

แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมไทย “แต้มต่อหรือแค่ถ้อยคำ”

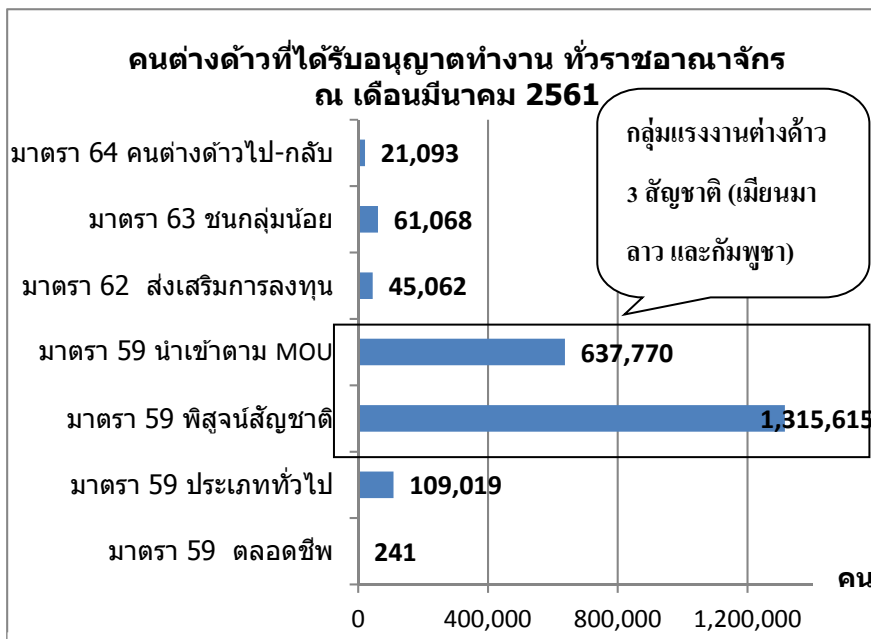
อภิญญา อำนวยกาญจนสิน
กองวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

จากการที่ประเทศไทยมีระดับการพัฒนายิ่งสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะทางด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) รายได้ประชากรและค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างกันมาก จึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยมีแรงงานต่างด้าวอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาทำงานประเทศไทย เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านไม่เอื้ออำนวยต่อการทำางาน โดยเฉพาะการเข้ามาประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ประมง ผู้รับใช้ในบ้านกรรมกร รวมถึงงานที่มีความเสี่ยง ลำบาก และสกปรกในโรงงานอุตสาหกรรมหลายประเภท ซึ่งหาแรงงานคนไทยได้ยาก ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมา ภาครัฐก็ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน 2560 และ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2561 เพื่อให้มีการใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น และกำหนดกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน การทำงานของคนต่างด้าว การรับคนต่างด้าวเข้าทำงานให้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ อย่างไรก็ตามในส่วนองภาคอุตสาหกรรมยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่า แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมถือเป็นแต้มต่อที่ผู้ประกอบการไทยมีอยู่จริงหรือไม่

กลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 90 ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร เป็นส่วนขับเคลื่อนที่สำคัญให้กับเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรมไทย

ข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ณ เดือนมีนาคม 2561 คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร มีจำนวนทั้งสิ้น 2,189,868 คน เมื่อแบ่งตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย (1) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน มาตรา 59 ประเภทตลอดชีพ จำนวน 241 คน (2) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน มาตรา 59 ประเภททั่วไป ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จำนวน 109,019 คน (3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน มาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 45,062 คน (4) คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน มาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าวที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และกระทรวงมหาดไทยได้ออกเอกสารเพื่ออพยพผู้สูงอายุนั้น ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 61,068 คน (5) คนต่างด้าวมาตรา 64 ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานบริเวณชายแดนในลักษณะไป – กลับ หรือตามฤดูกาลในพื้นที่ความตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย กับประเทศที่ติดกับราชอาณาจักรไทย จำนวน 21,093 คน (6) คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่



หลบหนีเข้าเมืองได้รับการผ่อนผันให้ทำงานและอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและปรับสถานะการเข้าเมืองตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว จำนวน 1,315,615 คน และ (7) คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าว

