน และอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานที่ย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานย้ายถิ่นกระทำ

แนวคิดในการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ของ Massey[4] มี 4 ทฤษฎี ประกอบด้วย

(1) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The New Economics of Migration) เนื่องจากเป็นการศึกษาการย้ายถิ่นไปต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียต่างได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์มากน้อยแตกต่างกันไป จึงส่งผลต่อกระแสทิศทางและแนวโน้มของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทั้งประเทศผู้ส่งและผู้รับ แนวคิดนี้มองการตัดสินใจย้ายถิ่นของบุคคลและครัวเรือนในภาพรวมว่า คาดหวังว่าจะได้รับรายได้มากที่สุด และลดความเสี่ยงให้มีน้อยที่สุด โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศ ส่งผลให้เกิดการ

---

[4] ไพรัช ลำยอง การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอิสราเอล ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางานกองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน พ.ศ. 2545 หน้า 8-10

ว่างงานเป็นจำนวนมาก ทำหรายได้ลดลง จึงผลักดันให้ครัวเรือนจัดการความเสี่ยงดังกล่าว โดยการส่งแรงงานส่วนเกินในครัวเรือนออกไปหางานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปหางานในประเทศ แม้ว่าจะประจักษ์ถึง

(1.1) รายได้ที่ได้รับอาจไม่แตกต่างกันมากนักเพราะต้นทุนในการเดินทางไปทำงานสูง แต่ข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ ทำให้คาดการณ์ว่าจะมีรายได้คุ้มกับการลงทุน

(1.2) การไปทำงานในต่างประเทศถือเป็นการลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เนื่องจากการอยู่กับบ้านก็เสี่ยงกับความยากจนหรืออดตาย ดังนั้น ครอบครัวโดยทั่วไปจะกระจายความเสี่ยง โดยการให้สมาชิกครอบครัวออกไปหางานทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่เนื่องจากตลาดในประเทศไม่สามารถรองรับแรงงานดังกล่าวได้ จึงต้องเสี่ยงหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ

(1.3) รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักเข้าไปแทรกแซงการย้ายถิ่นโดยการออกนโยบาย ซึ่งมีผลไม่เฉพาะแต่ตลาดแรงงานเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อตลาดทุน และตลาดอื่น ๆ ด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การประกันการว่างงาน เป็นต้น จึงเป็นแรงจูงใจในการไปทำงานต่างประเทศ

(1.4) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล มักส่งผลต่อการกระจายรายได้ของประชากรและมีผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

(2) <u>แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์</u> (Dual Labour Market Theory) ทฤษฎีดังกล่าวให้ความสนใจกับความต้องการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ กึ่งฝีมือ และมีฝีมือของประเทศอุตสาหกรรมในภาพรวม มากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือน ดังเช่น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ ซึ่งทฤษฎีนี้มองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ มีสาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) คือ ความต้องการแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (แรงงานไร้ฝีมือ) ของประเทศปลายทางหรือประเทศพัฒนาแล้ว ที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศที่ด้อยพัฒนากว่าเดินทางเข้ามาทำงานมากกว่าปัจจัยผลักดันอันเกิดจากค่าจ้างที่ต่ำหรืออัตราการว่างงานสูงในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นผลจากตลาดแรงงานทวิลักษณ์ที่แรงงานท้องถิ่นมองว่าแรงงานระดับล่างนอกจากจะมีรายได้/ค่าจ้างต่ำแล้ว ก็ยังทำให้ไม่สามารถดำรงสถานภาพทางสังคมในประเทศได้ แต่ลักษณะงานดังกล่าวก็ไม่สามารถขจัดออกไปจากสังคมได้ ซึ่งการแบ่งแยกลักษณะตลาดดังกล่าว ก็มีผลมาจากระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Economic Dualism) และจำนวนแรงงานในประเทศ (Labour Supply) ทั้งผู้รับและผู้ส่งด้วย

(3) <u>ทฤษฎีเครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น</u> (Migrant Network Theory) ซึ่งผู้ย้ายถิ่น อาจมีเครือข่ายโยงใยกับผู้ย้ายถิ่นเก่า ผู้ไม่ย้ายถิ่น รวมนายจ้างทั้งในถิ่นต้นทางและปลายทาง เครือข่ายดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่น (ทั้งในรูปตัวเงินและต้นทุนทางใจ) และลดความเสี่ยง ซึ่งส่งผลทำให้การจ้างงานหรือความต้องการแรงงานใน

ถิ่นปลายทาง สามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวดเร็ว ทำให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศง่ายขึ้น และสามารถคาดการณ์รายได้ที่จะได้รับแน่นอนกว่า ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจพัฒนาเป็นสถาบัน และทำให้การย้ายถิ่นดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ ยากที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมกระแสการย้ายถิ่น

(4) ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ซึ่งมองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลพวงจากระบบต่าง ๆ ของโลก ซึ่งได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ซึ่งก่อตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กระแสการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศประกอบด้วยปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก และปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า[5] กล่าวคือ

2.2.1 ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก

สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง ได้แก่

(1) อัตราการว่างงาน (Unemployment) อยู่ในอัตราสูง และมีการทำงานต่ำระดับ (Underemployment) แรงงานส่วนเกินที่เกิดจากการว่างงานและการทำงานต่ำระดับในประเทศนั้น เป็นผลมาจากการไม่สามารถหางานทำที่ตรงกับความรู้ความสามารถของตนเอง ขณะที่แรงงานบางส่วนมีความพยายามที่จะหางานในประเทศชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่พวกแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถหางานที่ตรงกับความต้องการได้แล้ว ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งมีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศ

(2) ระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และอาชีพที่มีลักษณะเดียวกัน ทำให้โอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศมีมากขึ้น หากค่าจ้างและเงินเดือนในต่างประเทศมีอัตราที่สูงกว่า

(3) การขาดสิ่งจูงใจในความก้าวหน้าของอาชีพ แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูง แต่ไม่มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง ย่อมเกิดความรู้สึกอยากเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ ความก้าวหน้าในอาชีพจึงเป็นอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ ต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานยังต่างประเทศ

---

[5] ภัทรชิพา กาญจนดูหะ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอพยพ ผลงานวิชาการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2546 หน้า 7-8

(4) นโยบายกำลังแรงงานที่ไม่เหมาะสม การวางแผนกำลังแรงงานที่เหมาะสมทำให้เกิดการพัฒนาระบบงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในประเทศด้อยพัฒนาไม่มีการวางแผนพัฒนากำลังแรงงาน ทำให้ขาดความรู้ ความสามารถ ทักษะ จึงขาดความสมดุลระหว่างปริมาณและคุณภาพของกำลังแรงงาน เป็นเหตุให้กำลังแรงงานบางส่วนกลายเป็นแรงงานส่วนเกิน แต่ขณะเดียวกันบางประเทศต้องการกำลังแรงงานส่วนเกินนี้ ทำให้แรงงานดังกล่าวต้องการเคลื่อนย้ายออกไปต่างประเทศ

(5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนต้องการเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศเป็นเพราะไม่พอใจในสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่อันเนื่องมาจากความไม่สงบและความแตกต่างของกลุ่มการเมืองในประเทศ

2.2.2. <u>ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า</u>

สาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิด เข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้แก่

(1) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงาน สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน ได้แก่ ระดับค่าจ้างและเงินเดือน ในกรณีที่แรงงานในอาชีพต่าง ๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศ มีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่สูงกว่ามาก จะเป็นปัจจัยดึงดูดให้เคลื่อนย้ายออกไปทำงานยังถิ่นใหม่ได้

(2) การขาดแคลนกำลังแรงงานในบางสาขา เมื่อมีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงานของประเทศผู้รับแรงงาน ทำให้แรงงานที่ต้องการเคลื่อนย้ายได้ทราบถึงประเภทและจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนเหล่านี้ จึงมีการเคลื่อนย้ายไปทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในประเทศนั้น ๆ

(3) โอกาสความก้าวหน้าในอาชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งที่อำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการวางแผนพัฒนาแรงงานที่ยุติธรรมย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของแรงงานโดยทั่วไปอยู่แล้ว และสภาพนี้เองเป็นสิ่งดึงดูดให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญจากประเทศด้อยพัฒนา เคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศที่พัฒนาแล้ว

2.3 <u>ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ</u>

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ [6] มี 5 ทฤษฎี ดังนี้

2.3.1 <u>ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้</u> แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การตัดสินใจย้ายถิ่นนั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยความแตกต่างระหว่างรายได้ในเมืองและในชนบท และมีโอกาสที่จะได้ทำงานในเมือง เพราะในเมืองมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก ซึ่งจะต่างจากในเขตชนบทที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้มีการอพยพเพื่อไปทำงานในเมืองโอกาสที่จะได้ทำงานมีมาก และโอกาสติดต่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการ

---

[6] ไพรัช ลำยอง การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอิสราเอล ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางานกองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน พ.ศ. 2545 หน้า 12-13

จ้างงานเพิ่มขึ้น ในระหว่างรองานก็ได้อาศัยเงินออมที่ติดตัวมาจากชนบทหรือจากเพื่อนที่อยู่ในเมืองก่อนแล้ว หากยังไม่มีงานในโรงงานก็อาจไปทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรืองานบริการ ถึงแม้ว่าจะมีรายได้น้อยกว่าโรงงาน แต่ก็ยังมีรายได้ดีกว่าอยู่ในชนบท และรอคอยโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในโรงงานที่มีรายได้สูงกว่า

2.3.2 ทฤษฎีการพึ่งพา แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในเมืองจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากชนบท ขณะเดียวกันก็เอารัดเอาเปรียบแรงงานจากชนบท และดูดซับมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกไปสู่เมือง ตลาดแรงงานจะมีลักษณะแข่งขันไม่สมบูรณ์ แรงงานจากชนบทต้องเข้าไปทำงานอาชีพขั้นต่ำลงไปในเมือง ทำให้ต้องอาศัยอยู่สลัมหรือในที่ที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถผสมผสานกับแบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองได้

2.3.3 ทฤษฎีแรงงานส่วนเกิน แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่าในประเทศกำลังพัฒนาจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะมีอัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำ และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่ทำการเกษตรสูงในพื้นที่ทำการเกษตรขนาดใหญ่จะมีการใช้เครื่องจักรช่วยในการผลิตเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้การจ้างงานมีน้อยและแรงงานส่วนใหญ่ในชนบทก็จะย้ายถิ่นเข้าเขตเมืองมากขึ้น แต่จะทำงานที่มีผลิตภาพต่ำ โดยเฉพาะงานก่อสร้างและงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งแม้จะได้ค่าจ้างแรงงานไม่มากนัก แต่ก็จะสูงกว่าค่าจ้างแรงงานในชนบทที่ทำอยู่เดิม การย้ายถิ่นในลักษณะนี้ถือว่าเป็นไปเพื่อความอยู่รอดที่จะทำให้รายได้คงที่จำนวนหนึ่ง หากไม่มีการย้ายถิ่นก็จะไม่มีรายได้ในส่วนนี้

2.3.4 ทฤษฎีสังคมทวิภาค แนวความคิดตามทฤษฎีนี้แบ่งสังคมที่เป็นภาคเศรษฐกิจออกเป็น 2 ภาค คือ ภาคเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม และภาคอุตสาหกรรม เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น ทำให้ต้องการแรงงานเพื่อขยายการผลิต จึงดูดซับแรงงานส่วนเกินจากชนบท โดยมีค่าจ้างที่สูงกว่าเป็นแรงจูงใจ เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาขึ้น จะมีการสะสมทุนมากขึ้น ทำให้สามารถขยายการจ้างงานส่วนเกินจากชนบทได้มากขึ้น และเมื่ออัตราการเกิดในชนบทลดลง ลักษณะการว่างงานแอบแฝงจะลดลง ค่าจ้างแรงงานจะสูงขึ้นพอ ๆ กับภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดสภาพสมดุลในแรงงานขึ้น การย้ายถิ่นจากภาคชนบทก็จะลดลงหรือหมดไป

2.3.5 ทฤษฎีตลาดแรงงาน 2 ระดับ แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การพิจารณาโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้มีการอพยพระหว่างประเทศ Piore วิเคราะห์ว่าตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีตำแหน่งงานดี ๆ มั่นคง ค่าจ้างสูง และสภาพการทำงานดี ส่วนตลาดระดับล่างจะให้งานไม่มั่นคง ใช้ทักษะทางร่างกาย ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อย สภาพการทำงานอันตราย หรือเป็นงานที่เรียกว่า งาน 3Ds คือ งาน

สกปรก (Dirty) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) และงานยากลำบาก (Difficult) นายจ้างในประเทศส่วนใหญ่ต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง เพราะขาดแคลนคนในท้องถิ่นซึ่งไม่ต้องการทำงาน 3Ds และพยายามพัฒนาตนเองไปสู่ตำแหน่งงานในตลาดระดับแรกที่มีค่าตอบแทนสูง ดังนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ได้เกิดการตัดสินใจของแรงงานเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศที่เคลื่อนย้ายเข้าไป ในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยกในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยที่ดึงให้เกิดการเคลื่อนย้าย นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวแรงงาน คือ ภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน หรือที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกันและอยู่กันเป็นกลุ่ม

2.4 <u>ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย</u>

สำหรับทฤษฎีที่พอจะชี้ให้เห็นแรงจูงใจในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยที่สำคัญ[7] คือ

2.4.1 <u>ทฤษฎีของ Lewis</u> อธิบายว่าเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นสภาพเกษตรกรรมล้าหลัง มีกำลังแรงงานทำงานอยู่มากมาย แต่มีผลผลิตต่ำ มีรายได้ต่ำ มีความยากจนข้นแค้น ส่วนที่สอง เป็นภาคอุตสาหกรรมในเมืองซึ่งพัฒนา มีความเจริญมากกว่าชนบท มีระดับค่าจ้างที่สูงกว่า ความแตกต่างของทั้งสองส่วน ทำให้เกิดปัจจัยที่เป็นตัวผลัก (Push) คือ ความยากจน แรงงานส่วนเกิน การว่างงานแอบแฝง และความคาดหวังของแรงงานหนุ่ม-สาวในภาคเกษตรกรรม (ที่ต้องการประสบการณ์ ต้องการทักษะ และโอกาส) ให้เคลื่อนย้ายออกจากภาคเกษตรกรรม ขณะเดียวกันก็เกิดปัจจัยที่เป็นตัวดึง (Pull) คือ สภาพความเจริญ ค่าจ้างและรายได้ที่สูงในภาคอุตสาหกรรมเขตเมือง จึงดึงดูดแรงงานให้เคลื่อนย้ายเข้าเมืองมากขึ้น

แนวคิดทฤษฎีนี้ สอดคล้องกับพฤติกรรมการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยจากเขตชนบทสู่กรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่อื่น ๆ ในช่วงฤดูแล้ง (ว่างงานตามฤดูกาล) เพื่อทำงานชั่วคราว จึงเป็นพฤติกรรมของแรงงานหนุ่ม-สาวจากภาคเกษตรกรรมของไทย ที่เข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ แล้วส่งรายได้ไปให้ญาติผู้สูงอายุที่ยังอยู่ในภาคเกษตรกรรม เป็นต้น

2.4.2 <u>ทฤษฎีแนวคิดด้านอุปสงค์อุปทาน</u> อธิบายว่าเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาสู่อุตสาหกรรม จะมีความเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงอย่างต่อเนื่อง ตลาดแรงงานในประเทศดังกล่าวจะมีลักษณะเป็น 2 ตลาด (Dual Labour Market) คือ

(1) Primary Labour Market ตลาดแรงงานนี้ให้ค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการสูง

---

[7] วิไลวรรณ พลอยทับทิม แนวโน้มและผลกระทบแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2547 หน้า 8-10

ต้องการแรงงานที่มีการศึกษา มีความรู้ มีศักยภาพ เป็นตลาดแรงงานส่วนที่รองรับแรงงานท้องถิ่นภายในประเทศ

(2) Secondary Labour Market ตลาดแรงงานนี้ให้ค่าจ้าง สวัสดิการที่น้อยกว่าตลาดแรงงานแรก เป็นตลาดแรงงานที่รองรับแรงงานที่ไม่มีฝีมือ และส่วนใหญ่เป็นแรงงานท้องถิ่นในประเทศที่มองข้ามและไม่สนใจเลือกทำ เนื่องจากส่วนใหญ่จะเป็นงาน 3Ds

ดังนั้น จึงเป็นโอกาสให้แรงงานต่างชาติไปทำงานแทนในงานที่ต้องใช้กำลังกาย ได้แก่ งานกรรมกร งานก่อสร้าง และงานโยธาอื่น ๆ ซึ่งเป็นลักษณะงานที่แรงงานท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ ไม่ต้องการทำ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาพอุปสงค์ (Demand) หรือ ช่องว่างที่เปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติเข้าไปเสริมทำงานในงานที่ขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ เท่านั้น แต่แรงงานที่มีการเคลื่อนย้าย (รวมทั้งแรงงานไทย) จะพิจารณาประเด็น "ค่าตอบแทน" สำหรับงานที่ขาดแคลนแรงงานในประเทศนั้น ๆ "ค่าตอบแทน" ที่สูงหรือมีส่วนต่าง (ค่าตอบแทนหักค่าใช้จ่าย) มากพอ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการจูงใจแรงงานต่างชาติให้ตัดสินใจเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศดังกล่าว

2.4.3 <u>ทฤษฎี Network Theory</u> ที่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงทางเครือญาติและมิตรสหาย แนวคิดนี้อธิบายว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานเกิดขึ้นเพราะเครือญาติ หรือมิตรสหายหรือคนรู้จักในหมู่บ้านเดียวกันที่ไปทำงานในต่างประเทศแล้ว ได้รับประสบการณ์ที่ดี มีความรู้ด้านภาษา พบแหล่งกินแหล่งใช้จ่าย แหล่งงาน มีสัมพันธภาพที่ดีกับนายจ้าง จึงบอกเล่าชักชวนเครือญาติหรือมิตรสหายหรือคนในชุมชนเดียวกันให้ไปทำงานด้วยกัน

แนวคิดนี้สอดคล้องกับพฤติกรรมการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศมาเลเซีย เนื่องจากพบว่าบ่อยครั้งที่แรงงานไทยจากชุมชนเดียวกันทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกัน หรือทำงานอยู่ในทีมงาน/สายงานการผลิตเดียวกัน หรือพำนักอยู่ในที่เดียวกัน

2.5 <u>ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</u>

งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีดังต่อไปนี้

ร.อ. ประชัญพล ธีรเนตร[8] จากการศึกษาเรื่องนโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรณีส่งแรงงานไทยไปได้หวัน พบว่า ผลของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีต่อตัวแรงงาน ที่เห็นได้ชัดคือการได้ทำงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ แรงงานจะมีรายได้เพิ่มขึ้น แสดงว่าได้รับค่าตอบแทน หรือค่าจ้างสูงกว่าในประเทศ ซึ่งเป็นผลดีแก่แรงงานเอง นอกจากนี้ ยังพบว่า แรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ ได้รับความรู้เกี่ยวกับวิทยาการใหม่ ๆ ที่มีความก้าวหน้ากว่าในประเทศ เป็นการเสริมสร้างความรู้ความสามารถและทักษะให้กับแรงงาน ทำให้แรงงานนั้นมีประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้นกว่าเดิม และจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าต่อไป

พีรเทพ รุ่งชีวิน และคณะ[9] จากการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจไปทำงานในตะวันออกกลางและปัญหาที่เกิดขึ้นแก่แรงงานไทย พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ทำให้แรงงานต้องการไปทำงานในตะวันออกกลาง ได้แก่ ระดับรายได้เดิม หรือต้นทุนค่าเสียโอกาส รองลงมา คือ ค่าใช้จ่ายรวมที่จะต้องเสียเป็นค่านายหน้า ค่าหนังสือเดินทาง ค่าทดสอบฝีมือ ค่าใช้จ่ายในการติดต่อสมัครงานต่าง ๆ และดอกเบี้ย กล่าวคือ ต้นทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมเหล่านี้ ยิ่งมีค่าสูงขึ้น แรงงานจะตัดสินใจไปทำงานน้อยลง นอกจากนี้ ยังพบว่ามีปัจจัยส่วนบุคคลด้านอื่น ๆ ได้แก่ ระดับการศึกษาของแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศที่ไม่เกิน ป.4 มีแนวโน้มไปทำงานมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีการศึกษาสูง รวมทั้งประสบการณ์ในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ โดยแรงงานที่เคยเข้ารับและผ่านการฝึกอบรมฝีมือมาก่อน มีแนวโน้มไปทำงานมากกว่าแรงงานที่ไม่เคยฝึกอบรมฝีมือ

พีรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาย ปิยภัณฑ์[10] ได้ศึกษารายงานเกี่ยวกับผลกระทบจากการไปทำงานในต่างประเทศต่อการพัฒนาชนบท พบว่าครอบครัวที่มีสมาชิกประสบความสำเร็จจากการไปทำงานในต่างประเทศ จะนำเงินจำนวนมากไปใช้ในการปรับปรุงบ้านเรือน หรือปลูกสร้างซื้อหาใหม่ ซื้อเฟอร์นิเจอร์และของใช้ประจำบ้านที่ทันสมัย มีการลงทุนในระดับท้องถิ่นและประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น สมาชิกในครอบครัวได้มีการนำเงินรายได้บางส่วนไปใช้จ่ายในการซื้อสินค้าทางการเกษตรและลงทุนในกิจการร้านค้าท้องถิ่น เนื่องจากการเพิ่มประสบการณ์และทักษะในการทำงานและความรู้ความ

---

[8] ร.อ. ประชัญพล ธีรเนตร นโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ศึกษาเฉพาะกรณีส่งแรงงานไทยไปได้หวัน. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2524 บทคัดย่อ

[9] พีรเทพ รุ่งชีวิน และคณะ รายงานการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจไปทำงานในตะวันออกกลางและปัญหาที่เกิดขึ้นแก่แรงงานไทย. กรุงเทพมหานคร สำนักงานคระกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2525 บทคัดย่อ

[10] พีรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาย ปิยะภัณฑ์ รายงานเรื่องการไปทำงานต่างประเทศกับการพัฒนาชนบท เอกสารอัดสำเนา พ.ศ. 2526 บทคัดย่อ

เข้าใจในการเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ ๆ ในต่างประเทศ ประกอบกับเงินรายได้สูงขึ้น แต่ทั้งนี้การนำเงินไปใช้ดังกล่าว จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีเงินออมเหลือจากการใช้จ่ายในการปรับปรุงความเป็นอยู่ เพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกและคุณภาพชีวิตของตนและครอบครัวหลังจากปลดหนี้หมดสินแล้ว

ศรันยา บุนนาค และเสาวภา ชัยมุสิก[11] ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปยังประเทศสิงคโปร์ตามสัญญาจ้างระยะสั้น สภาพปัญหาผลกระทบและสาเหตุ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ แรงงานไทยในประเทศสิงคโปร์ จำนวน 638 ราย และแรงงานในเขตเมืองสงขลา-หาดใหญ่ จำนวน 662 ราย รวม 1,300 ราย พบว่า แรงงานสิงคโปร์ส่วนใหญ่เดินทางมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาคือภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ตามลำดับ แรงงานเหล่านี้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย จึงเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ โดยมุ่งหวังที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจครัวเรือน พบว่าแรงงานไทยในสิงคโปร์ สามารถทำงานที่มีรายได้สูงกว่าเมื่ออยู่ในเมืองไทย จึงมีรายได้เหลือจากการใช้จ่าย สามารถเก็บออมและส่งเงินกลับไปให้ทางบ้าน ซื้อที่ดิน ซ่อมแซมบ้าน ลงทุนในอาชีพ การศึกษาของบุตรหลาน ตลอดจนซื้อทรัพย์สินถาวรมาครอบครองได้มากขึ้น

กนก โตสุรัตน์ และ ปรีชา อุยตระกูล[12] ได้ศึกษาวิจัยเรื่ องผลกระทบภายหลังจากการเดินทางกลับจากทำงานของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง โดยเก็บตัวอย่างจากหมู่บ้านในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 12 หมู่บ้าน กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ครัวเรือนที่มีสมาชิก กลับจากตะวันออกกลาง จำนวน 209 ตัวอย่าง กลุ่มครัวเรือนที่ไม่มีคนไปทำงานตะวันออกกลางเลย 210 ตัวอย่าง และกลุ่มคนที่กลับจากทำงานในตะวันออกกลาง 206 ตัวอย่าง กลุ่มผู้นำชุมชน 57 ตัวอย่าง รวม 682 ตัวอย่าง พบว่า ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ มีผลทำให้จำนวนครัวเรือนมีหนี้สินลดน้อยลง และจำนวนเงินที่เป็นหนี้สินก็ลดน้อยลงไปด้วย ครอบครัวมีเงินออมเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จำนวนทรัพย์สินถือครองมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าหนึ่งเท่าตัว ส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินอุปกรณ์เพื่อการเกษตร ทรัพย์สินประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้า ทรัพย์สินประเภทสิ่งอำนวยความสะดวก และทรัพย์สินที่แสดงถึงความทันสมัย

---

[11] ศรันยา บุนนาค และเสาวภา ชัยมุสิก การย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปยังประเทศสิงคโปร์ตามสัญญาจ้างระยะสั้น เอกสารอัดสำเนา พ.ศ. 2527 บทคัดย่อ

[12] กนก โตสุรัตน์ และปรีชา อุยตระกูล **ผลกระทบภายหลังการเดินทางกลับจากการทำงานของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง** โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เจ้าพระยาการพิมพ์ พ.ศ. 2528 บทคัดย่อ

กรมแรงงาน[13] ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศต่อตลาดแรงงานและกิจการที่มีการใช้แรงงานมาก โดยการสุ่มตัวอย่างในพื้นที่ที่มีคนงานไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก 5 จังหวัด คือ นครสวรรค์ ลำปาง อุดรธานี นครราชสีมาและขอนแก่น กลุ่มตัวอย่างได้แก่ คนงานที่เคยไปทำงานต่างประเทศ จำนวน 51 ราย คนงานที่กำลังจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศเป็นครั้งแรก 34 ราย คนงานที่กำลังทำงานในต่างประเทศและกลับมาเยี่ยมญาติ 282 ราย ญาติของคนงานที่กำลังทำงานอยู่ในต่างประเทศ 77 ราย รวม 444 ราย ผลการวิจัยพบว่าตลาดแรงงานไทยไม่ได้รับผลกระทบจากการมีแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศมากจนเป็นที่น่าวิตก เพราะประเทศไทยมีแรงงานส่วนเกินหรือแรงงานที่ยังว่างงานอยู่มากพอที่สถานประกอบการจะรับเข้ามาฝึกอบรมให้ทำงานได้ และครอบครัวของแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศส่วนมากเป็นครอบครัวในภาคเกษตรซึ่งมีแรงงานส่วนเกินในรูปแบบต่าง ๆ แอบแฝงอยู่ สามารถนำมาใช้เป็นแรงงานทดแทนหรือจ้างแรงงานอื่นมาทดแทนได้โดยไม่เดือดร้อนมากกว่าเดิมแต่อย่างใด

พรรณสิริ พรหมพันธุม[14] ศึกษาเรื่อง นโยบายต่างประเทศด้านแรงงานของไทย พบว่าในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (3 มีนาคม 2523 – 29 เมษายน 2532) ได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ เพราะขณะที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยแรกในปี 2523 ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง อัตราการว่างงานอยู่ในระดับสูง และการทำงานไปทำงานในต่างประเทศทำให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงมีการกำหนดนโยบายไว้ ดังนี้ 1. เน้นบทบาทรัฐในการให้ความคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศให้ได้รับความเป็นธรรม ทั้งในด้านค่าจ้างและสภาพแวดล้อมในการดำรงชีพในต่างประเทศ 2. ให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องประสานงานกัน เพื่อแสวงหาและขยายตลาดแรงงาน สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการต่างประเทศ กรมแรงงานและกรมตำรวจ โดยที่การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศก่อให้เกิดรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาตามมาเช่นกัน เช่น ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบ การแข่งขันตลาดแรงงานจากประเทศอื่น เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย บังคลาเทศ ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้รัฐบาลต้องให้ความคุ้มครองอย่างจริงจัง โดยผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรส่งเสริมให้มีรายได้มากขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการฝึกอบรมแรงงานไทยให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ

---

[13] กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม **ผลกระทบของการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศต่อตลาดแรงงานและกิจการที่มีการใช้แรงงานมาก** กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2532 บทคัดย่อ

[14] พรรณศิริ พรหมพันธุม นโยบายต่างประเทศด้านแรงงานไทย วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2538 หน้า 101-108

อบรมด้านภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมของประเทศที่จะทำงาน รวมทั้งส่งเสริมการหาตลาดแรงงานให้แก่แรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน

ไพรัช ลำยอง[15] ศึกษาเรื่อง ปัญหาการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศ : ภูมิหลังพฤติกรรมและมุมมองของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ พบว่าคนหางานที่ถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย สมรสแล้ว อายุระหว่างวันที่ 31-40 ปี เป็นผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีภูมิลำเนาทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก่อนตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศมีรายได้เฉลี่ย 3,000-6,000 บาทต่อเดือน เป็นการทำงานให้ครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่เคยไปทำงานต่างประเทศ สาเหตุที่ตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศเพราะต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แรงงานที่ถูกหลอกลวงเกือบทั้งหมดไม่ได้ปรึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบริษัทจัดหางานและตำแหน่งงานกับเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน ตัวการสำคัญที่หลอกลวงมากที่สุด คือ สาย/นายหน้า โดยแรงงานจะรู้ตัวว่าถูกหลอกเมื่อถึงกำหนดแล้วไม่ได้เดินทาง หลังจากที่รู้ตัวว่าถูกหลอกจึงมาร้องทุกข์กับเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน ส่วนสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้หลงเชื่อผู้หลอกลวง คือ ความไว้วางใจ เพราะรู้จักเป็นการส่วนตัว และเกือบทั้งหมดเห็นว่า ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาการหลอกลวง คือ ผู้ที่หลอกลวงตนเอง วิธีป้องกันตัวเองไม่ให้ถูกหลอกลวงที่ดีที่สุด คือ ก่อนตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศต้องปรึกษากับเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน และเห็นว่าทางราชการควรมีวิธีป้องกันไม่ให้แรงงานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศสถูกหลอกลวงโดยดำเนินคดีกับนักตุ้มตุ๋นอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบอีกว่า ปัจจัยทางด้านภูมิหลัง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ภูมิลำเนา สถานภาพการทำงาน รายได้ก่อนตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศ และประสบการณ์การไปทำงานต่างประเทศ มีความสัมพันธ์กับความเห็นของคนหางานที่ตกเป็นเหยื่อของปัญหาการหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ดวงพร เวทยนุกูล[16] ศึกษาเรื่องการส่งเสริมการงานทำของแรงงานไทยในประเทศมาเลเซีย พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเดินทางไปทำงานในต่างประเทศมาเลเซียของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงาน ร้อยละ 80 ต้องการรายได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รองลงมาร้อยละ 68 มีหนี้สินมาก ร้อยละ 65 ต้องการเงินเดือนเพิ่มขึ้นหลังจากกลับมา ร้อยละ 61 ฐานะครอบครัวยากจนและการศึกษาน้อย ร้อยละ 58 หนีปัญหาครอบครัว ร้อยละ 57 เคยสมัครไปทำงานประเทศอื่นแล้วไม่ได้ ร้อยละ 52 อยากได้ประสบการณ์การทำงานในต่างประเทศ ร้อยละ 50 ทดแทนบุญคุณพ่อแม่ ร้อยละ 46 ต้องการการ

