

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2563



Christian University of Thailand

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยคริสเตียน

พ.ศ. 2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยคริสเตียน

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

Laotian Migrant Workers' Management in Thailand in the Year 2020

นายชาติ มูลสถาน

ผู้วิจัย

ดร. ชูวิทย์ มีตรชอบ

สส.บ. (สหกรณ์), M.B.A. (Marketing)

M.A. (Cultural Management),

D.B.A. (Human Resource Development)

ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ศาสตราจารย์ ดร. สันทัด เสริมศรี

วท.บ. (สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา)

สศ.ม. (สังคมวิทยา).

M.A & Ph.D. (Sociology & Demography)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศากุล ช่างไม้

วท.บ. (พยาบาลและผดุงครรภ์)

วท.ม. (พยาบาลศาสตร์)

Ph.D. (Health Science)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศากุล ช่างไม้

วท.บ. (พยาบาลและผดุงครรภ์)

วท.ม. (พยาบาลศาสตร์)

Ph.D. (Health Science)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร. สุจิตรา เหลืองอมรเลิศ

วท.บ. (พยาบาล)

M.B.A., M.Sc. (Nursing)

DNSc. (Nursing Science)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

Laotian Migrant Workers' Management in Thailand in the Year 2020

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์พิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน

วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

นายชาติ มูลสถาน

ผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทร์จิรา วงษ์ขมทอง

วท.บ. (พยาบาล) เกียรตินิยม

M.S., Ph.D.

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ศาสตราจารย์ ดร. สันตต์ เสริมศรี

วท.บ. (สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา)

สค.ม. (สังคมวิทยา)

M.A. & Ph.D. (Sociology & Demography)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ดร. ชูวิทย์ มิตรชอบ

สศ.บ. (สหกรณ์), M.B.A. (Marketing)

M.A. (Cultural Management),

D.B.A. (Human Resource Development)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศากุล ช่างไม้

วท.บ. (พยาบาลและผดุงครรภ์)

วท.ม. (พยาบาลศาสตร์)

Ph.D. (Health Science)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. สุริย์พร พันพื้ง

วท.บ. (สถิติ)

M.A. (Demography), Ph.D. (Resource

Management & Environment Sciences)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการช่วยเหลือและสนับสนุนจากบุคคลจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์ ดร. ชูวิทย์ มิตรชอบ ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. สันทัด เสริมศรี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศากุล ช่างไม้ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. สุริย์พร พันพิง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทร์จิรา วงษ์ขมทอง ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ Professor Dr. Robert B. Textor ในฐานะผู้ให้การอบรมระเบียบวิธีการวิจัย และคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยคริสเตียนทุกท่านที่ได้ให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นต่างๆ รวมทั้งให้กำลังใจตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม สถาบันวิจัยหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ องค์การภาคเอกชน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ได้ให้คำแนะนำและให้ข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และขอกราบขอบพระคุณเอกอัครราชทูตนอร์เวย์ H.E. Ms. Merete F. Brattested ที่ได้ให้การสนับสนุนในการศึกษาตลอดมา

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา ขอบคุณภรรยาและลูกทุกคนตลอดจนเพื่อนนักศึกษาที่สนับสนุนและให้กำลังใจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา คุณประโยชน์ที่เกิดจากงานวิจัยครั้งนี้ขอมอบแด่บุพการี คณาจารย์ ผู้ใช้แรงงาน นายจ้างและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานต่างด้าว

495006 : สาขาวิชา: การจัดการภาครัฐและเอกชน: ปร.ค. (การจัดการภาครัฐและเอกชน)

คำสำคัญ : ภาพอนาคต / การบริหารจัดการ/ แรงงานต่างด้าวชาวลาว

ชาติรี มูลสถาน: การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 (Laotian Migrant Workers' Management in Thailand in the Year 2020) คณะกรรมการที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. ชุวิทย์ มิตรชอบ, D.B.A., ศาสตราจารย์ ดร. สันหัต เสริมศรี, Ph.D., และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศากุล ช่างไม้, Ph.D., 209 หน้า

ในประเทศไทยแรงงานต่างด้าวชาวลาวและจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่เป็นผู้ลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ได้จดทะเบียนกับทางราชการ การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนา (Ethnographic Futures Research: อีเอฟอาร์) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาว ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานและสร้างภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 การเก็บข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวจำนวน 25 คน ใช้วิธีเลือกแบบยัดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก เก็บข้อมูลระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2552 ถึงเดือนมิถุนายน 2553 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแนวทางการสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์ มาตรฐานพึงประสงค์และมาตรฐานเวลา โดยได้รับการตรวจสอบด้านเนื้อหาและความตรงจากผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน

ผลการศึกษาพบว่าแรงงานชาวลาวในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ การเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลดีต่อประเทศไทย ต่อตัวแรงงาน ต่อครอบครัวและต่อชุมชนแต่ก็มีแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว

การมองภาพอนาคตแจ้งพบว่าประเทศไทยจะยังคงใช้นโยบายการจ้างและนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายและมีการปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวกรวดเร็วโดยขยายเวลาอนุญาตทำงาน กลุ่มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายไทย ยกสถานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ กระจายอำนาจมากขึ้น พัฒนาระบบข้อมูลแรงงาน มีการศึกษาวิจัยและนำผลการวิจัยมาใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน การมองภาพอนาคตแจ้งร้ายพบว่าจะไม่มีการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ การบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอและมีการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ

ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดคือประเทศไทยจะใช้นโยบายการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายและปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวกรวดเร็วขึ้น สัดส่วนของผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานจะสูงขึ้นแต่จะยังคงมีผู้ลักลอบเข้าเมืองจำนวนมาก มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เวลาการอนุญาตทำงานจะนานขึ้น การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลจะเป็นประเด็นปัญหา อาจมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการในระดับชาติที่ดูแล อาจมีการปรับยกสถานะหน่วยงานบริหารแรงงานต่างด้าว จะมีการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การจัดการฐานข้อมูลแรงงานจะดีขึ้น จะมีการสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว จะมีความร่วมมือในภูมิภาคในด้านการศึกษาวิจัยแรงงานต่างด้าวและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ผลการวิจัยทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว และเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดองค์กรบริหารจัดการ การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวต่อไป

495006 : MAJOR: Ph.D. in Public and Private Sector Management

KEY WORDS: SCENARIO/ MANAGEMENT/ LAOTIAN MIGRANT WORKERS

Chattri Moonstan: Laotian Migrant Workers' Management in Thailand in the Year 2020. Dissertation advisors: Dr. Chuwit Mitrchob, D.B.A., Professor Dr. Santhad Sermsri, Ph.D., Assistant Professor Dr. Sakul Changmai, Ph.D., 209 pages.

Migrant workers management is an issue of high important. In Thailand the majority of migrant workers from Lao People Democratic Republic and from other neighboring countries are undocumented. This Ethnographic Futures Research (EFR) is aimed at examining the current situations of Laotian migrant workers, identifying impacts from this labour migration and also eliciting management scenarios in the year 2020. Twenty-five key informants were purposively selected. Research tools include EFR interview guidelines, desirability scale and a grammar chart. The tools were verified by 5 experts on content validity. Each interview summary was approved by the experts. Qualitative data were analyzed, interpreted using EFR content analysis technique and presented as management scenarios in the year 2020.

The research results indicated that most of the Laotian workers were undocumented. Labour migration had positive impacts on Thailand, the workers, their families and their communities. There were also some negative impacts from the migration.

Under the optimistic scenario, formal recruitment and migrant employment policy are likely to be continued. Formal recruitment procedures would be improved through longer duration of work permits and improved protection of labour rights and benefits according to the Thai laws. Status of the management office for migrant workers is likely to be upgraded. Decentralization, improved labour data base and research on migrant workers will likely to be in place. Under the pessimistic scenario, there will be no progress in relation to formal recruitment and migrant workers management. Most of the workers will likely be undocumented, unprotected and have no access to public services. Law enforcement will be weak and corruption prevails.

Under the most probable scenario, Thailand would likely continue the policy on formal recruitment and formal employment but with improved work procedures. It is likely that a higher proportion of the Laotian migrant workers will be documented. Concerned laws and regulations will likely to be adjusted while effective and transparent law enforcement will continue to be issue of concern. There will be adjustment of the national committee overseeing migrant workers. The status of the implementing agency might be upgraded. Most probably, special economic zones will be set-up in Lao PDR. It is likely that there will be improvement in labour database system and awareness building. Moreover, there would be improved cooperation in research and skills development in the Sub-region.

Research findings provide clearer images on management scenarios. Research results could be used in designing better policy guidelines, laws and regulations, and also in organizational set-ups, facilitation of labour movement and in regulating labour migration.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ.....	ก
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	
ความสำคัญของปัญหา.....	1
กรอบแนวคิดของการวิจัย.....	10
คำถามการวิจัย.....	14
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	14
ข้อตกลงเบื้องต้น.....	14
ขอบเขตของการวิจัย.....	14
ข้อจำกัดของการวิจัย.....	15
นิยามศัพท์.....	15
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ.....	17
แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.....	25
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย.....	32
สปป. ลาวกับแนวโน้มของการพัฒนาประเทศ.....	47
สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย.....	52
ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาว.....	58
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	
การวิจัยอนาคต.....	63
การวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณา	68
ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล.....	82
ขอบเขตในการสร้างภาพอนาคต.....	83
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	83
การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ.....	84

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การพิทักษ์สิทธิ์ผู้เข้าร่วมการวิจัย.....	85
การเก็บข้อมูล.....	85
การวิเคราะห์ข้อมูลและแปลผล.....	89
บทที่ 4 ผลการวิจัย	
ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล.....	99
สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	101
ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชาวลาว.....	105
ภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2563.....	108
บทที่ 5 การอภิปรายผล	
สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	153
ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชาวลาว.....	158
ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2563.....	161
ภาพอนาคตแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2563.....	165
ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว ในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563.....	166
แนวทางใช้ประโยชน์จากผลการวิจัย.....	168
บทที่ 6 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	
สรุปผลการวิจัย.....	170
ข้อเสนอแนะ.....	177
บรรณานุกรม	
ภาษาไทย.....	181
ภาษาอังกฤษ.....	185

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก	
ก แนวทางการสัมภาษณ์.....	191
ข มาตรการพึงประสงค์.....	197
ค มาตรการเวลา.....	199
ง ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์.....	201
จ เอกสารรับรองการวิจัยในมนุษย์.....	204
ประวัติผู้วิจัย	206



Christian University of Thailand

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1	จำนวนคนต่างด้าวจากสหภาพพม่า สปป. ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรี.....	26
2	สถิติแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พ.ศ. 2539 -2550.....	27
3	ข้อเสนอให้มีการอนุญาตการจ้างงานแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2550.....	29
4	จำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการที่ยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าว.....	29
5	จำนวนเงินส่งกลับบ้านในระยะเวลาสองปี.....	39
6	วิธีการส่งเงินกลับบ้านที่ใช้มากที่สุด	40
7	การจดทะเบียนผู้ย้ายถิ่นจากอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง พ.ศ. 2535-2549.....	43
8	เปรียบเทียบดัชนีการพัฒนามนุษย์ระหว่างประเทศ.....	51
9	จำนวนเงินที่ครอบครัวได้รับจากแรงงานที่มาทำงานในประเทศไทย.....	59
10	การส่งเงินกลับบ้านในแขวงสะหวันนะเขตและแขวงสาละวัน.....	60
11	วิธีการจำแนกวิธีการศึกษาอนาคต.....	67
12	ระยะเวลาในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ.....	87
13	กลุ่มผู้ให้ข้อมูลจำแนกตามเพศ อายุและระดับการศึกษา	100

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่

	หน้า
1 กรอบแนวคิดของการวิจัย.....	13
2 ปัจจัยหลักคั่นและปัจจัยดึงดูดในการย้ายถิ่น.....	18
3 ปัจจัยในถิ่นที่อยู่ต้นทาง ปัจจัยในถิ่นที่อยู่ปลายทาง และอุปสรรคในการย้ายถิ่น	19
4 กลไกการสร้างความสมดุล.....	23
5 เส้นทางคมนาคมในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง.....	48
6 รายได้เฉลี่ยของประชากรลาวต่อคนต่อปี.....	51
7 เส้นทางเคลื่อนย้ายแรงงานจาก สปป. ลาวมายังประเทศไทย.....	55
8 การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบอึเอฟอาร์.....	88
9 การค้นหาแบบแผนของคำตอบ.....	90
10 การสัมภาษณ์แบบอึเอฟอาร์ และการค้นหาแบบแผนของคำตอบ.....	91
11 การวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล.....	92
12 การสัมภาษณ์แบบอึเอฟอาร์ การค้นหาแบบแผนของคำตอบ และการวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล.....	93
13 การแปลผลการวิจัย.....	95
14 การสัมภาษณ์แบบอึเอฟอาร์ การค้นหาแบบแผนของคำตอบ การวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล และการแปลผลการวิจัย.....	96
15 ข้อพิจารณาในการเขียนรายงาน.....	97
16 การสัมภาษณ์แบบอึเอฟอาร์ การค้นหาแบบแผนของคำตอบ การวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล การแปลผลการวิจัย และการเขียนรายงาน.....	98
17 ภาพอนาคตแจ้งดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563	129
18 ภาพอนาคตแจ้งร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563.....	136
19 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563.....	152