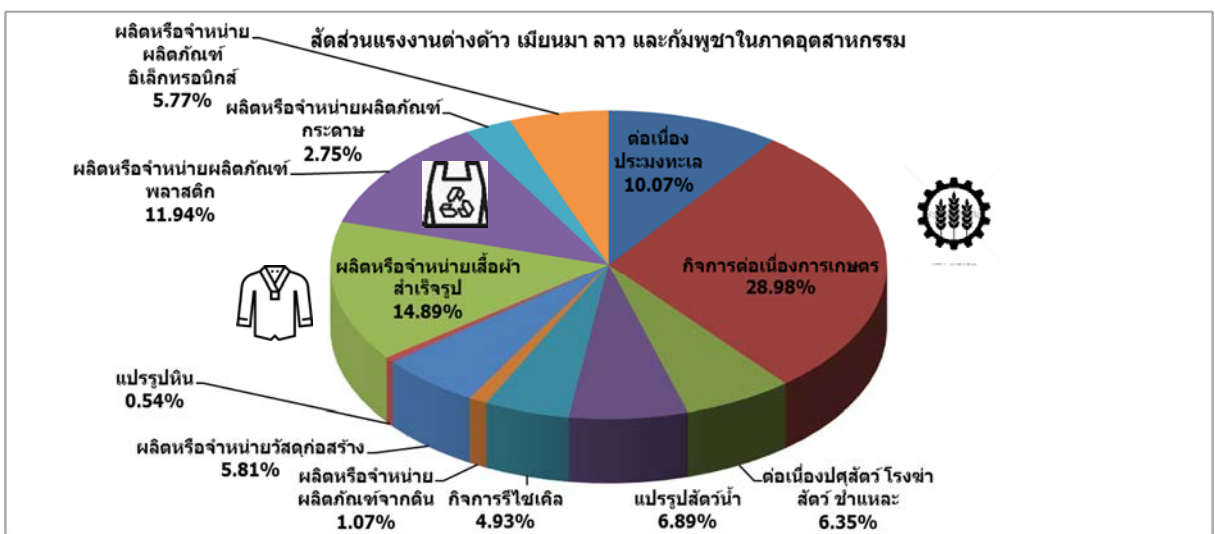
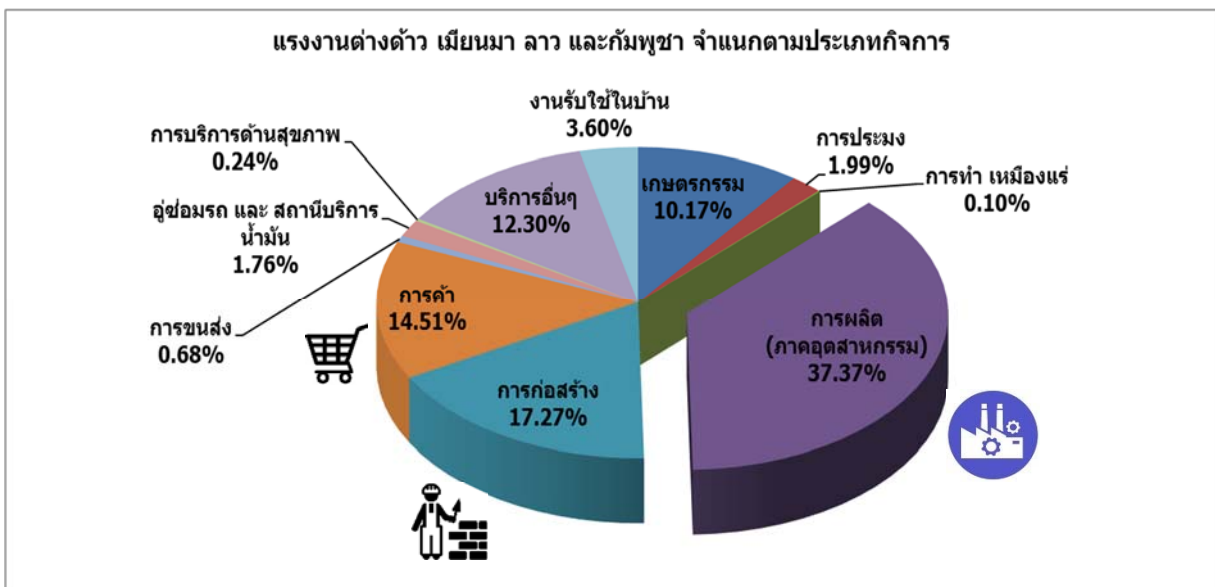
ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทย กับ รัฐบาลประเทศต้นทาง จำนวน 637,770 คน ทั้งนี้จำนวนแรงงานต่างด้าวในข้อ (6) และ (7) รวมกันมีจำนวนทั้งสิ้น 1,953,385 คน ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 90 ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทวิราชอาณาจักร เป็นส่วนขับเคลื่อนที่สำคัญให้กับเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรมไทย

กลุ่มแรงงานสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา อยู่ในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.37 โดยอยู่ในอุตสาหกรรมกิจการต่อเนื่องการเกษตรมากที่สุด ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญในการเลือกใช้แรงงานต่างด้าว ก็เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะสั้น

จำนวนแรงงานต่างด้าวในข้อ (6) และ (7) ดังที่ได้กล่าวในข้างต้น ซึ่งจัดรวมเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ประกอบด้วยสัญชาติเมียนมามากที่สุดจำนวน 1,398,656 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 71.6 ของกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ สัญชาติลาวมีจำนวน 180,168 คน คิดเป็นสัดส่วน