---

[15] ไพรัช ลำยอง ปัญหาการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศ:ภูมิหลัง พฤติกรรม และมุมมองของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน พ.ศ. 2545 บทคัดย่อ

[16] ดวงพร เวทยนุกูล การส่งเสริมการมีงานทำของแรงงานไทยในประเทศมาเลเซีย ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ พ.ศ. 2545 หน้า 33-34

ยอมรับจากเพื่อนบ้าน ร้อยละ 41 ต้องการไปท่องเที่ยวต่างประเทศ ร้อยละ 22 ว่างงานหรือไม่มีงานทำ ร้อยละ 17 ต้องการความโก้หรู

ไพบูลย์สิริ สารพุทธิ[17] ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานในประเทศมาเลเซียของแรงงานไทย พบว่าแรงงานไทยส่วนใหญ่ต้องการรายได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานประเทศมาเลเซียส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม มีรายได้น้อย ประกอบกับความรู้ของแรงงานส่วนใหญ่ไม่สูงมากนัก รวมทั้งลักษณะงานที่แรงงานไทยเดินทางไป ทำงาน ส่วนใหญ่เป็นงานระดับล่าง (Secondary Labour Market) ซึ่งอยู่ในภาคก่อสร้าง อีกทั้งแรงงานเหล่านี้ ยังมีความเชื่อมั่นว่า ถ้าไปทำงานในต่างประเทศแล้วจะมีการยอมรับ และมีโอกาสที่ดีกว่าเมื่อเดินทางกลับมา อีกสาเหตุหนึ่งคือประสบการณ์ทำงานในต่างประเทศ ก็เป็นแรงจูงใจที่ทำให้แรงงานไทยมีความต้องการอยากเดินทางไปทำงานในประเทศมาเลเซีย รวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณี และระยะเวลาการเดินทางไม่ไกลมากนัก ทำให้แรงงานไทยยังรู้สึกว่าคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปแม้นค่าใช้จ่ายสูง และต้องรกู้ยืมก็ตาม แต่แรงงานก็ยังพึงพอใจที่จะเดินทางไปทำงานในมาเลเซีย และคาดการณ์ว่าจะยังคงมีแรงงานไทยเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย เนื่องจากมาเลเซียยังมีแนวโน้มต้องการแรงงานต่างชาติ และแรงงานไทยยังต้องการหาประสบการณ์ในการทำงานต่างประเทศเช่นกัน

2.6 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในปัจจุบัน

2.6.1 สถานการณ์รอบโลก

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์เกิดขึ้นทั่วโลกและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามลำดับ มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ไม่ได้รับผลกระทบเช่นนี้ อย่างไรก็ตามยังไม่มีตัวเลขที่แน่นอนของการเคลื่อนย้ายแรงงานทั่วโลก องค์การสหประชาชาติ ประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2543 มีประชากรจำนวน 175 ล้านคนพำนักอยู่นอกแผ่นดินเกิดของตน หรือประมาณร้อยละ 2.9 ของประชากรโลก และได้ประมาณการอีกว่าในปี พ.ศ. 2593 หรือในเวลาอีก 50 ปีข้างหน้า จะมีผู้ย้ายถิ่นถึง 257 ล้านคนในโลก เพิ่มขึ้นถึงสองเท่าตัว ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่รองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติมากที่สุด รองลงมาคือประเทศแคนาดา และออสเตรเลีย ส่วนทวีปยุโรป ประเทศที่รองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานคือ ประเทศเยอรมัน อิตาลี และอังกฤษ

---

[17] ไพบูลย์สิริ สารพุทธิ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานประเทศมาเลเซีย ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน พ.ศ. 2546 บทคัดย่อ

Stalker[18] ได้ศึกษาเรื่องแรงงานอพยพ กล่าวถึงสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานในปัจจุบัน ว่ามีปัจจัยพื้นฐานสำคัญหลายประการและเป็นข้อมูลที่แสดงถึงสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาแล้ว ได้แก่

(1) <u>ความแตกต่างระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน</u>

ความแตกต่างในเรื่องรายได้และโอกาสที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนามีช่องว่างที่ขยายมากขึ้น ประกอบกับระดับความยากจนกับการว่างงานเพิ่มขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาโดยรวมที่มีคนว่างงานและทำงานต่ำระดับประมาณ 700 ล้านคน และในแต่ละปีมีประชากรเข้าสู่กำลังแรงงานประมาณ 38 ล้านคน ดังนั้น การหางานให้เพียงพอแก่คนเหล่านั้นจะต้องสร้างงานให้ได้หนึ่งพันล้านงาน จากสภาพในยุโรปตะวันออกภายหลังการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ พบว่ามีแรงงานส่วนเกินจำนวนมากในประเทศอดีตสหภาพโซเวียต เนื่องจากการแปรรูปกิจการของรัฐ ทำให้เกิดคนว่างงานในยุโรปตะวันออกมากขึ้น จากการสำรวจขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) พบว่าอัตราการว่างงานในช่วงปี พ.ศ. 2533-2537 และช่วงปี พ.ศ. 2538-2542 เพิ่มขึ้นถึงสามเท่า คิดเป็นแรงงานจากบังคลาเทศถึง 164,000 คน จากประเทศอินเดีย 400,000 คน จากประเทศอินโดนีเซีย 321,000 คน จากประเทศฟิลิปปินส์ 562,000 คน และจากประเทศไทย 193,000 คน

ในประเทศพัฒนาแล้วถึงแม้จะมีปัญหาการว่างงาน แต่ค่าจ้างในประเทศเหล่านี้ก็ยังสูงกว่าประเทศอื่น และยังมีงานอันไม่พึงประสงค์ประเภท 3Ds ที่แรงงานท้องถิ่นไม่ต้องการทำอีกมาก

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) รายงานว่าในช่วงปี พ.ศ. 2538-2542 แรงงานชาวเอเชียประมาณ 2 ล้านคน ออกจากประเทศของตน เพื่อไปทำงานตามสัญญาว่าจ้างทุกปี แรงงานอีก 600,000 คน เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยไม่รายงานให้เจ้าหน้าที่ในประเทศของตนทราบ อันเนื่องมาจากไม่มีข้อบังคับให้ต้องรายงาน เพราะแรงงานเหล่านี้ไปฝึกงานในโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรืออาจเป็นเพราะพวกเขาทำงานในฐานะแรงงานเถื่อน มีการประมาณการว่าแรงงานข้ามชาติ ประมาณ 1.3 ล้านคนมาจากเอเชียใต้ 1.2 ล้านคนมาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ 100,000 คนมาจากประเทศจีน

ช่องว่างทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะค่าจ้างและรายได้เป็นแรงดึงดูดที่สำคัญ แรงงานเม็กซิกันที่ลักลอบเข้าทำงานในสหรัฐฯ มีรายได้ในประเทศของตนเฉลี่ย 31 เหรียญสหรัฐฯต่อสัปดาห์ แต่สามารถหารายได้ถึง 278 เหรียญสหรัฐฯ ต่อสัปดาห์ในสหรัฐฯ หรือเป็นอัตราส่วน 9 : 1 และ

---

[18] ภัทรทิพา กาญจนคูหะ **มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอพยพ** ผลงานวิชาการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2546 หน้า 9-15

แรงงานอินโดนีเซียซึ่งมีรายได้เมื่อทำงานในประเทศวันละ 0.28 เหรียญสหรัฐฯ แต่หากไปทำงานในประเทศมาเลเซีย มีรายได้ถึงวันละ 2 เหรียญสหรัฐฯ

(2) ความแตกต่างของประชากร

ความไม่สมดุลของประชากรอันเนื่องมาจากอัตราการเจริญเติบโตของประชากรในประเทศอุตสาหกรรม มีอัตราช้ากว่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจำนวนประชากรที่มีอยู่จำนวนมากนั้น จะเร่งให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เพียงพอกับการสร้างงานให้ประชากรมีงานทำเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่ากันของจำนวนประชากรมิได้หมายถึงการเคลื่อนย้ายของประชากรเสมอไป เพราะญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชากรหนาแน่นประเทศหนึ่ง แต่กลับเป็นประเทศแม่เหล็กดึงดูดคนไปทำงาน

(3) การพัฒนาที่ไม่สมดุล

การพัฒนาทำให้ประชากรมีการย้ายถิ่นฐานและเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น อันเป็นรูปแบบของการพัฒนาชนบทในทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อมีการปฏิวัติเขียวและนำเทคโนโลยีระดับสูงมาใช้ในไร่นามากขึ้น เป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในชนบท การผลิตในเชิงธุรกิจและเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ ทำให้ผู้ผลิตรายย่อยและเกษตรกรไม่สามารถเลี้ยงตัวได้ ต้องเคลื่อนย้ายไปหางานทำในเมือง หากเมืองไม่สามารถรองรับได้ แรงงานเหล่านี้จะหาทางดิ้นรนไปทำงานต่างประเทศ ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าไปทำงาน เช่น ในอเมริกาใต้และแคริเบียน ที่มีแรงงานชาวโคลัมเบียเข้าไปทำงานในประเทศเวเนซูเอลา ชาวปารากวัยเข้าไปทำงานในประเทศอาเยนตินา เช่นเดียวกับที่ชาวเม็กซิกันเข้าไปในประเทศสหรัฐฯ

รูปแบบการพัฒนาอีกประเภทหนึ่งก็คือ การเกิดเขตอุตสาหกรรมพิเศษเพื่อการส่งออก (Special Export Processing Zone : EPZs) โดยเฉพาะในอเมริกาใต้และเอเชีย ในเขต EPZs เหล่านี้ได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เช่น ปลอดภาษี เป็นต้น เป็นการจูงใจให้เกิดการลงทุน ตัวอย่างเช่น บริษัทอเมริกันและอื่นๆ ไปลงทุนสร้างโรงงาน 2,000 แห่งในเขตปลอดภาษี ติดชายแดนสหรัฐฯ กับเม็กซิโก เพื่อผลิตรถยนต์ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ที่สามารถส่งขายในประเทศสหรัฐฯโดยปลอดภาษี โรงงานเหล่านี้จ้างแรงงานชาวเม็กซิกันประมาณ 500,000 คน โดยจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยวันละ 8 เหรียญสหรัฐฯ ต่อคน ซึ่งเป็นจำนวน 1 ใน 8 ของค่าแรงของแรงงานในประเทศสหรัฐฯ ในเขต EPZs ต้องการจ้างคนงานหญิงอายุระหว่าง 16-25 ปี ที่มาจากชนบทเพราะค่าจ้างโดยทั่วไปต่ำมาก บางครั้งเพียง 1 ใน 50 ของค่าจ้างแรงงานสหรัฐฯ

(4) ความเชื่อมโยงระหว่างประเทศส่งออกและประเทศที่รับแรงงาน

เหตุผลของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศยากจนไปสู่ประเทศร่ำรวยหรือประเทศที่รวยกว่า ยังไม่เพียงพอที่จะกำหนดว่าใครจะไปทำงานที่ใด ยังมีมุมมองเกี่ยวกับพื้นฐานของประเทศที่ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกันที่ชัดเจนที่สุดคือ ระยะทางของการเคลื่อนย้าย เห็นได้จากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกันซึ่งสามารถเข้าออกประเทศได้ง่าย ตัวอย่างเช่น แรงงานชาวลาว กัมพูชา พม่า เข้ามาทำงานในประเทศไทย และแรง งานอินโดนีเซีย หรือแรงงานไทยที่เดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยงในด้านอื่น เช่น ประวัติศาสตร์ของการเป็นอาณานิคม ซึ่งแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานได้โดยไม่จำเป็นต้องมีปัจจัยเรื่องระยะทางหรือปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักรมีการรับสมัครแรงงานจากประเทศอดีตอาณานิคมมาทำงานในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้มีแรงงานจากแคริเบียนมาทำงานในโรงงานผลิตอาวุธและหลังสงครามก็มาทำงานสร้างทางรถไฟ ปัจจุบันร้อยละ 28 ของกำลังแรงงานใต้ดินในลอนดอนมาจากชนกลุ่มน้อยเหล่านี้

(5) การสื่อสารและคมนาคมแห่งยุคโลกาภิวัตน์

ทุกวันนี้สื่อเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องของต่างประเทศอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แม้ประเทศยากจนที่สุดก็มีโทรทัศน์ ในอเมริกาใต้มีเครื่องรับโทรทัศน์ประมาณ 60 ล้านเครื่องหรือแทบทุกครอบครัว รวมถึงระบบเคเบิลทีวีด้วย สื่อตะวันตกจากประเทศร่ำรวยเข้าไปมีอิทธิพลในประเทศยากจน การปรับตัวของสำนักข่าวต่างประเทศต่าง ๆ เช่น AP , UPI , Reuters , AFF และ CNN เป็นต้น ทำให้เกิดภาพที่แสดงถึงมาตรฐานและรูปแบบการดำเนินชีวิตที่ดึงดูดผู้ว่างงานหนุ่มสาวในประเทศกำลังพัฒนาให้ออกไปทำงานนอกประเทศ นอกจากนั้น การคมนาคมในปัจจุบันง่ายดายและรวดเร็วขึ้น การขยายเส้นทางทั้งทางบกและทางทะเล ตลอดจนการเดินทางด้วยเครื่องบินเป็นเรื่องปกติ ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การสื่อสารยุคใหม่ที่มีขอบข่ายรอบโลกมีส่วนทำให้แรงงานสามารถติดต่อกับครอบครัวของตนในบ้านเกิดได้ง่ายดายด้วยค่าใช้จ่ายที่น้อยลง

(6) เครือข่ายครอบครัวและญาติมิตร

ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา การเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็ว การแผ่อิทธิพลของประเทศร่ำรวยเข้าไปในประเทศยากจน การพัฒนาเศรษฐกิจแบบกระจัดกระจาย ระบบเครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม ล้วนเป็นเงื่อนไขทางโครงสร้างที่กระตุ้นปัจเจกชนให้มองหาชีวิตใหม่ในที่อื่น และปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้แรงงานเคลื่อนย้ายทั้งที่มีครอบครัวซึ่งมักอยู่ในชุมชนยากจน ด้วยการส่งสมาชิกไปทำงานต่างๆ กัน เช่น คนหนึ่งทำไร่นา บางคนไปหางานใหม่ในเมือง และบางคนทำงานต่างแดน โดยส่งเงินไปจุนเจือให้ได้งานเพื่อให้ส่งเงินกลับมาบ้าน

ในเรื่องนี้ มีเรื่องเกี่ยวกับเพศมาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ในฟิลิปปินส์ ครอบครัวจะสนับสนุนให้คนที่ไปทำงานได้นั้นต้องนึกถึงการส่งเงินกลับมาให้ครอบครัวได้แน่นอนซึ่งมักจะเป็นลูกสาวมากกว่า ลูกชาย และลูกสาวที่ไปทำงานแม่บ้านในสิงคโปร์ แม้จะได้เงินน้อยกว่าพี่น้องผู้ชาย แต่กลับส่งเงินให้ทางบ้านได้มากกว่า หรือในบางกรณี หัวหน้าครอบครัวจะเป็นผู้ไปทำงานต่างประเทศเอง โดยให้ภรรยาดูแลครอบครัว เมื่อแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศกลับมาบ้านในชนบท ร่ำรวยขึ้น ปลูกบ้านใหม่ ส่งลูกไปเรียนหนังสือที่เมืองหลวง มีที่ดินเพิ่มขึ้น ครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ล้วนเป็นแรงจูงใจให้คนในชุมชนเดียวกันทำตาม เครือข่ายญาติมิตร ทำให้การเคลื่อนย้ายง่ายดายขึ้นกว่ารุ่นบุกเบิกแรกๆ ที่ต้องยุ่งยากกับการหางาน ทำหนังสือเดินทาง วีซ่า ฯลฯ เพราะได้ติดต่อไปต่างประเทศโดยผ่านเครือข่ายครอบครัวและญาติมิตรเหล่านี้

(7) <u>การรับสมัครงาน</u>

ธุรกิจการจัดหางานเชิงพาณิชย์มีมากขึ้นตามลำดับ เดิมบริษัทจัดหาแรงงานจ่ายค่าใช้จ่ายต่างๆให้ แต่ปัจจุบันแตกต่างกันมากเพราะคนงานต้องหาเงิน หรือแม้แต่กู้ยืม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้ได้มาซึ่งงานทำ ในเอเชีย องค์กรเหล่านี้รุ่งเรืองมากโดยหางานให้แรงงานไปทำที่ตะวันออกกลางและประเทศที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ได้แก่ ญี่ปุ่น หรือสิงคโปร์ เฉพาะในประเทศฟิลิปปินส์มีบริษัทพวกนี้ถึง 700 แห่ง ประเทศไทยมีจำนวนกว่า 300 แห่ง แรงงานต้องจ่ายค่าหัวสูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด ถ้าไม่มีเงินก็ต้องไปกู้ยืม หรือนำที่ดินไปจำนอง แต่ปัญหาเกิดขึ้นบ่อยครั้งคือ เงื่อนไขการทำงานต่างจากที่ระบุไว้ในสัญญา และที่เลวร้ายกว่านั้นคือไม่มีงานทำ และตัวแทนบริษัทจัดหางานก็หลบหนีไปแล้วพร้อมเงิน การขูดรีดยิ่งเพิ่มมากขึ้นอีก หากเป็นการจ่ายเงินเพื่อลักลอบเข้าประเทศ ชาวจีนนับหมื่นคนที่แอบลักลอบเข้าประเทศสหรัฐฯโดยองค์กรอาชญากรรมที่คิดค่าจ้างประมาณ 35,000 ถึง 50,000 เหรียญสหรัฐฯต่อหัว ซึ่งเป็นอัตราที่คนจีนต้องทำงานโดยเฉลี่ยถึง 100 ปีหากอยู่ในประเทศของตน แต่ในประเทศสหรัฐฯ แรงงานต้องทำงานใช้หนี้ถึง 5 ปี ตลอดเวลา 7 วัน 7 คืน จึงจะใช้หนี้ได้หมด

(8) <u>แรงงานสายวิชาชีพชั้นสูง</u>

แรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งมีฝีมือ แต่ก็ยังมีแรงงานมีฝีมือรวมอยู่ด้วย ปัจจัยหลายด้านที่ชักจูงคนงานมีฝีมือให้ไปประกอบอาชีพเฉพาะ ซึ่งได้ค่าจ้างในประเทศอุตสาหกรรมสูงกว่าในประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น พยาบาลฟิลิปปินส์ทำงานได้เงินเดือนละ 146 เหรียญสหรัฐฯ ในกรุงมะนิลา แต่ในตะวันออกกลางจะได้ถึง 500 เหรียญสหรัฐฯ และในประเทศสหรัฐฯ จะได้ถึง 2,500 เหรียญสหรัฐฯ นอกจากนั้นคนเหล่านี้ยังได้ประสบการณ์การทำงานอีกด้วย กลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มสมองไหล (Brain Drain)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ทำการวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงานใน 152 ประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2513-2533 พบว่า จำนวนประเทศผู้ส่งออกแรงงาน มีจำนวนมากขึ้นจาก 29 ประเทศเป็น 55 ประเทศ ในขณะที่ประเทศที่รับแรงงานได้เพิ่มขึ้นจาก 39 เป็น 67 ประเทศ และที่น่าสนใจก็คือ บางประเทศที่เป็นทั้งประเทศรับและส่งออกแรงงานได้เพิ่มจาก 4 เป็น 15 ประเทศ (Stalker, 2000 อ้างถึงในภัทรทิพา กาญจนคูหะ, 2546 : 15) ซึ่งในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ มาเลเซีย และไทย

2.6.2 สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชีย

Dudley[19] รองผู้อำนวยการสำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกของ ILO กล่าวถึงรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคเอเชีย ว่ามีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงจุดหมายปลายทาง กล่าวคือ เมื่อ 10 กว่าปีที่แล้ว แรงงานมุ่งไปทำงานในตะวันออกกลาง แต่ปัจจุบัน ส่วนใหญ่เคลื่อนย้ายไปยังแหล่งอื่นของเอเชีย โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(2) การเคลื่อนย้ายเป็นไปในลักษณะชั่วคราว นอกเหนือจากการอพยพไปตั้งถิ่นฐานถาวรที่ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ที่มีจำนวนจำกัด โดยผู้อพยพจากเอเชียต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสัญญาบางประการ

(3) แรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือไร้ฝีมือ อย่างไรก็ตาม บางประเทศพยายามรับหรือดึงดูดให้มีแรงงานระดับสูงเข้าประเทศ เช่น สิงคโปร์ เป็นต้น และแรงงานระดับสูงกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่มีทักษะด้านเศรษฐกิจซึ่งยิ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสารระดับโลกด้วย ก็จะยิ่งเป็นที่ต้องการอย่างมาก

(4) การ เคลื่อนย้ายที่ผิดปกติ (Irregular Migration) เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในภูมิภาค สาเหตุสำคัญที่สุดคือ ประเทศที่รับแรงงานมีนโยบายและระเบียบที่เข้มงวดในการเข้าเมืองด้วยระบบราชการและค่าใช้จ่ายที่สูง ทำให้มีการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ประกอบกับในประเทศที่ส่งแรงงานมีความยากจนฉับพลันและเกิดปัญหาการว่างงาน นอกจากนั้น การมีพรมแดนระยะยาว ทำให้การควบคุมทำได้จำกัด การกดดันทางการเมือง การสู้รบ การมีสำนักงานจัดหางานเอกชนที่ทำผิดกฎหมายนำไปสู่การ ล่อลวง ควบคู่กับกลุ่มอาชญากรรมและกลุ่มค้ามนุษย์ ยิ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผิดปกติ ดังนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายและหลายระดับทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหานี้

---

[19] อ้างแล้ว หน้า 15-16

(5) เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานสตรีเพื่อการมีงานทำเพิ่มมากขึ้น ส่วนใหญ่ได้งานที่มีค่าแรงต่ำ เช่น งานบ้าน เป็นต้น ประเทศฮ่องกงและสิงคโปร์เป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญในเอเชียที่ต้องการผู้ช่วยงานบ้าน แต่บางส่วนเดินทางไปตะวันออกกลาง นอกจากกลุ่มทำงานบ้านแล้ว ยังมีสตรีที่เดินทางในฐานะนักแสดง จำนวนสตรีเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศศรีลังกา อินโดนีเซียและไทย

(6) มีการค้าสตรีและเด็กเพิ่มมากขึ้น บ่อยครั้งที่สตรีและเด็กหญิงสมัครไปทำงานที่เชื่อว่าถูกกฎหมาย แต่แล้วก็พบว่าตนเองถูกค้าไปเป็นโสเภณี

(7) อุตสาหกรรมจัดหางานเป็นไปในเชิงพาณิชย์มากขึ้น แต่ในทางตรงข้ามคือ บริการจัดหางานของรัฐที่ควรจะรับผิดชอบในการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศกลับทำหน้าที่นี้ลดลง

จากการสำรวจการเคลื่อนย้ายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ปี พ.ศ. 2547 และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ปี พ.ศ. 2548 พบว่าประเทศในตะวันออกกลาง ไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฮ่องกง สิงคโปร์ และอิสราเอล เป็นประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ส่วนประเทศบังคลาเทศ จีน อินโดนีเซีย เนปาล ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และเวียดนาม เป็นประเทศต้นทางของการเคลื่อนย้ายแรงงาน สำหรับประเทศอินเดีย ปากีสถาน ไทย และมาเลเซีย เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียที่เป็นทั้งสองสถานะ คือเป็นทั้งประเทศที่ส่งออกแรงงานและเป็นประเทศที่รับการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างชาติ โดยสามารถสรุปภาพรวมของสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานของบางประเทศโดยสังเขป[20] ดังนี้

(1) <u>ประเทศในตะวันออกกลาง</u>

ประเทศในภูมิภาคนี้ ประกอบด้วยซาอุดิอาระเบีย จอร์แดน อิรัก ซีเรีย คูเวต บาห์เรน กาตาร์ สหรัฐอาหรับอิมิเรตส์ โอมาน เยเมน โดยเฉพาะประเทศซาอุดิอาระเบีย เป็นตลาดแรงงานต่างชาติที่ใหญ่ที่สุด ปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ประมาณ 5 ล้านคน (อินเดีย 1.5 ล้านคน อียิปต์ 0.9 ล้านคน ปากีสถาน 0.8 ล้านคน บังคลาประเทศ 0.7 ล้านคน เยเมน 0.5 ล้านคน ฟิลิปปินส์ 0.3 ล้านคน อินโดนีเซีย 0.17 ล้านคน) ในจำนวนดังกล่าวเป็นแรงงานไทยเพียง 38,500 คน (รวมทั้งผู้เดินทางมาประกอบพิธีทางศาสนาแล้วไม่เดินทางกลับ ลักลอบอยู่ทำงาน) ซึ่งนับว่าน้อยมาก เนื่องมาจากแรงงานไทยที่เคยเดินทางไปทำงานไปก่อคดีโจรกรรมเครื่องเพชรขึ้น ดังนั้น แรงงานไทยจึงไม่ได้รับวีซ่าให้เข้าไปทำงานจากประเทศซาอุดิอาระเบียอีก

---

[20] รวบรวมข้อมูลจากหนังสือ International Labour Conference. 2004. **Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy**. ILO : 92nd Session. Geneva. และ International Organization for Migration. 2005. **Labour Migration in Asia**. IOM. Geneva. และข้อมูลจากสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน

ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ มีประชากรประมาณ 3.7 ล้านคน ประชากรกำลังแรงงานประมาณ 1.435 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 50 ของประชากรทั้งหมด โดยร้อยละ 65 ทำงานในภาคบริการ การพัฒนาเศรษฐกิจ สหรัฐอาหรับอิมิเรตส์พึ่งพาการจ้างแรงงานต่างชาติเป็นหลัก โดยมีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ในสหรัฐอาหรับอิมิเรตส์มากกว่าร้อยละ 90 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากอินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา บังคลาเทศ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซียและอื่นๆ แม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการจ้างงานแรงงานในประเทศ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากประชาชนยังคงนิยมทำงานในภาคราชการที่มีความมั่นคง มีสวัสดิการและรายได้สูง และชอบทำงานที่สบายกว่า ดังนั้น จึงคาดว่าการจ้างงานในประเทศสหรัฐอาหรับอิมิเรตส์ ยังคงต้องพึ่งพาอาศัยแรงงานต่างชาติ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ต่อไปอีก

ประเทศกาตาร์ เป็นประเทศขนาดเล็กในคาบสมุทรอาหรับร่ำรวยด้วยแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ แต่ต้องพึ่งพาการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศเป็นหลัก ในปี 2546 มีประชากรประมาณ 793,341 คน มีแรงงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนกว่า 100,000 คน โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมน้ำมัน ในจำนวนนี้มีแรงงานไทยประมาณ 2,000 - 3,000 คน เท่านั้น ทั้งนี้กาตาร์ยังต้องอาศัยแรงงานต่างชาติในการพัฒนาประเทศต่อไปอีกนาน และจำนวนมาก โดยเฉพาะการที่ประเทศกาตาร์จะเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาเอเชี่ยนเกมส์ครั้งที่ 15 ในปี 2549 ทำให้มีโครงการก่อสร้างสนามกีฬา อาคารที่พักนักกีฬา และส่วนประกอบอื่นๆ รวมทั้งงานด้านการบริการที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก

สำหรับประเทศอื่น ๆ ในตะวันออกกลาง ประเมินว่ายังไม่มีการขยายตลาดแรงงานต่างชาติ จึงน่าจะมีปริมาณเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีขนาดเล็กและสภาพเศรษฐกิจยังดำเนินไปตามปกติ ไม่มีโครงการพิเศษขนาดใหญ่

(2) <u>ประเทศญี่ปุ่น</u>

ประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติเฉพาะผู้ประกอบงานวิชาชีพและแรงงานมีฝีมือเท่านั้น ส่วนแรงงานไร้ฝีมือนั้นยังไม่มีนโยบายเปิดรับ เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจในวงกว้าง และอาจส่งผลกระทบให้อัตราการว่างงานของญี่ปุ่นสูงมากไปกว่าเดิมอีก (ในเดือนพฤษภาคม 2547 อัตราการว่างงานของญี่ปุ่นสูงเท่ากับร้อยละ 4.6) และแม้ว่าขณะนี้อัตราการว่างงานของญี่ปุ่นมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีการขยายตัวแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ามีปัญหาในเรื่องคนต่างชาติก่อคดีอาชญากรรมรุนแรงหลายคดีขึ้นอยู่เสมอ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากในเรื่องการพิจารณารับแรงงานต่างชาติ โดยจะยึดความเห็นชอบของประชาชนเป็นหลัก และจากผลการสำรวจประชาชนเกี่ยวกับความเห็นในการรับแรงงานต่างชาติ พบว่าประชากรเกินกว่าครึ่งหนึ่งยังไม่เห็นด้วยกับการเปิดรับแรงงานต่างชาติ อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นกำลังประสบปัญหาอัตราการเกิดต่ำ มีเด็กน้อย และผู้สูงอายุมาก ญี่ปุ่นอาจไม่สามารถแบกรับภาระค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญได้อีกต่อไป

ดังนั้นจึงต้องหาแรงงานต่างชาติมาทดแทนเพื่อให้กำลังแรงงานอยู่ในระดับที่สมดุล จากรายงานของฝ่ายประชากรขององค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่า ญี่ปุ่นจำเป็นต้องเปิดรับแรงงานต่างชาติปีละ 10 ล้านคน หรืออีกวิธีหนึ่งต้องเลื่อนกำหนดเกษียณอายุออกไปเป็น 77 ปี เพื่อรักษาอัตราส่วนของกำลังแรงงานต่อจำนวนผู้สูงอายุให้ได้ (ปัจจุบันอยู่ที่ 4.8 ต่อ 1 คน) โดยชี้ว่าหากญี่ปุ่นไม่เปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนกำลังแรงงานของญี่ปุ่น ซึ่งนับวันจะน้อยลงไปทุกทีแล้ว ยิ่งมีความเป็นไปได้ที่ญี่ปุ่นจำเป็นต้องรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนกำลังแรงงานที่ขาดแคลนในอนาคต

(3) <u>ประเทศไต้หวัน</u>

ปัจจุบัน ประเทศไต้หวันมีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ประมาณ 300,000 คน ในจำนวนข้างต้น ร้อยละ 34 เป็นแรงงานไทย ที่เหลือร้อยละ 28 เป็นแรงงานฟิลิปปินส์ ร้อยละ 17 เป็นแรงงานอินโดนีเซีย ร้อยละ 21 เป็นแรงงานเวียดนามและประเทศอื่น ๆ สำหรับสภาพการจ้างแรงงานต่างชาตินั้น เนื่องจากไต้หวันได้รับผลกระทบด้านเศรษฐกิจทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2542 ประกอบกับในภาคการผลิตเพื่อการส่งออกไม่สามารถขยายตัวและมีแนวโน้มลดลง ทำให้มีสินค้าคงเหลือ ทำให้รัฐบาลโดยประธานาธิบดีเฉิน สุ่ย เปี่ยน ต้องประกาศนโยบายลดจำนวนแรงงานต่างชาติ และเพิ่มตำแหน่งงานให้แรงงานท้องถิ่นแทน มาตรการเพิ่มเพื่อลดแรงจูงใจแรงงานต่างชาติในการเข้าไปทำงานในไต้หวัน ได้แก่ ให้นายจ้างสามารถหักค่าอาหารและที่พักจากเงินค่าจ้างได้ เพื่อให้ต้นทุนในการนำเข้าแรงงานต่างชาติสูงขึ้น กำหนดให้บริษัทจัดหางานไต้หวันเรียกเก็บค่าดูแลแรงงานต่างชาติได้ เป็นต้น