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การย้ายถิ่นของประชากรและของแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยทั่วไปการย้ายถิ่นฐานทำให้แรงงานข้ามชาติมีรายได้และสามารถส่งเงินรายได้กลับไปยังครอบครัวและประเทศภูมิลำเนา ช่วยสร้างประโยชน์สุขทางเศรษฐกิจด้วยการเข้าไปเติมเต็มในตำแหน่งงานว่าง ลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อและเพิ่มผลผลิตรายได้ ในทางกลับกันอาจทำให้เป็นภาระของประเทศปลายทางในการจัดสวัสดิการต่างๆ (Martin, 2007: v) ปัจจุบันมีแรงงานชาวลาวจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากปัญหาแรงงานข้ามชาติ หรือที่มักเรียกเป็นแรงงานต่างด้าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ปัญหาสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานเด็ก จึงจัดว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การเข้าใจสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานจากประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าใจสภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ในระดับโลก ประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องที่องค์การสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานระดับนานาชาติอื่นๆ ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก จำนวนผู้ย้ายถิ่นทั่วโลกที่อาศัยอยู่ในประเทศอื่นที่ไม่ใช่ภูมิลำเนาของตนมีสัดส่วนเท่ากับหนึ่งต่อสามสิบห้า (ILO, 2007b: 1) ใน พ.ศ. 2552 มีผู้โยกย้ายถิ่นฐานทั่วโลกจำนวนสองร้อยสิบล้านคนซึ่งส่งรายได้จำนวนสิบล้านล้านเหรียญสหรัฐกลับไปยังประเทศต้นทาง (International organization for migration [IOM]: 2010)

ในทวีปเอเชีย วิครามาการะ (Wickramakara, 2004: 1) กล่าวว่าส่วนใหญ่แรงงานข้ามชาติในเอเชียเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ไม่ได้รับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ถูกเอารัดเอาเปรียบเช่น การถูกแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศ การถูกบังคับให้ทำงาน การให้ทำงานเสมือนทาส การถูกให้ทำงาน

เพื่อخذใช้หนี้สินผูกพัน การถูกกักกัน การถูกจำกัดเสรีภาพ การขายอวัยวะ การไม่ได้รับการคุ้มครอง
 เสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเหล่านี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสถานภาพแรงงานข้าม
 ชาตินี้ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน การลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ โดยผู้หญิงและเด็กเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการ
 ถูกเอารัดเอาเปรียบมากกว่าแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ชาย นอกจากนี้ปัญหาแรงงานข้ามชาติยังเป็นเรื่องที่
 เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศต่างๆ ด้วย

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour
 Organization หรือที่เรียกย่อว่า ILO) คาดว่ามีชาวอินโดนีเซียจำนวนสี่ล้านคนที่ทำงานนอกประเทศ ใน
 จำนวนนี้เป็นผู้ที่ได้จดทะเบียนไว้กับทางราชการจำนวนหนึ่งล้านแปดแสนคน จำนวนเงินที่แรงงานที่ไป
 ทำงานต่างประเทศส่งกลับบ้านอาจสูงถึงห้าหมื่นห้าพันล้านเหรียญสหรัฐ ในประเทศมาเลเซียมีแรงงาน
 ข้ามชาติจำนวนหนึ่งล้านสี่แสนคนที่ได้จดทะเบียนกับทางราชการ โดยแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนกับ
 ทางราชการมีจำนวนมากกว่าสองถึงสี่เท่า (International Labour Organization [ILO], 2006: 4-5) ทั้งนี้ใน
 ประเทศสิงคโปร์มีแรงงานข้ามชาติคิดเป็นสัดส่วนสูงสุดในภูมิภาคเอเชีย (Migrant forum in Asia,
 2009)

สำหรับประเทศไทย มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ส่วน
 ใหญ่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติกล่าวว่ามีแรงงานจากสหภาพ
 พม่า สปป. ลาว และกัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนสองล้านสี่แสนคน (สำนักข่าวไทย, 18
 สิงหาคม 2553) ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 ระบุถึงแรงงานจากทั้งสาม
 ประเทศที่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการมีจำนวนเพียง 1,310,690 คน องค์การแรงงานระหว่างประเทศระบุ
 ว่าใน พ.ศ. 2547 มีชาวลาวจำนวน 181,614 คนที่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางการ
 ไทย ในจำนวนนี้เป็นผู้หญิงและเด็กมากกว่าหนึ่งแสนคน (ILO, 2008) ปัญหาแรงงานต่างด้าวทำให้
 ประเทศไทยต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อบริหารจัดการในประเด็นต่างๆ เช่นการกวาดล้าง จับกุม
 และส่งแรงงานที่ผิดกฎหมายกลับประเทศต้นทาง รวมทั้งการจัดการอาชญากรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหา
 ด้านความมั่นคงของชาติ การจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่เด็กที่เป็นลูกของแรงงานต่างด้าวซึ่งมีอยู่
 เป็นจำนวนมาก การจัดสวัสดิการด้านการสาธารณสุข การจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการกำหนด
 นโยบายในระยะยาวของประเทศไทยว่าจะจัดการอย่างไรกับลูกของแรงงานต่างด้าวที่เติบโตในประเทศไทย
 นอกจากนี้แล้วเรื่องของแรงงานต่างด้าวยังเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นอาชญากรรมต่อ
 มวลมนุษยชาติและเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในอนุภูมิภาคนี้

รายงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริการะบุว่าส่วนหนึ่งของแรงงาน
 ข้ามชาติทั้งผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กในประเทศไทยเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ถูกบังคับใช้แรงงานและถูก
 เอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง (U.S Department of State, 2010) ประเทศไทยมีบทบาทในการต่อต้าน
 การค้ามนุษย์และการปกป้องคุ้มครองแรงงานตลอดมา โดยใน พ.ศ. 2551 ประเทศไทยได้ประกาศใช้
 กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2551) นอกจากนี้ใน

พ.ศ. 2550 ประเทศไทยได้ลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานร่วมกับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (UNIAP, 2010: 1) ประเทศไทยยังได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 14 ของ ILO ว่าด้วยมาตรฐานแรงงานและได้ลงนามในมติว่าด้วยการปฏิบัติอย่างยุติธรรมต่อแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจโลกเมื่อ พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ประเทศไทยได้ลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติรวมทั้งการค้ำมนุษย์ในปี 2540 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาสำคัญของ ILO เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่นอนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานหรือการจ้างงาน อนุสัญญาฉบับที่ 143 ของ ILO ว่าด้วยแรงงานย้ายถิ่น (ข้อกำหนดเพิ่มเติม) และข้อเสนอฉบับที่ 151 ของ ILO ว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ และประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบรรณในอนุสัญญาว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิของแรงงานต่างด้าวและสมาชิกครอบครัว (Sciortino and Punpuing, 2552: 30-31) นอกจากนี้แล้วปัญหาการใช้แรงงานอพยพที่เป็นแรงงานเด็กก็เป็นเรื่องที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้วย

รายงานของ ILO โดยโครงการอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิงในเรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กระบุว่าใน พ.ศ. 2547 มีผู้หญิงและเด็กชาวลาวมากกว่าหนึ่งแสนคนที่ทำงานในประเทศไทยไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางการไทย นอกจากนี้ผลการสำรวจในสปป. ลาว พบว่ามากกว่าร้อยละ 20 ของแรงงานย้ายถิ่นชาวลาวจากสามจังหวัดต้นทางมีอายุน้อยกว่า 18 ปี และมากกว่าสองในสามเป็นเด็กผู้หญิงซึ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกกดขี่ทางเพศ ถูกบังคับใช้แรงงาน หรือเป็นคนรับใช้ในบ้าน (ILO, 2008) นอกจากนี้รายงานการโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติในประเทศไทย (Sciortino and Punpuing, 2552: xxii) ให้ความเห็นว่าประชากรย้ายถิ่นจากอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงเป็นกลุ่มเสี่ยงอันตรายมากที่สุด เพราะต้องทำงานในสภาพที่ยากลำบาก และถูกเอารัดเอาเปรียบ ดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่สกปรกและแออัด ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม เดินทางได้อย่างจำกัด ไม่มีสิทธิเท่ากับพลเมืองทั่วไป ต้องเสี่ยงต่อการถูกจับกุม และถูกส่งกลับประเทศ แต่กระนั้น สถานการณ์ที่เสียเปรียบและไร้เสถียรภาพในประเทศต้นทางได้กระตุ้นให้คนเหล่านี้โยกย้ายถิ่นฐานถาวร หรือมีเจตนาที่จะย้ายออกนอกประเทศอีกครั้งในอัตราสูง

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวยังเกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงของประเทศไทยด้วย โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีของไทย ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2552 ว่าการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ต้องยึดหลักการของการเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักกฎหมาย และอย่างไรก็ตามแม้จะมีปัญหาหลายประการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว แต่แรงงานต่างด้าวก็มีประโยชน์ต่อประเทศไทยด้วยเช่นกัน

ศาสตราจารย์ฟิลลิป มาร์ติน ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานให้ความเห็นว่าแรงงานต่างด้าวมียุทธูปการต่อประเทศไทย โดยกล่าวว่าใน พ.ศ. 2548 หากกลุ่มแรงงานต่างด้าวมีความสามารถในการผลิตเพียงครึ่งหนึ่งของแรงงานไทยก็จะมีส่วนร่วมเท่ากับร้อยละ 3.1 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ

แรงงานต่างด้าวมักเข้ามาทำงานที่คนไทยไม่ต้องการทำ เนื่องจากแรงงานไทยมีทางเลือกมากกว่าที่จะทำงานอื่นในสถานะที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังเติบโต ในเรื่องของการจัดการศึกษาแม้ว่าประเทศไทยต้องรับภาระมากขึ้นในการจัดการศึกษาแก่ลูกของแรงงานอพยพ แต่ถ้าประเทศไทยต้องการจะเพิ่มจำนวนประชากรและกำลังแรงงาน เด็กต่างด้าวที่ได้รับการศึกษาในประเทศไทยอาจเป็นกลุ่มคนต่างชาติที่ง่ายต่อการรวมเข้าเป็นประชากรและกำลังแรงงานมากที่สุด (Martin, 2007: 3)

นอกจากนั้นนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังมีผลต่อจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ ดังต่อไปนี้

นับตั้งแต่พ.ศ. 2535 ได้มีการดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเฉพาะแรงงานจากสหภาพพม่าในจังหวัดชายแดนสิบจังหวัดเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นมีการเพิ่มจังหวัดที่อนุญาตให้ทำงานและมีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวจาก สปป. ลาวและจากราชอาณาจักรกัมพูชาทำงานชั่วคราวได้ (Scortino & Punpuing, 2552: 78)

ก่อน พ.ศ. 2544 ยังไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง รัฐบาลไทยกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านโดยใช้มติคณะรัฐมนตรีและมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานดำเนินการนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นนโยบายระยะสั้นซึ่งไม่มีความชัดเจนเนื่องจากเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและการที่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ต่อมาใน พ.ศ. 2544 เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถจดทะเบียนได้ทุกจังหวัดในทุกประเภทกิจการ (กฤษฎา อาชนิจกุล และกุลภา วณะสาระ, 2552: 20) รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: 20) ต่อจากนั้นได้มีการลงนามบันทึกความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศไทยกับ สปป. ลาวใน พ.ศ. 2545 และกับสหภาพพม่าและราชอาณาจักรกัมพูชาใน พ.ศ. 2546 (Pracha Vasuprasat, 2008: 2)

ใน พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในแนวทางการแก้ไขแรงงานต่างด้าวทั้งระบบทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วตามระบบผ่อนผันและที่ยังลักลอบทำงาน โดยให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวและครอบครัวหรือผู้ติดตามจากสหภาพพม่า สปป. ลาวและราชอาณาจักรกัมพูชาและเพิ่มฐานข้อมูลในทะเบียนราษฎร ซึ่งทำให้มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนจำนวนทั้งสิ้น 1,284,920 คน ประกอบด้วยแรงงานจากสหภาพพม่า 921,492 คน จากสปป. ลาว 179,887 คน และจากราชอาณาจักรกัมพูชา 83,541 คน กำหนดให้มีการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้ว รวมทั้งกำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวให้ขอโควตาความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงโดยนายจ้างได้ขอจ้างแรงงานต่างด้าวจากทั้งสามประเทศจำนวน 1,598,752 คน ประเทศไทยได้เจรจากับประเทศต้น

ทางเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นระบบและมีมาตรฐานสากล ทั้งนี้ได้กำหนดให้ทำการต่อ วิชาและใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้ว (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: 21-22)

ต่อมาใน พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยการนำเข้าแรงงาน โดยถูกกฎหมายจำนวนสองแสนคนและให้จัดระบบแรงงานอพยพที่ลักลอบทำงานทั้งที่เขตจดทะเบียนและที่ลักลอบเข้ามาใหม่อีกสามแสนคน ใน พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวจากทั้งสามประเทศที่กล่าวมา และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ (Memorandum of understanding on employment cooperation) โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาให้อยู่ต่อในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะให้เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย จัดทำทะเบียนประวัติ (ทร. 38/1) บัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายและทำทะเบียนประวัติ (ทร. 38/1) แล้วจะต้องได้รับการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและมีสิทธิได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวสำหรับแรงงานลาว การพิสูจน์สัญชาติทำให้แรงงานต่างด้าวมีสถานะบุคคลเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายสามารถเดินทางข้ามเขตได้และสามารถอยู่ในประเทศได้อีกไม่เกิน 2 ปี (กรมการจัดหางาน, 2550: 21 -23)

เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่อยู่นอกระบบผ่อนผันตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 27 เมษายน 2552 และเพิ่มเติมรายละเอียดเรื่องกิจการจ้างงาน 19 กิจการ ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นงานลักษณะกรรมกร ประกอบด้วย

1. กิจการต่อเนื่องจากการเกษตร เช่น การแปรรูปพืชผลทางการเกษตร การรับซื้อพืชไร่ พืชสวน ลานมัน ลานตากข้าว โรงสีข้าว นาเกลือ ฯลฯ
2. กิจการต่อเนื่องปศุสัตว์ เช่น โรงฆ่าสัตว์ ซ้ำแหละเนื้อสัตว์ ฯลฯ
3. กิจการรีไซเคิล รับซื้อของเก่า คัดแยกขยะ คัดแยกของเก่า
4. กิจการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน เช่น โรงโม่หิน โรงแต่งหิน บ่อดิน บ่อทราย ฯลฯ
5. กิจการผลิต จำหน่ายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับโลหะ เช่น โรงกลึง โรงหล่อ โรงชุบ เชื่อมโลหะ หลอมรีด ชัดโลหะ ฯลฯ
6. กิจการผลิตจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม
7. กิจการผลิต จำหน่ายผลิตภัณฑ์จากดิน เช่น การทำอิฐ การผลิตเครื่องปั้นดินเผา เครื่องเคลือบ และเซรามิก ฯลฯ

