

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กิจการประมงเป็นกิจการหนึ่งที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ และเป็นกิจการหนึ่งที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยมักเป็นการใช้แรงงานต่างด้าวนอกระบบ หรือการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานไม่สามารถหาแรงงานคนไทยในท้องถิ่นทำได้ หรือคนไทย ในท้องถิ่นเริ่มทำน้อยลง เพราะงานประมงเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ยากลำบาก สกปรก และทำงานห่างไกลจากครอบครัวหลายวัน แรงงานไทยที่ทำงานในกิจการประมงจึงมักเป็นแรงงานที่อพยพจากภาคอีสานลงไปทำงานในอาชีพประมงทางจังหวัดภาคใต้ เช่น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี และสงขลา เป็นต้น แต่เมื่อเกิดพายุเกย์ขึ้นในปี 2533 ทำให้แรงงานประมงไทยเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นแรงงานไทยจากภาคอีสานได้อพยพกลับและไม่ได้กลับมาทำอาชีพประมงอีก ทำให้กิจการประมงขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก นายจ้างในกิจการประมงจึงไปลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานแทนการนำแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเข้ามาทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาโรคติดต่อที่มากับแรงงานต่างด้าว ปัญหาบุตรที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากเนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยและเป็นจังหวัดที่ถือว่าเป็นแหล่งธุรกิจประมงที่สำคัญของประเทศ เป็นศูนย์กลางการซื้อขายสัตว์น้ำ และธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการประมงจึงทำให้มีความต้องการใช้แรงงานจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานในระดับล่างและต้องประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องเพราะไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้าทำงานได้ นายจ้างสถานประกอบการจึงหันไปใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานทดแทน ซึ่งมีทั้งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายภาครัฐแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการประกาศผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นการผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ โดยมีการเปิดจดทะเบียนมาตั้งแต่ปี 2539 และมีการจำกัดพื้นที่ที่เปิดจดทะเบียนรวมทั้งจำนวนกิจการที่ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว จนกระทั่งปี 2547 จึงได้มีการเปิด

จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งใหญ่ทั่วทุกพื้นที่และทุกกิจการไม่จำกัดจำนวน และนับตั้งแต่ปี 2547จนกระทั่งปัจจุบัน ปี 2554 มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวทั้งในกิจการประมงและกิจการต่างๆ มาแล้วจำนวน 6 ครั้ง การจดทะเบียนในแต่ละครั้งแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง มาจดทะเบียนในจำนวนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละปี จากสถิติการจดทะเบียนขออนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน พบว่าในปี 2547 กิจการประมงแจ้งความต้องการแรงงานจำนวน 127,796 คน แต่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนขออนุญาตทำงานเพียงจำนวน 61,202 คน ในปี 2549 กิจการประมงแจ้งความต้องการแรงงานจำนวน 59,715 คน แต่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนขออนุญาตทำงานจำนวน 23,708 คน ในปี 2550 กิจการประมงแจ้งความต้องการแรงงานจำนวน 79,278 คน แต่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนขออนุญาตทำงาน จำนวน 15,809 คน ในปี 2551 กิจการประมงแจ้ง ความต้องการแรงงานจำนวน 10,327 คน แต่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนขออนุญาตทำงาน จำนวน 9,836 คน ในปี 2552 กิจการประมงแจ้งความต้องการแรงงานจำนวน 59,444 คน แต่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนขออนุญาตทำงาน จำนวน 56,613 คน และครั้งล่าสุด ในปี 2554 กิจการประมงแจ้งความต้องการแรงงานจำนวน 43,184 คน แต่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนขออนุญาตทำงานเพียงจำนวน 41,128 คน

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนความต้องการแรงงาน และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนในกิจการประมง

ปี พ.ศ.	ความต้องการแรงงาน	จำนวนแรงงานต่างด้าว ที่จดทะเบียนขออนุญาตทำงาน	จำนวนที่ยังขาดแคลน
2547	127,796	61,202	66,594
2549	59,715	23,708	36,007
2550	79,278	15,809	63,469
2551	10,327	9,836	491
2552	59,444	56,613	2,831
2554	43,184	41,128	2,056
รวม	379,744	208,296	171,448

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยวิธีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อผ่อนผันให้ทำงานในกิจการประมงยังไม่สามารถทดแทน

การขาดแคลนแรงงานหรือแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงได้ เนื่องจากกิจการประมงมีแรงงานต่างด้าว มาจดทะเบียนไม่ถึงครึ่งของจำนวนความต้องการแรงงาน และอาจจะมีแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่นายจ้าง ในกิจการประมงลักลอบจ้างงานอยู่โดยไม่พามาจดทะเบียน จึงมีข้อเรียกร้องจากนายจ้างกิจการประมงผ่านทางสมาคมประมงแห่งประเทศไทยและสมาคมประมงจังหวัดต่างๆรวมทั้งจังหวัดสมุทรสาคร เรียกร้องให้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทุกปี โดยเรียกร้องให้ภาครัฐเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้ตลอดทั้งปีเพื่อให้สามารถนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจดทะเบียนทดแทนจำนวนที่ขาดแคลนรวมทั้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีไป และแม้ว่ามีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแล้ว แต่ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และข้อเรียกร้องของกิจการประมงยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องในการขอให้ภาครัฐเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้ตลอดทั้งปี เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนและขออนุญาตทำงานในกิจการประมงแล้ว มักมีการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนการทำงาน เปลี่ยนนายจ้าง หรือหลบหนีนายจ้างไปทำงานในประเภทกิจการอื่นๆ ที่มีสภาพการทำงานดีกว่า จึงมีการกำหนดห้ามมิให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนและขออนุญาตทำงานแล้วเปลี่ยนนายจ้าง แต่จะผ่อนผันยกเว้นให้เปลี่ยนนายจ้างได้เฉพาะกรณี นายจ้างเสียชีวิต นายจ้างล้มละลาย นายจ้างเลิกจ้างหรือเลิกกิจการ นายจ้างกระทำทารุณ และนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเท่านั้น ถึงแม้จะมีเงื่อนไขการห้ามเปลี่ยนนายจ้างดังกล่าวแต่แรงงานต่างด้าวมักจะหลบหนีหรือเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่ขออนุญาตให้ถูกต้อง นายจ้างที่ขาดแคลนแรงงานเนื่องจากแรงงานหลบหนีจึงไปนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรายใหม่เข้ามาทำงานแทน แต่ไม่สามารถมาจดทะเบียนให้ถูกต้องได้เนื่องจากสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียนผ่อนผันแล้ว สาเหตุของการหลบหนีเปลี่ยนนายจ้างของแรงงานต่างด้าวไปทำงานในกิจการอื่นๆ อาจเป็นไปได้ที่แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการประมงเกิดความเบื่อหน่ายในสภาพการทำงาน หรือสภาพการจ้างงาน และสภาพการทำงานในกิจการประมงเป็นงานที่ยากลำบากกว่ากิจการอื่นๆ แรงงานต่างด้าวจึงหลบหนีหรือเคลื่อนย้ายเปลี่ยนนายจ้างไปสู่กิจการที่มีสภาพการทำงานดีกว่า เป็นต้น ดังนั้นงานประมงจึงเป็นงานที่คนไทยเริ่มทำน้อยลง เมื่อเทียบกับกิจการอื่นๆ พบว่ากิจการประมงมีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวสูงมากแต่เมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนกลับมีจำนวนลดลง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐได้ผ่อนผันให้กิจการประมงโดยการขยายระยะเวลาผ่อนผันการจดทะเบียนให้มากกว่ากิจการอื่นๆ มาโดยตลอดเนื่องจากกิจการประมงต้องออกเรือเป็นเวลานานทำให้จดทะเบียนไม่ทันในช่วงระยะเวลาการเปิดจดทะเบียน นอกจากนี้การจ้างงานในกิจการนี้มีความเปลี่ยนแปลงสูง เพราะแรงงานต่างด้าวจะเปลี่ยนงานบ่อยมาก เนื่องจากความต้องการแรงงานในกิจการประมงสูง และการหาแรงงานมาทดแทนต้องทำอย่างรวดเร็ว ฉะนั้นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง นอกจากนายจ้างในกิจการประมงเองต้องปรับตัว ปรับสภาพการ

ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว ปรับสภาพการทำงานในกิจการประมงให้ทัดเทียมกับกิจการอื่นๆ แล้ว การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวภาครัฐต้องนำระบบการจัดการวิธีอื่นๆ เข้ามาดำเนินการทดแทนวิธีการเปิดจดทะเบียนผ่อนผันเป็นรายปี เพื่อสนับสนุนหรือแก้ไขปัญหาให้กับกิจการประมงด้วย จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงมีความยั่งยืน

ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการใช้แรงงานและการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเล โดยเลือกศึกษาเฉพาะจังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงการจ้างแรงงาน และปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การใช้แรงงานต่างด้าวและปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้แรงงานและการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร
2. เพื่อศึกษาการใช้แรงงานต่างด้าวและปัญหาอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร
3. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้แรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การใช้แรงงานต่างด้าวและปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร หน่วยในการศึกษาวิจัย หรือหน่วยในการวิเคราะห์ครั้งนี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงพรรณนา (Descriptive research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาข้อสรุปเสนอเป็นแนวทางในการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง ลักษณะข้อมูลในการวิจัย ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมง

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า รวบรวมจากเอกสารทางวิชาการ นโยบาย มาตรการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงการใช้แรงงานและการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร

2. ได้ทราบถึงการใช้แรงงานต่างด้าวและปัญหาอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร

3. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดประสิทธิภาพในโอกาสต่อไป

คำจำกัดความ

แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายในกิจการประมงทะเล

แนวทางการจ้างแรงงานต่างด้าว

หมายถึง รูปแบบวิธีการขั้นตอนการดำเนินการในการจ้างแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา และสัญชาติอื่นๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

การใช้แรงงาน หมายถึง การใช้แรงงาน ไทยและแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร

ปัญหาอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างด้าว

หมายถึง ความขัดข้องในการจ้างแรงงานต่างด้าว ของนายจ้างในกิจการประมงด้านต่างๆ ทั้งด้านที่เกิดจากนโยบาย นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว

กิจการประมง หมายถึง กิจการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว และมีการขาดแคลนแรงงานในจังหวัดสมุทรสาคร

การขาดแคลนแรงงาน หมายถึง การที่กิจการประมทะเลมีความต้องการจ้างแรงงาน แต่ไม่สามารถหาคนงานเข้ามาทำงานได้ครบตามจำนวนที่ต้องการ