(4) <u>ประเทศเกาหลีใต้</u>

เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานต่างชาติฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีระบบใบอนุญาตทำงานสำหรับคนงานต่างชาติ (Employment Permit System-EPS) เพิ่มอีกระบบหนึ่งควบคู่กับระบบผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และในกฎหมายดังกล่าวยังอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบทำงานอยู่อย่างผิดกฎหมายที่อยู่ในเกาหลีใต้ไม่เกิน 4 ปี มาขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานต่อในเกาหลีใต้ได้ในระหว่างวันที่ 1 กันยายน – 31 ตุลาคม 2546 ส่งผลให้แรงงานไทยที่อยู่อย่างผิดกฎหมายจำนวนมากได้รับใบอนุญาตทำงานอยู่ต่อ กลายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายสามารถทำงานอยู่ต่อได้อีกสูงสุด 2 ปี (รวมระยะที่อยู่มาแล้วด้วยไม่เกิน 5 ปี) ดังนั้นรัฐบาลเกาหลีใต้จึงต้องเร่งพิจารณาคัดเลือกประเทศผู้จัดส่งแรงงานและพิจารณาจัดสรรสัดส่วนให้แก่ประเทศที่ผ่านการคัดเลือก ซึ่งต้องพิจารณาหลายปัจจัยประกอบกัน อาทิ จำนวนแรงงานของประเทศต่าง ๆ ที่มีอยู่ และจำนวนที่จะเดินทางกลับประเทศเมื่อพ้นระยะที่อนุญาตให้อยู่ทำงานต่อ ความโปร่งใสในการจัดส่งแรงงานของประเทศผู้ส่ง เป็นต้น จากรายงานของทางการเกาหลีใต้ระบุว่าเกาหลีใต้ยังขาดแคลนแรงงานต่างชาติอีกกว่า 140,000 คน

(5) ประเทศสิงคโปร์

โครงสร้างกำลังแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ที่มีกำลังแรงงานเพียง 2.192 ล้านคน ประกอบกับเศรษฐกิจของประเทศมีความเจริฐก้าวหน้ามาก ส่งผลให้มีการขาดแคลนกำลังแรงงาน ต้องนำเข้ากำลังแรงงานจากต่างประเทศทั้งในระดับผู้มีการศึกษาสูง ที่มีความรู้เชี่ยวชาญงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจการเงิน ธนาคาร การสื่อสาร คอมพิวเตอร์ ฯลฯ และในระดับผู้มีการศึกษาต่ำสำหรับงานใช้แรงงานทั่วไป จำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ มีจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 510,000 คน คิดเป็นสัดส่วนถึง 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรของประเทศ แรงงานต่างชาติดังกล่าว ประกอบด้วยมาเลเซีย ประมาณ 100,000 คน กระจายอยู่ทั่วไปในทุกภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะภาคการผลิตและภาคบริการ จีน ประมาณ 80,000 คน กระจายอยู่ทั่วไปในทุกภาคอุตสาหกรรม ฟิลิปปินส์ประมาณ 80,000 คน ส่วนใหญ่เป็นพยาบาล และทำงานรับใช้ในบ้าน อินโดนีเซียประมาณ 60,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานรับใช้ในบ้าน อินเดียประมาณ 60,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอู่ต่อเรือ บังคลาเทศประมาณ 35,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง อู่ต่อเรือ และประเทศอื่น ๆ เช่น ศรีลังกา ปากีสถาน พม่า ประมาณ 50,000 คนส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอู่ต่อเรือ และไทยประมาณ 45,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและ อู่ต่อเรือเช่นเดียวกัน

สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติในการพัฒนาประเทศ สิงคโปร์ไม่มีปัญหาเรื่องแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมากนัก เนื่องจากมีช่องทางเข้าเมืองน้อยกว่า และมีระบบการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์พยายามดึงดูดแรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพและมีการศึกษา มีการจัดตั้ง Singapore Center ในหลายประเทศ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสการทำงานในสิงคโปร์

(6) ประเทศอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลมีประชากรทั้งสิ้น 6.7 ล้านคน อัตราการเพิ่มของประชากรร้อยละ 2.5 ต่อปี ส่วนใหญ่เป็นชาวยิวถึงร้อยละ 80 รองลงมาเป็นชาวมุสลิม และชาวคริสเตียน มีกำลังแรงงานท้องถิ่น จำนวน 4.6 ล้านคน สำนักงานสถิติแห่งชาติอิสราเอล ได้รายงานว่าในปี พ.ศ. 2546 มีแรงงานต่างชาติทั้งที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 250,000 คน โดยเป็นผู้ที่ทำงานโดยได้รับอนุญาต จำนวน 99,000 คน(ร้อยละ 39.60) ได้แก่ โรมาเนีย 28,710 คน (ร้อยละ 29) ไทย 24,000 คน(ร้อยละ 24) ฟิลิปปินส์ จำนวน 14,850 คน (ร้อยละ 15) นอกนั้นเป็นชาติอื่นคละกันไปประมาณ 31,440 คน อาทิ จีน ตุรกี อินเดีย ส่วนผู้ที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน 150,000 คนนั้น ทางการอิสราเอลได้รณรงค์จับกุมส่งกลับประเทศไปแล้วจำนวนหนึ่ง แต่สำนักงานสถิติแห่งชาติอิสราเอลประมาณว่ายังมีแรงงานที่ลักลอบทำงานอยู่อีกประมาณ 100,000 คน ในจำนวนผู้ที่ลักลอบทำงานมากที่สุดเป็นแรงงานจากประเทศรัสเซีย แอฟริกาใต้ และจีน รองลงมาคือโรมาเนีย โปแลนด์ สาธารณรัฐเชค บราซิล และฟิลิปปินส์ สำหรับแรงงานไทยมีประมาณร้อยละ 2 ที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

รัฐบาลอิสราเอลมีนโยบายที่จะลดแรงงานต่างชาติให้เหลือเพียงร้อยละ 1 ของกำลังแรงงานชาวอิสราเอล ทั้งนี้การลดจำนวนแรงงานต่างชาติดังกล่าว อิสราเอลมิได้เลือกปฏิบัติกับประเทศใด และยังไม่มีการกำหนดจำนวนแรงงานต่างชาติสำหรับความต้องการในแต่ละภาคเศรษฐกิจ เพียงแต่ในขณะนี้อิสราเอลดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการสนับสนุนและส่งเสริมให้คนอิสราเอลและคนปาเลสไตน์เข้าไปหางานในภาคเศรษฐกิจที่มีคนงานต่างชาติทำงานอยู่มาก คือ ภาคการก่อสร้างและภาคการเกษตร นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีมาตรการกดดันนายจ้างท้องถิ่นและเพิ่มเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างชาติมีรายได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน เช่น การแก้ไขกฎหมายให้เพิ่มการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ การกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม การยกเลิกสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับแรงงานต่างชาติที่ทำงานเกิน 1 ปี ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างชาติที่ทำงานในปีที่ 2 ได้รับค่าจ้างสุทธิต่ำกว่าการทำงานในปีแรก เป็นต้น

ส่วนประเทศที่เป็นประเทศต้นทาง อาทิ อินโดนีเซีย จีน ศรีลังกา แรงงานจากประเทศเหล่านี้ที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เป็นแรงงานหญิงมากกว่าแรงงานชาย ส่วนใหญ่ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านในตะวันออกกลาง มาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง ส่วนแรงงานหญิงจากประเทศฟิลิปปินส์จะทำงานเป็นพยาบาล ครู และเทคโนโลยี่สารสนเทศ จากรายงานของ IOM ระบุว่า ปัจจุบัน มีพยาบาลปริญญาชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวนมากกว่า 250,000 คน

สำหรับประเทศสุดท้ายในภูมิภาคเอเชียที่จะกล่าวถึงในที่นี้ ซึ่งมีสถานะเป็นทั้งประเทศผู้รับแรงงานต่างชาติ และส่งออกแรงงานไปทำงานต่างประเทศ คือ ประเทศไทย

<u>ประเทศไทย</u>

แต่เดิมประเทศไทยยังมีสถานะเดียวคือเป็นประเทศส่งออกแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ระยะแรก เป็นการเดินทางด้วยตนเอง ไม่ผ่านบริษัทนายหน้าหรือบริษัทจัดหางาน เดินทางไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา และยุโรป โดยเป็นไปในลักษณะของการเข้าไปศึกษาต่อหรือท่องเที่ยวแล้วเปลี่ยนสถานะเป็นการทำงาน ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นงานในโรงพยาบาล โรงแรม และโรงงานอุตสาหกรรม ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2515-2533 จุดหมายของการ เคลื่อนย้ายไปทำงานเปลี่ยนมาเป็นประเทศในตะวันออกกลาง ในปี พ.ศ. 2525 กรมการจัดหางานรายงานว่ามีแรงงานไทยทำงานอยู่ในตะวันออกกลางถึง 105,313 คน ในช่วงปี พ.ศ. 2529-2532 พบว่ามีผู้ขออนุมัติเดินทางไปทำงานในต่างประเทศไม่ต่ำกว่าแสนคนในแต่ละปี จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2533-2535 เกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียและคดีโจรกรรมเครื่องเพชรในประเทศซาอุดิอาระเบีย ทำให้จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในพื้นที่ดังกล่าวลดลงอย่างมาก ตลาดแรงงานของแรงงานไทยเปลี่ยนมาเป็นตลาดในเอเชีย อาทิ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฮ่องกง บรูไน และมาเลเซีย จากตัวเลขของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในระหว่างปี พ.ศ.

2536-2548 พบว่ามีผู้ขออนุมัติเดินทางไปทำงานในต่างประเทศไม่ต่ำกว่าแสนคนในแต่ละปี โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2542-2547 มีจำนวนสูงถึงเกือบแสนห้าหมื่นคน แต่ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนผู้ขอ

ตารางที่ 2.1 จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศและจำนวนรายได้ที่ส่งกลับประเทศไทย

ปี	จำนวนแรงงาน (คน)	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	รายได้ส่งกลับ (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2523	22,087	84.0	7,703.0	101.7
2524	28,750	30.2	10,428.2	35.4
2525	108,911	278.8	14,221.7	36.4
2526	69,966	- 35.8	19,457.3	36.8
2527	77,529	10.8	21,117.7	8.5
2528	71,852	- 7.3	23,795.8	12.7
2529	112,443	56.5	20,899.8	- 12.2
2530	105,989	- 5.7	21,596.0	3.3
2531	118,957	12.2	23,435.5	8.5
2532	125,314	5.3	24,239.9	3.4
2533	63,024	- 49.7	24,907.0	2.8
2534	63,849	1.3	26,018.0	4.5
2535	81,718	28.0	28,626.0	10.0
2536	137,950	68.8	30,995.0	8.3
2537	169,764	23.1	32,550.0	5.0
2538	202,296	19.2	42,235.0	29.8
2539	185,436	- 8.3	45,777.0	8.4
2540	192,000	3.5	51,910.0	13.4
2541	91,364	- 52.4	58,845.0	13.4
2542	159,566	74.6	56,910.0	- 3.3
2543	177,709	11.4	67,936.0	19.4
2544	165,047	- 7.1	55,606.0	- 18.1
2545	160,807	- 2.6	59,251.0	6.6
2546	147,769	- 8.1	66,267.0	11.8
2547	148,595	0.6	65,124.0	- 1.7
2548	116,580	- 21.5	48,116.0	- 26.1

ที่มา 1. ตัวเลขปี2523 - 2540 จากการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศปี 2540 หน้า122

2. ตัวเลขปี2541 - 2548 จากเว็บไซต์ของกรมการจัดหางานชื่อ www.overseas.doe.go.th

3. ฐานข้อมูลระบุว่าเป็นตัวเลขการโอนเงินผ่านระบบธนาคารเท่านั้น รายได้ส่งกลับของแรงงานไทยที่แท้จริง อาจมากกว่า เมื่อรวมการส่งเงินนอกระบบ และการนำเงินติดตัวเข้าประเทศเอง

อนุมัติเดินทางไปทำงานในต่างประเทศลดลง และแต่ละประเทศต่างก็มีมาตรการจำกัดการรับแรงงานต่างชาติเข้าประเทศ เพื่อสงวนงานให้แรงงานของตนที่มีการว่างงานสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการหยุดชะงักของภาวะเศรษฐกิจ จากตารางที่ 2.1 แสดงถึงจำนวนแรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ และจำนวนเงินรายได้ส่งกลับประเทศไทยปีละนับหมื่นล้านบาท (เฉพาะที่ผ่านระบบธนาคาร)

สืบเนื่องจากการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศอย่างต่อเนื่องในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ทำให้ประชากรในชนบทจำนวนมากเข้ามาทำงานในเมือง และเดินทางไปต่างประเทศ ก่อให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตบางประเภทของประเทศไทย เช่น ประมง การแปรรูปอาหารทะเล โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าและสิ่งทอ งานผู้ช่วยแม่บ้าน ประกอบกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย ได้แก่ พม่า กัมพูชา และลาว มีสภาพเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า และประสบปัญหาความไม่สงบทางการเมือง มีสงครามระหว่างกลุ่มชนเผ่า การรู้รบ จึงลักลอบเข้าประเทศไทย เพื่อการดำรงชีวิตที่ดีกว่า ไม่ใช่เพื่อมาทำงานแต่เพียงอย่างเดียว ทางฝ่ายมั่นคง ได้มีการออกบัตรสีต่าง ๆ ให้กับบุคคลบนพื้นที่สูง และบุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองสัญชาติ พม่า กัมพูชา ลาว ญวน ฯลฯ เพื่อควบคุม แต่การออกบัตรสีกลับทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมามากมาย มีการลักลอบออกจากพื้นที่ควบคุมไปก่อการร้ายลักลอบไปก่อการต่อสู้กับประเทศเดิม ลักลอบไปค้ายาเสพติด รวมทั้งลักลอบเข้ามาทำงานประเภท 3Ds ด้วย เริ่มด้วยงานตามแนวตะเข็บชายแดน และต่อมาก็ขยายลึกเข้ามาในจังหวัดต่าง ๆ มากขึ้น ขณะนี้แรงงานอพยพหรือแรงงานที่เป็นคนต่างด้าวในประเทศไทยจึงมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

กรมการจัดหางาน ได้ประมาณว่าปัจจุบันมีคนต่างด้าวในประเทศไทย 2,573,357 คน เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายประเภทคนอยู่ชั่วคราว 777,381 คน คิดเป็นร้อยละ 30.20 และเป็นคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง 1,795,976 คน คิดเป็นร้อยละ 69.80 นอกจากนี้ ยังได้แยกประเภทคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่ม คือ

<u>กลุ่มที่ 1</u> กลุ่มที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย แบ่งออกเป็น

(1) ผู้ที่มีใบอนุญาตทำงาน 120,877 คน (ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2548)

(2) ผู้ที่เข้าเมืองในฐานะนักท่องเที่ยว หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น แต่เมื่อครบกำหนดที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย แล้วไม่เดินทางกลับออกไป เป็นผู้ที่อยู่เกินกำหนด (Over Stayed) 409,258 คน (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2548)

<u>กลุ่มที่ 2</u> กลุ่มที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย แบ่งออกเป็น

(1) ผู้ที่หนีภัยจากการสู้รบ 120,539 คน (ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2547)

(2) ผู้ที่มีบัตรปกครอง 514,424 คน ในจำนวนนี้มาขอใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน 27,641 คน (ข้อมูล ณ เดือนเมษายน 2548)

(3) แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มารายงานตัวจดทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1,284,920 คน ในจำนวนนี้มาขอใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน 849,552 คน (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2547)

ปัญหาจากคนต่างด้าวและแรงงานอพยพข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกับเกิดจากการขาดแคลนแรงงานประเภท 3Ds ในประเทศ และเกิดจากแรงผลักดันจากภาคธุรกิจเอกชน รัฐบาลไทยจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้บุคคลเหล่านี้ทำงานได้ ครั้งแรกปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน (ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน) ดังนี้

ปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยให้มีการสกัดกั้น ผลักดัน ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอย่างจริงจัง รวมทั้งจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ให้อยู่ในพื้นที่ควบคุม และผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ามีสิทธิทำงานไร้ฝีมือได้ชั่วคราวในบางพื้นที่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม

ปี พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ ทำงานได้ในกิจการประมงทะเลในพื้นที่จังหวัดชายทะเล 22 จังหวัด เพื่อบรรเทาปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตคนต่างด้าวดังกล่าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยได้รับการยกเว้น ไม่ต้องถูกส่งกลับนอกราชอาณาจักรได้เท่ากับระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัดิการสังคม

ปี พ.ศ. 2539 กำหนดเป็นนโยบายในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยผ่อนผันให้แรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบเข้าเมือง อาศัยอยู่ในประเทศและทำงานได้ชั่วคราว (2 ปี) โดย

ต้องผ่านการตรวจโรคจากกระทรวงสาธารณสุข ในกิจการที่ขาดแคลนคือ งานภาคเกษตร ประมง กิจการที่ต่อเนื่องกับประมง การขนถ่ายสินค้าทางน้ำ งานในโรงงานผลิต และลูกจ้างในครัวเรือน

ปี พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ผ่อนผันให้แรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบเข้าเมือง ทำงานได้ใน 10 ประเภทกิจการในพื้นที่ทั่วประเทศ อายุการทำงาน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2545

ปี พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 ผ่อนผันให้แรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบเข้าเมือง ทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี

ปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 ผ่อนผันให้แรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบเข้าเมือง ทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547

ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547และวันที่ 27 เมษายน 2547 กำหนดแนวทางในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบแบบบูรณาการเน้นกลุ่มเป้าหมาย แรงงานสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่อยู่ในประเทศไทยแล้วประมาณ 1.1 ล้านคน แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรก เปิดให้จดทะเบียนคนต่างด้าวเพื่อทราบจำนวนที่แท้จริง จดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการแรงงานที่แท้จริง ตรวจโรคและประกันสุขภาพ และพิจารณาออกใบอนุญาตทำงาน ส่วนระยะที่สอง เป็นกระบวนการเพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเริ่มที่คนต่างด้าวกลุ่มที่ได้ทำทะเบียนราษฎรกับกรมการปกครองแล้ว มีเลขประจำตัว 13 หลัก และมีใบอนุญาตทำงาน เมื่อนายจ้างได้รับโควต้าการจ้างแรงงานต่างด้าวแล้ว ต้องพิสูจน์สัญชาติโดยเจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทางและออกหนังสือเดินทางหรือหนังสือแทนให้ หลังจากนั้น ประเทศไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศ จึงจะออกวีซ่าให้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร และกระทรวงแรงงานออกใบอนุญาตทำงานให้อย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป มีแรงงานจากประเทศลาว ที่ได้รับพิสูจน์สัญชาติไปแล้ว 35,614 คน กัมพูชา 77 คน ส่วนพม่า ยังอยู่ในระหว่างการเจรจา

นอกจากนั้น ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า เพื่อเป็นกรอบของความร่วมมือกันในการจัดระบบแรงงานต่างชาติที่มีสัญชาติดังกล่าวให้เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างเป็นระบบด้วย

บทที่ 3
สภาพทั่วไป และสภาพตลาดแรงงานในประเทศมาเลเซีย

3.1 สภาพทั่วไปของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียตั้งอยู่ในเขตศูนย์สูตรมีพื้นที่ 128,430 ตารางไมล์ หรือ 329,758 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยดินแดนสองส่วน คือ มาเลเซียตะวันตกซึ่งตั้งอยู่บนคาบสมุทรมาลายู ประกอบด้วย 11 รัฐ คือ ปาหัง สลังงอร์ เนกรีเซมบิลัน มะละกา ยะโฮร์ เปรัก กลันตัน ตรังกานู ปีนัง เคดาห์ และปะลิส และมาเลเซียตะวันออกซึ่งตั้งอยู่บนเกาะกาลิมันตัน (บอร์เนียว) ประกอบด้วย 2 รัฐ คือ ซาบาห์ และซาราวัค นอกจากนี้ยังมีเขตสหพันธรัฐอีก 2 เขต คือกรุงกัวลาลัมเปอร์ (เมืองหลวง) เกาะลาบวน และ เมืองปุตราจายา ซึ่งเป็นเมืองราชการ มีภูมิอากาศร้อนชื้นและมีฝนตกชุก อุณหภูมิระหว่าง 21-33 องศาเซลเซียส บนคาบสมุทรมาลายู และ 24-32 องศาเซลเซียส ในรัฐซาบาห์และซาราวัก จำนวนประชากรประมาณ 25.1 ล้านคน ในปี 2546 ประกอบด้วย ชาวมาเลย์ร้อยละ 59 ชาวจีนร้อยละ 32 ชาวอินเดียร้อยละ 8 และอื่น ๆ ร้อยละ 1 ภาษาที่ใช้คือภาษามาเลย์ (ภาษาราชการ) อังกฤษ จีน และทมิฬ ดอกไม้ประจำชาติคือดอกชบา (Bunga Raya) สกุลเงินหลักคือ ริงกิต (Ringgit) หน่วยย่อยคือ เซ็น (Sen) หนึ่งร้อยเซ็นเท่ากับ 1 ริงกิต หรือประมาณ 10.50 บาท (2548)

3.1.1 การเมืองการปกครอง

ประเทศมาเลเซียมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีสมเด็จพระราชาธิบดี (Yang-di Pertuan Agong) เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยเลือกตั้งจากเจ้าผู้ปกครองรัฐใน 9 รัฐ ซึ่งได้แก่ สุลต่านใน 8 รัฐ (ยะโฮร์ เนกรีเซมบิลัน ปาหัง สลังงอร์ เคดาห์ กลันตัน ตรังกานู และเปรัก) และราชาในรัฐเปอร์ลิส (ยกเว้น รัฐปีนัง มะละกา ซาราวัค และซาบาห์ ซึ่งเรียกว่า Yang di-Pertua Negeri) ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันขึ้นดำรงแหน่งวาระละ 5 ปี รูปแบบการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลกลางแห่งสหพันธ์ และรัฐบาลแห่งรัฐทำหน้าที่ด้านการบริหารระดับท้องถิ่น โดยมีมุขมนตรีแห่งรัฐ (Menteri Besar ในกรณีของรัฐที่มีเจ้าผู้ปกครองรัฐ หรือ Chief Minister สำหรับรัฐที่เหลือ) เป็นประมุขรัฐบาล สมเด็จพระราชาธิบดีองค์ปัจจุบันชื่อ สมเด็จพระชาธิบดี ตนกู ไซด์ ซีราจุดดิน อิบนี อัลมาร์ฮุม ตนกู ไซด์ ปุตรา จามาลูลลาอิล (Tuanku Syed Sirajuddin Ibni Almarhum Tuanku Syed Putra Jamalullai) ราชารัฐเปอร์ลิส ขึ้นดำรงตำแหน่งสมเด็จพระราชาธิบดีมาเลเซีย องค์ที่ 12 เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545 สมเด็จพระราชินีประไหมสุหรีอากง มีพระนามว่า ตนกู เฟาเซียห์ บินติ อัลมาร์ฮุม เติงกู อับดุล ราชิด (Tuanku Fauziah Binti Al-Marhum Tengku Abdul Rashid) นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันชื่อ Y.A.B. Dato Seri Abdullah Ahmad Badawi ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 31 ตุลาคม 2546

โดยที่มาเลเซียเป็นประเทศที่มีลักษณะพหุสังคม โครงสร้างทางการเมืองของมาเลเซียจึงสะท้อนลักษณะโครงสร้างทางสังคมดังกล่าว โดยพรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะมีลักษณะเป็นองค์กรการเมืองที่เป็นตัวแทนกลุ่มชนเชื้อชาติต่างๆ ในสังคมมาเลเซีย โดยพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (Barisan Nasional : BN) ประกอบด้วยพรรคการเมืองสำคัญ ๆ คือพรรค UMNO (United Malays National Organization) ตัวแทนชาวมาเลย์มุสลิม เป็นพรรคการเมืองหลักที่เป็นแกนนำในรัฐบาล MCA (Malaysian Chinese Association)ตัวแทนชนเชื้อสายจีน, MIC (Malaysian Indian Congress) ตัวแทนชนเชื้อสายอินเดีย, และพรรคเล็กพรรคน้อยอื่นๆ อาทิ Gerakan, PPBB (Parti Pesaka Bumiputera Bersatu), SNP (Sarawak National Party) และ PBS (Parti Bersatu Sabah) สำหรับพรรคฝ่ายค้านที่สำคัญ คือ พรรค DAP (Democratic Action Party) ตัวแทนชาวจีน พรรค PAS (Pertubuhan Angkatan Sabilullah) ตัวแทนชาวมาเลย์มุสลิม พรรค Keadilan (Parti Keadilan Nasional) และพรรค PRM (Parti Rakyat Malaysia) ในขณะนี้ยังไม่มีพรรคใดที่เข้มแข็งพอที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและขาดการจัดตั้งแนวร่วมทางการเมืองที่เข้มแข็ง

เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองของมาเลเซียดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต่อเนื่องในการบริหารประเทศของรัฐบาลมาเลเซียภายใต้การนำของพรรค UMNO ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ. 2500 มาเลเซียมีนายกรัฐมนตรีเพียง 5 ท่านโดยนายกรัฐมนตรีคนที่ 4 คือ ดร. Mahathir Mohamad ดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 22 ปี ทำให้มีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย นอกจากนี้ ระบบการเมืองมาเลเซียยังได้รับการพัฒนามาโดยมีการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของผู้นำอย่างมีระบบ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารพรรค UMNO ซึ่งเป็นแกนนำในรัฐบาลจะเป็นตัวกำหนดตัวผู้นำรัฐบาลของมาเลเซีย ได้แก่ หัวหน้าพรรค UMNO จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรองหัวหน้าพรรค UMNO จะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี

ปัจจัยอีกประการหนึ่งซึ่งมีส่วนช่วยค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลมาเลเซียได้แก่ ความสามารถของรัฐบาลในการควบคุมสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารแก่ประชาชน นอกจากการอาศัยกระทรวงสารนิเทศและสำนักข่าวแห่งชาติ (Bernama) ในการตรวจสอบและกลั่นกรองข่าวสารทั้งภายในและจากต่างประเทศแล้ว รัฐบาลยังใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชนมาเลเซียในการเสนอข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ใช้มาตรการเด็ดขาดภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายใน (Internal Security Act : ISA) เป็นเครื่องมือในการปราบปรามและจับกุมผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ภายใต้กฎหมายนี้ รัฐบาลสามารถจับกุมและคุมขังบุคคลที่เห็นว่าเป็น 'ภัยคุกคามความมั่นคง' ได้โดยไม่จำเป็นต้องตั้งข้อหาเป็นเวลา 2 ปี และสามารถขยายเวลาคุมขังไปได้เรื่อย ๆ อย่างไม่จำกัด

ในยุคของ ดร. Mahathir Mohamad รัฐบาลมาเลเซียยังประสบความสำเร็จในการริดรอนอำนาจและบทบาทของเจ้าผู้ปกครองรัฐ ซึ่งในอดีตมีอิทธิพลทางการเมืองในระดับหนึ่ง เช่น เมื่อเดือนมกราคม 2536 รัฐบาลได้เคลื่อนไหวเพื่อจำกัดสิทธิพิเศษต่างๆ ของสุลต่าน ผู้ปกครองรัฐรวมทั้งสมเด็จพระราชาธิบดี โดยเฉพาะได้กำหนดให้มีศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิพากษาคดีในกรณีที่สมเด็จพระราชาธิบดีกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งทางฝ่ายสมเด็จพระราชาธิบดีและสุลต่านผู้ปกครองรัฐส่วนใหญ่ได้โอนอ่อนตามท่าทีของรัฐบาลด้วยดี (แม้ว่าสุลต่านรัฐเคดาห์ กลันตัน และยะโฮร์ จะพยายามคัดค้านรัฐบาล) นอกจากนี้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของพระราชาธิบดีในการยับยั้งพระราชบัญญัติและการกำหนดให้พระราชาธิบดีต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐบาลด้วย

นับตั้งแต่ ดาโต๊ะ ศรี Abdullah Badawi ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาเลเซียเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ก็ได้พยายามสานต่อแนวนโยบายของ ตุน ดร. Mahathir Mohamd โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศตามเป้าหมายของวิสัยทัศน์ 2020 (Vision 2020) เพื่อให้มาเลเซียพัฒนาทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมภายในปี 2563 อย่างไรก็ตามได้มีการปรับเปลี่ยนจุดเน้นในการดำเนินนโยบาย โดยไม่ให้ความสนใจกับการริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) หรือการพัฒนาทางวัตถุแต่จะให้ความสำคัญกับการบำรุงรักษาโครงการเดิม ในขณะเดียวกันก็หันมาเน้นเรื่องการพัฒนาคนโดยเฉพาะการสร้างค่านิยมที่ถูกต้องและจิตสำนึกของประชาชน

ดาโต๊ะ ศรี Abdullah ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับการสร้างความโปร่งใสและการปราบปรามการทุจริตทั้งในภาคราชการและเอกชน รวมทั้งพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการในการให้บริการประชาชน ตลอดจนการเสริมสร้างบูรณาการภายในประเทศและได้เรียกร้องให้ประชาชนยุติการถกเถียงเรื่องการเป็นรัฐอิสลามของมาเลเซีย โดยได้ย้ำว่าชาวมาเลย์มุสลิมควรยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า มาเลเซียเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและศาสนา (a multi-racial and multi-religious country) ทั้งนี้ ดาโต๊ะ ศรี Abdullah ประสงค์จะให้มาเลเซียพัฒนาไปในลักษณะประเทศมุสลิมสายกลางที่มีความก้าวหน้า และได้เสนอแนวคิด "Islam Hadhari" (Progressive Islam) โดยการนำศาสนาอิสลามมาเป็นรากฐานสำหรับการสร้างสังคมที่ดีกว่าและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากพรรคPAS ซึ่ง เป็นพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายอิสลามจารีตนิยมและอาศัยแนวทางตามหลักศาสนาอิสลามเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการระดมศรัทธาจากประชาชน โดยได้พยายามรณรงค์ให้รัฐกลันตัน และตรังกานูปกครองแบบรัฐอิสลาม (Islamic State) ด้วยการออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยยึดหลักศาสนาอิสลาม และพยายามอย่างแข็งขันที่จะให้มีการนำกฎหมายอาญาอิสลาม (Hudud) มาใช้แทนกฎหมายอาญาทั่วไป

ผลการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2547 ซึ่งพรรคแนวร่วมแห่งชาติภายใต้การนำของพรรค UMNO ได้รับชัยชนะเหนือแนวร่วมฝ่ายค้านอย่างท่วมท้น โดยได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเป็นสัดส่วนสูงที่สุดในประวัติศาสตร์ คือ 199 ที่นั่ง จาก 219 ที่นั่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 90.4 แสดงให้เห็นว่า ดาโต๊ะ ศรี Abdullah เป็นผู้นำที่ได้รับการสนับสนุนจากชนทุกกลุ่มในมาเลเซียนอกจากชาวมาเลย์มุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว ยังได้รับคะแนนสนับสนุนจากกลุ่มคนเชื้อชาติอื่น ๆ ทั้งชาวจีนและอินเดีย เนื่องจากดาโต๊ะ ศรี Abdullah เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างชนเชื้อชาติต่าง ๆ โดยยอมรับถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา รวมทั้งนโยบายเรื่องการปราบปรามทุจริตคอรัปชั่นและการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการยังตอบสนองโดยตรงต่อผลประโยชน์ของชาวจีนและชาวอินเดียซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในทางธุรกิจ

ในด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นั้น ดาโต๊ะ ศรี Abdullah ยังคงให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศอาเซียนและการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะการแก้ไขประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งกับสิงคโปร์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้เสนอแนวคิดให้มีการปรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาทวิภาคีโดยให้พิจารณาแก้ไขประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนน้อยกว่าก่อนแทนการเจรจาแก้ไขปัญหาทุกเรื่องพร้อมกันในลักษณะ package นอกจากนี้ รัฐบาลมาเลเซียภายใต้การนำของ ดาโต๊ะ ศรี Abdullah ยังคงมุ่งเน้นภาพลักษณ์ของการเป็นประเทศมุสลิมสายกลาง และการเสริมสร้างบทบาทของมาเลเซียในฐานะผู้นำกลุ่มประเทศมุสลิมและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยผ่านกลไกขององค์การการประชุมอิสลาม (OIC) และกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (NAM) ซึ่ง ดาโต๊ะ ศรี Abdullah ดำรงตำแหน่งประธานอยู่ รวมทั้งพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์กับจีนและอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีความเกี่ยวพันกันทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ตลอดจนกระชับความสัมพันธ์กับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ได้แก่ สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

3.1.2 เศรษฐกิจ

จากรายงานเศรษฐกิจประจำปี 2547/2548 ของธนาคารชาติมาเลเซีย ระบุว่าประเทศมาเลเซียมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) 230.7 พันล้านริงกิต เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.2 อัตราการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 9.8 รายได้ประชาชาติต่อหัว 14,592 ริงกิต หรือ 3,840 เหรียญสหรัฐ อัตราเงินเฟ้อ ร้อยละ 1.2 อัตราการว่างงาน ร้อยละ 3.5 อัตราการออมร้อยละ 36.9 ของ GNP ทรัพยากรธรรมชาติได้แก่ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม ไม้ ดีบุก ทองแดง เหล็ก และบอกไซท์ ผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญคือน้ำมันปาล์ม ยางพารา โกโก้ ข้าว พริกไทย อุตสาหกรรมหลักคือ อิเล็กโทรนิกส์ สิ่งทอ สินค้าแปรรูป เคมีภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค การส่งออก 398.9 พันล้านริงกิต สินค้าสำคัญ เช่น อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กโทรนิกส์ น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม น้ำมันปาล์ม ยางพารา สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์ยางพารา การนำเข้า 317.7 พันล้านริงกิต มาเลเซียมีดุลการค้าเกินดุลนานมากกว่า

5 ปีติดต่อกัน สินค้าสำคัญ เช่น ชิ้นส่วนอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องจักรกลอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ และสินค้าแปรรูป รวมทั้งสินค้าอาหาร มีการลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) เพิ่มขึ้นเป็น 17.9 พันล้านริงกิตในปี 2547/2548

มาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มก่อตัวในช่วงกลางปี 2540 ค่าเงินริงกิตได้มีความผันผวนอย่างมากและถูกโจมตีค่าเงินอย่างรุนแรงจนจนรัฐบาลมาเลเซียต้องตัดสินใจประกาศควบคุมการปริวรรตเงินตราและกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนตายตัวที่ 3.8 ริงกิตต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2541 ซึ่งสวนทางกับแนวทางของ IMF และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าจะทำให้มาเลเซียประสบความหายนะทางเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจมาเลเซียกลับมีเสถียรภาพมากขึ้นจนสามารถประกาศยกเลิกการควบคุมปริวรรตเงินตราได้ในเดือนกันยายน 2542 ความสำเร็จของมาเลเซียในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจตามแนวทางของตนเองในครั้งนี้ทำให้มาเลเซียเป็นที่สนใจทั้งในหมู่นักวิชาการและประเทศกำลังพัฒนา และแม้กระทั่ง IMF ในภายหลังก็ได้ยอมรับว่าการตัดสินใจของมาเลเซียในเรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

ปัจจุบันมาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงที่สุดเป็นอันดับ 3 ของเอเชีย รองจากจีนและไทย ในปี 2546 เศรษฐกิจมาเลเซียเจริญเติบโตในอัตราร้อยละ 5.2 แหล่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สำคัญของมาเลเซีย คือ ภาคบริการ และ ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 56.4 และ 30.9 ของ GDP ตามลำดับ ทั้งนี้ในขณะนี้มาเลเซียมีนโยบายให้ความสำคัญกับการเร่งพัฒนาภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเพื่อให้เป็นแหล่งความเจริญเติบโตแหล่งใหม่อีกด้วย

ในยุคของตุน ดร. Mahathir Mohamad ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาเลเซียเป็นเวลายาวนานถึง 22 ปี และเป็นพลังสำคัญในการผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้มีการประกาศวิสัยทัศน์ 2020 ซึ่งมีเป้าหมายที่จะพัฒนามาเลเซียให้ทัดเทียมกับประเทศพัฒนาแล้วภายในปี พ.ศ. 2563 โดยรักษาความเป็นมาเลเซียเอาไว้ ในขณะเดียวกันก็ต้องการใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ จึงมีเศรษฐกิจที่ค่อนข้างเปิดต่อการค้าและการลงทุน แต่ในขณะเดียวกันก็พร้อมที่จะดำเนินมาตรการปกป้องตนเองเมื่อรู้สึกว่าการเปิดเสรีเศรษฐกิจจะคุกคามต่อเสถียรภาพของประเทศ

ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศมาเลเซียจะได้พัฒนา ก้าวจากการเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาสินค้าปฐมภูมิเป็นหลัก เช่น ยางพารา และปาล์มน้ำมัน มาสู่การผลิตสินค้าที่เน้นทุนและเทคโนโลยี เช่น ไมโครชิปและแผงวงจร แต่ก็ตระหนักดีว่าประเทศที่พัฒนาภายหลังจะไล่ตามมาอีกไม่ช้า จึงจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้ เทคโนโลยีทางการผลิต และความคิด

สร้างสรรค์ รัฐบาลมาเลเซียจึงให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็น Knowledge-Based Economy โดยมาเลเซียให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวิจัยและพัฒนา การนำผลการวิจัยมาให้เป็นประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษา เช่น กำหนดให้ใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอนวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เป็นต้น

นอกจากนั้นโครงการที่รัฐส่งเสริมและผลักดันก็ล้วนมุ่งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีชั้นสูง เช่น โครงการ Multimedia Super Corridor ซึ่งมีเป้าหมายส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ และโครงการ BioValley ซึ่งมีมุ่งส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพของมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม โครงการ Mega Projects บางอย่างของรัฐบาลสมัยนั้นก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เช่น โครงการสร้างท่าอากาศยาน Kuala Lumpur International Airport ซึ่งลงทุนกว่า 9 พันล้านริงกิต แต่ใช้งานน้อยกว่าขีดความสามารถอยู่มาก และโครงการเมืองราชการ Putrajaya ซึ่งลงทุนไปแล้วกว่า 2 หมื่นล้านริงกิต แต่ไม่สามรถดึงดูดประชาชนและธุรกิจให้เข้าไปตั้งหลักแหล่งได้มากเท่าที่ควร

หลังจากที่ดาโต๊ะ ศรี Abdullah Ahmad Badawi เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ยังคงสานต่อวิสัยทัศน์ 2020 และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้มีการชะลอโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ใช้งบประมาณสูงและอาจยังไม่มีความจำเป็นมากนักออกไปก่อน ทั้งนี้ รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายสืบเนื่องต่อจากนโยบายของ ดร. Mahathir คือ ภาครัฐจะมุ่งเน้นสร้างกรอบกฎระเบียบและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ เพื่อพยายามส่งเสริมบทบาทนำของภาคเอกชนในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนทิศทางให้เป็นการลงทุนภายในประเทศมีบทบาทนำมากขึ้น จากเดิมซึ่งเป็นการลงทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากการลงทุนของต่างชาติจะให้ความสำคัญกับการพัฒนา Brand ของตน แต่ไม่มีส่วนในการพัฒนาการผลิตระดับท้องถิ่นเท่าที่ควร ปัจจุบันรัฐบาลมาเลเซียจึงสนับสนุนให้ภาคเอกชนสร้างธุรกิจใหม่ๆ ที่มีศักยภาพ และการสร้าง Brand ของมาเลเซียให้เข้มแข็ง รวมทั้งการสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ๆ ด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลปัจจุบันยังให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอีกด้วย

มาเลเซียมีจุดแข็งในเรื่องรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ นักการเมืองมีจุดยืนและมีประสบการณ์ยาวนาน และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี มีน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญ อย่างไรก็ตาม มาเลเซียก็ยังมีจุดอ่อนที่อาจเป็นอุปสรรคในการก้าวไปสู่ความเป็น Knowledge-Based Economy อาทิ การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือเพียงพอ การขาดระบบการศึกษาที่เกื้อหนุนต่อ Knowledge-Based Economy การขาดความสามารถด้าน R&D ขาดระบบระดมเงินทุนที่เอื้ออำนวย และการที่ในอดีตรัฐบาลมีบทบาทนำด้านเศรษฐกิจมาเป็นเวลานาน ทำให้ภาคเอกชนขาดความคิดริเริ่ม และหวังพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐ

โดยเฉพาะชาวภูมิบุตร เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษจากรัฐเพื่อให้มีส่วนแบ่งในระบบเศรษฐกิจมากที่สุด

มาเลเซียพยายามแก้ไขจุดอ่อนของตนด้วยมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบการศึกษา การส่งเสริมด้าน R&D และการสร้างผู้ประกอบการ แต่ปัญหาสำคัญที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวคือ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยการให้สิทธิประโยชน์แก่ชาวภูมิบุตร ด้วยการกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของชาวภูมิบุตรในธุรกิจบางประเภท และบริษัทภูมิบุตรขนาดใหญ่ที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมักจะได้รับงานโครงการจากภาครัฐ โดยบริษัทเหล่านี้หลายแห่งนิยม "กินหัวคิว" มากกว่าทำงานจริง และบริษัทขนาดเล็กกว่า ซึ่งเป็นของชาวจีนจะรับเหมางานไปทำต่ออีกทอดหนึ่ง ถึงแม้รัฐบาลได้ออกมาตักเตือนและพยายามป้องกันปัญหาดังกล่าว แต่นโยบายการให้สิทธิประโยชน์แก่ชาวภูมิบุตรก็คงมีอยู่ต่อไป เพราะเป็นกลุ่มที่ได้รับอภิสิทธิ์มาตลอดและเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งคงจะยอมรับไม่ได้หากมีการลิดรอนสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้พรรค UMNO ซึ่งเป็นเสาหลักทางการเมืองของมาเลเซียเป็นพรรคของชาวมาเลย์ภูมิบุตร และมีชาวภูมิบุตรเป็นฐานเสียงสำคัญ ดังนั้น โอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวคงจะเป็นไปได้น้อยมาก

3.1.3 สังคม

ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติยังเป็นปัญหาที่เปราะบาง ที่สามารถขยายเป็นความรุนแรงได้ทุกเวลาโดยเฉพาะระหว่างชาวมาเลย์กับชาวจีน สาเหตุสำคัญมาจากความแตกต่างด้านวัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนความแตกต่างในเรื่องฐานะและโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยชาวมาเลย์ หรือชาวมาเลเซียมุสลิม ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศและมีอำนาจทางการเมือง แต่ส่วนใหญ่ยังมีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าชาวจีน

นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญและสิทธิประโยชน์แก่กลุ่มภูมิบุตร (ส่วนใหญ่คือ ชาวมาเลย์) ได้สร้างความไม่พอใจให้กับชาวจีนในระดับหนึ่ง ปัญหาความไม่พอใจของชาวจีนต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมักจะปรากฏขึ้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ในระยะหลังนี้ เศรษฐกิจมาเลเซียเติบโตสูงอย่างต่อเนื่องทำให้ทั้งชาวมาเลย์และจีนต่างมีฐานะดีขึ้น ปัญหาดังกล่าวจึงลดระดับความรุนแรงลง นอกจากนั้น รัฐบาลมาเลเซียได้เริ่มตระหนักถึงข้อบกพร่องของนโยบายดังกล่าว โดยหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่กับการเสริมสร้างเอกภาพภายในชาติด้วย

สำหรับปัญหาทางสังคมอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะที่ผ่านมา ได้แก่ ปัญหายาเสพติด ซึ่งลักลอบนำเข้าสู่ประเทศมาเลเซีย ทั้งทางบก เรือและอากาศ จากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ส่วนปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาการรับวัฒนธรรมตะวันตกโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสม โดยเฉพาะในหมู่เยาวชน และปัญหาโสเภณีและการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ซึ่งรุนแรงขึ้นจนเป็นที่วิตกของรัฐบาลมาเลเซีย ทำให้ต้องหันมาเอาใจใส่อย่างจริงจัง

3.2 สภาพตลาดแรงงานในประเทศมาเลเซีย

ปัจจุบันมาเลเซียมีกำลังแรงงาน 10.28 ล้านคนในจำนวนนี้เป็นผู้มีงานทำจำนวน 9.95 ล้านคน และว่างงาน 0.36 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 3 ของกำลังแรงงาน ซึ่งเป็นคนที่สำเร็จการศึกษาในระดับสูง แต่การว่างงานนี้ ไม่ถือเป็นปัญหาของประเทศมาเลเซีย ตลาดแรงงานของประเทศมาเลเซีย เป็นตลาดที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ แม้จะมีตัวเลขการปลดคนงานออกในปี 2545 จำนวน 26,500 คน แต่ในปี 2546 เหลือเพียง 20,000 คน และในปี 2548 เหลือตัวเลขการปลดออกคนงานเพียง 13,881 คน จากการให้สัมภาษณ์ของ Datuk Zainal Lumpak ประธานสภาแรงงานมาเลเซียผู้นำสหภาพ แรงงาน และ Datuk Dr. Fong Chan Onn รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย ระบุว่าแรงงานเหล่านี้สามารถหางานใหม่ทำได้ในระยะเวลาไม่นานนัก

รัฐบาลมาเลเซียไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากเชื่อว่ากลไกทางการตลาด จะเป็นตัวกำหนดอัตราค่าจ้างตามอุปสงค์และอุปทานได้ดีที่สุด อัตราค่าจ้างจะขึ้นอยู่กับทำเลของสถานที่ทำงานและสาขาการผลิต สหพันธ์นายจ้างแห่งมาเลเซียได้ทำการสำรวจอัตราค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของมาเลเซียในปี 2547 พบว่าอัตราค่าจ้างของผู้บริหารสูงสุดจะสูงถึง 20,275 ริงกิต ส่วนระดับผู้จัดการอาวุโสจะอยู่ระหว่าง 10,387-16,787 ริงกิต ส่วนผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้างานขึ้นไป ต่ำสุดอยู่ที่อัตรา 1,123 ริงกิต และระดับคนงานทั่วไป (ไร้ฝีมือ) จะอยู่ระหว่าง 481-1,092 ริงกิต ตามรายละเอียดในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 อัตราค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของมาเลเซีย ปี พ.ศ. 2547

ตำแหน่ง	ต่ำสุดต่อเดือน (ริงกิต)	สูงสุดต่อเดือน (ริงกิต)
ผู้บริหารสูงสุด (ประธาน)	15,287	20,275
ผู้จัดการใหญ่	10,387	16,787
ผู้จัดการด้านการเงิน	8,104	15,503
ผู้จัดการสาขา	6,332	12,583
ผู้จัดการโรงงาน	5,731	11,725
ผู้จัดการฝ่ายจัดซื้อ	4,856	9,779
ผู้จัดการฝ่ายอื่น ๆ	4,720	8,143
พนักงานบัญชี	2,996	5,322
เลขานุการบริษัท	2,649	5,347
พนักงานวิเคราะห์ระบบ	2,590	5,052

วิศวกรไฟฟ้า	2,420	4,875
วิศวกรเครื่องกล	2,103	4,228
ฝ่ายการตลาด	1,904	3,979
พนักงานควบคุมระบบคอมพิวเตอร์	1,850	3,014
เลขานุการผู้บริหาร	1,826	3,751
หัวหน้างาน	1,123	3,004
หัวหน้าฝ่ายควบคุมพัสดุ	872	1,813
ช่างเทคนิคต่าง ๆ	819	2,075
พนักงานขับรถ	819	1,836
เจ้าหน้าที่ประจำห้องทดลอง	719	1,627
เสมียน	714	1,420
พนักงานรับโทรศัพท์	669	1,492
พนักงานตรวจสอบคุณภาพ	612	1,336
ยาม	576	1,326
เจ้าหน้าที่ฝ่ายผลิต (กึ่งฝีมือ)	548	1,400
คนงานทั่วไป (ไร้ฝีมือ)	481	1,092

หมายเหตุ : 1 ริงกิต มีค่าประมาณ 10.50 บาท

สำหรับอัตราค่าจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซียเมื่อเปรียบเทียบพบว่าแรงงานไทยมีอัตราสูงกว่าแรงงานชาติอื่นในตำแหน่งและกิจการประเภทเดียวกัน ดังนี้

ตารางที่ 3.2 อัตราค่าจ้างโดยเปรียบเทียบของแรงงานต่างชาติ

แรงงานจากประเทศ	**อัตราค่าจ้าง**	**ประเภทกิจการ**
ไทย	30 - 45 ริงกิต/วัน	โรงงานอุตสาหกรรม
อินโดนีเซีย	18 – 20 ริงกิต/วัน	ก่อสร้าง โรงงานอุตสาหกรรม เกษตร งานรับใช้ในบ้าน
บังคลาเทศ	14 – 16 ริงกิต/วัน	โรงงานอุตสาหกรรม
ฟิลิปปินส์	750-1,000 ริงกิต/ เดือน	คนรับใช้ในบ้าน
ปากีสถาน	18 – 20 ริงกิต/วัน	โรงงานอุตสาหกรรม
อื่น ๆ (พม่า กัมพูชา อินเดีย)	18 – 20 ริงกิต/วัน	โรงงานอุตสาหกรรม
คนงานมาเลเซียทั่วไป	20 – 25 ริงกิต/วัน	โรงงานอุตสาหกรรม

ที่มา : สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย, 2548

จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2541 ทำให้การจ้างงานลดลงร้อยละ 2.7 หรือ จำนวน 8.563 ล้านคน การว่างงานปี 2541 จำนวน 443,200 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.9 เนื่องจากการชะลอตัวทางเศรษฐกิจมีการเลิกจ้างในบางสาขา แต่ยังคงมีความต้องการแรงงานต่างชาติอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพราะแรงงานมาเลเซียเลือกงาน มีสถิติการลาออกสูง และไม่นิยมทำงานบางประเภท เช่น งาน 3Ds

จากปี 2543 จนถึงปัจจุบัน เศรษฐกิจประเทศมาเลเซียดีขึ้น เพราะความสำเร็จในนโยบายการเงิน สภาวะตลาดแรงงานดีขึ้น มีคนถูกปลดออกจากงานน้อยลง อัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4.50

3.3 ความต้องการแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีกำลังแรงงานน้อย มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ คนท้องถิ่นมักเลือกทำงานในตลาดบน (Primary Labour Market) ซึ่งให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการสูง จากความต้องการแรงงานที่มีการศึกษา มีความรู้ มีศักยภาพ ทำให้ประเทศมาเลเซียได้ประกาศชัดเจนว่าจะยกฐานะประเทศขึ้นเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือเป็นประเทศพัฒนาในปี 2020 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม Datuk Scri Rafidah ได้ให้สัมภาษณ์และมีการลงข่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น New Strait Time ว่า ทางการมาเลเซียจะปรับปรุงโครงสร้างภายในเพื่อรองรับการลงทุนการค้า โดยเฉพาะในสาขาบริการและสาขาที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่เทคโนโลยีทางด้านอุตสาหกรรม สุขภาพอนามัย การศึกษา การท่องเที่ยวและการเงิน ยิ่งมีผลทำให้มาเลเซียมีโอกาสในการขยายตลาดแรงงานในตลาดบนมากยิ่งขึ้น จึงก่อให้เกิดช่องว่างของตลาดล่าง (Secondary Labour Market) ซึ่งเป็นงานประเภท 3Ds (มีความเสี่ยงสูง สกปรก และยากลำบาก) ที่คนท้องถิ่นไม่นิยมทำ ประกอบกับกำลังแรงงานมาเลเซียมีไม่เพียงพอ ยิ่งทำให้ความต้องการแรงงานต่างชาติในตลาดล่างยิ่งสูงมากขึ้น Datuk Dr. Fong Chan Onn รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย ได้แถลงข่าวเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2548 ว่าปัจจุบันมาเลเซียขาดแคลนแรงงานในสาขาต่างๆ (ซึ่งปกติใช้แรงงานต่างชาติ) มีดังนี้

- ภาคเกษตร	500,000 คน
- ภาคอุตสาหกรรมการผลิต	200,000 คน
- ภาคก่อสร้าง	100,000-150,000 คน
- บริการ (พ่อครัว/ร้านตัดผม)	20,000 คน

จากสถิติจำนวนแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซียในตารางที่ 3.3 จะเห็นว่าแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซียโดยถูกต้องตามกฎหมายในปี 2547 มีจำนวนถึง 1,470,090 คน และจากจำนวนดังกล่าว เป็นแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียมากที่สุด ประมาณ 1 ล้านคน (ร้อยละ 68) รองลงมาคือแรงงานจากประเทศเนปาล 150,000 คน (ร้อยละ 10.2) และอินเดีย 80,000 คน (ร้อยละ 5.4) ที่เหลือคือ

พม่า บังคลาเทศ และเวียดนาม มีจำนวนเท่า ๆ กัน คือ 70,000 คน นอกเหนือจากนั้นเป็นแรงงานจากไทย (ประมาณ 25,000 คน) เขมร และลาวตามลำดับ

ตารางที่ 3.3 จำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย (คน)
2540	1,200,000
2541	781,548
2542	697,219
2543	732,588
2544	769,566
2545	1,057,156
2546	1,239,406
2547	1,470,090

ที่มา : แผนกคนงานต่างชาติ
สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของประเทศมาเลเซีย

จากสถิติจำนวนแรงงานต่างชาติดังกล่าวข้างต้น จำแนกตามภาคสาขาอาชีพ โดยเปรียบเทียบกับปี 2545 ได้ดังนี้

ตารางที่ 3.4 แรงงานต่างชาติแยกตามภาคการผลิต
โดยเปรียบเทียบปี พ.ศ. 2545 กับปี พ.ศ. 2547

ภาคสาขาอาชีพ	จำนวนคนงาน ปี 2545 (คน)	จำนวนคนงาน ปี 2547 (คน)
ภาคก่อสร้าง	189,588	389,250
ภาคการผลิต	348,794	350,626
ภาคบริการ	80,389	151,467
ภาคเกษตรกรรม	187,012	257,481
แม่บ้าน	251,367	321,266
รวม	**1,057,150**	**1,470,090**

จากรายงานเศรษฐกิจประจำปี 2547/2548 ประจำเดือน กรฎภาคม 2547 ระบุว่า ในจำนวนแรงงานต่างชาติจำนวนทั้งหมด 1,359,500 คน เป็นแรงงานกึ่งมีฝีมือและเป็นแรงงานไร้ฝีมือ จำนวนถึง 1,318,000 คน อยู่ในอุตสาหกรรมการผลิต ร้อยละ 30.5 งานบริการ ร้อยละ 25.0 เกษตรกรรม ร้อยละ 24.7 และภาคก่อสร้าง ร้อยละ 19.8 เหลือเป็นแรงงานที่มีทักษะหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญ เพียงร้อยละ 3 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมด ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต 14,595 ราย ภาคบริการ 14,139 ราย

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขอย่างไม่เป็นทางการเชื่อว่ามีแรงงานต่างชาติอยู่ในมาเลเซียไม่ต่ำกว่า 2.5 ล้านคน นอกเหนือจากสถิติดังกล่าวข้างต้น เป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือเดินทางเข้าเมืองแบบนักท่องเที่ยว (สำหรับกรณีประเทศไทย ทางการมาเลเซียอนุญาตให้เข้าเมืองได้ 30 วัน) แล้วลักลอบทำงานหรืออยู่นานเกินกว่าอายุวีซ่า

ปัจจัยที่ดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย

- สถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบันและแนวโน้มที่ดีกว่า ในทัศนะของแรงงานต่างชาติ
- ค่าตอบแทน สวัสดิการสูง และโอกาสที่ดีกว่าเมื่อเทียบกับประเทศของตน
- การเติบโตของภาคอุตสากรรมอย่างรวดเร็วของมาเลเซีย
- การขาดแคลนแรงงานในประเทศมาเลเซีย ในฐานะเป็นประเทศผู้รับ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม และงานประเภท 3Ds (งานที่มีความเสี่ยงสูง สกปรก และยากลำบาก)
- การเกิดขึ้นของสังคมเมือง
- ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นของประชากรมาเลเซีย

ปัจจัยผลักดันที่ทำให้มีแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

- อัตราการว่างงานที่สูงขึ้นของประเทศต้นทาง

ตารางที่ 3.5 ปัจจัยผลักดันให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในมาเลเซียโดยเปรียบเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	กำลังแรงงาน	อัตราการว่างงานปี 2546	จำนวนคนว่างงาน (ล้านคน)
อินโดนีเซีย	105.7	8.7	9.2
ฟิลิปปินส์	34.56	11.4	3.9
บังคลาเทศ	64.02	40.0	25.6
อินเดีย	472.0	9.5	44.84
ปากีสถาน	43.98	7.7	3.4
ไทย	34.9	2.2	0.8

ที่มา : เอกสารของ สหพันธ์นายจ้างมาเลเซีย Foreign Workers in Malaysia : Opportunity& Constraints ในการสัมมนาเรื่อง Regional Workshop on Migrant Workers in Malaysia ระหว่างวันที่ 18-19 เมษายน 2548

3.4 <u>หน่วยงานรับผิดชอบ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ</u>

หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตทำงานและการควบคุมการเข้าเมืองให้ถูกต้องตามกฎหมายของมาเลเซีย ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2502/2506 (Immigration Act 1959/1963) แต่เมื่อเกิดการว่าจ้างแรงงานขึ้นแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (ทำหน้าที่เหมือนกับกระทรวงแรงงานของไทย) ซึ่งจะรับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างงานหรือการมีงานทำ จำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการจ้างงาน พ.ศ. 2498 แก้ไข พ.ศ. 2541 (Employment Act 1955) และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2495 (Workmen 's Compensation Act 1952)

สำคัญสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย แต่ละฉบับ คือ

พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2502/2506 ระบุว่าผู้เข้าเมืองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อมาทำงานในประเทศมาเลเซีย จะต้องมีวีซ่าแบบ Visit Pass ซึ่งแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) วีซ่าทำงานแบบชั่วคราว (Temporary Employment Pass) เป็นวีซ่าสำหรับบุคคลที่เดินทางเข้ามาทำงานแบบชั่วคราว ไม่เกิน 24 เดือน และมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 2,500 ริงกิต

2) วีซ่าทำงาน (Employment Pass) เป็นวีซ่าสำหรับบุคคลที่เดินทางเข้ามาทำงานเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปีขึ้นไป และมีรายได้ต่อเดือนมากกว่า 2,500 ริงกิต

3) วีซ่าทำงานแบบโปรเฟสชั่นแนล (Professional Visit Pass) เป็นวีซ่าสำหรับบุคคลที่เดินทางเข้ามาทำงานตามสัญญาการจ้างงานระยะสั้น ไม่ว่าคู่สัญญาจะเป็นบริษัทนายจ้าง หรือหน่วยงานเอกชน หรือเอเยนต์ของมาเลเซีย

ในทางปฏิบัติ ทางการมาเลเซียจะออกวีซ่าเข้าประเทศที่เรียกว่า Entry Permit ให้ที่สถานทูตของประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติก่อน และเมื่อเดินทางเข้าประเทศมาเลเซียแล้ว จะต้องนำหนังสือเดินทาง วีซ่าเข้าประเทศ พร้อมหลักฐานต่าง ๆ อาทิ ผู้ที่รับผิดชอบการเข้าอาศัยในประเทศมาเลเซียของแรงงานต่างชาติดังกล่าว (Sponsors) ในที่นี้ คือ นายจ้างของแรงงานต่างชาติดังกล่าว มาขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ในภายหลังที่ได้เดินทางเข้ามาภายในประเทศมาเลเซียแล้ว วีซ่าที่ออกให้กับแรงงานต่างชาติทุกคน ต้องต่ออายุปีต่อปี

หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้ คือ กองตรวจคนเข้าเมือง แต่หากมีการละเมิดพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2502/2506 (แก้ไขปี พ.ศ. 2545) กรมตำรวจจะทำหน้าที่จับกุม โดยมีบทลงโทษตามที่ปรากฏในตารางที่ 3.6 ดังนี้

ตารางที่ 3.6 บทลงโทษตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองของมาเลเซีย

มาตรา	ประเภทการละเมิด	บทลงโทษ
5(2)	ไม่เข้าหรือออกจากมาเลเซีย ณ ด่านที่กำหนด	มีโทษปรับสูงถึง 10,000 ริงกิต (หรือประมาณ 100,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ ทั้งจำทั้งปรับ
6(1)(c)	เข้าเมืองหรืออาศัยโดยไม่มีเอกสารหรือใบอนุญาตที่ถูกต้อง	มีโทษปรับสูงถึง 10,000 ริงกิต (หรือประมาณ 100,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ ทั้งจำทั้งปรับ
15(1)(c)	การเข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายหรืออาศัยในมาเลเซีย หลังจากที่เอกสารหรือใบอนุญาตหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น ๆ ได้หมดอายุแล้ว	มีโทษปรับสูงถึง 10,000 ริงกิต (หรือประมาณ 100,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ ทั้งจำทั้งปรับ หรือเฆี่ยนไม่เกิน 6 ที
55B	ว่าจ้างแรงงานจำนวน 1 คน หรือมากกว่าที่ไม่ใช่คนในสัญชาติ หรือผู้ถือใบอนุญาตที่ถูกต้อง	1) มีโทษปรับสูงถึง 10,000 ริงกิต และไม่เกิน 50,000 ริงกิต (หรือประมาณ 100,000-500,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับต่อการครอบครองคนงานจำนวน 1 คน 2) ในขณะเดียวกัน หากว่าจ้างแรงงานมากกว่า 5 คน โทษจำคุกไม่น้อยกว่า 6 เดือน และไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือ เฆี่ยนไม่เกิน 6 ที
55E	ผู้ใดดำเนินการให้เดินทางเข้ามาหรืออยู่อาศัยในสถานที่ที่ตนดูแลครอบครองซึ่งแรงงานต่างชาติ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 5,6,8,9 หรือ 15 ของกฎหมายว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง มาตรา 39 (b)	1) มีโทษปรับไม่ต่ำกว่า 5,000 ริงกิต และไม่เกิน 30,000 ริงกิต (หรือประมาณ 50,000-300,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับต่อการครอบครองคนงานจำนวน 1 คน 2) การละเมิดกฎดังกล่าว หากกระทำผิดซ้ำ จะต้องโทษปรับไม่ต่ำกว่าเกว่า 10,000 ริงกิต และไม่เกิน 60,000 ริงกิต (หรือประมาณ 100,000-600,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับต่อการครอบครองคนงานจำนวน 1 คน
56(1)(d)	ให้ที่พักอาศัยหรือรับรู้ว่าบุคคลหนึ่งได้ละเมิดกฎหมายอื่นๆ นอกเหนือจากมาตรา 55E	1) มีโทษปรับไม่ต่ำกว่า 10,000 ริงกิต และไม่เกิน 50,000 ริงกิต (หรือประมาณ 100,000-500,000 บาท) 2) หากพบว่ามีมากกว่า 5 คนมีโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 6 เดือน และไม่เกิน 5 ปี และเฆี่ยนไม่เกิน 6 ที

พระราชบัญญัติการจ้างงาน พ. ศ. 2498 แก้ไข พ. ศ. 2541 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานต่างชาติ ดังนี้

ตารางที่ 3.7 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจ้างงานของมาเลเซีย