8. กิจการผลิต จำหน่ายวัสดุก่อสร้าง
9. กิจการแปรรูปหิน
10. กิจการผลิต จำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องแต่งกาย สิ่งทอ เครื่องประดับ ชิ้นส่วน
รองเท้า
11. กิจการผลิต จำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ ของเล่นเด็ก
12. กิจการผลิต จำหน่ายผลิตภัณฑ์กระดาษ
13. กิจการผลิต จำหน่ายสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้า แบตเตอรี่ และยานยนต์
14. กิจการขนถ่ายสินค้าทางบก ทางน้ำ คลังสินค้า
15. กิจการค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอยในตลาดและร้านค้าทั่วไป
16. กิจการซ่อมรถ ล้างอัดฉีด
17. กิจการปั้มน้ำมัน แก๊ส เชื้อเพลิง
18. กิจการสถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม สถานพยาบาล
19. กิจการการให้บริการต่างๆ เช่น การซักอบรีด การบริการที่พัก ฯลฯ

เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากสหภาพพม่า จำนวน 1,076,110 คน จากสปป. ลาว จำนวน 110,406 คน และจากราชอาณาจักรกัมพูชา 124,174 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,310,690 คน ที่จดทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้นจำนวน 1,310,690 คนที่ได้แจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ โดยขยายเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยแรงงานต่างด้าวดังกล่าวต้องกรอกแบบการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 และเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามวันเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

การวิจัยครั้งนี้เลือกศึกษาแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานชาวลาวเป็นแรงงานที่นายจ้างไทยต้องการจ้างมากที่สุด ประเทศไทยและ สปป. ลาว เป็นประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีภาษาซึ่งสามารถสื่อสารเข้าใจภาษากันได้ง่าย และชาวลาวเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันกับประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมและศาสนาที่เหมือนกัน ทั้งสองประเทศมีชายแดนเชื่อมติดต่อกันยาว 1,760 กิโลเมตรโดยชายแดนส่วนหนึ่งมีแม่น้ำโขงเป็นพรมแดนธรรมชาติ การเดินทางเข้ามายังประเทศไทยจาก สปป. ลาวสามารถทำได้ง่ายเนื่องจากการมีพรมแดนระยะยาวติดต่อกัน นอกจากนี้การเลือกศึกษาแรงงานต่างด้าวชาวลาวเนื่องมาจากการมีความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวอย่างใกล้ชิดในด้านประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ การคมนาคมขนส่ง การเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน

การไปมาหาสู่กันและการย้ายถิ่นฐานของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณสองฝั่งแม่น้ำโขงเป็นเรื่องปกติ ก่อนยุคการตั้งอาณาจักรล้านนาและอาณาจักรล้านช้างผู้ปกครองเมืองต่างๆซึ่งปัจจุบันตั้งอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย อยู่ในเขตปกครองตนเองชนชาติไทสิบสองปันนาในประเทศจีน อยู่ในรัฐฉานของสหภาพพม่าและอยู่ใน สปป. ลาวเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติกัน ในยุคอาณานิคมและในยุคสงครามเย็นการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศมีข้อจำกัดเนื่องจากปัญหาความแตกต่างทางการเมือง ตัวอย่างของความสัมพันธ์อันใกล้ชิดนี้ได้แก่การที่ราชวงศ์เม็งรายแห่งอาณาจักรล้านนาเป็นเชื้อชาติลาว (ศรีสวัสดิ์ อ่องสกุล, 2546: 45-46) พระเจ้าไชยเชษฐาธิราชจากอาณาจักรล้านช้างได้มาเป็นเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ของอาณาจักรล้านนาและต่อมาได้กลับไปเป็นกษัตริย์ปกครองอาณาจักรล้านช้าง (อโนชา อิมเอบ, 2533: 19) ในสมัยปัจจุบันประมุขของประเทศไทยและประมุขของ สปป. ลาว ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือประธานประเทศแห่ง สปป. ลาวได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะพระราชอาคันตุกะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถใน พ.ศ. 2552 มีการดำเนินงานโครงการตามพระราชดำริและโครงการของมูลนิธิชัยพัฒนาหลายโครงการใน สปป. ลาว

ในด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยเป็นประเทศที่เข้าไปลงทุนสูงสุดอันดับหนึ่งใน สปป. ลาว สาขารัฐกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมากที่สุดคือการลงทุนด้านเหมืองแร่ ด้านบริการ ด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้า ด้านการเกษตร อุตสาหกรรมหัตถกรรมและธนาคาร (ข่าวสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตประจำกรุงเวียงจันทน์, 7 ตุลาคม 2552) ในด้านการค้า ประเทศไทยเป็นประเทศคู่ค้าอันดับหนึ่งของ สปป. ลาว โดยกระทรวงการต่างประเทศระบุว่าประเทศไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ากับ สปป. ลาวมาตลอด ใน พ.ศ. 2552 ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้าจำนวน 38,908.3 ล้านบาท ส่งสินค้าไปยัง สปป. ลาวจำนวน 54,816.0 ล้านบาทและนำเข้าสินค้าจำนวน 155,907.3 ล้านบาทในด้านท่องเที่ยว สปป. ลาวเป็นแหล่งท่องเที่ยวอันดับหนึ่งในกลุ่มประเทศอาเซียนที่คนไทยนิยมและคนไทยเป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติอันดับหนึ่งที่เข้าไปท่องเที่ยวใน สปป. ลาว ในด้านไฟฟ้าและพลังงานได้มีข้อตกลงว่าด้วยการเข้าไปลงทุนและการรับซื้อไฟฟ้าจาก สปป. ลาว (กระทรวงการต่างประเทศ, 2553)

ในด้านการคมนาคมขนส่ง ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศที่กล่าวถึงข้างต้น ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือเพื่ออำนวยความสะดวกในการไปมาหาสู่กันและเพื่อปรับเปลี่ยนให้ สปป. ลาวจากประเทศที่ไม่มีชายแดนติดทะเลเป็นประเทศที่เป็นจุดเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคโดยมีมูลค่าประมาณ 6,681 ล้านบาท ได้แก่การสร้างถนน โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงและเส้นทางเดินรถไฟ การปรับปรุงสนามบิน การก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่สี่ที่จังหวัดเชียงราย โครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภาคลุ่มน้ำโขงที่สำคัญได้แก่โครงการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เชื่อมโยงทะเลจีนใต้ในมหาสมุทรแปซิฟิกกับทะเลอันดามันโดยสร้างถนนจากสหภาพพม่าผ่านประเทศไทยเชื่อมต่อกับแขวงสะหวันนะ

เขต กับแขวงแคนสะหวันในสปป. ลาว จนถึงเมืองดานังในประเทศเวียดนาม และแผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ปรับปรุงเส้นทางคมนาคมจากมณฑลยูนนานในประเทศจีนผ่านสปป. ลาวมาจรดกรุงเทพมหานคร

จากที่กล่าวมาประเทศไทยและ สปป. ลาวมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านภาษาชาติพันธุ์ วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ การพัฒนาการคมนาคมขนส่งที่เกิดขึ้นอย่างมากมายจะทำให้การไปมาหาสู่กันของชาวไทยและชาวลาวเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว รวมทั้งมีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานมายังประเทศไทยด้วย แม้ว่าสัดส่วนแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานต่างด้าวจากสหภาพพม่า คิดคิดเป็นจำนวนร้อยละ 12 ของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่ทำงานในประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวมีความสำคัญต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชาและจากสหภาพพม่าเป็นอย่างมากเนื่องจากนโยบายที่คล้ายคลึงกันในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากทั้งสามประเทศ ปัญหาความยากจนและต้องการรายได้รวมทั้งความสัมพันธ์อันใกล้ชิดของผู้คนในทั้งสองประเทศทำให้แนวโน้มของการอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยยังคงดำเนินต่อไป

จากข้อมูลรายงานการพัฒนามนุษย์ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ระบุว่าประเทศไทยเป็นมีอันดับการพัฒนามนุษย์อยู่ในอันดับ 92 ในขณะที่ สปป. ลาวมีอันดับการพัฒนามนุษย์อยู่ในอันดับ 122 จาก 169 ประเทศ (UNDP, 2010) ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับกลาง ในขณะที่ สปป. ลาวถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่สุด ความแตกต่างที่กล่าวมานี้เป็นปัจจัยที่ทำให้แนวโน้มการอพยพแรงงานมายังประเทศไทยยังน่าจะคงมีต่อไปในอนาคต ซึ่งหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวไม่มีความเข้าใจสถานการณ์ที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน หรือไม่เข้าใจแนวโน้มของสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวและไม่เห็นภาพอนาคตว่าควรเตรียมการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ต่อนายจ้างและต่อแรงงานต่างด้าวชาวลาวเองก็จะไม่สามารถกำหนดนโยบาย กฎหมายและองค์การบริหารจัดการในปัจจุบันที่เหมาะสมได้

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้เทคนิคการวิจัยอนาคตแบบ Ethnographic Futures Research (อีเอฟอาร์) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยศาสตราจารย์เกียรติคุณโรเบิร์ต บี. เท็กซ์เตอร์ (Professor Emeritus Robert B. Textor) มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ พ.ศ. 2519 และได้มีการพัฒนาตลอดระยะเวลาอันยาวนานกว่าสามสิบปี ได้มีการนำเทคนิคนี้มาทำการศึกษาในประเทศไทยจำนวนสี่เรื่อง โดยเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนาเป็นเทคนิคที่พัฒนามาจากระเบียบวิธีวิจัยทางมานุษยวิทยาที่เรียกว่าการวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณนา (Ethnographic research หรือ ethnography) นักวิจัยอนาคตเชิงวัฒนธรรม (Cultural futures researcher) ใช้เทคนิค อนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนา เพื่อสร้างมโนภาพแห่งอนาคตหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าภาพอนาคต (Scenario) ที่เป็นทางเลือกสามภาพคือมโนภาพแห่งอนาคตแง่ดีหรือภาพอนาคตแง่บวก (Optimistic scenario) มโนภาพแห่งอนาคตแง่ร้ายหรือภาพอนาคต

แง่ร้าย ซึ่งเป็นภาพอนาคตในแง่ลบ (Pessimistic scenario) และมโนภาพแห่งอนาคตในแง่ที่เป็นไปได้มากที่สุดหรือภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด (Most-probable scenario) (ลิปปนนท์ เกตุทัต, 2534: 151-153)

เนื่องจากสิ่งที่เกิดขึ้นในวันนี้คืออนาคตของอดีตในวันก่อน สิ่งที่เกิดขึ้นในวันพรุ่งนี้จะกลายเป็นอดีตของวันต่อไป ดังนั้นศาสตราจารย์เท็กซ์เตอร์จึงมีความเห็นว่าความเป็นจริงของอนาคตเป็นสิ่งไม่มีจริงในอนาคต เทคนิคการวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณา ไม่ได้พยายามที่จะศึกษาถึงความเป็นจริงในอนาคตเนื่องจากเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่การวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณาเป็นเทคนิคการวิจัยที่พยายามอธิบาย วิเคราะห์ และตีความภาพลักษณ์ในเวลาปัจจุบันที่กลุ่มคนมีต่อสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นได้หรืออาจจะเกิดขึ้นต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รวมทั้งในสิ่งที่พวกเขาอยากให้เกิดขึ้นด้วย ขั้นตอนการวิจัยที่สำคัญประกอบด้วย การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูล การสังเคราะห์ข้อมูล และการเขียนภาพอนาคต

การใช้เทคนิคการวิจัยอนาคตในการวิจัยครั้งนี้ ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างล้วนมีเหตุและปัจจัยเชื่อมโยงส่งผลต่อกันและกัน สิ่งที่เกิดในอนาคตจึงเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สิ่งที่เกิดในปัจจุบันล้วนแต่เป็นผลลัพธ์จากสิ่งที่กระทำในอดีต ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตจึงเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำในปัจจุบัน อนาคตถูกกำหนดโดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน ลิปปนนท์ เกตุทัตกล่าวว่า “ไม่ว่าด้วยศาสตร์ใดหรือด้วยวิธีการใด อนาคตไม่ใช่เพียงพรุ่งนี้หรือเรื่องข้างหน้าเท่านั้น แต่อนาคตเริ่มต้นตั้งแต่วันนี้” (เสรี พงศ์พิศ, 2549: หน้าปก) เท็กซ์เตอร์เห็นว่าในการมีส่วนในการพัฒนาประเทศนั้น แต่ละคนจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการกำหนดวิสัยทัศน์ก่อนว่าต้องการให้ประเทศก้าวไปในทิศทางใด ต้องทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดเป็นจริงได้และต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดผลเป็นจริงได้ (Textor, 2008: 2) ดังนั้น การจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในอนาคตภายหน้าจะเป็นอย่างไรจึงขึ้นอยู่กับมโนภาพแห่งอนาคต หรือที่เรียกในการวิจัยครั้งนี้ว่าภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในปัจจุบัน

ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ใช้ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push and pull factors theory) ซึ่งลี (Lee, 1966) แห่งมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนียได้พัฒนาขึ้นจาก Laws of Migration (1889) ของราเวนสไตน์ (Ravenstein) โดยลีให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายในซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันมากขึ้น และได้อธิบายถึงผลของตัวแปรสอดแทรกเช่นระยะทางไกลหรือใกล้ ข้อจำกัดทางกายภาพและทางการเมือง และการมีผู้ที่ต้องการให้การดูแลซึ่งมีผลต่อการโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งปัจจัยในด้าน อายุ เพศ ระดับชั้นทางสังคม และปัจจัยส่วนบุคคลเช่นระดับการศึกษา ความรู้เกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ใหม่ ความสัมพันธ์ในครอบครัว และปัจจัยอื่นๆที่มีผลต่อการตัดสินใจในการโยกย้ายถิ่นฐาน ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดในการโยกย้ายถิ่นฐานมีดังนี้

ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดโยกย้ายถิ่นฐาน (Push factors) ได้แก่การไม่มีงานทำ การขาดโอกาส สภาพที่ล้าหลังไม่พัฒนา ความแห้งแล้งหรือสภาพที่เป็นทะเลทราย การไม่สงบสุขทางการเมือง

และการกลัวการถูกลงโทษ การขาดบริการทางการแพทย์ การสูญเสียทรัพย์สินสมบัติ ภัยธรรมชาติ การถูกขู่ ภัยคุกคาม การขาดเสรีภาพทางการเมืองและทางศาสนา ปัญหามลพิษ สภาพบ้านที่อยู่อาศัยที่ไม่ดี ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินและสิทธิในเรื่องที่ทำกิน การถูกเลือกปฏิบัติ การขาดโอกาสในการแต่งงานเป็นต้น ในด้านปัจจัยดึงดูด (Pull factors) ได้แก่การมีโอกาสมุ่งงานทำ การมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่า เสรีภาพทางการเมืองและทางศาสนา การมีโอกาสด้านการศึกษา บริการทางการแพทย์ที่ดีกว่า สภาพอากาศที่ดี การมีความมั่นคงปลอดภัย ความสัมพันธ์ในครอบครัว สังคมอุตสาหกรรม และการมีโอกาสด้านการแต่งงานเป็นต้น

การกำหนดเวลาในอนาคตในการสร้างภาพอนาคตในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดเวลาสิบปีนับจากวันทำการวิจัยเนื่องจาก พ.ศ. 2563 หรือ ค.ศ. 2020 ซึ่งเป็นปีที่ สปป. ลาวกำหนดเป้าหมายว่าจะหลุดพ้นจากสถานภาพการเป็นประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุด (Least developed country) และเป็นปีมีความสำคัญเนื่องจากเป็นปีที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 อันน่าจะนำมาซึ่งผลกระทบที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดที่มีต่อการเคลื่อนย้ายและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัย ยังไม่พบการศึกษาภาพอนาคตของการจัดการบริหารแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย มีแต่รายงานการโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติ พ.ศ. 2552 โดย Sciortino and Punpuing (2552: 142) ซึ่งได้กล่าวถึงภาพอนาคตเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายมายังประเทศไทยว่า トラบใดที่โครงสร้างของการโยกย้ายถิ่นฐานเข้าและออกจากประเทศไทยยังเหมือนเดิม แรงงานทักษะต่ำจากเขตเศรษฐกิจที่อ่อนแอที่สุดในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงจะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยซึ่งยังต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง ถ้าความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจของประเทศยังดำเนินต่อไปก็อาจผลักดันให้คนไทยในจังหวัดที่ยากจนกว่าต้องโยกย้ายถิ่นฐาน และทำให้ประเทศไทยยังต้องพึ่งพิงแรงงานทักษะต่ำจากอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงมากขึ้น ความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศไทยอาจไม่จูงใจผู้ย้ายถิ่นจาก สปป. ลาวและกัมพูชาให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย จากภาพอนาคตที่วาดขึ้นนี้ จึงทำให้มีความจำเป็นมากขึ้นที่จะรับฟังเสียงเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายที่ยั่งยืนสมบูรณแบบเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ปรับปรุงมาจากกรอบแนวคิดการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างสมบูรณแบบขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (Model for comprehensive migration management, IOM International Organization for Migration, 2010) ตามกรอบแนวคิดนี้ การจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานมีองค์ประกอบสำคัญสามประการที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ ต้องให้

ความสำคัญได้แก่นโยบาย (Policy) กฎหมาย (Legislation) และองค์กรเพื่อการบริหารจัดการ (Administrative organization) องค์ประกอบทั้งสามประการเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดหลักการ ทิศทาง และการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานในสี่เรื่องได้แก่การโยกย้ายถิ่นฐานกับการพัฒนา (Migration and development) การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐาน (Facilitating migration) การจัดระเบียบเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน (Regulating migration) และการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานแบบถูกบังคับ (Forced migration) นอกจากนี้ยังมีประเด็น และกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน (Cross-cutting issues) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานที่กล่าวมาในสี่เรื่องที่กำลังกล่าวมาอีกด้วย

การบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานทั้งสี่ประการมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้ (International organization for migration, 2010)

1. การโยกย้ายถิ่นฐานกับการพัฒนา มีเป้าหมายเพื่อช่วยเพิ่มศักยภาพของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งในระดับบุคคลและสังคม
2. การบริหารจัดการเพื่อเอื้อต่อการโยกย้ายถิ่นฐาน มีเป้าหมายเพื่อการปกป้องและช่วยให้ การเคลื่อนย้ายของแรงงาน นักวิชาชีพ นักเรียนนักศึกษา ผู้ฝึกหัดงาน ครอบครัว นักท่องเที่ยว รวมทั้ง ประชาชนกลุ่มอื่นๆ ให้สามารถเดินทางจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งได้อย่างสะดวกปลอดภัย และถูกต้องตามกฎหมาย
3. การจัดระเบียบการโยกย้ายถิ่นฐาน มีเป้าหมายเพื่อช่วยให้รัฐบาลและสังคมรับทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นฐานในการเข้ามาทำงานในประเทศปลายทาง และเพื่อให้สามารถ กำหนดมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้เกิดการลักลอบเดินทางเข้าเมือง เพื่อให้ผู้อพยพ โยกย้ายถิ่นฐานสามารถเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้การอพยพ โยกย้ายถิ่นฐานเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง แทนการลักลอบเข้าเมือง
4. การบริหารจัดการผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกบังคับ (Forced migration) มีเป้าหมายเพื่อช่วยผู้ โยกย้ายถิ่นฐานให้สามารถออกจากสภาพการณ์ที่เป็นอันตรายจากสถานการณ์ฉุกเฉิน และสามารถ เดินทางกลับถิ่นอาศัยอย่างปลอดภัยในภายหลัง

สำหรับประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน (Cross-cutting issues) เป็นเรื่องที่ เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเรื่องต่างๆที่กำลังกล่าวมาข้างต้น เนื่องจากการ บริหารจัดการผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ยกตัวอย่างเช่นความร่วมมือทางวิชาการและ การสร้างเสริมศักยภาพของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง การจัดการเรื่องสุขภาพอนามัยของผู้โยกย้ายถิ่น ฐาน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สังคมและการให้การศึกษาแก่สังคม มิติเรื่องบทบาทหญิง-ชาย การ รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและการส่งคืนสู่สังคม สิทธิผู้โยกย้ายถิ่นฐานและกฎหมายสากล การเก็บ รวบรวมข้อมูลและการศึกษาวิจัย และความร่วมมือระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ เป็นต้น

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ปรับปรุงกรอบแนวคิดการวิจัยจากกรอบแนวคิดการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างสมบูรณ์แบบ โดยจำกัดกรอบแนวคิดเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการผู้โยกย้ายถิ่นฐานประเภทอื่น ตัวอย่างเช่น ผู้ลี้ภัยและผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งรัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งอาศัยอยู่ในค่ายกักกันผู้หลบหนีเข้าเมืองและผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นนักศึกษา (ดังภาพที่ 1)

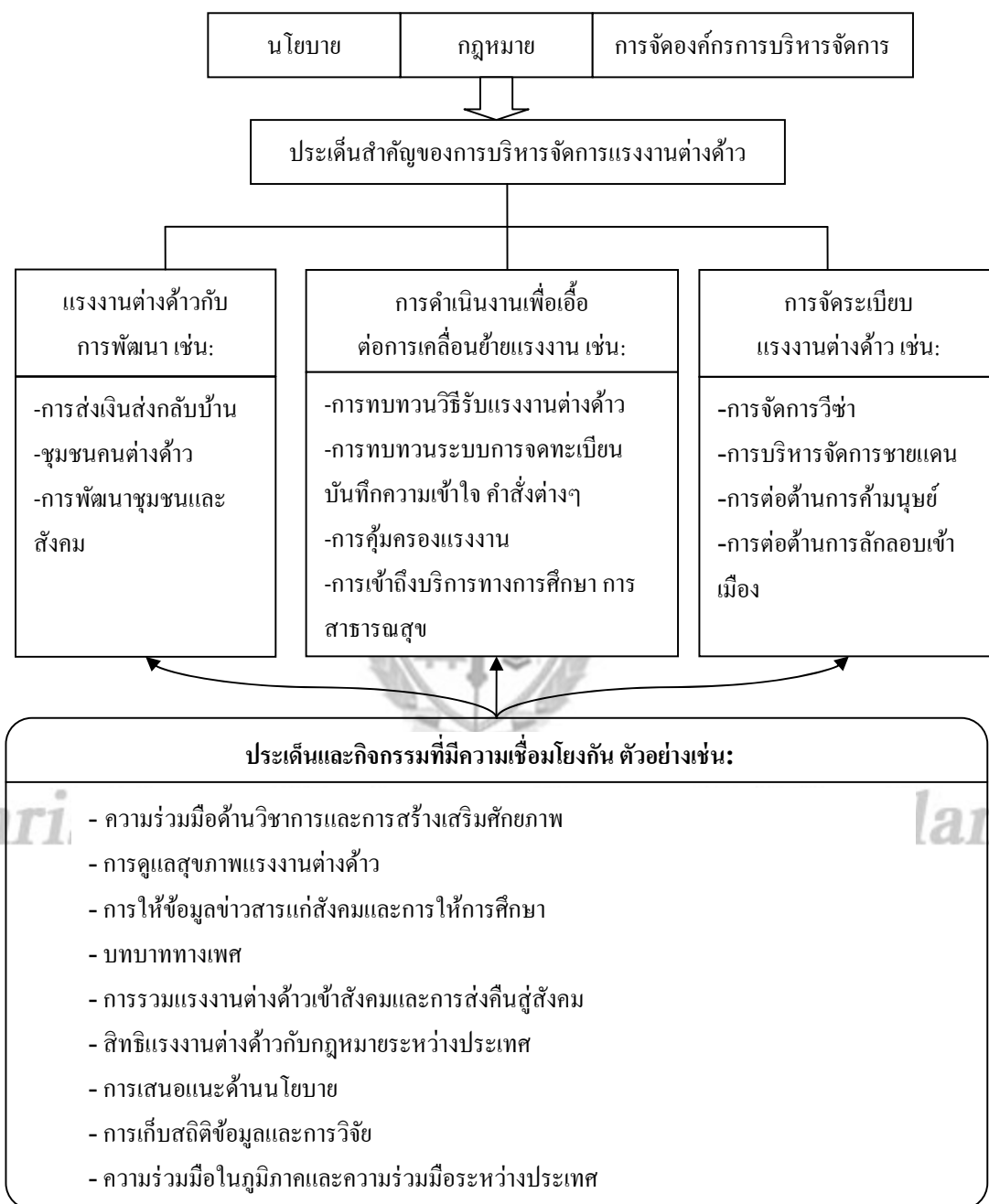
ตามกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ การจัดการแรงงานต่างด้าวมุ่งประกอบสำคัญได้แก่นโยบาย (Policy) กฎหมาย (Legislation) และการจัดองค์กรเพื่อการบริหารจัดการ (Administrative organization) องค์ประกอบทั้งสามประการเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดหลักการ ทิศทาง และการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยในสามเรื่องกับประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน (Cross-cutting issues) ได้แก่

1. แรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา ได้แก่ การเพิ่มศักยภาพของแรงงานต่างด้าวทั้งในระดับบุคคลและสังคม ตัวอย่างเช่น การจัดการเพื่อเอื้อให้การส่งเงินกลับบ้านเป็นไปอย่างสะดวกและปลอดภัย การทำงานกับชุมชนแรงงานต่างด้าว การพัฒนาชุมชนและสังคม เป็นต้น

2. การบริหารจัดการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน ได้แก่ การปกป้องและทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างสะดวกปลอดภัย มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมาย

3. การจัดระเบียบที่เกี่ยวข้องแรงงานต่างด้าว ได้แก่ การช่วยให้รัฐบาลและสังคมรับทราบข้อมูลเกี่ยวข้องกับผู้ที่ต้องการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศ และเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้เกิดการลักลอบเดินทางเข้าเมืองเพื่อให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการ แทนการลักลอบเข้าเมือง

สำหรับประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเรื่องต่างๆ ตัวอย่างเช่น ประเด็นทั่วไปเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการและการสร้างเสริมศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การพิทักษ์ปกป้องสิทธิแรงงานต่างด้าว การสนับสนุนให้มีการใช้กฎหมายนานาชาติ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการศึกษาวิจัย ความร่วมมือระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สังคม และการให้การศึกษากับสังคม การจัดการเรื่องสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าว มิติเรื่องบทบาทหญิง-ชาย และการรวมแรงงานต่างด้าวเข้าสังคมและการส่งคืนสู่สังคม เป็นต้น



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของวิจัย

(ที่มา: ปรับปรุงจากกรอบแนวคิดการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างสมบูรณ์แบบขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International organization for migration, 2010)

คำถามการวิจัย

1. สถานการณ์ของแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร
2. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวที่มีต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน และต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม และวัฒนธรรมในประเทศไทยเป็นอย่างไร
3. ภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ของแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวที่มีต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน และต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม และวัฒนธรรมในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

Christian University of Thailand

ข้อตกลงเบื้องต้น

เท็กซ์เตอร์กล่าวว่าในการวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณาและในการกล่าวถึงอนาคต จำเป็นต้องมีข้อตกลงเบื้องต้น (Cited in Sippanondha Ketudat, 1992: XLV) ข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

