

สรุปย่อ

ลักษณะวิชาวิทยาศาสตร์

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเล และการใช้
แรงงานต่างด้าว

ผู้วิจัย นายอนุรักษ์ ทศรัตน์

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 54

ตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม กรมการจัดหางาน

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กิจการประมงเป็นกิจการหนึ่งที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ และเป็นกิจการหนึ่งที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยมักเป็นการใช้แรงงานต่างด้าวนอกระบบ หรือการจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานไม่สามารถหาแรงงานคนไทยในท้องถิ่นทำได้ หรือคนไทย ในท้องถิ่นเริ่มทำน้อยลง เพราะงานประมงเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ยากลำบาก สกปรก และทำงานห่างไกล จากครอบครัวหลายวัน แรงงานไทยที่ทำงานในกิจการประมงจึงมักเป็นแรงงานที่อพยพจากภาคอีสาน ลงไปทำงานในอาชีพประมงทางจังหวัดภาคใต้ เช่น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี และสงขลา เป็นต้น แต่เมื่อเกิดพายุเกย์ขึ้นในปี 2533 ทำให้แรงงานประมงไทยเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นแรงงานไทยจากภาคอีสานได้อพยพกลับ และไม่ได้กลับมาทำอาชีพประมงอีก ทำให้กิจการประมงขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก นายจ้างในกิจการประมงจึงไปลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานแทน การนำแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเข้ามาทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาโรคติดต่อที่มากับแรงงานต่างด้าว ปัญหาบุตรที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย และเป็นจังหวัดที่ถือว่าเป็นแหล่งธุรกิจประมงที่สำคัญของประเทศ เป็นศูนย์กลางการซื้อขายสัตว์น้ำ และธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการประมงจึงทำให้มีความต้องการใช้แรงงานจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานในระดับล่างและต้องประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องเพราะไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้าทำงานได้ นายจ้างสถานประกอบการจึงหันไปใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน

ทดแทน ซึ่งมีทั้งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ภาครัฐแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการประกาศผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นการผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ โดยมีการเปิดจดทะเบียนมาตั้งแต่ปี 2539 และมีการจำกัดพื้นที่ที่เปิดจดทะเบียนรวมทั้งจำนวนกิจการที่ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว จนกระทั่งปี 2547 จึงได้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งใหญ่ทั่วทุกพื้นที่และทุกกิจการ ไม่จำกัดจำนวน และนับตั้งแต่ปี 2547จนกระทั่งปัจจุบัน ปี 2554 มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวทั้งในกิจการประมงและกิจการต่างๆ มาแล้วจำนวน 6 ครั้ง การจดทะเบียนในแต่ละครั้งแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง มาจดทะเบียนในจำนวนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละปี จากสถิติการจดทะเบียนขออนุญาตทำงานแรงงาน ต่างด้าวของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว 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 กิจการประมงแจ้งความต้องการแรงงานจำนวน 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

ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการใช้แรงงาน และการขาดแคลนแรงงาน ในกิจการประมงทะเล โดยเลือกศึกษาเฉพาะจังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงการใช้แรงงาน และปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การใช้แรงงานต่างด้าวและปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้แรงงานและการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร

2. เพื่อศึกษาการใช้แรงงานต่างด้าวและปัญหาอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างด้าว
ในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาคร

3. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้แรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การใช้แรงงาน
ต่างด้าวและปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาครหน่วยในการ
ศึกษาวิจัย หรือหน่วยในการวิเคราะห์ครั้งนี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกิจการประมงทะเล
ในจังหวัดสมุทรสาคร

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงพรรณนา (Descriptive research) โดยลักษณะ
ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากผู้วิจัยได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้
แรงงานต่างด้าวในกิจการประมง

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า รวบรวมจากเอกสารทางวิชาการ
นโยบาย มาตรการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูล
ต่างๆ

ผลการวิจัย

จังหวัดสมุทรสาครเป็นแหล่งธุรกิจการประมงที่สำคัญของประเทศ รวมทั้งเป็น
ศูนย์กลางการซื้อขายสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำ และทำให้เกิดมีธุรกิจต่อเนื่องจากการประมง
เช่น อุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าประมง อุตสาหกรรมห้องเย็น และอุตสาหกรรมอื่นๆ จึงมีความ
ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้าทำงานได้ตามที่ต้องการ ทำให้
เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากแรงงานไทยไม่นิยมทำงานโดยเฉพาะ
ในธุรกิจภาคการประมง และต่อเนื่องการประมง โดยเห็นว่าเป็นงานหนัก สกปรก มีกลิ่นเหม็นเป็น
งานที่ยากลำบาก เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย เป็นงานที่ต้องออกทะเลใช้เวลานาน มีรายได้ และ
ระยะเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน การจ้างงานมักเป็นการเหมาหรือจ้างเฉพาะช่วงเวลา ประกอบกับ