หัวข้อ	สาระสำคัญของกฎหมาย
ระยะเวลาการจ้างงาน	โดยทั่วไปมีกำหนด 2 ปีนับจากวันที่เดินทางมาถึงมาเลเซีย แต่ต้องต่อใบอนุญาติทำงานทุกปี เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงทั้ง 2 ฝ่ายอาจตกลงต่อสัญญาไปได้อีก 1 ปี
การทดลองงาน	โดยทั่วไป นายจ้างกำหนดระยะเวลาทดลองงาน 30 – 90 วัน
วันเวลาทำงาน	วันทำงานปกติ 6 วันทำงาน/สัปดาห์ วันละ 8 ชั่วโมง รวมสัปดาห์ 48 ชั่วโมง
วันหยุดประจำสัปดาห์	สัปดาห์ละ 1 วัน
วันหยุดประเพณี	ปีละ 10 วัน โดยได้รับค่าจ้าง
วันหยุดพักผ่อนประเพณี	1) ทำงานไม่ถึง 2 ปี ได้หยุดพักผ่อน 8 วัน โดยได้รับค่าจ้าง 2) ทำงาน 2 ปี ไม่ถึง 5 ปี ได้หยุดพักผ่อน 12 วัน โดยได้รับค่าจ้าง 3) ทำงาน 5 ปีขึ้นไป ได้หยุดพักผ่อน 16 วัน โดยได้รับค่าจ้าง
การทำงานล่วงเวลา	1) ทำงานล่วงเวลาในวันทำงานปกติ จะได้รับค่าล่วงเวลาในอัตรา 1.5 เท่าของค่าจ้างปกติ 2) ทำงานล่วงเวลาในวันหยุดประเพณี ได้ค่าล่วงเวลาในอัตรา 2 เท่าของค่าจ้างปกติ
การทำงานในวันหยุด	การทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ จะได้รับค่าทำงานในวันหยุดในอัตรา 2 เท่า ของค่าจ้างปกติ แต่ถ้าทำงานในวันหยุดประเพณี ซึ่งได้รับค่าจ้างปกติอยู่แล้ว จะได้รับค่าทำงานในวันหยุดประเพณีในอัตรา 3 เท่าของค่าจ้างปกติ
การลาป่วย	1) ทำงานไม่ถึง 2 ปี มีสิทธิลาป่วยได้ 14 วัน โดยได้รับค่าจ้าง 2) ทำงาน 2 ปี ไม่ถึง 5 ปี มีสิทธิลาป่วยได้ 18 วัน โดยได้รับค่าจ้าง 3) ทำงาน 5 ปีขึ้นไป มีสิทธิลาป่วยได้ 22 วัน โดยได้รับค่าจ้าง และหากจำเป็นต้องรักษาตัวในโรงพยาบาล ลาป่วยได้ไม่เกิน 60 วัน ในการลาป่วยทุกครั้ง คนหางานต้องแจ้งให้นายจ้างทราบถึงการลาป่วยภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เริ่มลา มิฉะนั้นจะไม่ได้รับเค่ารักษาพยาบาลหรือได้รับค่าจ้างในวันลาป่วย
ค่าจ้าง	นายจ้างอาจกำหนดเป็นรายเดือน รายวัน หรือตามผลงานก็ได้ (ประเทศมาเลเซีย ไม่มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำใช้บังคับ) กำหนดการจ่ายค่าจ้างอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง นายจ้างอาจจ่ายค่าจ้างช้ากว่ากำหนดได้ แต่ต้องไม่เกิน 7 วันนับตั้งแต่กำหนดการจ่ายค่าจ้าง

สวัสดิการ	1) สำหรับแรงงานต่างชาติ ส่วนใหญ่นายจ้างจะจัดที่พักอาศัย แต่อาหารคนงานหาเอง 2) กรณีเจ็บป่วย บาดเจ็บ หรือประสบอันตรายจากการทำงาน นายจ้างจัดการรักษาพยาบาลได้ฟรี ยกเว้นการตกแต่งฟัน ประกอบแว่นตา 3) กรณีสิ้นสุดสัญญา นายจ้างจัดหาพาหนะเดินทางให้ ลูกจ้างเดินทางกลับประเทศโดยนายจ้างรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ยกเว้นกรณีที่คนงานถูกเลิกจ้างงาน เพราะมีความผิดและลาออกด้วยเหตุผลส่วนตัว
การบอกเลิกสัญญา	ลูกจ้างและนายจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะเลิกสัญญาต่อกัน ต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบเป็นหนังสือล่วงหน้าดังนี้ 1) ลูกจ้างทำงานไม่ครบ 2 ปี แจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 4 สัปดาห์ 2) ลูกจ้างทำงาน 2 ปี ไม่ถึง 5ปี แจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 6 สัปดาห์ 3) ลูกจ้างทำงาน 5ปีขึ้นไป แจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 8 สัปดาห์
การเลิกจ้างโดยไม่ต้องบอกล่วงหน้า	ความผิดต่อไปนี้ถือเป็นความผิดร้ายแรง นายจ้างบอกเลิกจ้างได้ 1) ลูกจ้างกระทำความผิด และไม่อยู่ในกฎระเบียบตามเงื่อนไขในสัญญา 2) ลูกจ้างทำผิดกฎหมายของประเทศมาเลเซีย 3) ลูกจ้างจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างหรือผู้ได้รับมอบหมาย 4) ลูกจ้างเสพของมึนเมาหรือมีอาการมึนเมาในขณะทำงาน 5) ลูกจ้างขาดงานโดยปราศจากเหตุผลอันควร 6) ลูกจ้างเป็นโรคที่จำเป็นต้องรักษาเป็นเวลานาน 7) ลูกจ้างไม่ผ่านการตรวจโรคในการขออนุญาตทำงาน หรือตั้งครรภ์ 8) ลูกจ้างเล่นการพนัน

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2495 ได้กำหนดให้นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติ จะต้องซื้อประกันให้แรงงานต่างชาติทุกคน คิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณคนละ 86 ริงกิต ผลประโยชน์ของการประกัน จะครอบคลุมถึงการจ่ายเงินค่าทดแทนแรงงานต่างชาติ ดังนี้

ตารางที่ 3.8 สิทธิประโยชน์ค่าทดแทนสำหรับแรงงานต่างชาติ

กรณีที่เกิดขึ้น	ผลประโยชน์การจ่ายเงินค่าทดแทน
1. <u>กรณีเสียชีวิต</u> (รวมถึงการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุนอกเวลาทำงาน แต่ไม่รวมถึงการเสียชีวิตตามธรรมชาติ การฆ่าตัวตาย และการตายเนื่องมาจากยาเสพติด)	1.1. จะได้รับค่าทดแทนไม่เกิน 18,000 ริงกิต และได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามโครงการประกันแรงงานต่างชาติอีก 2,000 ริงกิต รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 20,000 ริงกิต หรือ 60 เท่าของเงินเดือน ขึ้นอยู่กับว่าจำนวนใดน้อยกว่า
2. <u>กรณีบาดเจ็บ</u>	2.1 หากพิการจนไม่สามารถทำงานได้หรือเป็นอัมพาต ได้รับเงินค่าทดแทนไม่เกิน 23,000 ริงกิต 2.2 หากพิการบางส่วน จะจ่ายค่าทดแทนให้ตามสภาพของความพิการ โดยได้รับเงินทดแทนสูงสุดไม่เกิน 20,000 ริงกิต หากพิการชั่วคราว จะได้รับเงินช่วยเหลือเดือนละ 165 ริงกิต หรือ 1/3 ของค่าจ้างรายเดือน แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

ในประเทศมาเลเซีย แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้ในสาขาภาคการก่อสร้าง ภาคเกษตรกรรม บริการ(ได้แก่ แม่บ้าน งานในร้านอาหาร งานบริการขนส่งสินค้าที่ท่าเรือหรือสนามบิน งานในสถานคนชรา หรือสถานสงเคราะห์ งานในร้านซักรีด สถานที่พักตากอากาศ และงานแคดดี้ในสนามกอล์ฟ) และภาคอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น ซึ่งปัจจุบัน ทางการมาเลเซียอนุญาตให้เฉพาะแรงงานต่างชาติจากประเทศต้นทางบางประเทศตามที่กำหนด ทำงานในบางสาขาที่ขาดแคลนแรงงานดังกล่าวข้างต้นแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อสวงนอาชีพและให้โอกาสแรงงานท้องถิ่นได้รับการจ้างงานก่อน ดังนี้

ตารางที่ 3.9 ประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติที่มาเลเซียอนุญาตให้ทำงานได้

ประเทศ	สาขา/ภาคการผลิต
1. ไทย 2. กัมพูชา 3. เนปาล 4. พม่า 5. ลาว 6. เวียดนาม 7. ฟิลิปปินส์ (เฉพาะผู้ชาย)	อนุญาตให้ทำงานในสาขาอุตสาหกรรมการผลิต ภาคการบริการ เกษตรกรรม และการก่อสร้าง เท่านั้น
8. เติร์กเมนิสถาน 9. อูเบกิสถาน 10. คาซัคสถาน	อนุญาตให้ทำงานในสาขาอุตสาหกรรมการผลิต ภาคการบริการ และการก่อสร้าง เท่านั้น
11. อินเดีย	อนุญาตให้ทำงานในสาขาบริการ (พ่อครัวในร้านอาหาร) การก่อสร้าง (เฉพาะในกิจการโยงสายไฟฟ้าแรงสูง และเกษตรกรรม) เท่านั้น
12. อินโดนีเซีย	อนุญาตให้ทำงานในสาขาอุตสาหกรรมการผลิต (เฉพาะสตรี) ภาคการบริการ เกษตรกรรม และการก่อสร้าง เท่านั้น

ส่วนขั้นตอนและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำแรงงานต่างชาติ เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย มีดังต่อไปนี้

(1) ก่อนจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างในประเทศมาเลเซียจะต้องประกาศรับสมัครแรงงานท้องถิ่นโดยการประกาศทางหนังสือพิมพ์ ทั้งภาษามาเลเซียและภาษาอังกฤษ

(2) หากภายใน 2 สัปดาห์ ไม่สามารถรับแรงงานท้องถิ่นทำงานได้ จึงมีสิทธิทำเรื่องขอโควต้าหรือขออนุญาตนำแรงงานต่างชาติเข้าทำงานได้ จากกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs) ของประเทศมาเลเซีย พร้อมหลักฐานที่แสดงว่า ไม่สามารถหาแรงงานท้องถิ่นได้ ซึ่งทางการมาเลเซียจะ

พิจารณาอนุญาตให้ตามเหตุผลความจำเป็น ทั้งนี้จำนวนที่ทางการมาเลเซียอนุญาตอาจไม่เท่ากับจำนวนที่ขอไปก็ได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัตินายจ้างมาเลเซียมักขอเกินกว่าจำนวนที่ต้องการจริง เพื่อที่จะได้ถูกทางการมาเลเซียตัดออกแล้ว ยังเหลือเพียงพอกับจำนวนความต้องการแรงงานต่างชาติที่แท้จริง

(3) ต้องเป็นกิจการที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ และมีสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่น 30/70

(4) เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว นายจ้างจะต้องนำหลักฐานของแรงงานต่างชาติ อาทิ สำเนาหน้าหนังสือเดินทาง ใบผ่านการตรวจโรค รูปถ่าย และตำแหน่งงานที่ได้รับอนุญาต ไปติดต่อที่สำนักตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซีย เพื่อขออนุมัติวีซ่าประเภททำงาน (Employment Pass) พร้อมทั้งชำระเงินประกันค่าวีซ่า ค่าภาษีในการจ้างคนงานต่างชาติ (Levy) รวมทั้งทำประกันเงินทดแทนให้กับแรงงานต่างชาติดังกล่าวด้วย

สำหรับค่าภาษี (Levy) ซึ่งทางการมาเลเซียเก็บล่วงหน้าหนึ่งปี ค่าวีซ่า หรือค่าต่ออายุวีซ่า (กรณีต่อใบอนุญาติทำงานปีที่สองหรือมากกว่า) และค่าธรรมเนียม สำหรับการจ้างงานแรงงานต่างชาติหนึ่งคน ทางการมาเลเซีย กำหนดไว้ดังนี้

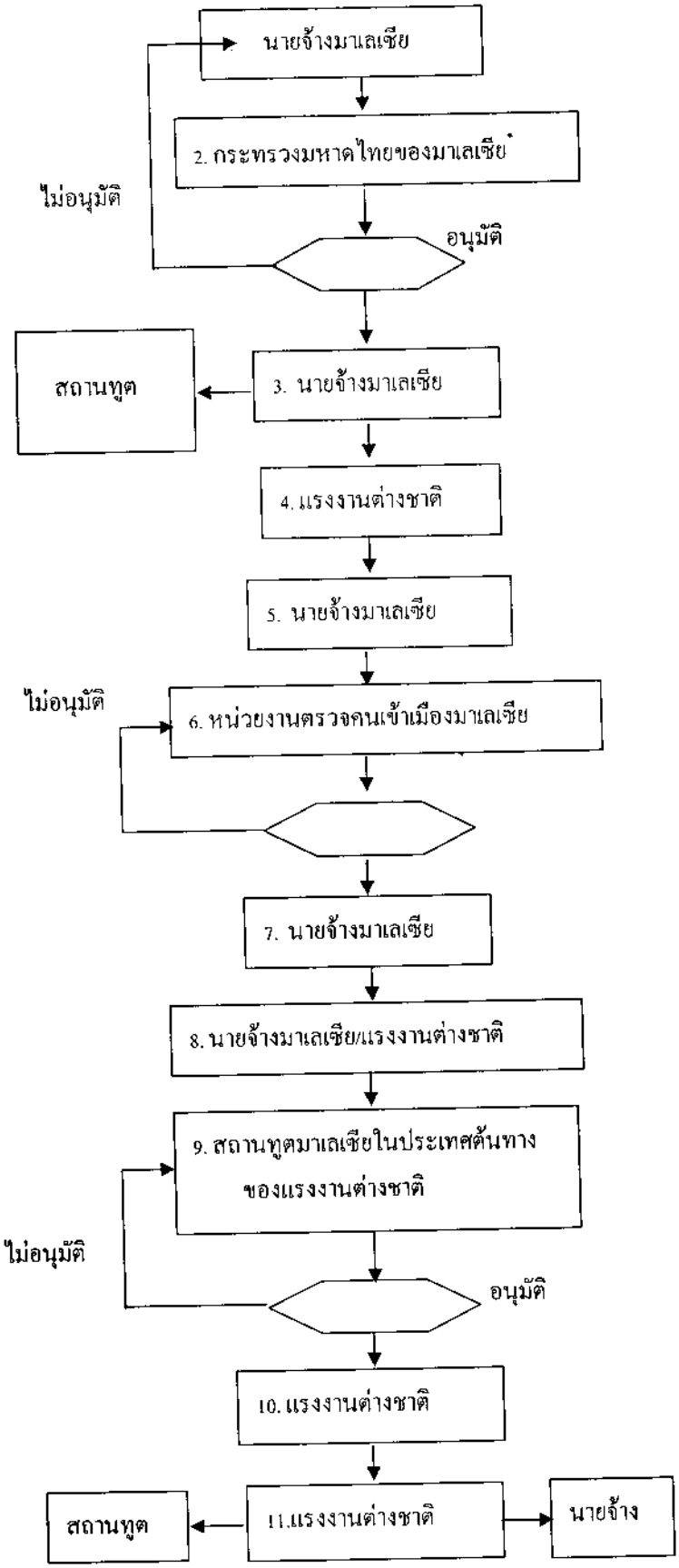
ตารางที่ 3.10 อัตราค่าภาษีแรงงานต่างชาติที่มาเลเซียเก็บจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติ

ประเภทงาน	ค่าภาษีต่อคนต่อปี (ริงกิต)		ค่าต่ออายุวีซ่า (ริงกิต)	ค่าธรรมเนียม (ริงกิต)
	มาเลเซียตะวันตก	มาเลเซียตะวันออก (ซาบาห์และซาราวัค)		
ภาคอุตสาหกรรมการผลิต	1,200	960	60	50
ภาคก่อสร้าง	1,200	960	60	50
เพาะปลูก	540	540	60	10
ภาคเกษตรกรรม	360	360	60	10
ร้านอาหาร ทำความสะอาด ขนส่งสินค้า ซักผ้า แคดดี้ในสนามกอล์ฟ ช่างตัดผม ช่างตัดเย็บ งานขายปลีก/ส่ง งานเกี่ยวกับโลหะ	1,800*	1,440*	60	50
งานจัดสวัสดิการในบ้าน	600	600	60	10
งานบริการตามรีสอร์ทต่างๆ	1,200	960	60	50
แม่บ้าน/คนรับใช้ในบ้านคนแรก	360	360	60	10
แม่บ้าน/คนรับใช้ในบ้านที่สองขึ้นไป	540	540	60	10

ที่มา : แผนกคนงานต่างชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของประเทศมาเลเซีย

หมายเหตุ : * เป็นค่าภาษีซึ่งเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2548 เป็นต้นไป

แผนภูมิที่ 3.1 ขั้นตอนการนำแรงงานต่างชาติไปทำงานในประเทศมาเลเซีย



1. นายจ้างมาเลเซียยื่นเอกสารขออนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติต่อหน่วยงานกระทรวงมหาดไทยของมาเลเซีย
2. กระทรวงมหาดไทยมาเลเซียพิจารณาคำขอและออกหนังสืออนุญาตให้นายจ้างมาเลเซีย
3. นายจ้างมาเลเซียติดต่อแรงงานต่างชาติพร้อมทั้งแจ้งสถานทูตของแรงงานต่างชาติประเทศนั้นๆ ในมาเลเซีย พร้อมทั้งจดหมายอนุญาตจากทางการและสัญญาจ้างงานเพื่อให้การรับรอง
4. แรงงานต่างชาติตรวจสุขภาพและจัดทำหนังสือเดินทางและส่งหลักฐานให้กับนายจ้างมาเลเซีย
5. นายจ้างมาเลเซียขอวีซ่าทำงานจากหน่วยตรวจคนเข้าเมืองพร้อมทั้งจ่ายค่ามัดจำ ค่าภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy) และค่าธรรมเนียมอื่นๆ
6. หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองจะส่งหนังสืออนุญาตถึงสถานทูตของมาเลเซียในประเทศนั้นๆ
7. นายจ้างมาเลเซียนำหลักฐานการอนุญาตทั้งหมดไปรับรองที่กระทรวงการต่างประเทศมาเลเซีย
8. นายจ้างหรือแรงงานต่างชาตินำจดหมายที่ได้รับอนุญาตส่งให้สถานทูตของแรงงานต่างชาติประเทศนั้นๆ เพื่อให้ออกวีซ่าสำหรับเดินทางเข้าประเทศมาเลเซีย
9. สถานทูตของแรงงานต่างชาติประเทศนั้นๆ ออกวีซาให้แรงงานต่างชาติ
10. แรงงานต่างชาติได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศมาเลเซีย (Entry Remit)
11. แรงงานต่างชาติเดินทางถึงประเทศมาเลเซียและรายงานตัวต่อสถานทูตประเทศของตนและนายจ้างมาเลเซียนำหนังสือเดินทางของแรงงานต่างชาติไปขออนุญาตทำงานและบัตรประจำตัวแรงงานต่างชาติ

หมายเหตุ * ขั้นตอนนี้ยกเว้นสำหรับรัฐซาบาห์และรัฐซาราวัก เพราะการพิจารณาอนุญาตให้โควต้าจ้างงานแรงงานต่างชาติเป็นอำนาจของสำนักแรงงานในรัฐซาบาห์/ซาราวัด ซึ่งสังกัดกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย

สำหรับอัตราค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ต่อการจ้างงานแรงงานต่างชาติหนึ่งคน ทางการมาเลเซียอนุญาติให้แรงงานจากประเทศต้นทางเพียง 10 ประเทศ ตามรายชื่อในตารางที่ 3.11 เสียค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ดังนี้

ตารางที่ 3.11 อัตราค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในการนำแรงงานต่างชาติจำแนกตามประเทศต้นทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

ลำดับที่	ประเทศ	ค่าวีซ่า	ค่ามัดจำวีซ่า
1.	อินโดนีเซีย	15 ริงกิต	250 ริงกิต
2.	บังคลาเทศ	20 ริงกิต	500 ริงกิต
3.	ปากีสถาน	20 ริงกิต	750 ริงกิต
4	พม่า	19.50 ริงกิต	750 ริงกิต
5	อินเดีย	50 ริงกิต สำหรับการเข้าออกครั้งเดียว 100 ริงกิต สำหรับการเข้าออกหลายครั้ง	750 ริงกิต
6	ฟิลิปปินส์	36 ริงกิต	1,000 ริงกิต
7	ไทย	ยกเว้น	250 ริงกิต
8	เขมร	20 ริงกิต	250 ริงกิต
9	เนปาล	20 ริงกิต	750 ริงกิต
10	เวียดนาม	13 ริงกิต	1,500 ริงกิต

หมายเหตุ : ค่าประกันวีซ่า จ่ายในรูปของพันธบัตรธนาคาร ซึ่งสามารถเรียกคืนได้ในกรณีที่แรงงานต่างชาติคนดังกล่าวทำงานจนครบสัญญา และเดินทางออกไปจากประเทศมาเลเซียแล้ว

นอกจากนี้ ในกรณีที่แรงงานต่างชาติต่อใบอนุญาตทำงานในปีที่สองขึ้นไป จะต้องตรวจสุขภาพประจำปีกับหน่วยงานของทางการมาเลเซียชื่อ The Foreign Workers Medical Examination Agency (FOMEMA) ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสุขภาพของแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะ มีจำนวนทั้งสิ้น 29 แห่งทั่วประเทศมาเลเซีย หรือคลินิกที่ได้รับการรับรอง สำหรับแรงงานต่างชาติชาย จำนวน 180 ริงกิต และแรงงานต่างชาติหญิง จำนวน 190 ริงกิต และจ่ายเงินค่าซื้อประกันสำหรับแรงงานต่างชาติในอัตราคนละ 86 ริงกิต ตามข้อบังคับในพระราชบัญญัติเงินค่าทดแทน เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างชาติในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุหรือเสียชีวิตในระหว่างการทำงานอยู่ประเทศมาเลเซีย หากตรวจพบว่าแรงงานต่างชาติดังกล่าวเป็นโรคต้องห้ามของมาเลเซีย จะไม่ต่อใบอนุญาตทำงานให้และถูกส่งกลับประเทศของตน

โรคต้องห้ามของมาเลเซีย มี 10 โรค ดังนี้

(1) เอดส์ หรือ HIV

(2) วัณโรค

(3) โรคเรื้อน

(4) กามโรค

(5) โรคลมบ้าหมู (Epilepsy)

(6) โรคประสาท (Psychiatric Illness)

(7) ตับอักเสบ (Hepatitis)

(8) ผลตรวจเลือดพบ HIV Antibody (Elisa), HbsAg หรือ VDRL/TPHA

(9) ยาเสพติด (Opiates/Cannabis)

(10) ตั้งครรภ์

ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานต่างชาติหนึ่งคนเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย นายจ้างมาเลเซียจะต้องจ่ายเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการจ้างแรงงานท้องถิ่น ประมาณคนละ 2,000 ริงกิต ต่อปี ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ยังไม่รวมค่าจ้างเอเยนต์ดำเนินการติดต่อกับส่วนราชการของมาเลเซียอีก ประมาณ 1,000-1,500 ริงกิตต่อคน (ในประเทศมาเลเซีย การติดต่อกับส่วนราชการเป็นไปด้วยความยุ่งยาก ไม่ชัดเจนในขั้นตอนการดำเนินการ และใช้เวลาในการดำเนินการเป็นอย่างมาก นายจ้างส่วนใหญ่นิยมจ้างเอเยนต์ในการดำเนินการดังกล่าวให้ เพราะรวดเร็วกว่า และรู้ช่องทางการติดต่อที่ชัดเจน ตลอดจนบางครั้งเอเยนต์มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ราชการในแต่ละหน่วยงาน ยิ่งทำให้ดำเนินการได้รวดเร็วมากขึ้น ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมถึงการจ่ายเงินใต้โต๊ะ ซึ่งจากการสำรวจขององค์กร Transparency Organization พบว่า มาเลเซียอยู่ในอันดับ 7 ของเอเชียและแปซิฟิกในเรื่องการคอรัปชั่น) บางครั้งยังมีค่าใช้จ่ายอื่นสำหรับแรงงานต่างชาติที่จะเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างแรงงานต่างชาติ และนายจ้างมาเลเซียว่าใครจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติของมาเลเซียยังคงเพิ่มขึ้นโดยตลอดในทุกประเภทกิจการ เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานในตลาดล่าง และการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็วของมาเลเซีย

แรงงานต่างชาติต้องอาศัยอยู่ ณ ประเทศต้นทาง และอนุญาตให้เข้ามาได้ต่อเมื่อใบอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวได้รับการอนุมัติ สำหรับแรงงานต่างชาติในตำแหน่งคนงานทั่วไปจะต้องมีอายุระหว่าง 18-45 ปี ส่วนงานผู้ช่วยแม่บ้านต้องมีอายุระหว่าง 25-45 ปี และไม่เป็นผู้อพยพต้องห้ามตามที่ระบุไว้ในมาตรา 8(3) ของพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2502/2506 ไม่อนุญาตให้นำสมาชิกในครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่ด้วยขณะทำงานอยู่ในมาเลเซีย และต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในประเทศ ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนภาคงานอาชีพหรือนายจ้าง โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสำนักตรวจคนเข้าเมือง

ของมาเลเซีย ปัจจุบันเฉพาะแรงงานภาคก่อสร้างเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้างได้ ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐชื่อ CIDB เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียได้เฉพาะระยะเวลาที่ระบุไว้เท่านั้น เมื่อพำนักอยู่ในประเทศมาเลเซีย ใกล้ครบกำหนดที่ระบุในใบอนุญาตทำงาน (ปกติจะระบุหนึ่งปี) จะต้องต่ออายุใบอนุญาตทำงานซึ่งจะต้องดำเนินการล่วงหน้า 30 วัน โดยมีใบรับรองสุขภาพที่ออกโดย FOMEMA หรือคลินิก หรือโรงพยาบาลที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาล ว่าไม่เป็นโรคต้องห้ามตามกฎหมายและสามารถทำงานได้ อีกทั้งต้องแสดงหนังสือเดินทางที่มีอายุการใช้งานมากกว่า 12 เดือน เพื่อนำมาต่อใบอนุญาตทำงาน หากพบว่าคนงานฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าว การอนุญาตอาจถูกระงับ แรงงานต่างชาติจะต้องออกจากประเทศเมื่อหมดวาระการอนุญาต หากพบว่าละเมิดอยู่เกินกำหนดหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขของการอนุญาต จะถูกยกเลิกการอนุญาตดังกล่าวในทันที นายจ้างหรือเอเยนต์ของคนงานจะต้องรับผิดชอบในการชำระค่ามัดจำ ค่าวีซ่า ค่าใบอนุญาต หรือค่าภาษีแรงงานต่างชาติต่อสำนักงานตรวจตนเข้าเมือง ค่ามัดจำจะจ่ายคืนให้นายจ้างหรือผู้สนับสนุน เมื่อพิสูจน์ได้ว่าแรงงานดังกล่าวได้เดินทางกลับประเทศตน หรือได้โอนย้ายนายจ้างโดยการอนุมัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแล้ว

สำหรับแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย รัฐบาลมาเลเซียให้ความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ควรได้รับตามสัญญาจ้าง และบังคับให้นายจ้างทำประกันให้กับแรงงานต่างชาติทุกคน โดยต้องจ่ายค่าประกัน 86 ริงกิต ต่อแรงงานต่างชาติ 1 คน ต่อปี และคนงานจะได้รับการคุ้มครองในกรณีเสียชีวิตหรือพิการโดยถาวร เป็นเงินประกัน จำนวน 20,000-23,000 ริงกิต แรงงานต่างชาติสามารถร้องทุกข์กรณีที่ได้รับการทารุณกรรมหรือเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง ต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ สำนักงานแรงงาน กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย (ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 36 แห่งทั่วประเทศ รายชื่อและที่อยู่ปรากฏอยู่ในภาคผนวก) และเพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้แรงงานต่างชาติให้สามารถพำนักในมาเลเซียในช่วงที่การร้องทุกข์อยู่ในการพิจารณาของศาล หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง จะพิจารณาออกใบอนุญาตพิเศษ (Special Pass) ให้อยู่ในมาเลเซียได้ชั่วคราว ครั้งละไม่เกิน 1 เดือน

บทที่ 4
นโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย

นโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย จะมีการกำหนดควบคู่กันไปเพื่อผลในทางปฏิบัติ และปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศในแต่ละช่วง โดยยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปลายปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายที่เข้มงวดในการจ้างแรงงานต่างชาติ พร้อมทั้งสงวนอาชีพบางประเภทให้แรงงานท้องถิ่น โดยอนุญาตให้ประเทศต้นทางเพียงบางประเทศและในภาคการผลิต หรือสาขาที่ขาดแคลนเท่านั้น ทั้งยังมีนโยบายการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติควบคู่กันไปด้วย

4.1 คณะกรรมการกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย

คณะกรรมการในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลมาเลเซีย (Cabinet Committee on Foreign Workers) เป็นผู้กำหนดนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย ปัจจุบันมี Datuk Seri Najib Tun Rasak รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงทรัพยากรมนุษย์
- กระทรวงการเกษตร
- กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นบ้าน
- คณะกรรมาธิการร่วมฝ่ายอุตสาหกรรมการก่อสร้าง

4.2 นโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย

เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารแรงงานต่างชาติในแต่ละช่วงเวลา รัฐบาลมาเลเซียจึงได้กำหนดนโยบายที่สามารถรองรับ หรือส่งเสริมต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาและสถานการณ์[1] ดังต่อไปนี้

24 มกราคม 2539	นโยบายจ้างแรงงานต่างชาติที่ถูกควบคุมอยู่ในค่ายกักกันเนื่องจากภาวะขาดแรงงานของมาเลเซีย รัฐบาลมาเลเซียจึงอนุญาตให้นายจ้างจ้าง

[1] รวบรวมจาก **Handbook on Labour Migration in Malaysia** Asian Institute for Development Communication. 1999. Kuala Lumpur และ เอกสารของสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย และบทความในสื่อหนังสือพิมพ์ของมาเลเซีย

แรงงานต่างชาติที่อยู่ในค่ายกักกันได้ แต่นโยบายนี้ถูกคัดค้านจาก สมาพันธ์อุตสาหกรรมการผลิตของมาเลเซีย (Federation of Malaysian Manufacturers) เนื่องจากมีแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายจำนวนมากขึ้น จนในที่สุด รัฐบาลต้องยกเลิกนโยบายนี้

20 สิงหาคม 2540 ทางการมาเลเซียได้ออกประกาศนโยบายห้ามจ้างแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือในทุกกิจการ และแม่บ้าน แต่ยกเว้นกิจการสถานที่พักตากอากาศตามเกาะ เช่น เกาะลังกาวี เพื่อจำกัดจำนวนแรงงานไร้ฝีมือและแม่บ้านไม่ให้เดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมมาเลเซียมากจนเกินไป

รัฐบาลมาเลเซียออกนโยบายนี้ เพราะพบว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนที่สูงมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อประกาศใช้นโยบายนี้ ยิ่งทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานฝีมือมากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบการเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก จึงได้เคลื่อนไหวและเรียกร้องขอให้รัฐบาลยกเลิกนโยบายดังกล่าว จนในที่สุด รัฐบาลมาเลเซียได้ประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2540

มกราคม – 15 สิงหาคม 2541 นโยบายไม่ต่อใบอนุญาตให้แรงงานต่างชาติในสาขาภาคบริการ และก่อสร้างที่ใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในเดือนสิงหาคม 2541 แต่ก็เปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติกลุ่มนี้ทำงานต่อได้หากสมัครใจย้ายไปทำงานในภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมซึ่งยังคงมีความต้องการแรงงานอยู่มาก หรือไม่ก็ต้องเดินทางกลับประเทศของตน