1. ใน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยและ สปป. ลาวจะมีรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
2. ใน พ.ศ. 2563 ยังมีประชาชนชาวลาวจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยความสมัครใจ
3. มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากประเทศไทยในอนาคตอย่างต่อเนื่อง โดยสาเหตุหนึ่งเกิดจากการที่แรงงานต่างด้าวชาวลาวส่วนใหญ่ทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายใน พ.ศ. 2553

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ในเรื่องนโยบาย กฎหมาย และการจัดองค์กรบริหารจัดการ

2. ประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ครอบคลุมเรื่องแรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน

3. ประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียหลักที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว โดยเป็นผู้บริหารจัดการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากหน่วยงานที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) พนักงานของรัฐชาวลาว องค์การระหว่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียหลักอื่น ได้แก่ นักวิจัย องค์กรพัฒนาเอกชน และบริษัทจัดหาแรงงาน รวมจำนวนยี่สิบห้าคน

ข้อจำกัดของการวิจัย

ข้อจำกัดของการวิจัยครั้งนี้ได้แก่การที่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยที่เป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง ไม่ใช่เป็นผู้ที่บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวทั้งหมด ข้อจำกัดประการที่สองคือการที่ไม่ได้เก็บข้อมูลจากแรงงานต่างด้าวชาวลาวโดยตรง สาเหตุเนื่องจากการวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์ วรรณนาเป็นการสร้างภาพอนาคตซึ่งมีความซับซ้อนและครอบคลุมปรากฏการณ์มากกว่าจินตคติ (Projection) หรือการพยากรณ์ (Forecast) ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องสร้างภาพอนาคตของระบบสังคม วัฒนธรรมทั้งระบบ มิใช่กล่าวถึงปรากฏการณ์ที่มีขอบเขตแคบๆ เกี่ยวกับสถาบันชุมชนหรือองค์การหนึ่งๆ เท่านั้น (สปีปนนท์ เกตุทัต, 2534: 119) ผู้วิจัยได้ทดลองสัมภาษณ์แรงงานต่างด้าวชาวลาวแล้วและพบข้อจำกัดของแรงงานชาวลาวในการสร้างภาพอนาคต ผู้วิจัยจึงมีความเห็นสอดคล้องกับคำแนะนำของเท็กซ์เตอร์ว่าไม่ควรเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แรงงานต่างด้าวชาวลาวในการวิจัยครั้งนี้ ข้อจำกัดประการสุดท้ายคือการที่การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงจิตพิสัย จึงไม่สามารถกำหนดระดับของความเป็นไปได้ของภาพอนาคตอย่างชัดเจนได้

นิยามศัพท์

1. แรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย หมายถึงผู้โยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติจาก สปป.ลาวเพื่อทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้เพื่อประสงค์ค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นในประเทศไทยทั้งที่เป็นการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างถูกและผิดกฎหมาย

2. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว หมายถึงนโยบาย กฎหมายและระเบียบปฏิบัติและการจัดองค์กรที่มีผลต่อกระบวนการ ขั้นตอนและการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวชาวลาว เพื่อจัดระเบียบให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการแทนการลักลอบเข้าเมือง เพื่อเอื้อต่อการ

เคลื่อนย้ายแรงงานโดยการปกป้องและทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างสะดวกปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และเพื่อเพิ่มศักยภาพของแรงงานต่างด้าวทั้งในระดับบุคคลและสังคม

3. ภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว หมายถึงมโนภาพแห่งอนาคต (Scenario) ในด้านบวกหรือในแง่ดี ในด้านลบหรือในแง่ร้ายและในแง่ที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 โดยภาพอนาคตเป็นประวัติศาสตร์แห่งอนาคตที่จินตนาการขึ้น (Imagined “future history”) ซึ่งสามารถจะเกิดขึ้นได้ (Could be) หรืออาจจะเกิดขึ้น (Might be) หรือมีความเป็นไปได้มากที่สุดที่จะเกิดขึ้นได้ (Most likely to be) รวมถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2563

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เชิงวิชาการ ได้พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจาก สปป.ลาวโดยใช้หลักวิชาการในการสร้างภาพอนาคตอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการต่อยอดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ และในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค

2. เชิงนโยบาย ทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยทั้งในปัจจุบันและในอนาคต อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย การปรับปรุงกฎหมาย คำสั่งและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงการจัดองค์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีจำนวนประมาณสองล้านคน

3. เชิงการบริหารจัดการ ทำให้เกิดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยซึ่งจะนำไปสู่การจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างยั่งยืนและสมบูรณ์แบบ ทำให้เกิดการพัฒนาแรงงานต่างด้าวและชุมชนของต่างด้าว ทำให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเอื้อต่อการอพยพแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ทำให้การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองปกป้องมิให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปเนื่องจากการถูกบังคับหรือเป็นการค้ามนุษย์ รวมทั้งเกิดการปรับปรุงการบริหารจัดการในเรื่องอื่นๆ เช่น ความร่วมมือด้านวิชาการการสร้างเสริมศักยภาพ การบริหารจัดการด้านสุขภาพอนามัย การให้ข้อมูลข่าวสารแก่สังคม การให้การศึกษา การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว บทบาททางเพศ การรวมสมาชิกครอบครัวของผู้ย้ายถิ่น การเสนอแนะด้านนโยบาย การเก็บข้อมูลและการวิจัย และความร่วมมือในภูมิภาคและความร่วมมือระหว่างประเทศ

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทบทวนทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยมีหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ
2. แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
3. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย
4. สปป. ลาวกับแนวโน้มการพัฒนาประเทศ
5. สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย
6. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาว

1. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ

ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติมีหลายทฤษฎี การทบทวนวรรณกรรมจะกล่าวถึงทฤษฎีที่มีความสำคัญบางทฤษฎีดังต่อไปนี้

- 1.1 ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push and pull theory)
- 1.2 กฎของการย้ายถิ่น (Laws of migration)
- 1.3 โมเดลเศรษฐกิจแบบคู่ของการพัฒนา (Dual economy model of development)
- 1.4 แนวคิดการฟื้นฟูความสมดุล (Equilibrium recovering approaches)
- 1.5 ทฤษฎีการจัดระเบียบแรงงาน (Regulation of labour)
- 1.6 แนวคิดยุทธศาสตร์การปรับตัวของครอบครัว (Concept of family adaptive strategies)
- 1.7 ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push and pull factors theory)

1.1 ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push and pull factors theory)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ใช้อ้างอิงอย่างแพร่หลายที่สุดและผู้วิจัยใช้ทฤษฎีนี้เป็นกรอบอ้างอิงในการวิจัยครั้งนี้ ลี (Lee, 1966) แห่งมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาทฤษฎีนี้ขึ้นจากกฎของการย้ายถิ่น (Laws of migration) ของ ราเวนสไตน์ (Ravenstein) โดยอธิบายถึงปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่น ขนาดของการย้ายถิ่น และสมมุติฐานเกี่ยวกับการเกิดกระแสการย้ายถิ่นและกระแสการย้อนกลับ

1.1.1 ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น

ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นมีสองประเภทได้แก่ปัจจัยผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น (Push factors) ซึ่งเป็นปัจจัยภายในและเป็นสิ่งที่ไม่น่าปรารถนา และปัจจัยดึงดูด (Pull factors) ซึ่งเป็นสิ่งที่ปรารถนาและทำให้เกิดการย้ายถิ่นไปสู่ที่ใหม่ (Lee, 1966: 47-57) ลีให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายในซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันมากขึ้น และอธิบายถึงผลของตัวแปรสอดแทรกเช่นระยะทางใกล้หรือไกล ข้อจำกัดทางกายภาพและทางการเมืองซึ่งมีผลต่อการย้ายถิ่นและปัจจัยส่วนบุคคลเช่นระดับการศึกษา ความรู้เกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ใหม่ ความสัมพันธ์ในครอบครัวและปัจจัยอื่นๆที่มีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่น

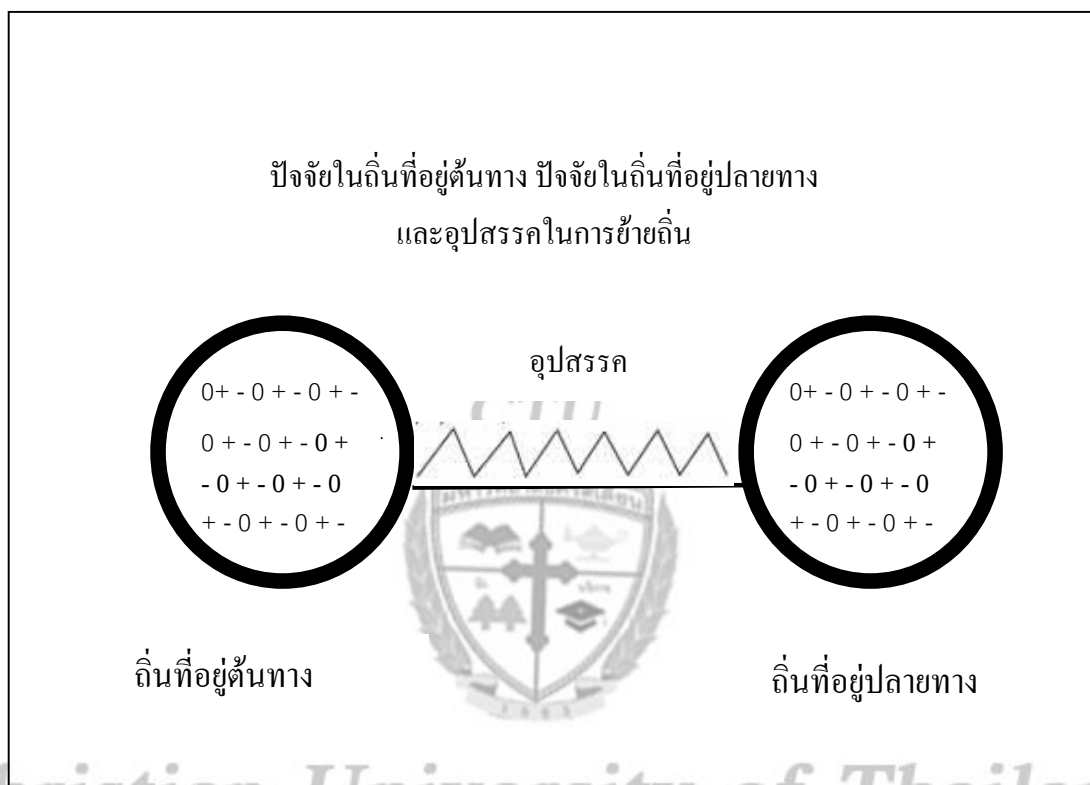
ปัจจัยผลักดัน		ปัจจัยดึงดูด
ไม่มีงานทำ	➡	มีโอกาสในการมีงานทำ
ขาดบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก	➡	มีบริการที่ดีกว่า
ขาดความปลอดภัยและความมั่นคง	➡	มีบรรยากาศของความปลอดภัยมากกว่า
มีความกังวลเกี่ยวกับอาชญากรรมสูง	➡	อาชญากรรมน้อยกว่า
ผลิตผลทางการเกษตรไม่ได้ผล	➡	แผ่นดินอุดมสมบูรณ์
ภัยแล้ง	➡	มีอาหารเพียงพอ
น้ำท่วม	➡	เสี่ยงภัยธรรมชาติน้อยกว่า
ความยากจน	➡	มีความอุดมสมบูรณ์และมั่งคั่งมากกว่า
สงคราม	➡	มีความมั่นคงทางการเมือง
	➡	บรรยากาศสูงใจมากกว่า
	➡	ความสนใจจากคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

แผนภาพที่ 2 ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดในการย้ายถิ่น

1.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่น

ลี (1966: 48) กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นประกอบด้วย 1) ปัจจัยในถิ่นที่อยู่ต้นทาง 2) ปัจจัยในถิ่นที่อยู่ปลายทาง 3) อุปสรรคในการย้ายถิ่น และ 4) ปัจจัยส่วนบุคคล โดยในปัจจัยแต่ละประเภท ประกอบด้วยปัจจัยที่ดึงดูดให้อยู่ในถิ่นที่อยู่ต้นทางและปัจจัยที่ผลักดันให้ย้ายออก แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัจจัยอื่นๆ ซึ่งไม่มีผลต่อการตัดสินใจและเป็นเรื่องของความแตกต่างส่วน

บุคคลด้วย แทนสัญลักษณ์ปัจจัยเหล่านี้ด้วยเครื่องหมาย +, - และ 0 ตามลำดับ และระบุว่าทางเลือกว่าตัวแปรใดเป็นบวกหรือลบหรือไม่มีผลต่อการตัดสินใจเป็นสิ่งที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล



แผนภาพที่ 3 ปัจจัยในถิ่นที่อยู่ต้นทาง ปัจจัยในถิ่นที่อยู่ปลายทางและอุปสรรคในการย้ายถิ่น (ที่มา Lee.