แรงงานไทยมีทางเลือกในการหางานทำหลายช่องทาง ทำให้มีการเข้าออกงานสูง จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่าง นายจ้างผู้ประกอบการจึงหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาทำงานแทน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวไม่รังเกียจงานหนักงานสกปรก และมีความอดทน ซึ่งนายจ้างผู้ประกอบการต่างๆ จังหวัดสมุทรสาครได้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และแม้ว่าการใช้แรงงานต่างด้าวลบหนึ่เข้าเมือง เข้ามาทำงานทดแทนแรงงานไทยจะช่วยให้บรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานของนายจ้างผู้ประกอบการต่างๆ ได้พอสมควร แต่การใช้แรงงานต่างด้าวก็นักมีปัญหาในเรื่องการหลบหนี นายจ้างของแรงงานต่างด้าว การเปลี่ยนงานเข้าออกงานบ่อยครั้ง มีการเคลื่อนย้ายพื้นที่ และมีการนำผู้ติดตามเข้ามาทำงานด้วย และยังมีปัญหาด้านอื่นๆ เช่น ด้านขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียนที่ไม่สะดวก ต้องติดต่อหลายหน่วยงาน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ควรมีการจัดทำยุทธศาสตร์การจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหา การขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง 3 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานในประเทศไทย โดยดำเนินการ

1.1 กำหนดโควตาทั้งประเทศในการจ้างแรงงานต่างด้าวพม่า ลาว กัมพูชา พร้อมแจ้งโควตาให้แต่ละประเทศทราบ

1.2 สํารวจข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศ โดยให้นายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมาย มาแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวของตน โดยระบุข้อมูล ชื่อ เพศ สัญชาติ ที่อยู่ในประเทศต้นทางตามที่ป็นจริงให้ชัดเจน และนำตัวแรงงานต่างด้ามามอบตัว

1.3 ประสานทางประเทศต้นทางเพื่อให้จัดตั้งจุดรับกลับแรงงานต่างด้าวของตน และดำเนินการออกเอกสารหนังสือเดินทางหรือเอกสารรับรองบุคคลให้กับแรงงานต่างด้าวดังกล่าว

1.4 ส่งตัวแรงงานต่างด้าวลบออกไปยังจุดที่ทางการประเทศต้นทางรอรับเพื่อให้ประเทศต้นทาง ออกหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย

1.5 เมื่อแรงงานต่างด้าวได้รับเอกสารหนังสือเดินทาง หรือเอกสารรับรองบุคคลแล้ว ทางการไทยให้การตรวจลงตรา (วีซ่า) เพื่อการทำงาน

1.6 นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรฐาน และให้แรงงานต่างด้าวเข้ารับการตรวจสุขภาพ และขออนุญาตทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย

1.7 เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างงานให้นายจ้างส่งตัวแรงงานต่างด้าวกลับ

1.8 ติดตามผลและประเมินผลเป็นระยะๆ เพื่อประเมินปัญหาอุปสรรค

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการนำเข้ามาทำงานแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย โดยดำเนินการ

2.1 กำหนดให้มีโควตาทั้งประเทศในการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา พร้อมทั้งให้นายจ้างยื่นขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวแต่ละสัญชาติ

2.2 นายจ้างที่ได้รับโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวแล้ว ทำหนังสือรับรองการจ้าง พร้อมสัญญาจ้างแรงงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้าง โดยให้กระทรวงแรงงานรับรอง

2.3 กระทรวงแรงงานหรือนายจ้างจัดส่งเอกสารหนังสือรับรองการจ้างให้กับแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้าง

2.4 แรงงานต่างด้าวที่มีหนังสือรับรองการจ้างจากนายจ้างไทยแล้ว ติดต่อสถานทูตไทยในประเทศต้นทางเพื่อแจ้งการเข้ามาทำงานด้วยตนเอง

2.5 สถานทูตไทยในประเทศต้นทางให้การตรวจลงตรา (วีซ่า) เพื่ออนุญาตให้เข้ามาทำงานตามที่มีหนังสือรับรองการจ้างงาน

2.6 แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้าประเทศโดยถูกต้องกฎหมาย และนายจ้างพาแรงงานไปเข้ารับการตรวจสุขภาพ และยื่นขออนุญาตทำงาน

2.7 เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างงานแล้วให้นายจ้างจัดการส่งตัวแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ และแจ้งกระทรวงแรงงานทราบ

2.8 ติดตามผลและประเมินผลเป็นระยะๆ เพื่อประเมินปัญหาอุปสรรค

3. ยุทธศาสตร์การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศอื่นๆ โดยดำเนินการ

3.1 ประชุมเจรจากับประเทศต้นทางที่จะนำเข้าแรงงาน เพื่อทำความเข้าใจถึงความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานและการจัดส่งแรงงานเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องกฎหมาย

3.2 จัดทำรายละเอียดแนวทางการดำเนินการ และขั้นตอนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 เพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย

3.3 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยกเว้นมาตรา 12(3) เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็น

กรรมกร และใช้มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 อนุญาตการทำงาน

4. ดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามขั้นตอนตามที่กำหนด โดยกำหนดขั้นตอนการนำเข้าทั้งแบบรัฐจัดส่ง แบบให้จัดส่งโดยบริษัทจัดหางาน และแบบให้แรงงานต่างด้าวสามารถแจ้งเดินทางเข้ามาทำงานได้ด้วยตนเอง

5. กำหนดเงื่อนไข

- 5.1 นายจ้างต้องแจ้งขอโควตานำเข้าแรงงานต่างด้าว และรับรองการจ้างงาน
- 5.2 ให้นำเข้าเฉพาะตัวผู้ใช้แรงงานเท่านั้น ไม่รวมครอบครัวและผู้ติดตาม
- 5.3 ไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานหญิงตั้งครรภ์
- 5.4 ให้นำเข้าเฉพาะอาชีพกรรมกรในกิจการประมง
- 5.5 กำหนดอายุการจ้างงานไม่เกิน 4 ปี