นโยบายนี้ออกมาเพื่อโยกย้ายแรงงานต่างชาติในกิจการภาคบริการและก่อสร้างที่มีเป็นจำนวนมาก และเริ่มหมดความจำเป็นไปสู่ภาคการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่ขาดแคลน และมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย อย่างไรก็ดี นโยบายนี้ไม่ประสบความสำเร็จเพราะแรงงานภาคก่อสร้าง ภาคบริการ ไม่มีความชำนาญในงานภาคเกษตรกรรม หรือภาคอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงานดังกล่าว

31 สิงหาคม- ตุลาคม 2541	นโยบายนิรโทษกรรมให้แรงงานต่างชาติทุกชาติ เพื่อให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองและลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย สมัครใจเดินทางกลับประเทศโดยไม่มีความผิดแต่ต้องไปขอเอกสารการเดินทางจากสถานทูตประเทศของตน และซื้อตั๋วเที่ยวเดียว (One way Ticket) กลับประเทศ วัตถุประสงค์เพื่อผลักดันแรงงานต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียอย่างผิดกฎหมายให้กลับออกไป และเพื่อประโยชน์ให้รัฐบาลได้ทราบจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าประเทศ
21 ตุลาคม 2541	นโยบายยกเลิกการห้ามนำเข้าแรงงานต่างชาติและได้ประกาศให้แรงงานในภาคบริการบางประเภท เช่น ร้านอาหาร ร้านซักรีด สถานีบริการน้ำมัน ธุรกิจรับจ้างทำความสะอาด อุตสาหกรรมการประมงและเลี้ยงสัตว์ สามารถต่อใบอนุญาตได้อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ยังอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติจากอินโดนีเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ เข้าไปทำงานอีกด้วย นโยบายนี้ออกมาเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางอุตสาหกรรมและภาคบริการ เนื่องจากแรงงานชาวมาเลเซียไม่นิยมทำงานประเภทนี้ และรัฐบาลมาเลเซียพยายามออกนโยบายนี้ เพื่อกดดันให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติที่มีใบอนุญาติทำงานเท่านั้น เป็นนโยบายที่ออกมาใช้ควบคู่กับการนิรโทษกรรมแรงงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายให้หมดไปด้วย
มกราคม 2542	รัฐบาลประกาศนโยบายลดค่าภาษีแรงงานต่างชาติปีละ 1,500 ริงกิต เหลือ 1,200 ริงกิต สำหรับคนงานภาคก่อสร้าง อุตสาหกรรมและบริการ สำหรับค่าภาษีแม่บ้านและแรงงานภาคเกษตร เพิ่มขึ้นจาก 300 เป็น 360 ริงกิตต่อปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติให้เข้ามาทำงานในภาคอุตสากรรม ภาคบริการ และภาคก่อสร้างที่ขาดแคลน ขณะเดียวกัน เป็นการป้องกันไม่ให้แรงงานภาคเกษตรกรรมและบริการเพิ่มจำนวนขึ้นอีก
มกราคม 2543	ทางการมาเลเซียประกาศนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ ส่งเสริมให้นายจ้างลงทุนใช้เครื่องจักรแทนกำลังคน สนับสนุนให้นายจ้างจ้างแรงงานท้องถิ่นมากกว่าแรงงานต่างชาติ รวมทั้งพิจารณาเหตุผลความ

จำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติเป็นกรณี ๆ ไป โดยอนุญาตให้เฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการจ้างงานแรงงานท้องถิ่นในทุกภาคการผลิต และลดจำนวนแรงงานต่างชาติ แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะไม่มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมมารองรับที่ชัดเจน กลับเป็นการซ้ำเติมปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างชาติในภาคการผลิตอีกด้วย

29 กุมภาพันธ์ 2543

ทางการมาเลเซียประกาศนโยบายอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ทุกการผลิต ยกเว้น 134 อาชีพที่ห้ามแรงงานต่างชาติทำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพฝีมือและกึ่งฝีมือเช่น นักดนตรี ช่างเทคนิค พนักงานขับรถ พนักงานเสริฟ เนื่องจากต้องการให้คนมาเลเซียเป็นช่างฝีมือเท่านั้น รวมทั้งลดการพึ่งพาจากต่างชาติด้วย (รายชื่ออาชีพห้ามแรงงานต่างชาติ 134 อาชีพอยู่ในภาคผนวก) ขณะเดียวกัน ก็จ้างแรงงานต่างชาติเฉพาะในภาคที่ขาดแคลนแรงงานได้

นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติในสาขาที่ขาดแคลนในขณะเดียวกันก็เป็นการสงวนอาชีพไว้ให้กับแรงงานท้องถิ่นควบคู่กันไป

กันยายน 2544

ประกาศนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือ โดยรัฐบาลมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือจากประเทศไทย กัมพูชา อินโดนีเซีย พม่า และเนปาล ทำงานในอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกเพื่อทำรายได้เข้าประเทศ ภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง และได้อนุญาตให้นำแม่บ้านจากประเทศต้นทางเพียง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และศรีลังกา

นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดสัดส่วนแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซีย ซึ่งลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซียอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยเพิ่มสัดส่วนของแรงงานต่างชาติทั้งชาวอินโดนีเซียและชาติอื่น ๆ ให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายแทน ต่อมาได้เพิ่มประเทศต้นทางของแรงงาน 13 ประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ กัมพูชา ลาว พม่า ไทย อุสเบกิสถาน คาซัลสถาน เตอร์กีสถาน เวียดนาม อินโดนีเซีย เนปาล ศรีลังกา และบังคลาเทศ

มีนาคม 2545	ทางการมาเลเซียประกาศนโยบายนิรโทษกรรมอีกครั้งเพื่ออนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถเดินทางออกจากประเทศมาเลเซียได้โดยไม่ความผิดใด ๆ นโยบายนี้ออกมาเพื่อผลักดันแรงงานต่างชาติที่มีเป็นจำนวนมากและเริ่มเป็นภัยต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศมาเลเซีย เนื่องจากเกิดเหตุจลาจลแรงงานชาวอินโดนีเซียได้เผารถยนต์ตำรวจมาเลเซีย
พ.ศ. 2545 – 2548	ทางการมาเลเซียมีนโยบายควบคุมแรงงานต่างชาติให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติ ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการส่งแรงงานเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย (Memorandum of Understanding : MOU) นโยบายนี้นอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมแรงงานต่างชาติให้เป็นระบบมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการแบ่งเบาภาระการควบคุมแรงงานต่างชาติให้ไปเป็นของประเทศต้นทางด้วย
กรกฎาคม 2547	ทางการมาเลเซียได้ออกระเบียบใหม่กำหนดให้แรงงานต่างชาติที่จะเดินทางเข้าไปทำงานในมาเลเซีย รวมทั้งแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในมาเลเซียแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี จะต้องผ่านการอบรม และทดสอบในเรื่องภาษา/วัฒนธรรม/กฎหมาย (Induction Course) ก่อนได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานหรือต่อใบอนุญาตทำงาน ระเบียบนี้กำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 สำหรับแรงงานต่างชาติรายใหม่ และกำหนดให้มีการอบรม ณ ประเทศต้นทาง โดยมาเลเซียแต่งตั้งหน่วยงานเอกชนที่เรียกว่า Malaysia Training Providers (MTP) ทำหน้าที่ให้บริการโดยประสานการอบรมและการออกประกาศนียบัตรให้กับแรงงานต่างชาติ โดยประสานกับหน่วยงานของประเทศต้นทาง ที่เรียกว่า Training Centers (TC) นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้แรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพและสามารถควบคุมแรงงานต่างชาติให้เป็นระบบมากขึ้นแล้ว ส่วนรายได้ที่เก็บจากแรงงานต่างชาติทั้งในรูปของค่าธรรมเนียม และค่าภาษีแรงงานต่างชาติถือเป็นวัตถุประสงค์รอง

27 ก. ค. 2547-28 ก. พ. 2548	ทางการมาเลเซียประกาศนโยบายกวาดล้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทั่ว พร้อมทั้งนิรโทษกรรมแรงงานต่างชาติที่เดินทางออกนอกประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว แต่กำหนดการกวาดล้างได้ประกาศเลื่อนมากกว่า 3 ครั้ง จนในที่สุดได้กำหนดวันที่ 1 มีนาคม 2548 เป็นวันเริ่มปฏิบัติการกวาดล้างดังกล่าว หลังจากครบกำหนดนิรโทษกรรม ได้มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์เดินทางกลับประเทศไปมากกว่า 400,000 คน แต่แรงงานต่างชาติรายเก่าไม่สามารถเดินทางกลับเข้ามาทำงานได้จริงตามที่ทางการมาเลเซียประกาศไว้ ทำให้เกิดขาดแคลนแรงงานต่างชาติอย่างหนัก มีการปิดกิจการเป็นจำนวนมาก หรือเปิดทำการเพียงครึ่งวัน เนื่องจากขาดแคลนแรงงาน เศรษฐกิจและโครงการก่อสร้างหลายแห่งหยุดชะงัก
4 เมษายน 2548	ทางการมาเลเซียได้ออกนโยบายให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้จากทุกประเทศต้นทางและสามารถทำงานได้ในทุกภาคการผลิตเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานอันเนื่องมาจากนโยบายการกวาดล้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย
12 กรกฎาคม 2548	ทางการมาเลเซียได้ประกาศนโยบายระยะยาวในการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ กำหนดเป้าหมายว่าเมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ. 2553 จำนวนแรงงานต่างชาติจะต้องไม่มากกว่าร้อยละ 15 ของกำลังแรงงาน (ปัจจุบันประมาณ ร้อยละ 20) นอกจากนี้ ทางการมาเลเซียได้ประกาศชัดเจนว่าจะไม่มีการนิรโทษกรรมหรือรับลงทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอีก และยืนยันจะให้ระเบียบการใหม่เรื่องการฝึกอบรม Induction Course ให้มีผลใช้บังคับโดยเร็ว
กันยายน 2548	ทางการมาเลเซีย โดย The Cabinet Committee on Foreign Workers ได้ประกาศนโยบายให้มีการอบรม และทดสอบในเรื่องภาษา / วัฒนธรรม /กฎหมาย (Induction Course) อีกครั้ง โดยกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 เป็นต้นไป

21 พฤศจิกายน 2548 คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาไตรภาคีของประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ได้กำหนดนโยบายใหม่ให้การจ้างแรงงานต่างชาติต้องผ่านการอนุญาตจากกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ด้วย แต่ยังไม่กำหนดวันมีผลบังคับใช้

4.3 มารตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย

เพื่อให้นโยบายด้านแรงงานต่างชาติบรรลุวัตถุประสงค์ รัฐบาลมาเลเซียจึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมนโยบายที่ได้ออกมาในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

15 สิงหาคม–ธันวาคม 2539 ประกาศให้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายจากประเทศอินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ และปากีสถาน จ่ายเงินคนละ 300 ริงกิต เป็นค่าใบอนุญาตทำงาน ค่าวีซ่า ค่าประกัน ค่าภาษีแรงงานต่างชาติและค่าตรวจโรค และออกใบอนุญาตให้ทำงานได้

31 มกราคม 2540 รับขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ (ยกเว้นแม่บ้าน) ที่ผิดกฎหมาย ให้เป็นแรงงานต่างชาติถูกกฎหมาย มีแรงงานต่างชาติไปขึ้นทะเบียนทั้งหมด 554,941 คน ทำให้แรงงานกลุ่มนี้กลายเป็นแรงงานในระบบ ที่ทางการมาเลเซียสามารถควบคุมได้ แต่หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองของมาเลเซียเชื่อว่ายังมีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอีกมากกว่า 1 ล้านคน ไม่ยอมมาขึ้นทะเบียน

กุมภาพันธ์ 2540 กวาดล้างแรงงานต่างชาติที่เป็นแม่บ้าน ลักลอบทำงานแบบผิดกฎหมาย

6 มีนาคม 2540 ยกเลิก STFFW และโอนงานการอนุญาตแรงงานต่างชาติทั้งหมดคืนให้หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง

มาตรการทั้ง 4 มาตรการนี้ ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ อีกทั้งยังเป็นการบริหารจัดการให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ในระบบ เพื่อง่ายต่อการควบคุม และบริการจัดการ โดยเฉพาะมุ่งเน้นไปที่แรงงานที่เป็นแม่บ้าน ซึ่งรัฐบาลมาเลเซียเข้มงวดเป็นพิเศษ

มกราคม 2541 มาตรการเพิ่มค่าภาษีแรงงานต่างชาติ จาก 1,200 เป็น 1,500 ริงกิต สำหรับแรงงานภาคอุตสาหกรรมการผลิต ก่อสร้าง และบริการ และ

	กำหนดให้ผู้ว่าจ้างแม่บ้านชาวฟิลิปปินส์ จะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 10,000 ริงกิตต่อเดือน (เดิม 6,000) แต่ถ้าเป็นแม่บ้านคนไทย อินโดนีเซีย เขมร ผู้ว่าจ้างต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 3,000 ริงกิตต่อเดือน
กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2541	มาตราการกวาดล้างแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทางช่องแคบมะละกา ซึ่งนอกจากใช้กำลังทหารแล้ว ยังได้ตั้งอาสาสมัครเอกชน "Rela" ช่วยในการกวาดล้างด้วย
กันยายน 2544	มาตรการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ โดยแก้ไขกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิด เช่น นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย มีโทษปรับระหว่าง 10,000 – 50,000 ริงกิต ต่อการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย 1 คน หรือจำคุกระหว่าง 6 เดือน ถึง 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตลอดจนกำหนดอายุแรงงานแม่บ้าน จากประเทศอินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และศรีลังกา ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และอนุญาตให้ต่ออายุการทำงานได้ไม่เกิน 6 ปี นอกจากนี้ ประกาศว่าจะไม่รับจดทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายอีก เนื่องจากเห็นว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซียมากเพียงพอแล้ว รวมทั้งพิจารณาอนุญาตให้โควต้าสำหรับแรงงานต่างชาติมีฝีมือเข้าไปทำงานได้ ตามความจำเป็นของสถานประกอบการแต่ละแห่ง จากประเทศต้นทางของแรงงาน 13 ประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ กัมพูชา ลาว พม่า ไทย อุสเบกิสถาน คาซัลสถาน เนปาล เตอร์กีสถาน เวียดนาม อินโดนีเซีย ศรีลังกา และบังคลาเทศ
สิงหาคม 2545	มาตรการผลักดันแรงงานต่างชาติที่เป็นภัยต่อสังคม และความมั่นคงทางการมาเลเซียจะเริ่มดำเนินการเอาผิดกับแรงงานต่างชาติและผู้ที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียโดยผิดกฎหมาย พร้อมทั้งได้แก้ไขพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองใหม่ ให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 สิงหาคม 2545 โดยเพิ่มโทษ เช่นการให้บุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ถูกเฆี่ยนไม่เกิน 6 ที นายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมายมีโทษปรับ 10,000 – 50,000 ริงกิต ต่อแรงงานผิดกฎหมาย 1 คน หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมายมากกว่า 5 คน มีโทษ

จำคุก 6 เดือน – 5 ปี และถูกเฆี่ยนไม่เกิน 6 ครั้ง นอกจากนี้ พรบ. ยังระบุโทษสำหรับผู้ให้ที่พักอาศัย และผู้ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายจะถูกปรับ 10,000 – 50,000 ริกิต จำคุกตั้งแต่ 6 เดือน – 5 ปี และจะมีโทษมากขึ้นหากถูกดำเนินคดีเป็นครั้งที่ 2

ปรากฏว่าในระหว่าง 22 มีนาคม – 13 มิถุนายน 2545 มีแรงงานต่างชาติที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียโดยผิดกฎหมาย เดินทางกลับประเทศของตนผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง ทั้ง 20 ด่านทั่วประเทศของมาเลเซีย จำนวนถึง 147,502 คน

กรกฎาคม 2548 ทางการมาเลเซียได้ได้เพิ่มมาตรการในการควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติ และกำจัดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งนอกจากการลงนามใน MOU ร่วมกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียแล้ว ทางการมาเลเซียยังได้ดำเนินโครงการ Industrial Building System : IBS กำหนด Roadmap และ Blueprint มาตรการต่าง ๆ ที่ทำให้ทุกสาขาการผลิตของประเทศมาเลเซีย สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ รณรงค์ให้นายจ้างสถานประกอบการของมาเลเซีย เป็น Capital Intensive คือ นำเครื่องจักรเข้ามาทดแทนแรงงาน เน้นการก่อสร้างที่ใช้เทคนิคสมัยใหม่ ไม่พึ่งกำลังแรงงานอีก ตั้ง Industrial Training Institute เพื่อฝึกอาชีพให้คนท้องถิ่นมีระดับฝีมือระดับที่สูงขึ้น รวมทั้งมาตรการช่วยเหลือให้ผู้รับเหมางานของประเทศมาเลเซียประมูลงานในต่างประเทศได้ ลดและชะลอโครงการ Mega Project

ส่วนมาตรการในการควบคุม และขจัดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยจัดทำโครงการ MyKad ให้เป็นบัตรประจำตัวแรงงานต่างชาติทุกคน กำหนดใช้ต้นปี 2549 เพื่อป้องกันการเปลี่ยนชื่อ และการเดินทางกลับมาทำงานในประเทศมาเลเซียของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ด้วยการพิมพ์ลายนิ้วมือ และหากพบว่ากลับมาทำงานในช่องทางผิดกฎหมายอีก จะมีบทลงโทษอย่างหนัก นอกจากนี้มีการตั้งอาสาสมัคร "Rela" เพื่อทดแทนจำนวนบุคลากรที่ขาดแคลนในการสอดส่องกวาดล้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้หมดไปจากประเทศ เพิ่มการลงโทษนายจ้างให้มากขึ้น เพื่อจะได้ใช้เฉพาะแรงงานที่ถูกกฎหมาย และลงโทษนายหน้าที่หลอกลวงแรงงาน

4.4 ทิศทางและแนวโน้มนโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย

นโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย มีแนวโน้มต้องการควบคุมแรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย ทั้งด้านจำนวนและคุณภาพ ควบคู่ไปกับการป้องกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมิให้เดินทางเข้าประเทศได้ โดยมีความพยายามนำข้อมูลแรงงานต่างชาติเข้าสู่ระบบมากขึ้น นอกจากนี้ นโยบายด้านแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย ยังต้องการให้เกิดรายได้เข้าประเทศจากการเดินทางเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในรูปของค่าภาษีแรงงานต่างชาติและค่าธรรมเนียมต่างๆ อีกทั้งยังผลักภาระการพัฒนาคุณภาพของแรงงานต่างชาติให้เป็นของประเทศต้นทางก่อนส่งเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียด้วย

กระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย มีนโยบายทำความตกลง (Memorandum of Understanding : MOU) กับประเทศต้นทางแรงงานต่างชาติทุกประเทศ เพื่อเป็นกรอบในการจัดส่ง ให้มีขั้นตอนที่โปร่งใสและเป็นระบบมากขึ้น ก่อให้เกิดความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสองประเทศอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น มีการระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง บริษัทจัดหางานหรือเอเยนต์ และรัฐบาลของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ ก็ยังได้ดำเนินมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติ และกวาดล้างแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้แรงงานต่างชาติรายใหม่เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย สามารถควบคุมและระบุจำนวนที่แท้จริงได้ นับถึงปัจจุบัน ทางการมาเลเซียได้ลงนามใน MOU กับประเทศต้นทางถึง 10 ประเทศ คือ ประเทศศรีลังกา ไทย พม่า กัมพูชา ลาว จีน ปากีสถาน บังคลาเทศ เวียดนาม และอินโดนีเซีย

สำหรับประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในขณะนั้นคือ นายสุวัจน์ ลิปตพัลลพ ได้ลงนามใน MOU ร่วมกับ Datuk Dr. Fong Chan Onn รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ของมาเลเซีย เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546

สาระสำคัญใน MOU ดังกล่าว กำหนดให้แรงงานต่างชาติทุกรายที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย (ยกเว้นแม่บ้าน และแรงงานในระดับผู้ชำนาญการ) จะต้องผ่านการฝึกอบรมทักษะ Induction Course และต้องได้รับประกาศนียบัตรรับรองว่าการผ่านการทดสอบ (Certificate of Eligibility : CE) ที่ออกให้โดยหน่วยงานพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ (National Vocational Training Council : MLVK) เพื่อเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการได้รับใบอนุญาตทำงาน หรือวีซ่าทำงานโดยหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง การฝึกอบรมทักษะ Induction Course (สาระสำคัญของหลักสูตรการอบรม Induction Course อยู่ในภาคผนวก) และขอรับประกาศนียบัตรรับรองการผ่านการทดสอบนั้นจะต้องดำเนินการ ณ ประเทศต้นทางก่อนเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย

ทางการมาเลเซีย ได้พยายามให้ระเบียบใหม่นี้มีผลบังคับใช้หลายครั้ง ครั้งแรกสุดประกาศให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มีนาคม 2547 แต่เนื่องจากความไม่พร้อมของประเทศมาเลเซียเอง รวมถึงมาตรการกวาดล้างอย่างเข้มงวดทั่วประเทศ มีผลกระทบให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างมากในทุกภาคการผลิต เกิดภาวะชะงักงันในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติระหว่าง กระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซียที่ออกระเบียบการฝึกอบรมแรงงานต่างชาติ และกระทรวงมหาดไทยมาเลเซียที่มีหน้าที่ในการพิจารณาให้โควต้าและออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติ ทำให้ต้องเลื่อนการบังคับใช้ระเบียบการฝึกอบรม Induction Course เรื่อยออกไป ครั้งแรก เป็นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 และล่าสุดทางการมาเลเซียได้ประกาศให้ระเบียบดังกล่าว มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2548

บทที่ 5

ผลกระทบจากนโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย

ปัจจุบันประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ที่เดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย มาจาก 11 ประเทศ คือ ประเทศอินโดนีเซีย เนปาล ฟิลิปปินส์ เวียดนาม กัมพูชา ลาว เตริกส์เมนิสถาน คาซัคสถาน พม่า อุสเบกิสถาน และไทย นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย เข้มงวดมากขึ้น หลังจากที่ประเทศมาเลเซียได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติหมดแล้ว เป็นความพยายามอีกประการหนึ่งของทางการมาเลเซีย เพื่อขจัดแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายให้หมดไป และแรงงานต่างชาติเดินทางกลับเข้าไปทำงานในมาเลเซียใหม่อย่างถูกกฎหมายและเป็นระบบมากขึ้น เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจที่ได้ลงนามร่วมกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติทุกประเทศ สามารถทราบจำนวนและประเภทของอุตสาหกรรมที่แน่นอน ง่ายต่อการควบคุมดูแล ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมของประเทศมาเลเซียโดยรวม

จากนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติที่กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา สามารถจำแนกถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นสองหัวข้อใหญ่ ๆ ดังนี้

5.1 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างชาติในภาพรวม

ประเทศมาเลเซีย ในฐานะประเทศปลายทางหรือประเทศผู้รับ มีนโยบายหลักที่จะลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ ควบคุมแรงงานต่างชาติให้เข้าสู่ระบบ คัดเลือกแรงงานที่มีคุณภาพเข้ามาทำงาน หารายได้จากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติด้วย ทั้งนี้ นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ทางการประกาศใช้ล้วนส่งผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศมาเลเซียเอง เนื่องจากขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง ซึ่งคนท้องถิ่นไม่นิยมทำ จากสถิติจำนวนแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในมาเลเซียปัจจุบันที่เป็นตัวเลขทางการประมาณ 1.5 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 6.8 เท่าต่อจำนวนกำลังแรงงาน 10. 28 ล้านคน และการที่จำนวนแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นทุกปี แสดงให้เห็นว่าประเทศมาเลเซียคงมีแนวโน้มที่จะนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานเพื่อลดการขาดแคลนแรงงานของประเทศต่อไป นอกจากนี้ยังมีแรงงานต่างชาติที่หลบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายตามแนวชายแดน หรือเข้ามาในฐานะวีซ่าท่องเที่ยวแล้วลักลอบทำงาน หรืออยู่เกินกว่าใบอนุญาตกำหนด รวมทั้งเป็นเส้นทางผ่านให้แรงงานจากประเทศอื่น ๆ เดินทางเข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ ตัวเลขอย่างไม่เป็นทางการคาดว่ามีจำนวนอีกไม่ต่ำกว่า หนึ่งล้านคน

ประชากรส่วนใหญ่ของมาเลเซีย เป็นคนมุสลิม ที่ค่อนข้างเคร่งครัดในการดำเนินชีวิตอย่างมาก อีกทั้งยังเลือกงานที่จะทำ จึงมีผลทำให้ขาดแคลนแรงงานในบางภาคอุตสากรรมและภาคบริการ แม้ว่าทางการมาเลเซียจะกีดกันโดยเก็บค่าภาษีแรงงานต่างชาติจากแรงงานต่างชาติ หรือจากนายจ้างมาเลเซียที่ต้องการจ้าง

งานแรงงานต่างชาติดังกล่าวในอัตราที่สูง แต่แนวโน้มการไหลเข้าของแรงงานต่างชาติ อาทิ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคในการขอใบอนุญาตทำงาน แต่แรงงานต่างชาติดังกล่าวยังคงเข้ามาทำงานโดยการลักลอบเข้ามาทำงานในมาเลเซียมากขึ้น จากการประมาณการของทางการคาดว่าไม่ต่ำกว่า 500,000 คน และจากการประกาศนิรโทษกรรมถึง 2 ครั้งให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายกลับออกนอกประเทศไป ครั้งแรกเมื่อ 22 มีนาคม – 31 กรกฎาคม 2545 มีแรงงานต่างชาติที่เดินทางกลับออกไปประมาณ 500,000 คน ครั้งที่สอง ในระหว่างกรกฎาคม 2547-28 กุมภาพันธ์ 2548 มีแรงงานต่างชาติที่เดินทางกลับออกไปประมาณ 400,000 คน รวมทั้งมาตรการกวาดล้าง จับกุม และส่งกลับ แต่ก็ถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะยังมีการร้องขอจากภาคเอกชนให้จ้างแรงงานต่างชาติใหม่

ทุกครั้งที่รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ หรือผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศ จะมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานตามมา เมื่อมีความต้องการแรงงานต่างชาติเกิดขึ้น ก็จะมีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายรายใหม่ไหลเข้าไปทดแทนเป็นวัฏจักรเช่นนี้ตลอดมา ซึ่งเป็นไปตามกฎของอุปสงค์และอุปทาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลเซียพยายามผลักดันแรงงานผิดกฎหมายออกนอกประเทศ และหวังให้มีแรงงานรายใหม่ที่ถูกกฎหมายเข้ามาแทน และได้ดำเนินนโยบายที่ไม่ให้มีการผูกขาดเฉพาะแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียเพียงชาติเดียวในประเทศมาเลเซียเหมือนที่ผ่านมา เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียได้สร้างปัญหาให้กับประเทศมาเลเซียเป็นอย่างมาก จึงได้มีการลงนามร่วมกับประเทศต้นทางอีกหลายประเทศ อาทิ ประเทศไทย ลาว เวียดนาม และปากีสถาน เพื่อให้เกิดความสมดุลจำนวนแรงงานชาติต่าง ๆ ด้วย

ปัญหาความขัดแย้งที่มีแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียเป็นจำนวนมากลักลอบเข้าไปทำงานในมาเลเซีย ยังเป็นปัญหาเรื้อรังที่ทั้งสองประเทศไม่สามารถแก้ไขร่วมกันได้ แม้ว่าต่อมา ประเทศมาเลเซียได้ลงนามร่วมกับประเทศอินโดนีเซียในบันทึกความเข้าใจด้านการส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย และได้ผลักดันแรงงานผิดกฎหมายเดินทางกลับประเทศอินโดนีเซียไปได้ถึง 500,000 คน รวมถึงการเปิดศูนย์บริการพิเศษแบบ One Stop Service Centers ที่ประเทศอินโดนีเซีย ถึง 11 แห่งเพื่อรับแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียให้กลับไปทำงานในมาเลเซียได้อย่างถูกกฎหมาย แต่มีแรงงานมาใช้บริการไม่มากเท่าที่ควร ทำให้แรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียสามารถเดินทางกลับมาทำงานในประเทศมาเลเซียได้เพียง 40,000 คน ภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศมาเลเซียจึงยังมีอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กและร้านอาหาร จึงมีจำนวนไม่น้อยต้องปิดกิจการ หรือเปิดทำการได้เพียงครึ่งวันเนื่องจากขาดแรงงาน หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น News Strait Times ฉบับวันที่ 12 มีนาคม 2548 ระบุว่า ภัตตาคารของชาวอินเดียจำนวน 56 แห่ง ได้ปิดกิจการและยังระบุอีกว่า ขณะนี้ประเทศมาเลเซียต้องการแรงงานต่างชาติจำนวนมากถึง 250,000 คน แบ่งเป็นภาคก่อสร้าง 150,000 คน และภาคเกษตรกรรมถึง 100,000 คน นอกจากนี้ ยังเชื่อว่าแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียอีกไม่น้อยกว่า 100,000 คน ไม่ยอมเดินทางกลับประเทศ จนทางการ

มาเลเซียต้องยอมผ่อนปรนให้แรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียกลับเข้าไปทำงานอีก พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้แรงงานชาติอื่นๆ รวมทั้งไทย ให้เดินทางไปทำงานในประเทศมาเลเซียให้มากขึ้น

ในส่วนของระเบียบการฝึกอบรมที่ทางการมาเลเซียนำมาใช้ใหม่ ปัจจุบัน ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีความขัดแย้งหลายด้าน ทั้งจากประเทศมาเลเซียเอง ที่กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ที่ออกระเบียบการฝึกอบรม และหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองที่ออกใบอนุญาตทำงาน ยังหาข้อยุติของแนวทางที่จะทำงานร่วมกันไม่ได้ สำหรับประเทศผู้ส่งแรงงานเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย รวมทั้งประเทศไทย ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะการอบรมที่ประเทศต้นทางต้องเป็นภาระของประเทศผู้ส่งแรงงานในเรื่องมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นกับแรงงาน บุคลากรและสถานที่สำหรับการฝึกอบรม ประเทศยิ่งอยู่ไกลค่าใช้จ่ายจะยิ่งสูงขึ้น ในบางประเทศ อาทิ พม่า กัมพูชา ยังไม่มีศูนย์ฝึกอบรมที่จะทำหน้าที่ TC เพื่อมาประสานกับหน่วยงาน MTP ของประเทศมาเลเซีย ประเทศเวียดนาม จีน อินโดนีเซีย ศรีลังกา ได้ตั้งศูนย์ฝึกอาชีพเอกชนขึ้นทำหน้าที่ TC มีผลทำให้ภาระค่าใช้จ่ายที่ประเทศต้นทาง และแรงงานสูงมากขึ้น (ซึ่งจะสูงมากเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองกันระหว่าง MTP ของประเทศมาเลเซีย กับ TC ของประเทศผู้ส่งแรงงาน) ทำให้ประเทศต่าง ๆ สงวนท่าทีที่จะปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ประกอบกับประเทศมาเลเซียเองได้ประกาศเลื่อนการบังคับใช้อยู่หลายครั้ง จนกระทั่ง ล่าสุด ทางการมาเลเซียได้ประกาศบังคับใช้ระบียบดังกล่าวนี้แล้ว เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 ที่ผ่านมา

ผลกระทบของนโยบายและมาตรการต่างๆ ต่อแรงงานต่างชาติมีทั้งด้านดีและด้านเสีย ดังนี้

<u>ด้านดี</u>

1. แรงงานต่างชาติมีโอกาสเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียมากขึ้น ทั้งจำนวนแรงงาน และจำนวนประเทศต้นทาง