Journal of Demography, 1966: 50)

ลี (Lee, 1966: 48) อธิบายว่าปัจจัยเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ปลายทางแตกต่างจากปัจจัยเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ต้นทาง เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นฐานจะมีความคุ้นเคยและเข้าใจสภาพการณ์เกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ต้นทาง ในขณะที่การรับรู้เกี่ยวกับถิ่นที่เป็นจุดหมายปลายทาง ว่าสิ่งใดเป็นตัวแปรบวกหรือสิ่งใดเป็นตัวแปรลบนั้น ยังคงเป็นภาพที่ไม่ชัดเจนเนื่องจากการที่ยังไม่มีประสบการณ์ตรง นอกจากนี้แล้วประสบการณ์ในถิ่นที่อยู่เดิมเป็นประสบการณ์ช่วงชีวิตในวัยเยาว์ ซึ่งเป็นช่วงชีวิตที่ผู้คนยังไม่มีภาระความรับผิดชอบจึงอาจมีผลทำให้ไม่รับทราบสภาพการณ์ในด้านลบเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่เดิม

ลี (1966: 52-57) อธิบายว่าแม้การตัดสินใจในการย้ายถิ่นอาจขึ้นกับการเปรียบเทียบข้อมูลด้านบวกและด้านลบของถิ่นที่อยู่เดิมและของถิ่นที่หมายปลายทางใหม่ แต่ในความเป็นจริงแล้วนอกจากสองประการนี้แล้วยังมีปัจจัยอื่นที่มีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นเข้ามาสอดแทรกอยู่เสมอ ได้แก่ อุปสรรค (Intervening factors) และปัจจัยส่วนบุคคล (Personal factors) ยกตัวอย่างเช่น ช่วงอายุ หรือช่วงจังหวะชีวิต บุคลิกภาพ ระดับสติปัญญา การศึกษาเป็นต้น โดยลีมีความเห็นว่าการตัดสินใจว่าจะย้ายถิ่นฐานหรือไม่เป็นเรื่องที่ไม่อาจชี้ชัดด้วยความมีเหตุผล หากแต่เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและขึ้นกับปัจจัยที่หลากหลาย ในบางกรณีการตัดสินใจเป็นการตัดสินใจโดยผู้อื่น แต่เมื่อมองในภาพรวม

แล้ว การตัดสินใจย้ายถิ่นฐานเกี่ยวข้องกับปัจจัยในถิ่นที่อยู่เดิม ปัจจัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ อุปสรรคที่เข้ามา สอดแทรกการตัดสินใจและปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งทั้งสิ้นที่กล่าวมานำมาซึ่งสมมุติฐานในเรื่องของขนาดของการย้ายถิ่น การเกิดกระแสการย้ายถิ่นและกระแสการย้อนกลับและลักษณะของผู้ย้ายถิ่นฐานดังต่อไปนี้

1.1.3 ขนาดของการย้ายถิ่น คืออธิบายว่าขนาดของการย้ายถิ่นขึ้นกับตัวแปรหลายประการ (Lee, 1966: 53) ได้แก่

1.1.3.1 ขนาดของการย้ายถิ่นในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับระดับของความหลากหลายหรือความแตกต่างกันในขอบเขตดินแดนนั้นๆ กล่าวคือยังมีความแตกต่างกันมาก ก็ทำให้เกิดการย้ายถิ่นมากภายในขอบเขตดินแดนหรือพื้นที่นั้นตามไปด้วย

1.1.3.2 ความหลากหลายของกลุ่มประชากร เช่นในเรื่องของกลุ่มชาติพันธุ์ ระดับรายได้ การศึกษา ความเชี่ยวชาญพิเศษหรือประเพณี

1.1.3.3 การเอาชนะหรือยกเลิกอุปสรรคที่ขัดขวาง

1.1.3.4 ภาวะทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อปัจจัยในเชิงบวกหรือในเชิงลบทั้งในถิ่นที่อยู่เดิมหรือในถิ่นที่อยู่ใหม่

1.1.3.5 ขนาดและอัตราการย้ายถิ่นมักมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เว้นแต่ว่ามีมาตรการตรวจตราหรือมีมาตรการต่อต้าน

1.1.3.6 ขนาดและอัตราการย้ายถิ่นแปรผันไปตามระดับของความก้าวหน้าของการพัฒนาในพื้นที่นั้นๆ

1.1.4 สมมุติฐานเกี่ยวกับการเกิดกระแสการย้ายถิ่นและกระแสการย้อนกลับ

ลีให้ความเห็นถึงสมมุติฐานเกี่ยวกับการเกิดกระแสการย้ายถิ่นและกระแสการย้อนกลับ (Lee, 1956: 54) ว่ามีดังนี้

1.1.4.1 การย้ายถิ่นมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามกระแสที่มุ่งไปสู่เป้าหมายปลายทางอย่างเฉพาะเจาะจง

1.1.4.2 เมื่อเกิดมีกระแสการย้ายถิ่นของคนจำนวนมากจะเกิดกระแสย้อนกลับขึ้นด้วย โดยอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการประเมินปัจจัยทางบวกและปัจจัยทางลบในถิ่นที่อยู่เดิมและในถิ่นที่หมายปลายทางใหม่ หรือเกิดจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือผู้ย้ายถิ่นฐานส่วนหนึ่งอาจตั้งใจที่จะย้ายถิ่นเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

1.1.4.3 สัดส่วนระหว่างกระแสการย้ายถิ่นกับกระแสการย้อนจะสูงในกรณีที่ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดกระแสการย้ายถิ่นในถิ่นที่อยู่เดิมเป็นตัวเลขวัดลบ

1.1.4.4 ความแตกต่างของกระแสการย้ายถิ่นกับกระแสการย้อนกลับจะต่ำถ้าหากว่ามีความแตกต่างของปัจจัยในถิ่นที่อยู่เก่ากับถิ่นที่อยู่ใหม่มีน้อย

1.1.4.5 ประสิทธิภาพของย้ายถิ่นฐานจะสูงในกรณีที่ต้องเผชิญกับอุปสรรคที่สำคัญ

1.1.4.6 ประสิทธิภาพของย้ายถิ่นฐานแปรผันไปตามสภาพเศรษฐกิจ โดยจะมีค่าประสิทธิภาพสูงในภาวะเศรษฐกิจดีและมีค่าประสิทธิภาพต่ำในยามที่เศรษฐกิจถดถอย

1.1.5 สมมุติฐานเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น

สมมุติฐานที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นตามความเห็นของลี (Lee, 1956: 54) มีดังนี้

1.1.5.1 การย้ายถิ่นเป็นไปอย่างคัดสรร เนื่องจากแต่ละบุคคลตอบสนองต่อปัจจัยทางบวกและปัจจัยทางลบในถิ่นที่อยู่อาศัยเดิมและในที่ใหม่แตกต่างกัน

1.1.5.2 ผู้ย้ายถิ่นฐานที่ตอบสนองมากต่อปัจจัยทางบวกในถิ่นที่อยู่ใหม่ มีแนวโน้มในการย้ายถิ่นเนื่องจากปัจจัยดึงดูดเชิงบวกแม้ว่าไม่มีความจำเป็นในการที่ต้องย้ายถิ่นฐาน

1.1.5.3 ผู้ที่ตอบสนองมากต่อปัจจัยทางลบในถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมของตน หรือกรณีที่มีปัญหานั้นกระทบต่อประชากรส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเหมือนกัน มีแนวโน้มในการย้ายถิ่นเนื่องจากถูกปัจจัยผลักดันที่เป็นเชิงลบ

1.1.5.4 เมื่อพิจารณาภาพผู้ย้ายถิ่นทั้งหมด จะได้ภาพผสมของการย้ายถิ่นเนื่องจากแรงดึงดูดทางบวกและแรงผลักดันซึ่งเป็นปัจจัยทางลบ

1.1.5.5 ระดับของการย้ายถิ่นเนื่องจากปัจจัยดึงดูดเชิงบวกเพิ่มสูงขึ้นเมื่อมีอุปสรรคขวางกั้นที่ยากขึ้น และเมื่อระยะทางที่ย้ายถิ่นฐานเพิ่มมากขึ้น ผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพสูงขึ้น ตัวอย่างในทางตรงกันข้ามกัน

1.1.5.6 ผู้ย้ายถิ่นฐานมีคุณลักษณะที่ผสมผสานลักษณะของประชาชนในถิ่นที่อยู่ใหม่และของประชาชนในถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมของตน

1.2 กฎของการย้ายถิ่น (Laws of migration)

ผู้คิดกฎของการย้ายถิ่น (Laws of migration) คือราเวนสไตน์ (Ravenstein) ซึ่งใช้หลักการทางสังคมศาสตร์ในการอธิบายการย้ายถิ่นของมนุษย์ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1834 - 1913 โดยราเวนสไตน์ได้นำเสนอแนวคิดของเขาต่อ Royal Statistic Society เมื่อวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1885 และต่อมาใน ค.ศ. 1889 ราเวนสไตน์ได้เสนอกฎของการย้ายถิ่นเพิ่มเติม (อ้างถึงใน Lee, 1966: 47-48) ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.2.1 การย้ายถิ่นและระยะทาง ได้แก่การที่ผู้ย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่ย้ายไปในระยะทางสั้นๆ และจำนวนผู้ย้ายถิ่นฐานจะเป็นสัดส่วนผกผันกับระยะทาง

1.2.2 การย้ายถิ่นอย่างเป็นลำดับ การย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่องของประชากรทำให้เกิดกระแสของการย้ายถิ่นฐาน (current of migration) กระแสของการย้ายถิ่นฐานจะเคลื่อนไปยังเขตพื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าหรืออุตสาหกรรมในขณะที่ประชากรจากชนบทรอบล้อมเมืองที่มีการเติบโตอย่าง

รวดเร็วจะย้ายเข้าไปอยู่ในเมือง ผู้ที่อยู่ไกลออกไปอีกจะเคลื่อนย้ายเข้ามาแทนที่ในพื้นที่ชนบทรอบเมือง เมืองขนาดใหญ่ดึงดูดประชาชนจากพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างไกลให้ย้ายถิ่นเข้ามา

1.2.3 กระแสการย้ายถิ่นและกระแสนย้อนกลับ ได้แก่การที่กระแสการย้ายถิ่นแต่ละกระแสนจะก่อให้เกิดกระแสนย้อนกลับของการย้ายถิ่น

1.2.4 แนวโน้มในการย้ายถิ่นของชาชนบทและชาวเมือง ได้แก่การที่คนที่เป็นชาวเมืองย้ายถิ่นฐานน้อยกว่าคนที่เป็นชาชนบท

1.2.5 ผู้ย้ายถิ่นฐานในระยะทางไกลๆที่เป็นเพศหญิงมากกว่า

1.2.6 เทคโนโลยีกับการย้ายถิ่น ได้แก่การพัฒนาของการคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรมการผลิตและการค้ามีผลทำให้เกิดการย้ายถิ่นมากขึ้น

1.2.7 แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ความต้องการด้านวัตถุนิยมมีผลทำให้เกิดการย้ายถิ่นมากกว่าการถูกบังคับกดขี่ การมีกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม การถูกเก็บภาษีอย่างหนักหรือสภาพบรรยากาศและสภาพสังคมที่ไม่ดี

1.3 โมเดลเศรษฐกิจแบบคู่ของการพัฒนา (Dual economy model of development)

โมเดลเศรษฐกิจแบบคู่ของการพัฒนาเป็นแนวคิดของ เลวิส (Lewis) รานิส และฟาย (Ranis and Fei) ซึ่ง จอร์เกินเซน (Jorgensen อ้างถึงใน Ramanathan, 1967: 321-327) อธิบายว่าการย้ายถิ่นเป็นกลไกสร้างความสมดุล (Equilibrating mechanism) ด้วยการที่แรงงานจากประเทศที่มีแรงงานส่วนเกินเข้าไปทำงานในประเทศที่ขาดแคลนแรงงาน การย้ายถิ่นที่อยู่แบ่งออกเป็นสามระยะดังนี้

1.3.1 ระยะแรก อุปทานของแรงงานจากภาคการเกษตรไปยังภาคอุตสาหกรรมมีอย่างไม่จำกัดโดยที่ไม่มีผลกระทบต่อการผลิตในภาคการเกษตร

1.3.2 ระยะที่สอง การย้ายถิ่นอาจมีผลกระทบด้านลบต่อการผลิตในภาคการเกษตร ทั้งนี้ในทั้งสองระยะ จะมีแรงงานจากภาคการเกษตรที่ย้ายไปทำในภาคอุตสาหกรรมโดยมีอัตราค่าจ้างที่แท้จริงคงที่ (Fixed real-wage rate) ได้ก็ต่อเมื่อการค้าระหว่างภาคการเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมยังคงเป็นไปอย่างคงที่และอัตราการขยายตัวของประชากรเท่ากันกับการขยายตัวของผลผลิตจากภาคการเกษตร แต่ถ้าเงื่อนไขในการค้าขายส่งผลกระทบในทางลบต่อภาคอุตสาหกรรมแล้ว อัตราค่าจ้างคงที่ (Constant real wage) ซึ่งวัดได้จากสินค้าเกษตรกรรมจะทำให้ค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นตามค่าของสินค้าอุตสาหกรรม

1.3.3 ระยะที่สาม เงินออมหรือส่วนที่เหลือสะสมอยู่จะเท่ากับกำไรในภาคอุตสาหกรรม โดยตามความเห็นของเลวิส (cited in Ramanathan, 1967: 322-327) ได้ให้ข้อสังเกตว่า “หากมีแรงงานจำนวนไม่จำกัดในอัตราค่าจ้างคงที่ เงินส่วนเกินจากการลงทุนจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จำนวนเงินลงทุนประจำปีจะเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของรายได้ของประเทศ” และได้กล่าวเพิ่มเติมว่า “ในทางปฏิบัติ เงินออมทั้งหมดเกิดจากผู้ที่ได้รับกำไรหรือได้รับค่าเช่า การเก็บออมของคณงานมีน้อยมาก”

1.4 แนวคิดการฟื้นฟูความสมดุล (Equilibrium recovering approaches)

ในระยะต่อมา นักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในกลุ่ม Neo-classic โดย Oberg (Cited in Jennissen, 2010) ได้อธิบายถึงแนวคิดการฟื้นฟูความสมดุล (Equilibrium recovering approaches) กล่าวคือความแตกต่างของค่าจ้างที่แท้จริงระหว่างถิ่นที่อยู่ต้นทางกับถิ่นปลายทางทำให้เกิดกระแสสองอย่างซึ่งนำมาซึ่งความสมดุลใหม่ที่ทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงเท่ากัน กระแสแรกคือการไหลของแรงงานทักษะต่ำจากพื้นที่ซึ่งมีค่าจ้างต่ำไปยังพื้นที่ซึ่งมีค่าจ้างสูง กระแสที่สองคือการที่ทุนไหลจากประเทศซึ่งมีค่าจ้างสูงไปยังประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ การไหลของทุนจะประกอบด้วยอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นและควบคู่ไปกับแรงงานที่มีทักษะสูง กลไกนี้ทำให้เกิดความสมดุลขึ้น มีผลทำให้ค่าของการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งหมด (net labour migration) กับการเคลื่อนย้ายทุน (Net capital flows) เท่ากับศูนย์ ทฤษฎีนี้ใช้อธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานข้ามชาติซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายของประเทศที่เกี่ยวข้องมากกว่า และใช้ได้กับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้นภายในประเทศ