ร้อยละ 9.22 ของกลุ่มฯ และสัญชาติกัมพูชามีจำนวน 374,561 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.17 ของกลุ่มฯ เมื่อพิจารณาจำแนกตามประเภทกิจการ กลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) อยู่ในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.37 รองลงมาคือภาคการก่อสร้างร้อยละ 17.27 และภาคการค้า ร้อยละ 14.51 และเมื่อพิจารณาเฉพาะในภาคการผลิตหรือภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีจำนวน 729,968 คนจะอยู่ในอุตสาหกรรมกิจการต่อเนื่องการเกษตรมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28.98 หรือมีจำนวนกว่า 210,000 คน อันดับที่ 2 อยู่ในอุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป ร้อยละ 14.89 และ อันดับที่ 3 อยู่ในอุตสาหกรรมผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก ร้อยละ 11.94



ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ในช่วงต้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยรวมถึงภาคอุตสาหกรรมไทยต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ในขณะที่แรงงานไทยส่วนหนึ่งยังคงว่างงานสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย ซึ่งความไม่สมดุลในตลาดแรงงานนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเพื่อมาทดแทนในตำแหน่งที่แรงงานไทยไม่ทำหรืออาจจะหาได้บ้างแต่ต้องจ่ายค่าแรงงานที่สูงและเงื่อนไขการทำงานที่มีมากขึ้นหรืองาน 3D คือกลุ่มงานที่ยาก (Difficult) อันตราย (Dangerous) และสกปรก (Dirty) อาทิ ตำแหน่ง ประมงทะเล เกษตรกร ผู้ช่วยแม่บ้าน ก่อสร้าง และในโรงงานอุตสาหกรรมหลายประเภท แรงงานต่างด้าวจึงเป็นส่วนสำคัญที่เข้ามาเติมเต็มในส่วนนี้ ทั้งนี้ประเทศหรือเขตเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ เช่น เกาหลี ไต้หวัน สิงคโปร์ ก็ล้นแล้วแต่ต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น เช่น แรงงานจากฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย หรือแม้แต่ประเทศไทยเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ก็เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะสั้นระหว่างที่กำลังพยายามเปลี่ยนผ่านความสามารถในการแข่งขันจากการผลิตที่ใช้แรงงานจำนวนมากและค่าแรงงานเป็นหัวใจในการกำหนดความสามารถในการแข่งขันไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้ทักษะฝีมือแรงงานมากขึ้นและมีเครื่องจักรเกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น ทางเลือกดังกล่าวมีความสำคัญมากสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive Industries) รวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มักจะมีปัญหาหรือความเสียหายเปรียบในการรักษาความสามารถในการแข่งขันผ่านช่องทางอื่น ๆ เช่น การลงทุนในเครื่องมือเครื่องจักรหรือการย้ายฐานการผลิตออกไปลงทุนในต่างประเทศ

การใช้แรงงานต่างด้าวอาจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จุดรั้งไม่ให้ความก้าวหน้าหรือการพัฒนาในการลงทุนเชิงนวัตกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีรายงานการศึกษาเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนแนวความคิดในประเด็นดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ด้วยปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ ประเทศไทยรายล้อมด้วยประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า เช่น เมียนมา ลาว และกัมพูชา ทำให้ประเทศไทยมีโอกาสดีกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียนในการเข้าถึงแหล่งแรงงานราคาถูก การมีแรงงานดังกล่าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่พร้อมเข้ามาทำงานในค่าแรงที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่จุดรั้งไม่ให้ความก้าวหน้าหรือการพัฒนาในการลงทุนเชิงนวัตกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย ผู้ประกอบการอาจจะพอใจในการใช้แรงงานต่างด้าวราคาถูกทำให้ไม่มีแรงกระตุ้นที่จะพัฒนารูปร่างของตนเองให้สามารถแข่งขันได้ดีขึ้น โดยเฉพาะในด้านการลงทุน การจัดฝึกอบรมและเทคโนโลยีที่จะไปยกระดับผลิตภาพของแรงงาน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ภายใต้สมมุติฐานว่าจะมีแรงงานข้ามชาติราคาถูกพร้อมทำงานอยู่ตลอดไป จะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงทุนเพิ่มในวิสาหกิจที่ใช้แรงงานฝีมือระดับล่างอย่างเข้มข้น ทั้งนี้นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่า การที่วิสาหกิจต้องพึ่งพิงการใช้

แรงงานราคาถูกในระยะเวลายาวนานจะไม่จูงใจให้ธุรกิจปรับตัวให้มีประสิทธิภาพทำให้ไม่เกิดการลงทุนทั้งในด้านการฝึกอบรม และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการยกระดับผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งการละเลยดังกล่าวจะส่งผลให้ผลิตภาพของแรงงานต่ำลง ค่าจ้างโดยส่วนรวมจะลดลง และในที่สุดจะนำไปสู่มาตรฐานการครองชีพที่ตกต่ำลงด้วย¹

จากรายงานการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย² ซึ่งเป็นหนึ่งในสามอันดับแรกของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานต่างด้าวมากที่สุด พบว่า กิจกรรมที่ใช้แรงงานต่างด้าวมักมีลักษณะด้อยกว่ากิจกรรมที่ไม่ใช้แรงงานต่างด้าวในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ การใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ผลิตในต่างประเทศ แผนการลงทุนเพิ่มกำลังการผลิตหรือปรับปรุงคุณภาพความเป็นเจ้าของโดยชาวต่างชาติ อายุของเครื่องจักร การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา การมีตราสินค้าเป็นของตัวเอง การขายสินค้าให้บริษัทข้ามชาติ การมีส่วนร่วมของลูกค้ายในเรื่องการทำวิจัยและพัฒนา รวมถึงการฝึกอบรมพนักงาน เครือข่ายธุรกิจ การคาดการณ์ยอดขาย และการปรับปรุงสินค้าเดิม ซึ่งอาจจะส่งผลเสียในระยะยาวต่อความสามารถในการแข่งขันของกิจกรรมที่ใช้แรงงานต่างด้าวได้ อย่างไรก็ตาม จากรายงานดังกล่าวไม่พบว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของกิจการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้นการดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของไทยโดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม ตามนโยบายประเทศไทย 4.0 จึงเป็นสิ่งที่ทั้งนักเศรษฐศาสตร์และผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในหน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญและความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุป ภาคอุตสาหกรรมไทยยังคงต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เพื่อมาทดแทนในตำแหน่งที่แรงงานไทยไม่ทำหรืออาจจะทำได้บ้างแต่ต้องจ่ายค่าแรงงานที่สูงและเงื่อนไขการทำงานที่มีมากขึ้นหรืองาน 3D คือกลุ่มงานที่ยาก (Difficult) อันตราย (Dangerous) และสกปรก (Dirty) โดยแรงงานต่างด้าวประมาณ 1 ใน 3 ที่อยู่ในไทยทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งประเทศไทยมี “แต้มต่อ” หรือมีโอกาสดีกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียนในการเข้าถึงแหล่งแรงงานราคาถูกจากปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ที่ประเทศไทยรายล้อมด้วยประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า เช่น เมียนมา ลาว และกัมพูชา อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการการจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการโดยเฉพาะใน

¹ วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: เส้นทางสู่ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

² กิริยา กุลกถการ

ภาคอุตสาหกรรมก็เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะสั้นเปรียบเสมือน “ถ่อค้ำ” ระหว่างที่กำลังพยายามเปลี่ยนผ่านไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้ทักษะฝีมือแรงงานมากขึ้นและมีเครื่องจักรเกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น รวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มักจะมีปัญหาหรือความเสียเปรียบในการรักษาความสามารถในการแข่งขันผ่านช่องทางอื่น ๆ เช่น การลงทุนในเครื่องมือเครื่องจักรและระบบอัตโนมัติต่าง ๆ หรือการย้ายฐานออกไปลงทุนในต่างประเทศ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่า การที่วิสาหกิจต้องพึ่งพิงการใช้แรงงานราคาถูกในระยะเวลายาวนานจะไม่จูงใจให้ธุรกิจปรับตัวให้มีประสิทธิภาพทำให้ไม่ไปลงทุนทั้งในด้านการฝึกอบรม และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการยกระดับผลิตภาพของแรงงานซึ่งมีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนแนวความคิดในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างตัวของไทยโดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม ตามนโยบายประเทศไทย 4.0 จึงเป็นสิ่งที่ทั้งนักเศรษฐศาสตร์ และผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในหน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญและความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ในท้ายที่สุดการที่ภาครัฐออกกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจำนวน 2 ฉบับดังกล่าว จึงอาจจะเป็นกุศโลบายจากภาครัฐให้ผู้ประกอบการโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและกลุ่ม SMEs ใช้แรงงานต่างด้าวเท่าที่จำเป็น และค่อยๆทยอยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในด้านอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยส่งเสริมการเจริญเติบโตในระยะยาว อาทิ การพัฒนาเครื่องจักร เทคโนโลยี นวัตกรรม เพื่อนำพาประเทศก้าวข้าม “กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (middle income trap)” ก้าวสู่ “ประเทศรายได้สูง” ที่ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

แหล่งที่มาของข้อมูล

- https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/ac6cfafc34b3f6d6dbb72a21da544d3a.pdf
- <http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/article/fulltext/276.pdf>
- <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb86.pdf>
- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_145133.pdf