2. มีการควบคุมแรงงานต่างชาติที่เป็นระบบมากขึ้น ทำให้แรงงานต่างชาติได้รับสิทธิ สวัสดิการและการคุ้มครองมากขึ้น

3. รัฐบาลแต่ละประเทศเข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้การเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียของแรงงานมากขึ้น

4. แรงงานต่างชาติจะได้รับการฝึกอบรมขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ภาษา และได้เพิ่มทักษะในการทำงานในประเทศของตนมากขึ้น ก่อนเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

<u>ด้านเสีย</u>

1. มีความเข้มงวดด้วยระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการด้านค่าธรรมเนียมและค่าภาษีแรงงานต่างชาติ ทำให้แรงงานต่างชาติ หรือนายจ้างที่ประสงค์จะใช้แรงงานต่างชาติมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

2. แรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้าไปทำงานในมาเลเซีย ยังคงเป็นแรงงานระดับล่าง และอยู่ในเฉพาะภาคการผลิตที่ขาดแคลนเท่านั้น

3. แรงงานต่างชาติของประเทศที่มีเขตชายแดนติดกับประเทศมาเลเซียลักลอบเข้ามาทำงานในมาเลเซียโดยผิดกฎหมายมากขึ้น จากความเข้มงวดในข้อ 1

5.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแรงงานไทย

เนื่องจากมีพรมแดนติดกัน ดังนั้น การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปทำงานในประเทศมาเลเซียจึงมีความสะดวกและต่อเนื่องกันมาช้านาน เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีเครือข่าย (Network Immigration Theory) ในลักษณะ ญาติต่อญาติ เพื่อนต่อเพื่อน มีทั้งปัจจัยดึงดูด และปัจจัยผลักดันควบคู่กัน ยกเว้นปี พ.ศ. 2545-2546 ซึ่งมีแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคเหนือของประเทศไทยที่เดินทางเข้าไปทำงานเป็นกรรมกรก่อสร้าง

แรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศมาเลเซียโดยถูกต้องมีไม่มากนัก (จากข้อมูลของกรมการจัดหางาน เฉลี่ยเดือนละประมาณ 400 – 500 คน เท่านั้น) เมื่อเปรียบเทียบกับการเดินทางไปทำงานในประเทศอื่น เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ และประเทศในตะวันออกกลาง ซึ่งแรงงานไทยเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่าง ประกอบกับการมีชายแดนภาคใต้ติดต่อกัน และมีคนถือสองสัญชาติ ทำให้การลักลอบเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียจึงทำได้ไม่ยากนักและทำได้หลายรูปแบบ (รูปแบบและขั้นตอนของแรงงานไทยที่เดินทางเข้าไปทำงานในประเทสมาเลเซีย อยู่ในภาคผนวก) ทั้งในรูปแบบนักท่องเที่ยว หรือได้วีซ่าแบบท่องเที่ยว (Social Visit) ที่สามารถพำนักได้ถึง 30 วันหรือใช้ใบผ่านแดน (Border Pass) ที่สามารถเดินทางเข้าไปได้ในรัศมี 25 กิโลเมตรจากแนวชายแดน ซึ่งแรงงานไทยเหล่านี้มีเป็นจำนวนมาก การทำงานมีทั้งไปเช้า เย็นกลับ หรือทำงานในช่วงเวลาสั้นๆ

จากตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นถึงจำนวนนายจ้างและจำนวนแรงงานไทยที่ทำงานในประเทศมาเลเซีย แยกตามรัฐต่าง ๆ ของมาเลเซีย เปรียบเทียบปี พ.ศ. 2544 กับปี พ.ศ. 2548 จะเห็นว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวในทุกรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ยกเว้นในรัฐซาราวัค เนื่องจากในอดีตมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของบริษัทข้ามชาติเกาหลี ที่นำแรงงานไทยเข้าไปทำงานหลายร้อยคน

นอกจากนี้แรงงานไทย มีความขยัน อดทน อยู่ในระเบียบวินัย และมีฝีมืออยู่พอสมควรสำหรับแรงงานระดับล่างเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชาติอื่นที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม แรงงานไทยจึงเป็นที่นิยมอย่างมากต่อนายจ้างชาวมาเลเซีย อีกทั้งงานบางอย่างต้องใช้ศิลปะ หรือความสามารถเฉพาะตัวที่เป็นศิลปะและวัฒนธรรมประจำชาติ เช่นการนวดแผนไทย อาหารไทยเป็นต้น

ตารางที่ 5.1 จำนวนนายจ้างและแรงงานไทยที่ทำงานในประเทศมาเลเซีย แยกตามรัฐ
เปรียบเทียบปี พ.ศ. 2544 กับปี พ.ศ. 2548

รัฐ	ปี พ.ศ. 2544		ปี พ.ศ. 2548			
	จำนวนนายจ้าง (แห่ง)	จำนวนแรงงาน (คน)	จำนวนนายจ้าง (แห่ง)	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	จำนวนแรงงาน (คน)	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
1. เคดาร์	29	106	40	37.93	825	678.30
2. ปีนัง	34	739	52	52.94	976	32.07
3. เปรัค	13	192	37	184.62	472	145.83
4. ตรังกานู	9	268	23	155.56	95	-64.55
5. ปาหัง	4	32	29	625.00	160	400.00
6. สลังงอร์	80	573	241	201.25	7,407	1,192.67
7. เนกรีเซมบิลัน	8	59	23	187.50	464	686.44
8. ยะโฮร์	29	566	93	220.69	2,648	367.84
9. ซาบาห์	0	0	3	0.00	66	0.00
10. ซาราวัค	22	382	8	-63.64	498	30.37
11. กรุงกัวลาลัมเปอร์	41	191	168	309.76	8,061	4,120.42
12. มะละกา	6	17	22	266.67	410	2,311.76
13.กลันตัน	1	6	6	500.00	43	616.67
14. ปะลิส	1	7	5	400.00	511	7,200.00
รวม	**277**	**3,138**	**750**	**170.76**	**22,636**	**621.35**

ที่มา ทะเบียนนายจ้าง สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย

ตารางที่ 5.2 จำนวนสถานประกอบการและแรงงานไทยในประเทศมาลเซีย จำแนกตามประเภทกิจการและรัฐ

รัฐ	ประเภทกิจการ																รวม	
	เกษตรกรรม		ปลูกสัตว์		ตัดไม้ใต้น้ำ		มวดแผนไทยสปา		รับเหมาก่อสร้าง		อุตสาหกรรมโรงงาน		ร้านอาหาร		อื่นๆ			
	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน	แห่ง	คนงาน
1.กลันตัน	1	9			1	9			3	17	1	8					6	43
2.กรุงกัวลาลัมเปอร์	2	2					3	56	110	7,569	16	178	30	176	7	80	168	8,061
3.เดลาห์					1	50	1	1	21	668	7	76			10	30	40	825
4.ซาบาห์									2	65	1	1					5	66
5.ซาราวัก									4	426	2	51	2	21			8	498
6.ครังกานู	3	6			1	6			6	56	2	2	8	18	3	7	23	95
7.เนกรีเซมบิลัน					1	5			12	361	4	51	5	15	1	32	23	464
8.ปะลิส									2	474	2	36			1	1	5	511
9.ปาหัง	9	42	1	1	1	1			12	86	3	24	3	6			29	160
10.ปีนัง	3	37	1	3					31	570	6	336	6	12	5	18	52	976
11.เปรัก	5	9	1	6	2	26			22	363	6	53			1	15	37	472
12.ยะตะกา			1	2					13	366	2	5	4	14	2	23	22	410
13.ยะโฮร์	3	15					1	5	62	2,242	18	358	7	26	2	2	93	2,648
14.ลลังงอร์	14	59	1	8	1	5			150	6,097	37	775	32	145	6	318	241	7,407
รวม	40	179	5	20	8	102	5	62	450	19,560	107	1,954	97	455	58	526	750	11,636

ที่มา : สำนักงานแรงงานในประเทศมาลเซีย

จากตารางที่ 5.2 แสดงให้เห็นถึงประเภทของสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานไทยทำงาน ทั้งจำนวนสถานประกอบการ และจำนวนคนงานจะเห็นว่าเป็นการกระจุกตัวตามเมืองใหญ่ เช่น ในกรุงกัวลาลัมเปอร์ หรือในรัฐสลังงอร์ ซึ่งอยู่ติดกับเมืองหลวง ที่เหลือจะกระจายตามเมืองศูนย์กลางที่ตั้งอยู่ในแต่ละภาค เช่น ปีนัง ยะโฮร์ เคดาห์ และมะละกา เป็นต้น

ในกรณีที่ประเทศมาเลเซียได้ออกนโยบายให้ประเทศต้นทาง อบรม พัฒนาแรงงานในด้านต่างๆ สำหรับประเทศไทย เชื่อว่ามีผลกระทบต่อต้นทุนไม่มากนัก เนื่องจากปัจจุบัน กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการให้บริการในลักษณะนี้ให้แรงงานไทยอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว และแรงงานไทยไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าบริการใดๆ เพิ่มเติมอีก ในทางตรงข้ามหากแรงงานไทยเห็นว่ามีความยุ่งยากเกินไป ไม่คุ้มค่า จะหันไปทำงานในประเทศอื่นที่ให้ผลตอบแทนดีกว่า

สำหรับแรงงานไทยระดับกลางและระดับสูง ส่วนใหญ่เข้าไปทำงานในองค์กรขนาดใหญ่ที่จ้างเป็นกรณีพิเศษ หรือบริษัทแม่ในประเทศไทยส่งไปทำงาน ซึ่งนโยบายและมาตรการแรงงานต่างชาติของมาเลเซียแทบไม่มีผลกระทบต่อแรงงานในกลุ่มนี้เลย เพราะทั้งหมดเป็นการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และนายจ้างยอมเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด

ดังนั้นนโยบายและมาตรการต่างๆที่ประเทศมาเลเซียออกมา เพื่อควบคุม จัดระบบ ลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ และการผลักภาระการอบรมพัฒนาแรงงานของประเทศต้นทาง จึงมีผลกระทบต่อแรงงานในทุกระดับน้อยมาก และมีผลเพียงระยะเวลาสั้นๆเท่านั้น นอกจากนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้าง เกษตรกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม ยังจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยแรงงานต่างชาติ ซึ่งรวมทั้งแรงงานจากประเทศไทยด้วย

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว หากแรงงานจากประเทศในกลุ่มอาเซียนอื่นๆ หันความนิยมไปทำงานในประเทศมาเลเซียมากขึ้น และมีการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่องแล้ว แรงงานไทยอาจได้รับผลกระทบมากขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างชาติของทางการมาเลเซียต่อแรงงานไทย สามารถแยกวิเคราะห์ในแต่ละตลาดของแรงงานไทยในประเทศมาเลเซียได้ ดังนี้

1) <u>ภาคก่อสร้าง</u> ตลาดแรงงานภาคก่อสร้างของมาเลเซีย เป็นตลาดล่าง เป็นตลาดที่คนท้องถิ่นไม่นิยมทำงาน ในปี พ.ศ. 2545-2546 มีจำนวนแรงงานไทยทำงานถึง 20,000 คน แม้ปัจจุบันจะลดจำนวนลงมากแล้วก็ตาม เพราะตลาดนี้มีปัญหาค่าจ้างต่ำไม่ดึงดูดใจแรงงานไทย มีปัญหาการค้างจ่ายค่าจ้าง จ่ายค่าจ้าง

ล่าช้า ไม่มีการจ่ายค่าทำงานล่วงเวลา มีการทำงานไม่เต็มที่ และไม่มีสวัสดิการการรักษาพยาบาล ไม่ได้รับการดูแลจากนายจ้างหรือผู้รับเหมา ไม่มีการดูแลจากนายจ้าง หรือไม่ตรงตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ ปล่อยให้แรงงานไทยเอาตัวรอดกันเอง มีปัญหาในการสื่อสาร ถูกเอาเปรียบจากการหักเงินค่าจ้างเพื่อจ่ายเป็นค่าภาษีแรงงานต่างชาติ หักค่าอุปกรณ์การทำงาน จึงทำให้ได้รับไม่คุ้มกับค่าบริการที่ได้จ่ายในการเข้ามาทำงาน บริษัทจัดหางานไม่แจ้งรายได้และสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงให้แรงงานไทยทราบ ในขณะที่แรงงานไทยได้ตั้งความหวังไว้สูงกว่าความเป็นจริง เมื่อแรงงานไทยประสบปัญหาไม่ได้ตามที่คาดหวังไว้ จึงได้เดินทางมาร้องเรียนที่สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนมาก เพื่อขอความช่วยเหลือให้เจรจากับนายจ้างขอให้จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ตลอดจนไม่หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามที่ได้ตกลงไว้กับบริษัทจัดหางาน บางรายถึงกับขอเลิกสัญญาก่อนกำหนดและเดินทางกลับประเทศไทย

แม้ว่านายจ้างในภาคก่อสร้างของประเทศมาเลเซีย ยังมีความต้องการแรงงานไทย เนื่องจากมีความขยัน เชื่อฟังหัวหน้างาน และตั้งใจทำงาน ไม่หนีงานเหมือนแรงงานชาวอินโดนีเซีย แต่ตลาดภาคก่อสร้างไม่มีปัจจัยดึงดูดที่เพียงพอ แรงงานไทยจึงไม่นิยมทำงาน รวมทั้งบริษัทจัดหางานก็ไม่กล้าส่งแรงงานไทยมาทำงาน เพราะเมื่อมีการเก็บค่าหัวแล้ว แรงงานไทยมีรายได้ไม่คุ้มกับค่าหัวที่จ่ายไป มีการหนีนายจ้างกลับประเทศไทยก่อนครบสัญญา และขอรับค่าบริการคืนจากบริษัทจัดหางาน ดังนั้น ตลาดแรงงานไทยในภาคก่อสร้างในประเทศมาเลเซีย กำลังจะถูกแทนที่จากแรงงานจากประเทศเวียดนาม พม่า บังคลาเทศ ลาว ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าไทย และยอมรับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานไทย ส่วนแรงงานไทยในตลาดก่อสร้างประเทศมาเลเซีย ได้พัฒนาตนเองขึ้นไปเป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือมีความชำนาญมากขึ้น เพื่อให้ได้ค่าจ้างที่สูงขึ้น เช่น ช่างปูกระเบื้อง ช่างทำมุ้งลวด และช่างเชื่อมโลหะ เป็นต้น ซึ่งแรงงานไทยเหล่านี้ เข้ามาทำงานส่วนใหญ่เข้ามาทำงานด้วยตนเอง ไม่ต้องเสียค่าบริการให้นายหน้า ประกอบกับงานที่ทำเป็นส่วนใหญ่เป็นการรับเหมาค่าแรง ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมจ้างงานในภาคก่อสร้างของประเทศมาเลเซีย ทำให้ได้รับรายได้เต็มที่ ไม่ค่อยถูกเอารัดเอาเปรียบ นายจ้างให้การดูแลเอาใจใส่มากขึ้น การถูกเอาเปรียบมีน้อยลง แม้ว่าจะลดจำนวนลงในตลาดล่าง แต่กลับกลายเป็นแรงงานที่มีคุณภาพในตลาดบน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแรงงานไทยในกลุ่มนี้จึงไม่มากนัก เนื่องจากเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานระยะสั้น ไม่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามระเบียบใหม่ของทางการมาเลเซีย กรณีแรงงานไทยไร้ฝีมือรายใหม่ซึ่งนอกจากจะต้องเข้าการอบรม 60 ชั่วโมงแล้ว ยังต้องมีค่าธรรมเนียมในการสมัครสอบและได้รับประกาศนียบัตรอีก 10 เหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 400 บาท และค่าประสานการฝึกอบรม ค่าสมัครสอบและค่าประกาศนียบัตรของ MTP อีกประมาณ 400 บาท ซึ่งเมื่อรวมค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ที่พัก อาหารในช่วงที่เข้ารับการอบรม คงเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าคนละ 1,000-1,500 บาท

2) ภาคบริการ ตลาดในภาคบริการเป็นตลาดที่มีศักยภาพสูงมากสำหรับแรงงานไทย คือ ร้านอาหารต้มยำ และกิจการนวดแผนไทย

2.1) ร้านอาหารต้มยำ จากการสำรวจของศูนย์ประสานงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นภาคใต้ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เมื่อปี พ.ศ. 2546 พบว่า ร้านอาหารต้มยำทั่วประเทศมาเลเซียมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 30,000 ร้าน คาดว่ามีแรงงานไทยเข้ามาทำงานไม่ต่ำกว่าร้านละ 3-4 คน รวมแล้วไม่ต่ำกว่า 100,000 คน ถือเป็นตลาดแหล่งใหญ่ที่รองรับการเดินทางเข้ามาทำงานของชาวไทยมุสลิมที่อาศัยอยู่ทางภาคใต้ของไทย ส่วนใหญ่มาจากจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ซึ่งประสบปัญหาการว่างงาน ส่วนหนึ่งมีผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น และเชื่อมโยงไปสู่เรื่องอื่น ๆ การดำเนินชีวิตที่ไม่ปกติ ความหวาดกลัว ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะที่ความพยายามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดหางานซึ่งระบุว่ามีตำแหน่งงานว่างรองรับแต่ในการรับสมัครมักระบุข้อจำกัดในเรื่องของศาสนาและการศึกษา ข้อจำกัดดังกล่าวจึงเท่ากับกีดกันแรงงานมุสลิมไม่ว่าจะด้วยเจตนาหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ยังเป็นการเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานตามการชักชวนของเครือญาติและมิตรสหาย

รูปแบบการเดินทางเข้าไปทำงานส่วนใหญ่ใช้หนังสือเดินทางแบบนักท่องเที่ยวที่สามารถเข้าไปอยู่ได้ไม่เกิน 30 วัน หรือแจ้งว่าไปเยี่ยมญาติ จากนั้นจึงลักลอบทำงานโดยไม่มี ใบอนุญาติทำงาน เมื่ออยู่เกิน 2 - 3 เดือน การกลับเข้าประเทศจะมีคนมารับจ้างนำหนังสือเดินทางไปประทับตราย้อนหลังให้ โดยจ่ายค่าจ้างนอกระบบ ในการทำงาน แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถเป็นเจ้าของร้านอาหารต้มยำเองได้ ต้องใช้วิธียืมชื่อคนมาเลเซีย ซึ่งต้องเสี่ยงหากกิจการดีอาจถูกยึดร้านไป แรงงานเหล่านี้ต้องไปหาร้านใหม่ หรืออีกวิธีหนึ่งก็คือตั้งร้านอาหารต้มยำโดยไม่จดทะเบียน แต่วิธีนี้เป็นการผิดกำหมายทั้งร้าน และทั้งแรงงาน จึงไม่มีหลักประกัน ต้องลักลอบอาศัยอยู่ เรื่องนี้เป็นความเข้าใจผิดของฝ่ายความมั่นคงในยุคสมัยหนึ่งที่อุปโลกว่าแรงงานเหล่านี้เป็นคนสองสัญชาติ เป็นพวกกลุ่มขบวนการต้มยำ จากการศึกษาช่วยให้มีข้อมูลที่อธิบายให้เข้าใจว่าแรงงานเหล่านี้เป็นคนสัญชาติไทย และในที่สุดแล้วแรงงานเหล่านี้หลังจากไปทำงานเก็บเงินได้ระยะหนึ่งจะกลับมาอยู่ในพื้นที่เดิม นี่คือเหตุผลหนึ่งที่ทำให้นายจ้างชาวมาเลเซียชอบแรงงานไทย

แม้ว่าแรงงานที่ทำงานในร้านอาหารต้มยำส่วนใหญ่ เดินทางเข้ามาทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายของมาเลเซีย ประกอบกับนายจ้างเองก็ไม่ต้องการจ่ายค่าภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy) ซึ่งเก็บล่วงหน้าสำหรับการทำงานหนึ่งปี เพราะเมื่อนำรวมกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้วสูงถึงเกือบ 20,000 บาทต่อแรงงานหนึ่งคน และยังต้องเสี่ยงกับการที่แรงงานไทยทำงานไม่ครบปีและบอกเลิกสัญญา หรือหนีกลับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จำนวนแรงงานถูกต้องตามกฎหมายตามร้านอาหารต้มยำก็มากขึ้นทุกปี เพราะนายจ้างบางส่วนก็ไม่ต้องการเสี่ยงกับการถูกดำเนินคดี ประกอบกิจการร้านอาหารต้มยำมีรายได้ดีคุ้มกับค่าใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากนี้การที่คนมาเลเซีย นิยมรับประทานอาหารนอกบ้าน ไม่นิยมอาหารจีน เพราะกลัวการปนเปื้อน จึงนิยมไปที่ร้านอาหารต้มยำ ตลาดแรงงานร้านอาหารต้มยำและร้านอาหารไทยในประเทศ

มาเลเซียจึงเติบโตอย่างรวดเร็ว เพราะคนมาเลเซียติดใจในฝีมือและรสชาติอาหารของแรงไทย โดยเฉพาะจากภาคใต้ซึ่งมีวัฒนธรรมการบริโภคที่คล้ายคลึงกัน และมั่นใจได้ว่าเป็นอาหารมุสลิมแท้ (ฮาราล)

นี่คือสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ ยิ่งในระยะหลังยิ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก มาตรการผลักดันแรงงานต่างชาติของทางการมาเลเซียยิ่งมีผลกระทบต่อแรงงานเหล่านี้ เพราะถ้าเกิดมีการผลักดันแรงงานไทยเหล่านี้กลับประเทศ จะอยู่ในสถานะว่างงานทันที และเป็นไปได้ง่ายที่จะถูกชักจูงไปในทางไม่ดีเมื่อต้องอยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมเช่นนี้ คณะวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย นำโดย ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง และนักวิจัยท้องถิ่น ได้เข้าพบและหารือกับ ฯพณฯ อุ้ม เมาลานนท์ เอกอัครราชทูตไทยประจำมาเลเซียและคณะ เพื่อร่วมกันหาทางออกและทางเลือกในการแก้ไขปัญหาแรงงานร้านอาหารไทยในประเทศมาเลเซียอย่างเป็นระบบ โดยเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์เปิดเผยว่าทางสถานทูตให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวและมีการดูแลให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานไทยมาอย่างต่อเนื่อง ก่อนหน้านี้ก็ได้เชิญนายจ้าง/สถานประกอบการที่ว่าจ้างแรงงานไทยในประเทศมาเลเซีย รวมทั้งร้านอาหารต้มยำ มาประชุมร่วมกันเป็นระยะ ๆ เพื่อรับฟังปัญหา ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการช่วยเหลือและให้ความเป็นธรรมกับแรงงานไทย ในส่วนของแรงงานร้านอาหารต้มยำพบว่ามีความต้องการมาก ประกอบกับรายได้ที่จะได้รับจากการทำงานในร้านอาหารต้มยำ เมื่อเปรียบเทียบแล้วมากกว่าการทำงานในพื้นที่จึงจูงใจให้แรงงานไทยจาก 3 จังหวัดภาคใต้เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียมากขึ้น แม้จะต้องเสี่ยงต่อการกวดขันเข้มงวดของมาตรการผลักดันแรงงานต่างชาติของทางการมาเลเซียก็ตาม และจากการประชุมกับนายจ้างผู้ประกอบการร้านอาหารต้มยำ พบว่าในการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย จะมีปัญหาเรื่องค่าจัดทำใบอนุญาตทำงานสำหรับร้านอาหารต้มยำที่สูงเกินไป ประกอบกับการขอโควตาเข้ามาทำงานมีน้อยมากและต้องใช้เวลายาวนาน ทำให้แรงงานไทยต้องรออยู่ที่ประเทศไทย เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก ที่ประชุมจึงได้มีหนังสือแจ้งปัญหาไปยังรัฐมนตรีมหาดไทยของมาเลเซียต่อไป

แนวโน้มตลาดแรงงานไทยในมาเลเซียยังสามารถโตได้อีกมาก เนื่องจากประเทศมาเลเซียมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างมากโดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง จึงถือเป็นโอกาสในการขยายโอกาสให้กับแรงงานไทย แม้ว่าจะต้องแข่งขันกับแรงงานจากประเทศอื่น และตลาดที่ควรส่งเสริมตลาดในภาคบริการ เช่น ร้านอาหารต้มยำ นวดแผนไทย เพราะมีโอกาสที่แรงงานไทยจะเข้ามาทำงานได้อีกมาก สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ จะทำอย่างไรให้เดินทางเข้าไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย และถูกขั้นตอน ซึ่งประเทศมาเลเซียใช้ระบบนายหน้าเป็นส่วนใหญ่ ทำให้แรงงานต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณกว่า 20,000 บาท โดยเฉพาะแรงงานที่ไปทำงานร้านอาหารต้มยำกุ้ง ซึ่งมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในรอบสองปีที่ผ่านมานี้

จากการหารือดังกล่าวมีความเห็นร่วมกันว่าการจะส่งเสริมให้แรงงานไทยในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปทำงานร้านอาหารต้มยำ และร้านอาหารไทยในประเทศมาเลเซียนั้น จำเป็นต้องศึกษาอย่างรอบครอบถึงผลดีผลเสีย รายได้ที่เป็นธรรมและคุ้มค่า รวมทั้งมาตรการรองรับแรงงานเหล่านี้กลับประเทศ ไทย

ดังนั้นในระยะสั้น จึงควรให้นำประเด็นแรงงานที่ระบุอยู่ในเงื่อนไขข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ของประเทศที่มีพรมแดนติดกัน เช่น ไทยกับมาเลเซีย มาหาข้อตกลงร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ นั่นคือการเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานได้มากขึ้น และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ก็จะร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ กำลังดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้โดยคาดว่าใช้เวลาไม่เกิน 6 เดือน และเริ่มโครงการในเดือนธันวาคม 2548 เพื่อจะให้แรงงานจาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าไปทำงานร้านอาหารต้มยำในประเทศมาเลเซียได้มากขึ้น และเป็นไปอย่างถูกต้องโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายนอกระบบอีก

2.2) <u>กิจการนวดแผนไทย</u> ที่ผ่านมาแรงงานไทยที่เดินทางเข้ามาทำงานนวดแผนไทย ส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และประกอบอาชีพอื่นแอบแฝงด้วย ต่อมาเมื่อนวดแผนไทยเป็นที่นิยมของชาวมาเลเซีย และชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียเพิ่มขึ้น ความต้องการแรงงานไทยประเภทนี้ก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ปัจจุบันทางการมาเลเซียได้อนุญาตให้แรงงานในกิจการเหล่านี้เดินทางเข้ามาทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และมีรายได้มากกว่าทำอยู่ในประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 2 เท่า หรือประมาณ 30,000-40,000 บาท ทำให้มีนายจ้างเป็นจำนวนมากติดต่อหาแรงงานนวดแผนไทย ผ่านทางสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซียเป็นประจำ แต่ก็ประสบปัญหาว่ามีพนักงานนวดแผนไทยจำนวนไม่มากนัก ที่ผ่านการอบรมอย่างน้อยไม่น้อยกว่า 372 ชั่วโมงและมีประกาศนียบัตรมาแสดง ตามมาตรฐานขั้นต่ำของกระทรวงสาธารณสุขมาเลเซีย หรือจากสถาบันของประเทศไทยที่ทางการมาเลเซียให้การรับรองแล้ว เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข วัดโพธิ์ เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือมีแรงงานนวดแผนไทยจำนวนมากที่ต้องการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย มีคุณสมบัติไม่ครบ หรือ ไม่มีหลักฐานมาแสดงว่าได้ผ่านการอบรมมาน้อยกว่า 372 ชั่วโมง ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของมาเลเซีย แรงงานบางคนปลอมแปลงหลักฐานมาแสดงว่าผ่านการอบรม 372 ชั่วโมง สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย ได้พยายามส่งเสริมให้แรงงานนวดแผนไทยได้เดินทางเข้ามาทำงาน ส่วนหนึ่งได้ประสานกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดสงขลาฝึกยกระดับฝีมือแรงงานนวดแผนไทยที่ไม่ผ่านการอบรม 372 ชั่วโมง หรือไม่ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ให้ผ่านระดับ 2 จึงจะเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียได้ อีกทางหนึ่ง ได้ประสานงานกับนายจ้างที่เดินทางเข้ามาสัมภาษณ์แรงงานหรือคัดเลือกที่กระทรวงสาธารณสุข หรือ กรมการจัดหางานเป็นประจำ แต่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ อีนอกจากนี้สิ่งที่สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย พยายามดำเนินการเพิ่มเติมคือ ประสานงานกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและแรงงานนวดแผนไทยทั่วไป ให้ไปเข้ารับการฝึกอบรม เพราะเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานต่างประเทศในขณะนี้ ไม่เฉพาะประเทศมาเลเซียเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฯลฯ เพราะนวดแผนไทย กำลังเป็นที่นิยมทั่วโลก

2.3) ภาคอุตสาหกรรมการผลิต อุตสาหกรรมการผลิตที่นิยมจ้างแรงงานไทย ส่วนใหญ่เป็นกิจการเกี่ยวกับการทำโลหะ โรงท่อ โรงเหล็ก ทำเฟอร์นิเจอร์ โรงงานผลิตอาหาร เป็นต้น ส่วนโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า หรือทอผ้า ใช้แรงงานไทยเช่นกัน แต่ไม่มากนัก นิยมแรงงานชาวบังคลาเทศ ปากีสถาน มากกว่า เนื่องจากสามารถทำงานได้ปริมาณมากกว่า แต่ไม่มีคุณภาพเท่าแรงงานไทย ซึ่งมีปริมาณงานโดยเฉลี่ยน้อยกว่า ความต้องการแรงงานไทยในอุตสาหกรรมการผลิตมีเป็นระยะๆ ถึงแม้อัตราค่าจ้างไม่สูงมากนัก เฉลี่ยคนละประมาณ 1,200-1,500 ริงกิต หรือประมาณ 13,000-16,000 บาทต่อเดือน ขึ้นอยู่กับความขยันและประสบการณ์ในการทำงาน โดยนายจ้างจัดที่พักให้ แต่ให้หาอาหารรับประทานเอง แรงงานกลุ่มนี้ไม่ค่อยมีปัญหาร้องเรียนเหมือนกับแรงงานในภาคก่อสร้าง จากการสอบถามและเยี่ยมเยียนอย่างต่อเนื่องของสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย ทราบว่ามีจำนวนไม่น้อยที่ทำงานมากกว่า 5 ปีขึ้นไป

2.4) ตลาดแรงงานที่มีฝีมือ

บริษัทข้ามชาติที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในประเทศไทย หรือบริษัทไทยที่มีกิจการหรือโครงการดำนินการอยู่ในประเทศมาเลเซีย เช่น บริษัท DZ Card บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ บริษัท Fujigura และบริษัท Beuer เป็นต้น นิยมนำแรงงานของตนเข้ามาทำงานโดยเพิ่มค่าตอบแทนให้มากขึ้น 2-3 เท่า เนื่องจากรู้กระบวนการทำงาน ไม่ต้องสอนงานกันใหม่ งานบางอย่างต้องการความชำนาญที่สูงมาก และต้องทำงานเป็นทีม จึงไม่ต้องการแรงงานท้องถิ่น เนื่องจากไม่นิยมทำงานล่วงเวลา และมีความรับผิดชอบน้อย ลาหยุดงานเป็นประจำโดยไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้า

ที่ผ่านมาบริษัทในเครือโภคภัณฑ์ ได้นำแรงงานไทยเข้ามาทำงานแล้วไม่ต่ำกว่า 300 คน โดยใช้บริการจากกรมการจัดหางานให้จัดส่งให้ 60 คน แต่ไม่เป็นที่นิยมของแรงงานไทย เนื่องจากอัตราค่าจ้างไม่จูงใจ จึงส่งแรงงานให้ได้เพียง 28 คนเท่านั้น

Call center เช่น บริษัท Nokia บริษัท Scicom บริษัท Samart Telecom หรือบริษัท IBM และบริษัทน้ำมัน Shell บริษัท Petronas หรือ บริษัท Esso นิยมจ้างแรงไทยทำงานมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของมาเลเซีย ซึ่งเมื่อเรียนจบแล้ว จะสมัครงานหรือหางานทำในประเทศมาเลเซีย เพราะเมื่อกลับไปที่ท้องถิ่นของตน นอกจากจะประสบกับปัญหาความไม่สงบตามแนวชายแดนภาคใต้แล้ว ยังไม่มีตำแหน่งงานรองรับด้วย

นอกจากนี้ ยังมีอาชีพขายของอิสระที่เป็นที่นิยมของแรงงานไทยที่อยู่ในเขตชายแดนภาคใต้เดินทางมาขายสินค้าให้คนมาเลเซีย ในช่วงงานเทศกาลขายสินค้า เช่น Thai Fair หรือเร่ขายของตามที่ชุมชนต่าง ๆ หรือขับรถบรรทุกนำอาหารทะเล ผักผลไม้ สินค้าไทย และอื่นๆ เข้ามาขายในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งเป็นที่นิยมซื้อของคนมาเลเซีย หรือคนไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียอย่างมาก

ในส่วนของอาชีพอื่น ได้แก่ แรงงานไทยที่เดินทางเข้ามาตามฤดูกาล เช่น ไร่อ้อย จับปลา กะตัก คงจะไม่ได้รับผลกระทบจากระเบียบการใหม่ของทางการมาเลเซียดังกล่าว เนื่องจากใช้ใบผ่านแดนเข้ามาทำงาน แทนการขอวีซ่าทำงาน จึงไม่ต้องเข้ารับการอบรมตามระเบียบใหม่ดังกล่าว

ตลาดแรงงานในประเทศมาเลเซียโดยภาพรวมแล้ว ถือว่ายังมีศักยภาพที่จะรองรับแรงงานไทยได้อย่างต่อเนื่อง ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป แรงงานที่มีฝีมือ จะเป็นที่ต้องการมากขึ้น นอกจากนี้ แรงงานไทยจะได้รับการคุ้มครอง และมีรายได้ในระดับที่สูงขึ้น โดยเฉพาะเมื่อระบบทุกอย่างได้ประสานกันอย่างลงตัวแล้ว ตลาดแรงงานในประเทศมาเลเซียก็จะเป็นตลาดที่รองรับการเดินทางเข้าทำงานของแรงงานไทยอย่างต่อเนื่องต่อไป

5.3 แนวโน้มในอนาคต

นอกเหนือจากบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างไทย-มาเลเซียที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดด้านเคลื่อนย้ายแรงงานแล้ว ปัจจุบัน ประเทศไทยและมาเลเซียมีการหารือกันในหลายระดับภายใต้กลไกทวิภาคีรูปต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการร่วมการค้า คณะกรรมการร่วมชายแดน เป็นต้น ล่าสุด ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมมือทางการพัฒนา ซึ่งเรียกว่า Joint Development Strategies (JDS) ซึ่งเป็นผลมาจากนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันของทั้งสองประเทศ (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ ดาโต๊ะ ศรี Abdullah Ahmad Badawi) ได้พบและเห็นพ้องร่วมกัน ตลอดจนเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ อันจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน

ความร่วมมือพัฒนาทางเศรษฐกิจของสองประเทศ ไม่ว่าในโครงการใด ๆ จะก่อให้เกิดการลงทุน การใช้จ่าย และการเคลื่อนย้ายแรงงาน ที่ผ่านมาทั้งสองประเทศได้เคยหารือกันถึงโครงการร่วมชายแดน อาทิ โครงการ Kota Putra ที่บริเวณใกล้ด่าน Bukit Kayu Hitam ของประเทศมาเลเซีย กับด่านอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา และโครงการ Putra Perdana ที่บริเวณใกล้ฝั่งไทยที่ด่านบ้านประกอบ อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา ซึ่งมีโครงการก่อสร้างเขตอุตสาหกรรมขึ้นที่ฝั่งชายแดนของมาเลเซีย และอาศัยแรงงานจากประเทศไทยเดินทางข้ามมาทำงานแบบเช้าไป-เย็นกลับ โครงการดังกล่าวได้หารือร่วมกันมาหลายปี แต่ยังไม่คืบหน้าไปมากนัก มีเพียงบริษัทอุตสาหกรรมไม่กี่แห่งดำเนินการ แต่ก็ยังไม่หนาแน่น ส่วนใหญ่ยังใช้แรงงานท้องถิ่นทำงาน ซึ่งหาก JDS สามารถหารือร่วมกันและตกลงร่วมกันในการลด หรือขจัดเงื่อนไขที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งสองประเทศได้มากที่สุด จะมีผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบมากขึ้นต่อไป

สืบเนื่องจากการที่ นายสรอรรถ กลิ่นประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในขณะนั้น ได้เดินทางไปเยือนประเทศมาเลเซียเมื่อวันที่ 28-29 กรกฎาคม 2548 เพื่อเป็นประธานในพิธีการมอบ

ประกาศนียบัตรผู้ผ่านการฝึกอบรมยกระดับฝีมือพ่อครัว / แม่ครัวไทยที่ทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซีย และมอบใบประกาศเกียรติคุณให้กับนายจ้างดีเด่นที่มีความเอื้ออาทรต่อการจ้างงานแรงงานไทย ซึ่งในช่วงการเยือนดังกล่าว ได้มีโอกาสเข้าพบหารือกับ Datuk Dr. Fong Chan Onn รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซียได้เห็นพ้องร่วมกันให้มีความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างทั้งสองกระทรวง (Bilateral Cooperation) ในกรอบด้านแรงงาน และเห็นชอบร่วมกันที่จะจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านแรงงาน (Labour Joint Committee) ขึ้น เพื่อหารือในกิจกรรมที่ทั้งสองฝ่ายต้องร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารหรือแลกเปลี่ยนการดูงานในสาขาที่แต่ละฝ่ายมีความถนัดและมีความสนใจ ทั้งนี้ รวมถึงการหารือร่วมกันในกรอบของการเคลื่อนย้ายแรงงานไป-มาระหว่างทั้งสองประเทศ ปัจจุบัน ทั้งสองฝ่ายได้ให้ความเป็นชอบในองค์ประกอบของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว คาดว่าจะเริ่มการประชุมหารือกันครั้งแรกได้ในต้นปี 2549

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ทุกประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชากรและประเทศของตนเป็นหลัก แต่ผลประโยชน์ที่ยั่งยืนถาวรควรตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ทั้งผู้ให้และผู้รับได้รับอย่างยุติธรรม การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติที่ดีและเหมาะสม ต้องมีความยืดหยุ่นตามสภาวการณ์และความจำเป็นของแต่ละประเทศในขณะนั้น ซึ่งอาจไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ เนื่องจากประเทศมีพื้นฐานความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และปัญหาไม่เหมือนกัน แต่โดยธรรมชาติแล้วทุกคนย่อมมีแรงจูงใจในการแสวงหาชีวิต โอกาส รายได้ที่ดีกว่าที่เดิม และการทำงานที่มีเงื่อนไข หรืออุปสรรคน้อย จึงเป็นทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ที่ดีกว่า ประกอบกับการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตและบริการในบางประเทศ ยิ่งมีส่วนสำคัญในการเคลื่อนย้ายแรงงาน นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความไม่สงบในประเทศ เป็นตัวเร่งผลักดันให้เกิดการเดินทางออกไปหางานทำต่างประเทศมากขึ้น

ในฐานะที่เป็นประเทศส่งออกแรงงานไปทำงานในประเทศอื่น ก็ย่อมหวังให้คนในชาติของตนได้รับรายได้ที่ยุติธรรม คุณภาพชีวิตที่ดี มีงานทำอย่างสมศักดิ์ศรีตามความรู้ความสามารถที่มี ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่ต้องหลบซ่อน หรือถูกหลอกให้เดินทางออกไปทำงานนอกประเทศ ตลอดจนได้รับการคุ้มครองสิทธิของความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิและผลประโยชน์ที่ควรได้รับจากการทำงานให้มากที่สุด สามารถส่งรายได้กลับมาให้ครอบครัว ซึ่งเป็นอีกทางหนึ่งในการนำเงินตราต่างประเทศ เทคโนโลยี่ และทักษะที่ได้จากการทำงานในต่างประเทศ กลับมาพัฒนาความเจริญของประเทศโดยรวม

ในฐานะที่เป็นประเทศปลายทาง ก็ย่อมต้องการให้คนในชาติของตนมีงานทำทุกคน ไม่ถูกแย่งงานจากแรงงานชาติอื่น ต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติในการพัฒนาความเจริญในประเทศของตนให้ได้มากที่สุด เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด แรงงานต่างชาติไม่ก่อให้เกิดปัญหาสังคม ปัยหาความมั่นคง ปัญหาสุขภาพอนามัย ที่จะเป็นภาระให้กับรัฐบาลของประเทศปลายทาง จึงได้มีการตั้งเงื่อนไขและมาตรการเช่น เรียกเก็บเงินภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy) จำกัดจำนวนแรงงานต่างชาติ (โควตา) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากมีตั้งเงื่อนไขไว้มากหรือสูงเกินไป ในขณะที่มีความต้องการแรงงานในประเทศมาก ย่อมผลักดันให้มีการเข้าประเทศแบบผิดกฎหมาย และหากมาตรการในการควบคุม ป้องกันการเดิน

ทางเข้าประเทศไม่เข้มแข็งหรือไม่มีประสิทธิภาพ ยิ่งทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเดินทางเข้าประเทศได้มากขึ้น

ประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ต่างมีสองสถานะ คือเป็นทั้งประเทศส่งออกแรงงานและเป็นประเทศปลายทางของแรงงานต่างชาติ อยู่ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ด้วยกัน เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน ต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งสองด้านที่คล้ายคลึงกัน แรงงานมาเลเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนมาเลเซียเชื้อสายจีนที่มีการศึกษา นิยมเดินทางไปทำงานที่ประเทศสิงคโปร์ จีน ออสเตรเลีย และอังกฤษ เพราะคนมาเลเซียเชื้อสายจีนได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกับคนมาเลเซียเชื้อสายมาเลย์ สิทธิเสรีภาพต่างๆ น้อยกว่าคนมาเลเซียที่มีเชื้อสายมาเลย์ จึงเกิดภาวะสมองไหล ประเทศมาเลเซียประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างอย่างมาก เนื่องจากมีกำลังแรงงานน้อยกว่าประเทศไทย จึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติในสาขาการผลิต การก่อสร้าง และบริการ โดยเฉพาะในตลาดล่าง เพราะคนมาเลเซียโดยทั่วไปมีระดับการศึกษาที่ดี สามารถพูดได้หลายภาษา จึงมีโอกาสที่จะทำงานในตลาดบน ไม่นิยมทำงานประเภท 3Ds สำหรับแรงงานของประเทศไทย แม้ว่าระดับการศึกษาที่ไม่สูงมากนัก แต่นิยมเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากมีโอกาสที่จะมีรายได้กว่าในประเทศ สามารถส่งเงินกลับให้ครอบครัวได้มากกกว่า ประกอบกับแรงงานไทยเป็นที่ต้องการอย่างมากจึงมีการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น เป็นผลให้ประเทศไทยเริ่มขาดแคลนแรงงานระดับล่างเช่นกัน ผู้ประกอบการจึงหาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ แรงงานจากกัมพูชา ลาว และพม่า เข้ามาแทนที่ นอกจากนี้ชาวต่างชาติของประเทศเพื่อนบ้านที่ศูนย์อพยพ เดิมอยู่ในพื้นที่ที่จัดไว้ให้ แต่ต่อมา มาตรการควบคุมผู้อพยพไม่ได้ปฏิบัติอย่างจริงจัง มีการผ่อนผันมากขึ้น ผู้อพยพเหล่านี้เริ่มออกมาหางานทำนอกเขตพื้นที่ศูนย์อพยพ และทำงานหารายได้ในกิจการที่มีความต้องการแรงงานดังกล่าว

การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย ได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ผสมผสานกัน ทั้งมาตรการในการควบคุม ป้องกัน ผลักดัน และกวาดล้าง มาโดยตลอดกว่า (รายละเอียดอยู่ในบทที่ 4) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการไม่มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศมาเลเซีย ที่ถือว่าเป็นประเทศหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่บริหารจัดการกับแรงงานต่างชาติได้ดีในระดับหนึ่ง แม้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จโดยสมบูรณ์ อันเนื่องมาจากหลาย ๆ ปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ก็ตาม เช่น ปัญหาทางภูมิประเทศ ปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการขาดแคลนบุคคลากร ปัญหาคอรัปชั่น แต่ก็อยู่ในแนวทางที่ดีที่สามารถบริหารจัดการได้

ตารางที่ 6.1 สรุปมาตรการป้องกัน ควบคุม แรงงานต่างชาติโดยเปรียบเทียบประเทศมาเลเซียและไทย

หัวข้อเปรียบเทียบ	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศไทย
จำนวนกำลังแรงงาน (ล้านคน)	10.28	33.00
จำนวนแรงงานต่างชาติ (ล้านคน)	2.50	2.50
ร้อยละแรงงานต่างชาติ/กำลังแรงงาน	24.32	7.58
กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2502 แก้ไข พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติการจ้างงาน พ.ศ. 2498 แก้ไข พ.ศ. 2541	พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
หน่วยงานกำหนดนโยบายการเข้าเมือง	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงมหาดไทย
หน่วยงานออกใบอนุญาตทำงาน	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงแรงงาน
หน่วยงานคุ้มครองการจ้างงาน	กระทรวงทรัพยากรมนุษย์	กระทรวงแรงงาน
รูปแบบการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ	เดินทางไปกันเอง บริษัทจัดหางานจัดส่ง	เดินทางไปกันเอง รัฐจัดส่ง บริษัทจัดหางานจัดส่ง
รูปแบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติ	มีใบอนุญาตทำงานตามกฎหมาย ใช้ใบผ่านแดน ลักลอบเข้าประเทศตามแนวชายแดน นายจ้างนำเข้ามาทำงาน	มีใบอนุญาตทำงานตามกฎหมาย ลักลอบเข้าประเทศตามแนวชายแดน นายจ้างนำเข้ามาทำงาน ทางการไทยผ่อนผันให้ทำงานได้ในระหว่างที่รอการส่งกลับ
เชื้อชาติของแรงงานต่างชาติ	อินโดนีเซีย อินเดีย เนปาล บังคลาเทศ ไทย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม พม่า ลาว จีน ปากีสถาน	กัมพูชา พม่า ลาว
การเก็บภาษีแรงงานต่างชาติ	1,200-1,400 ริงกิตต่อคนต่อปี หรือ 13,000-15,000 บาทต่อคนต่อปี	ยังไม่มีการเรียกเก็บ
ข้อตกลงทวิภาคี/ บันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศต่าง ๆ	ในฐานะประเทศส่งออก - รัฐบาลมีนโยบายไม่แทรกแซง ในฐานะประเทศผู้รับ - อินโดนีเซีย - เวียดนาม - ลาว - พม่า - กัมพูชา - ศรีลังกา - ไทย - บังคลาเทศ - ปากีสถาน - จีน	ในฐานะประเทศส่งออก - ไต้หวัน - ญี่ปุ่น - มาเลเซีย ในฐานะประเทศผู้รับ - กัมพูชา - พม่า - ลาว

มาตรการควบคุม ป้องกันแรงงานต่างชาติ	มาตรการทางกฎหมาย - กำหนดโควต้าการนำเข้า - ต้องมีใบอนุญาตทำงานก่อน - มีใบรับรองแพทย์ - อายุระหว่าง 18-45 ปี - หนังสือเดินทางมีอายุไม่น้อยกว่า 12 เดือน - ไม่อนุญาตให้นำครอบครัวติดตามมาด้วย - ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้าง - อนุญาตให้ทำงานได้ปีต่อปี และต้องต่ออายุ 30วันล่วงหน้า ต่ออายุได้รวมกันไม่เกิน 3 ปี - นายจ้างวางเงินมัดจำ ค่าวีซ่า - มีบทลงโทษรุนแรง - ตั้งอาสาสมัครสอดส่อง / แจ้งข่าวแรงงานลักลอบผิดกฎหมาย มาตรการภาษี - เก็บแพง - เก็บล่วงหน้า 1 ปี มาตรการอื่นๆ - ก่อนได้โควตาต้องพิสูจน์ว่าขาดแคลนก่อน - มีคณะกรรมการพิจารณาประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้ - กำหนดประเทศต้นทางของแรงงานสำหรับงานแต่ละประเภท - ลงนามใน MOU ร่วมกับประเทศผู้จัดส่ง	มาตรการทางกฎหมาย - ประกาศให้มาลงทะเบียนและอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 จนถึงปัจจุบัน - ตรวจสุขภาพ - ลงทะเบียนนายจ้างที่ใช้แรงงานทั้งสามสัญชาติ มาตรการภาษี - ยังไม่มีการเรียกเก็บ มาตรการอื่นๆ - ลงนามใน MOU ร่วมกับประเทศผู้จัดส่ง - ร่วมมือกับประเทศผู้ส่งพิสูจน์สัญชาติและออกใบสำคัญประจำตัวและใบอนุญาตให้ทำงานได้ในสาขาที่ขาดแคลน - คณะกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งอนุกรรมการหลายชุด เพื่ออำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
มาตรการควบคุม ขจัดแรงงานผิดกฎหมาย	- นิรโทษกรรม - ตั้งอาสาสมัครช่วยกวาดล้าง - เข้มงวดในการเดินทางเข้า/ออกที่ด่านชายแดน - ไม่อนุญาตให้ผู้ที่เคยลักลอบกลับเข้ามาทำงานได้อีก	คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งอนุกรรมการหลายชุด เพื่อสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงาน เพื่อปราบปรามจับกุม ดำเนินคดี ผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง

จากประสบการณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถมองเห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้น และผลของแต่ละมาตรการที่ใช้แก้ไขปัญหานั้นๆ ได้ชัดเจนขึ้น และสามารถกำหนดขึ้นเป็นมาตรการป้องกันแก้ไขไว้ล่วงหน้าได้ ตารางที่ 5.1 เป็นการสรุปโดยเปรียบเทียบให้เห็นถึงลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมทั้งกฎหมาย หน่วยงานของแต่ละประเทศ ตลอดจนมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อจักได้มองเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น

ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศมาเลเซียบริหารจัดการแรงงานต่างชาติด้วยมาตรการกฎหมายเป็นหลัก มีการกำหนดจำนวนโควต้าแรงงานต่างชาติตามประเภทกิจการที่ขาดแคลน การเก็บภาษีแรงงานต่างชาติซึ่งเก็บล่วงหน้าหนึ่งปี เรียกเก็บเงินค้ำประกัน/มัดจำกับธนาคารเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับแรงงานต่างชาติต้องเดินทางออกจากประเทศมาเลเซียเมื่อครบสัญญาจ้างงาน กวาดล้าง จับกุม นิรโทษกรรมหลายครั้ง หรือแม้แต่ให้มาจดทะเบียนกับทางการให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย สามารถเดินทางเข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ มาตรการล่าสุดเป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้แรงงานต่างชาติต้องเตรียมความพร้อม ก่อนเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย ด้วยการผ่านการอบรมภาษา วัฒนธรรม และ กฎหมาย (Induction Course) เป็นที่น่าสังเกตว่าในทุกๆมาตรการ ประเทศมาเลเซียจะเก็บค่าใช้จ่ายไว้ให้จำนวนหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เฉพาะเงินที่เก็บค่าภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy) ประมาณการแรงงานต่างชาติในมาเซียล่าสุดไม่ต่ำกว่า 2.5 ล้านคน คนละ 20,000 บาท เป็นเงินไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาทในแต่ละปี

ผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากการบริหารจัดการด้วยมาตรการดังกล่าวข้างต้น ประเทศมาเลเซียต้องเผชิญหน้ากับจำนวนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายลักลอบเข้าไปทำงานเพิ่มขึ้นทุกปี เกิดขบวนการลักลอบหลอกลวงแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย เมื่อแรงงานต่างชาติเหล่านั้นถูกจับก็ถูกส่งประเทศไป ไม่มีการเอาผิดกับนายหน้าที่เป็นต้นเหตุของการหลอกลวงอย่างจริงจัง เมื่อถูกจับส่งกลับไป ก็เปลี่ยนชื่อเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียใหม่ ประกอบกับประเทศมาเลเซียมีชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาก ไม่สามารถควบคุมการเข้า-ออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ได้รับการแก้ไข

ในปี 2548 ทางการมาเลเซียจึงได้กำหนดเป็นนโยบายในภาพรวมระยะยาวที่จะลดจำนวนแรงงานต่างชาติ ควบคู่ไปกับการพัฒนากำลังแรงงานและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งนโยบายในการควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติ ด้วยบัตร MyKad และกำหนดให้แรงงานต่างชาติเรียนรู้ภาษา วัฒนธรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อการมีชีวิตการทำงานที่ดีในขณะที่อยู่ในประเทศมาเลเซีย รวมทั้งการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกำหมายให้หมดไปจากประเทศมาเลเซีย

6. 2 ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีประเทศไทย

จากกรณีศึกษาของประเทศมาเลเซีย สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ดังนี้

6.2.1 ในฐานะประเทศต้นทางผู้ส่งออกแรงงาน การคุ้มครองแรงงานไทยที่เดินทางไปต่างประเทศ ให้มีความมั่นใจ และมีหลักประกันว่ามีงานทำ มีสิทธิประโยชน์ ที่ดี ได้แก่

1) การลงนามร่วมกันในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เป็นสิ่งจำเป็น นอกจากประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับตัวแรงงานไทยและนายจ้างของประเทศนั้นๆแล้ว ประโยชน์อีกประการคือ ประเทศไทย สามารถรับทราบถึงทิศทาง และแนวโน้มของนโยบายและความต้องการแรงงานไทยในสาขาอาชีพต่างๆ ด้วย สามารถเตรียมการจัดหาแรงงานและพัฒนาแรงงานไทยให้พร้อมสำหรับรองรับและตอบสนองความต้องการด้านแรงงานได้ และอาจเชื่อมโยงไปสู่การกิจการอื่นๆ เช่น การร่วมมือด้านค้า และการผลิตอื่นๆ เป็นต้น

2) การจัดระบบแรงงานไทย ที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ก็เป็นอีกข้อเสนอแนะหนึ่งที่มีการจัดระเบียบอย่างจริงจัง มีการจัดทำประวัติทั้งของตัวแรงงานเอง บริษัทนายหน้าผู้จัดส่งแรงงานและนายจ้างในต่างประเทศ นอกจากนี้การใช้มาตรการที่จริงจังในการปราบปรามนายหน้าผู้จัดส่งแรงงานผิดกฎหมายและผู้หลอกลวงแรงงาน ควบคู่กับการประชาสัมพันธ์ให้แรงงานไทยได้รับทราบถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับการลักลอบเข้าไปทำงานในต่างประเทศด้วย

3) สำหรับแรงงานประเภทมีฝีมือ แรงงานที่มีวิชาชีพเฉพาะ และแรงงานระดับบน ควรได้มีการส่งเสริมให้มีโอกาสได้ไปทำงานในต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งนอกจากเป็นการสร้างรายได้จำนวนมากแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างทักษะให้แก่แรงงานไทย ซึ่งกลุ่มแรงงานเหล่านี้ มีศักยภาพในการนำกลับมาพัฒนาประเทศไทยได้สูง

6.2.2 ในฐานะประเทศปลายทางผู้รับแรงงานต่างชาติ มาตรการที่ประเทศไทยควรนำมาประยุกต์ใช้ ได้แก่

1) มาตรการการเก็บภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy) และกำหนดโควตาให้เฉพาะประเทศและตามประเภทแรงงาน สำหรับงานที่มีแรงงานไทยจำนวนมากอยู่แล้ว เช่นภาคบริการ แต่เปิดเสรีสำหรับกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน ที่มักเกิดขึ้นตามฤดูกาล เช่นภาคเกษตรกรรม และการประมงน้ำลึก ทั้งนี้การเก็บภาษีแรงงานต่างชาติ จะนำรายได้จำนวนมหาศาลเข้าสู่ประเทศ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันว่าประเทศไทยมีงบประมาณจำนวนหนึ่ง ที่ทำให้เกิดความคล่องตัวในการสำหรับใช้ในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติมากขึ้น

นอกจากนี้มาตรการดังกล่าว ยังเป็นการคุ้มครองอาชีพที่พึงสงวนให้กับแรงงานไทย การที่นายจ้างจ้างแรงงานต่างประเทศมาทำงานในกิจการที่มีแรงงานไทยจำนวนมากอยู่แล้ว นายจ้างจะต้อง

จ่ายภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติเช่นกัน สำหรับอัตราภาษีดังกล่าวจะจัดเก็บเท่าใดนั้น ควรขึ้นอยู่กับประเภทกิจการที่จ้าง และสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆด้วย ซึ่งจะต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

สำหรับแรงงานมีฝีมือ และแรงงานระดับบนนั้น ปัจจุบันประเทศไทย ได้มีการจ้างงานอย่างเสรีแต่มีจำนวนไม่มากนัก ประกอบปัญหาที่เกิดขึ้นมีน้อยมาก อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีแรงงานต่างชาติระดับบนนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าว ก็มีผลในเชิงลบเช่นกัน กล่าวคือจะมีแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากนายจ้างชาวไทย ดังนั้นจึงต้องมีบทลงโทษที่จริงจังกับผู้ทำความผิดด้วย

2) การกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องเรียนรู้ภาษา วัฒนธรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ตลอดจนการฝึกอบรมในวิชาชีพหรือความรู้เกี่ยวกับงานที่ทำในประเทศไทย รวมถึงการตรวจสุขภาพ อนามัยก่อนเข้าประเทศเพื่อป้องกันโรคระบาด และโรคติดต่อ

3) ควบคุมแรงงานต่างชาติให้เข้าสู่ระบบ ดังเช่นปัจจุบันที่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ แต่ควรเพิ่มมาตรการในการลงโทษผู้ลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมาย นายจ้าง และบริษัทนายหน้าให้มากขึ้น

4) ประสานความร่วมมือกันในระดับประเทศ โดยการลงนามร่วมกันในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ซึ่งประโยชน์จะเกิดขึ้นทั้งสองฝ่าย

5) การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ไม่เลือกปฏิบัติว่าเป็นแรงงานชาติใด ควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 97 มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือให้แรงงานต่างชาติได้รับการคุ้มครองโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ขณะที่อนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 143 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันความเท่าเทียมกัน ขจัดกระบวนการล่อลวงและการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย มีการลงโทษผู้ค้าแรงงาน และมีการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐ

6) นโยบาย มาตรการ และกฎหมายใดก็ตาม ควรมีความยืดหยุ่นสามารถปรับหรือเปลี่ยนแปลงใช้ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในช่วงนั้นได้อย่างดี โดยมีคณะกรรมการ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับประเทศเข้ามาร่วมพิจารณา (อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย)

เป้าหมายระยะยาวสำหรับตลาดแรงงานไทยคือ ต้องแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เช่น การสร้างคุณภาพชีวิตของแรงงานในประเทศให้ดี ให้มีความสุขและค่านิยมกับเศรษฐกิจพอเพียงตามกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สามารถหางานที่มีรายได้พอเพียงกับการดำรงชีพได้ภายในประเทศ มีระดับการศึกษาเพียงพอที่จะแยกแยะได้ด้วยตนเองด้วยเหตุและผล ไม่จำเป็นต้องดิ้นรนออกไปทำงานในต่างประเทศ ทำให้ไม่ขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ เพื่อจะได้ไม่เป็นเหยื่อของการถูกหลอกลวง และประเทศไทยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ จำนวนมาก

บรรณานุกรม

กนก โตสุรัตน์ และปรีชา อุยตระกูล. 2528. **ผลกระทบภายหลังการเดินทางกลับจากการทำงานของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง.** โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจ้าพระยาการพิมพ์.

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2532. **ผลกระทบของการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศต่อตลาดแรงงานและกิจการที่มีการใช้แรงงานมาก.** กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประชัญพล ธีรเนตร. ร. อ. 2524. **นโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ศึกษาเฉพาะกรณีส่งแรงงานไทยไปไต้หวัน.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดวงพร เวทยนุกูล. 2545. **การส่งเสริมการมีงานทำของแรงงานไทยในประเทศมาเลเซีย.** ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ.

พรรณศิริ พรหมพันธุม. 2538. **นโยบายต่างประเทศด้านแรงงานไทย.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พีรเทพ รุ่งชีวิน และคณะ. 2525. **รายงานการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจไปทำงานในตะวันออกกลางและปัญหาที่เกิดขึ้นแก่แรงงานไทย.** กรุงเทพมหานคร สำนักงานคระกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

พีรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาย ปิยะภัณฑ์. 2526. **รายงานเรื่องการไปทำงานต่างประเทศกับการพัฒนาชนบท.** (อัดสำเนา).

ไพบูลย์สิริ สารพุทธิ. 2546. **ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานประเทศมาเลเซีย.** ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน.

ไพรัช ลำยอง. 2545. **การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอิสราเอล.** ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน : กองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน.

ไพรัช ลำยอง. 2545. **ปัญหาการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศ:ภูมิหลัง พฤติกรรม และมุมมองของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ.** ผลงานวิชาการของกรมการจัดหางาน.

สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. 2548 (มีนาคม). **สถานการณ์แรงงานไทยในมาเลเซียในปี 2004-2005.** (อัดสำเนา).

สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. 2547 (มิถุนายน). **การสร้างโอกาสการมีงานทำในเขตชายแดนภาคใต้และมาเลเซียให้กับแรงงานไทย**. (อัดสำเนา).

สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. 2547 (พฤษภาคม). **รายงานสถานการณ์แรงงานไทยในประเทศมาเลเซีย**. (อัดสำเนา).

สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. 2547 (กุมภาพันธ์). **สรุปสาระสำคัญ: สถานการณ์แรงงานและตลาดแรงงานไทยในมาเลเซีย**. (อัดสำเนา).

สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. 2546 (กันยายน). **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร: ตลาดแรงงานไทยในมาเลเซีย**. (อัดสำเนา).

สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. 2546 (เมษายน). **ทำไมคนงานไทย (ภาคก่อสร้าง)ในมาเลเซียจึงขอกลับก่อนครบสัญญา**. (อัดสำเนา).

ศรันยา บุนนาค และเสาวภา ชัยมุสิก. 2527. **การย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปยังประเทศสิงคโปร์ตามสัญญาจ้างระยะสั้น.** (อัดสำเนา).

ภัทรทิพา กาญจนคูหะ. 2546 (กันยายน). **มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อพยพ.** ผลงานวิชาการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.

วิไลวรรณ พลอยทับทิม. 2547. **แนวโน้มและผลกระทบแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Asian Institute for Development Communication. 1999. **Handbook on Labour Migration in Malaysia.** Kuala Lumpur.

International Organization for Migration. 2005. **Labour Migration in Asia.** IOM. Geneva.

International Labour Conference. 2004. **Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy.** ILO : 92nd Session. Geneva.

Jerrold W. Huguet & Sureeporn Punpuing. 2005. **International Migration in Thailand.** IOM, ILO, UNICEF, UNDO, ESCAP, The World Bank, World Health Organization. Bangkok.

K. Rajkumar. 1999. **Malaysian Labour Laws : Made Simple**. Pelanduk Publications (M) Sdn. Bhd.. Malaysia.

Philip Martin. 2004. **Thailand : Improving The Management of Foreign Workers**. IOM & ILO.

Raghwan and Michael Sebastian. 2000. **Asia Pacific Regional Trade Union Symposium on Migrant Workers**. Bureau for Workers Activities : ILO. Geneva.