แผนภาพที่ 4 กลไกสร้างความสมดุล (Neo-classical mechanisms leading to equilibrium)

(ที่มา Oberg, cited in Jennissen, R., 2010)

1.5 ทฤษฎีการจัดระเบียบแรงงาน (Regulation of labour)

ใน ค.ศ. 2004 มหาวิทยาลัยเฮลและมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ได้ทำการวิจัยในประเทศต่างๆ รวม 85 ประเทศและกล่าวถึงทฤษฎีการจัดระเบียบแรงงาน (Botero et al., 2004: 1-26) โดยใช้กรอบแนวคิดจากทฤษฎีสามทฤษฎีได้แก่ทฤษฎีประสิทธิภาพ ทฤษฎีอำนาจทางการเมือง และทฤษฎีกฎหมาย (Efficiency theory, political power theory and legal theory) ผลการศึกษาสรุปได้ว่าสาเหตุที่รัฐต้องกำหนดให้มีกฎหมายควบคุมตลาดแรงงานเนื่องจากระบบการจ้างงานในแบบเสรีเป็นระบบที่ไม่มีความสมบูรณ์ เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตัวอย่างเช่นการเอารัดเอาเปรียบ การเลือกปฏิบัติ การจ่ายค่าจ้างต่ำ การบังคับลูกจ้างทำงานเป็นต้น กฎหมายควบคุมตลาดแรงงานมีเป้าหมายหลักสี่ประการได้แก่ (1) ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ลูกจ้าง (2) ควบคุมความสัมพันธ์ในการจ้างงาน (3) ให้อำนาจแก่สหภาพแรงงานในการเป็นตัวแทนลูกจ้างและ

(4) รัฐบาลทำหน้าที่จัดระบบประกันสังคมเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างในกรณีไม่มีงานทำ ชราภาพ พิกัดเจ็บป่วยหรือเสียชีวิต

ผลการทดสอบทฤษฎีประสิทธิภาพซึ่งเชื่อว่าจะมีการปรับกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานได้อย่างเหมาะสม คณะผู้วิจัยทฤษฎีการจัดระเบียบแรงงานไม่พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานกับการรวมกลุ่มของลูกจ้างแปรผันไปตามระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ตามสมมุติฐานที่ว่าประเทศที่ร่ำรวยน่าจะมีการควบคุมตลาดแรงงานน้อยกว่าเนื่องจากมีปัญหาด้านการตลาดน้อยกว่า ในทางตรงกันข้ามคณะผู้วิจัยพบว่าประเทศร่ำรวยมีกฎหมายที่ดูแลลูกจ้างดีกว่าและมีระบบประกันสังคมที่ดีกว่า

ตามทฤษฎีอำนาจทางการเมืองซึ่งเชื่อว่าการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและพันธมิตรของกลุ่มของตน พบผลการศึกษาที่สอดคล้องกับทฤษฎีนี้ โดยพบว่าประเทศที่มีรัฐบาลสังคมนิยมปกครองเป็นเวลานานมีกฎหมายกำกับตลาดการจ้างงานที่เข้มข้นมากกว่า และรูปแบบลักษณะ (Style) ของกฎหมายขึ้นกับที่มาว่ากฎหมายนั้นมาจากแหล่งใด

ตามทฤษฎีกฎหมายซึ่งกล่าวถึงการที่แต่ละกลุ่มสังคมมีรูปแบบลักษณะของกฎหมายในลักษณะของตน เมื่อมีการออกกฎหมายหนึ่งในเรื่องใดก็จะคาดหวังได้ว่าจะมีผลต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ผลการศึกษารั้งนี้กันไปตามสมมุติฐาน กล่าวคือรูปแบบลักษณะของกฎหมายแต่ละเรื่องมีความเกี่ยวข้องกันกับกฎหมายอื่นด้วย

เกี่ยวกับผลของกฎหมาย ทฤษฎีประสิทธิภาพคาดหวังว่ายิ่งมีการออกกฎหมายควบคุมตลาดการจ้างงานมากก็จะมีผลต่อตลาดการจ้างแรงงานที่ดีขึ้น และการออกกฎหมายเช่นนี้ได้รับการสนับสนุนจากทางฝ่ายการเมืองตามทฤษฎีอำนาจทางการเมือง แต่จากการทบทวนวรรณกรรมที่ทำการศึกษาระเบียบการกลับพบผลที่ขัดแย้งกับสมมุติฐานนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งการจ้างงานเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการคือไม่มีการขึ้นทะเบียนกับทางราชการ ผลจากการศึกษารั้งนี้ก็ไม่พบหลักฐานที่สนับสนุนสมมุติฐานตามทฤษฎีประสิทธิภาพอย่างจริงจังที่ว่า การออกกฎหมายควบคุมเป็นการแก้ไขปัญหาล้มเหลวในตลาดการจ้างงาน โดยเฉพาะมีข้อสงสัยมากขึ้นในกรณีประเทศที่กฎหมายน่าจะส่งผลกระทบมาก ผลการศึกษารั้งนี้ยืนยันตามความเห็นที่ว่าแหล่งกำเนิดหรือที่มาดั้งเดิมของกฎหมายเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นตัวกำหนดรูปแบบลักษณะของกฎหมายในแต่ละประเทศ และความสัมพันธ์นี้มีผลทางลบต่อประสิทธิผลของกฎหมายในบางเรื่อง

1.6 แนวคิดยุทธศาสตร์การปรับตัวของครอบครัว (The concept of family adaptive strategy)

ตามแนวคิดนี้ โมเอนและเวทิงตัน (Moen and Wethington, 1992: 18: 233-51) เห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นยุทธศาสตร์ในการปรับตัวของครอบครัว การตัดสินใจในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่เป็นกระบวนการตัดสินใจของครอบครัวภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับจุลภาคและในระดับมหภาค โดยก่อนหน้านั้น สตาร์คและบลูม (Stark and Bloom, 1985: 173-178) ได้

อธิบายถึงแนวคิดใหม่ด้านเศรษฐศาสตร์ของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงาน (The new economics of labor migration) โดยกล่าวถึงปัจจัยทางด้านการสังคมซึ่งมีผลต่อการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ในมิติของตลาดแรงงานและนอกตลาดแรงงาน

จากที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติมาข้างต้นแล้ว จะขอกล่าวถึงแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวในปัจจุบัน และผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวตามรายละเอียดต่อไปนี้

2. แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจะกล่าวถึงจำนวนแรงงานต่างด้าว ความต้องการแรงงานต่างด้าว การขออนุญาตเข้าแรงงานต่างด้าวของนายจ้างและสถานประกอบการ ค่าจ้างของแรงงานต่างด้าว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยประกอบด้วยผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงานและผู้ที่ลักลอบทำงาน ด้วยเหตุนี้จึงไม่พบรายงานการศึกษาและสถิติที่สามารถระบุจำนวนที่แท้จริงมีเท่าใด โดยนายฉวีเปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติกล่าวว่าประเทศไทยมีผู้หลบหนีเข้าเมืองและไม่มีสถานะใดๆประมาณสามล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองร้อยละ 80 คิดเป็นจำนวนประมาณ 2,400,000 คน ทั้งนี้สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงาน กรมการจัดหางาน (2552: 5) ระบุว่าในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,544,902 คน โดยเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตพำนัสนานาชาติคือจากสหภาพพม่า สปป. ลาวและราชอาณาจักรกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรีจำนวน 1,314,382 คน คิดเป็นร้อยละ 85.08 ของจำนวนคนต่างด้าวทุกสัญชาติ และเป็นแรงงานกลุ่มพิสูจน์สัญชาติจำนวน 77,914 คน คิดเป็นร้อยละ 5.04 และแรงงานที่นำเข้าตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างงานกับ สปป. ลาว จำนวน 27,447 คน คิดเป็นร้อยละ 5.04 นอกจากนี้เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเภทส่งเสริมการลงทุน ประเภทตลอดชีพ ชนกลุ่มน้อยและประเภททั่วไป

ตารางที่ 1 จำนวนคนต่างด้าวจากสหภาพพม่า สปป. ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรี

ปี	รวม ทั้งสิ้น	สัญชาติ			นายจ้าง/กิจการ (แห่ง)	ตำแหน่งงาน (คน)	
		พม่า	ลาว	กัมพูชา		กรรมกร	คนรับใช้
2547	849,552	633,692	105,259	110,601	205,738	723,183	126,369
2548	705,293	539,416	90,073	75,804	205,562	600,987	104,306
2549	688,576	568,878	51,336	48,362	185,876	583,580	84,996
2550	546,272	498,091	22,085	26,096	158,268	484,723	61,549
2551	501,570	476,676	12,800	12,094	154,304	447,637	53,933
2552	1,314,382	1,078,767	110,854	124,761	311,654	1,184,592	129,790

(ที่มา: ข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2552, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน)

สำหรับแรงงานในกลุ่มสามสัญชาติตามที่กล่าวมา ส่วนใหญ่มาจากสหภาพพม่า มีจำนวน 1,078,767 คน มีแรงงานต่างด้าวที่เป็นชาวลาวจำนวน 110,854 คน คิดเป็นร้อยละ 8.4 ของแรงงานในกลุ่มสามสัญชาติ

เมื่อเปรียบเทียบสถิติย้อนหลังหกปีปรากฏว่าจำนวนผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปทุกปี โดยใน พ.ศ. 2551 มีจำนวนลูกจ้างรวม 501,570 คน มีจำนวนนายจ้างรวม 154,304 ราย แต่ในหนึ่งปีต่อมาคือใน พ.ศ. 2552 จำนวนผู้ได้รับอนุญาตทำงานมีเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมมากกว่าหนึ่งเท่าตัวเป็น 1,314,382 คน และจำนวนนายจ้างรวมเพิ่มขึ้นเป็น 311,654 ราย (กรมการจัดหางาน, 2552) อย่างไรก็ตามจำนวนบุคคลสามสัญชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนที่ปรากฏในทะเบียนราษฎร โดยกฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วนสาระ (2552: 11) รายงานว่าเมื่อเดือนกรกฎาคม 2551 จำนวนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศตามทะเบียนราษฎรทั่วประเทศมีจำนวนรวมกัน 1,633,874 คน ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สถิติแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พ.ศ. 2539 – 2550

พ.ศ.	จดทะเบียน (คน)	ไม่จดทะเบียน (คน)	รวม (คน)	จดทะเบียน %
2539	293,652	406,348	700,000	42
2540	293,652	424,037	717,689	41
2541	90,911	870,556	961,467	9
2542	99,974	886,915	986,889	10
2543	99,956	563,820	663,776	15
2544	568,249	281,751	850,000	67
2545	409,339	555,910	968,249	42
2546	288,780	711,220	1,000,000	29
2547	849,552	149,848	999,400	85
2548	705,293	807,294	1,152,587	47
2549	668,576	1,104,773	1,773,349	38
2550	460,014	1,339,986	1,800,000	26

(ที่มา: Martin, 2550 อ้างจาก กระทรวงแรงงาน, 2549)

เมื่อมองในภาพรวมแล้วเห็นได้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวจากสหภาพมา สปป. ลาวและราชอาณาจักรกัมพูชาในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จากที่ได้ประเมินว่ามีแรงงานต่างด้าวจำนวน 700,000 คนใน พ.ศ. 2539 จนเพิ่มเป็นจำนวน 2,400,000 คนใน พ.ศ. 2553 และจำนวนผู้ที่จดทะเบียนกับทางราชการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาทุกปี การจดทะเบียนแต่ละรอบมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยในบางปีให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดมาจดทะเบียนได้แต่บางปีให้เฉพาะผู้ที่ได้จดทะเบียนอยู่แล้วมาต่ออายุการอนุญาตทำงานเป็นต้น ทำให้ไม่สามารถใช้ตัวเลขจากการจดทะเบียนของกระทรวงแรงงานมาบอกจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่จริงในประเทศไทยได้

2.2 ความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม พบว่าประเทศไทยยังมีแนวโน้มที่ต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวต่อไปในอนาคต เนื่องจากปัญหาโครงสร้างประชากรซึ่งได้แก่การหดตัวของจำนวนประชากรไทยในวัยทำงาน ทำให้อุปทานแรงงานไทยลดลง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546: 133) รายงานว่าอัตราการเป็นภาระของประชากรเด็กและผู้สูงอายุจะอยู่ที่ 49.1 ซึ่งเป็นจุดต่ำสุดใน พ.ศ. 2552 ต่อจากนั้นสัดส่วนประชากรในวัยทำงานจะลดลงและสัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ Sciortino and Punpuing (2552: 15) กล่าวว่าในขณะที่กำลังแรงงานวัยหนุ่มสาวของประเทศ

เพื่อนบ้านมีอัตราสูงกว่า ปัจจุบันการขยายตัวของประชากรไทยกลุ่มอายุ 15-39 ปี อยู่ในอัตราติดลบคือ คิดเป็นร้อยละ -0.61 เมื่อเทียบกับอัตราร้อยละ 2.97, 2.93 และ 0.596 ของ สปป. ลาว ราชอาณาจักร กัมพูชา และสหภาพพม่าตามลำดับ และประชากรไทยวัยหกลสิบปีขึ้นไปจะเพิ่มจำนวนขึ้นหรือกล่าวอีก อย่างหนึ่งคือมีประชากรที่เป็นผู้สูงอายุที่ไม่อยู่ในวัยทำงานในสัดส่วนที่มากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อ กำลังแรงงานและอุปทานแรงงาน นอกจากนี้ปัญหาโครงสร้างประชากรแล้ว ผลการวิจัยเรื่องความ ต้องการแรงงานที่แท้จริง การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว สถิติการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง และสถานประกอบการที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะทำให้เห็นภาพความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ได้ชัดเจนขึ้นดังนี้

จากการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2549 พบภาวะขาดแคลนแรงงานใน ประเทศคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 39 ของความต้องการแรงงาน ส่วนใหญ่สถานประกอบการมี ความต้องการแรงงานระดับล่างมากที่สุด (กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552: ix)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand development research institute [TDRI]) ได้ ทำวิจัยความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550: บ 1-13) พบว่า ใน พ.ศ. 2550 มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 7.6 แสน ถึง 1 ล้านราย เมื่อปรับค่าผลสำรวจโดย คำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิตแล้ว มีข้อเสนอว่าควรอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวรวมกัน ประมาณ 5.3 - 7.3 แสนราย และใน พ.ศ. 2555 ประเทศไทยน่าจะมีความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มใน กลุ่มแรงงานพื้นฐานรวมจำนวนประมาณสามแสนราย จำนวนแรงงานขั้นพื้นฐานคนไทยที่น้ำจะเข้าสู่ ตลาดแรงงานใหม่คิดเป็นเพียงร้อยละ 33 ของความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มทั้งหมดเท่านั้น

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: 7-3, 7-4) ยังพบว่าอัตราพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวในแต่ละสาขาการผลิตมีความแตกต่างกันมาก สาขาต่อเนื่องการ ประมงมีอัตราพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวสูงสุดหรือคิดเป็นร้อยละ 65 อันดับสองได้แก่สาขาประมงทะเลคิด เป็นร้อยละ 37 อันดับสามได้แก่สาขาเลี้ยงสัตว์คิดเป็นร้อยละ 28 อันดับสี่ได้แก่สาขาก่อสร้างคิดเป็นร้อย ละ 15 และอันดับสุดท้ายได้แก่สาขาเพาะปลูกคิดเป็นร้อยละ 9 โดยเสนอว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวต้อง ไม่มีผลกระทบต่อการจ้างงานแรงงานชาวไทย การจ้างงานแรงงานต่างด้าวในกิจการเลี้ยงสัตว์และ ประมงสามารถทำได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อแรงงานชาวไทย แต่การจ้างงานแรงงานต่างด้าวใน กิจการประมงต่อเนื่องอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากจึงควรกระตุ้นให้คนไทยเข้าไปทำงานในกิจการประมง ต่อเนื่องให้มากขึ้น

จากเหตุผลด้านโครงสร้างประชากร การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน การขาด แคลนแรงงานไทย การที่แรงงานต่างด้าวสามารถหาได้ง่ายและมีอัตราค่าแรงที่ต่ำส่งผลให้นายจ้าง จำนวนมากเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานไทยต่อไป

ตารางที่ 3 ข้อเสนอให้มีการอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวใน พ.ศ. 2550

สาขา	จำนวนที่ควรอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (คน)
1. สาขาเพาะปลูก	175,148-229,096
2. สาขาเลี้ยงสัตว์	25,293 -26,985
3. สาขาประมง	28,910 -54,840
4. สาขาต่อเนื่องจากประมง	135,399 – 154,281
5. สาขาก่อสร้าง	166,761 – 269,477
รวม 5 สาขา	531,511 – 734,679

(ที่มา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: บ - 4)

2.3 การขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวของนายจ้างและสถานประกอบการ

แรงงานชาวลาวเป็นที่ต้องการของนายจ้างและสถานประกอบการมากที่สุด โดยต้องการแรงงานจาก สปป. ลาว จำนวน 69,661 คน (ร้อยละ 52.63) จำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการ 1,503 ราย (ร้อยละ 71.85) รองลงมาคือแรงงานจากราชอาณาจักรกัมพูชาจำนวน 52,280 คน (ร้อยละ 26.73) จำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการ 559 ราย (ร้อยละ 26.73) และจากสหภาพพม่า 10,420 คน (ร้อยละ 1.39) จำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการ 29 ราย (ร้อยละ 1.39) ตามลำดับ (กรมแรงงาน, กองการจัดระบบนำเข้าแรงงานต่างด้าว, 2552) อย่างไรก็ตามจากสถิตินี้ จำนวนการขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวไม่ใช่ตัวเลขของความความต้องการที่แท้จริงเนื่องจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานจากสหภาพพม่าส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายยังไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในขณะนั้น

ตารางที่ 4 จำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการที่ยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าว

สัญชาติ	การส่งคำร้องขอ นำเข้าแรงงาน	นายจ้าง/ สถาน ประกอบการ (ราย)	ร้อยละ	ความต้องการแรงงาน ต่างด้าว (ราย)	ร้อยละ
ลาว	กันยายน 2548 – กุมภาพันธ์ 2552	1,503	71.88	69,661	52.63
กัมพูชา	กันยายน 2548 – กุมภาพันธ์ 2552	559	26.73	52,280	39.50
พม่า	มกราคม 2552 – กุมภาพันธ์ 2552	29	1.39	10,420	7.87
รวม		2,091	100.00	132,361	100.00

(ที่มา: กรมแรงงาน, กองการจัดระบบนำเข้าแรงงานต่างด้าว, 2552)

2.4 ค่าจ้างของแรงงานต่างด้าว

ประเทศไทยได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในแต่ละจังหวัดโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว ในเรื่องนี้ นักวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (สัมภาษณ์ 27 มีนาคม 2552) กล่าวว่าค่าจ้างรายเดือนของแรงงานต่างด้าวที่ไม่จดทะเบียนน้อยกว่าแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน และแรงงานไทยได้ค่าจ้างมากกว่าแรงงานต่างด้าวทั้งสองประเภท ตัวอย่างค่าจ้างผู้ช่วยงานบ้าน แรงงานไทยได้รับเดือนละ 5,900-7,000 บาท แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนได้รับเดือนละ 1,000-4,000 บาท และแรงงานต่างด้าวไม่จดทะเบียนได้รับค่าจ้างเดือนละ 700-1,000 บาท ผลการวิจัยอื่นยังพบว่าแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้มาก

จากการศึกษาของสหพันธ์แรงงาน-พม่าแผนกแรงงานข้ามชาติ โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์และเด็ก องค์การแรงงานสากล (ILO, 2005: x-xi) พบว่านายจ้างในอำเภอแม่สอดจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานข้ามชาติน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดมาก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่บอกว่าได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสัปดาห์ละ 300-500 บาท และนายจ้างยังหักค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตทำงาน เมื่อเปรียบเทียบแรงงานข้ามชาติกับแรงงานปกติแรงงานข้ามชาติต้องทำงานสามถึงสี่วันจึงจะได้ค่าจ้างเท่ากับแรงงานปกติที่ทำงานเพียงวันเดียว แรงงานเด็กข้ามชาติร้อยละ 15.3 รายงานว่าไม่เคยได้รับค่าล่วงเวลาจากการที่ถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลา

มาร์ติน (Martin, 2007: 22) เห็นว่าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานที่ขาดแคลนแรงงานคนไทยในภาคการเกษตร การก่อสร้างและการประมง การที่แรงงานต่างด้าวทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านทำให้สตรีไทยสามารถทำงานในตลาดแรงงานได้ การศึกษาการจ้างงานในภาคการก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครพบว่าแรงงานต่างด้าวมีรายได้ประมาณร้อยละแปดสิบสองของแรงงานคนไทย

นอกจากการได้รับค่าจ้างต่ำแล้ว ยังมีรายงานถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวอย่างกว้างขวาง แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางในเรื่องต่างๆ ได้แก่สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรม สิทธิส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพของความคิดเห็นและการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการนับถือศาสนาและกิจกรรมตามวัฒนธรรม ความเชื่อ สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิต สิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐาน การรับบริการบริการสาธารณสุข สิทธิเด็กและเยาวชน สิทธิผู้ด้อยโอกาส คนพิการหรือทุพพลภาพ สิทธิชุมชนและสิทธิในสิ่งแวดล้อมและสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.5 การละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว

นายวัลลภ พลอยทับทิม ปลัดกระทรวงพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กล่าวในวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระดับชาติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2553 ว่า “แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งตก

เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของประเทศ ประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่จะต้องร่วมกันดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เฉพาะจาก สปป. ลาว ประเทศเดียวมากกว่า 4,400 คน โดยบุคคลเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในด้านผลประโยชน์ในการขายบริการทางเพศและในด้านแรงงาน”

การทบทวนวรรณกรรม พบรายงานถึงการละเมิดและการแสวงหาประโยชน์อย่างมิชอบจากแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก การศึกษาแรงงานเด็กข้ามชาติที่อำเภอแม่สอดซึ่งเป็นโครงการหนึ่งของโครงการอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง (ILO, 2005: 34-75) กล่าวถึงแรงงานเด็กที่มีอายุน้อยที่สุดคือ 12 ปี แรงงานเด็กที่พบที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี คิดเป็นร้อยละ 9.2 และแรงงานเด็กที่มีอายุ 16 ปี มีจำนวนร้อยละ 23.6 แรงงานเด็กร้อยละ 82.7 ต้องทำงานวันละ 11 ชั่วโมง และส่วนใหญ่ทำงานทุกวันโดยไม่มีวันหยุดพักเลย แรงงานเด็กร้อยละ 40.4 ทำงานในท่าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวไม่สามารถคุ้มครองแรงงานได้ แรงงานเด็กถูกจำกัดสิทธิในการเดินทาง การพบปะสมาคม และถูกลงโทษ

Sciortino and Punpuing, (2552: xxii) ได้ระบุว่าประชากรย้ายถิ่นจากอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นกลุ่มเสี่ยงอันตรายมากที่สุด ต้องทำงานในสภาพที่ยากลำบากและถูกเอารัดเอาเปรียบ ดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่สกปรกและแออัด ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม เดินทางได้อย่างจำกัด ไม่มีสิทธิเท่ากับพลเมืองทั่วไป ต้องเสี่ยงต่อการถูกจับกุม และถูกส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ที่กล่าวมา มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.) สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) และคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) และองค์กรเครือข่ายด้านสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน ได้ออกเอกสารสำหรับเผยแพร่อย่างเร่งด่วน โดยกล่าวถึงการที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานในเดือน มิถุนายน 2553 ว่าประเทศไทยคุกคามแรงงานข้ามชาติโดยการกวาดล้างและก่อให้เกิดการเผชิญหน้า และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง สำนักข่าวอัลจาซีราได้เผยแพร่สารคดีเกี่ยวกับการจับกุม การนำแรงงานส่งข้ามชายแดนไปยังสหภาพพม่า การเรียกเก็บเงินจำนวน 1,200 บาทโดยกองกำลังในสหภาพพม่า การคุมขังแรงงานที่ไม่มีเงินจ่ายค่าปรับในคุกใต้ดิน การทุบตีข่มขู่ทำร้ายแรงงาน การลวนลามแรงงานสตรี การให้ทำงานหนัก รวมทั้งการที่แรงงานที่ยินยอมเสียเงินที่สามารถกลับเข้ามายังประเทศไทยได้อีกโดยไม่ถูกตรวจสอบ

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก เป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้ รวมทั้งแรงงานชาวลาวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านด้วย

3. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจำนวนสามองค์ประกอบและประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวรวมสี่ประเด็น ดังนี้

3.1 องค์ประกอบของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว องค์ประกอบของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีสามองค์ประกอบ ได้แก่

3.1.1 นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว และ

3.1.3 การจัดองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

3.1.1 นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวแบ่งออกเป็นสี่กลุ่มใหญ่ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 9 ได้แก่ 1) คนต่างชาติดที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตลอดชีพ 2) คนต่างชาติดที่เข้าทำงานโดยได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว 3) แรงงานระดับล่างที่นำเข้าจากราชอาณาจักรกัมพูชาและ สปป. ลาว ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ และ 4) แรงงานจากราชอาณาจักรกัมพูชาและ สปป. ลาว ที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้พิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางและถือเอกสารเดินทางที่มีการตรวจลงตราตามนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2547 (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552: vii - viii)

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองระยะ ในระยะแรกเป็นการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนเป็นรายปีโดยไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพที่แน่นอน ในระยะที่สองนับตั้งแต่ปี 2547 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ให้มีการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้ว โดยมีโควตาตามความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการ มีการเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นระบบและมีมาตรฐานสากล นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กปร. ให้มีการจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา จากนั้นจึงให้มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (กรมการจัดหางาน, 2550: 21 -22) ในการขึ้นทะเบียนแรงงานให้รวมผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติตั้งแต่อายุหนึ่งขวบขึ้น

ไป และให้มีการแจ้งเกิด แจ้งตาย และแจ้งย้ายที่อยู่ งานสองประเภทที่อนุญาตให้จ้างได้แก่กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552: 20-21) ตั้งแต่นั้นมามีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวดังต่อไปนี้

ใน พ.ศ. 2548 กระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบให้ลูกของแรงงานข้ามชาติเข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐได้ เปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาและสถานะสิทธิบุคคล

ใน พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานเพื่อเป็นศูนย์อำนวยการในการดำเนินงานจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน, 2550: 21 -22)

ใน พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานแล้วสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปี และเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวจากสหภาพพม่า สปป. ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานจากสหภาพพม่า สปป. ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา การนำเข้าแรงงานจากสหภาพพม่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายและการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในสามจังหวัดภาคใต้ (กรมการจัดหางาน 2550: 22 -23)

ใน พ.ศ. 2551-2552 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปี และดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติ ลาวและกัมพูชา ในด้านสุขภาพ มีการเปิดให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใดๆ เข้าถึงการประกันสุขภาพ

ใน พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อรอการส่งกลับออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 โดยให้แรงงานต่างด้าวดำเนินการแจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติและดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานหรือขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการป้องกัน สกัดกั้น การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ รวมทั้งดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติซึ่งยังลักลอบทำงาน ตลอดจนผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และนายจ้าง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ทำหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพบก กองทัพเรือ โดยร่วมกันรับผิดชอบนโยบายและการปฏิบัติการป้องกัน ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรดิตถ์ จึงแจ้งฝากเตือนไปยังนายจ้าง ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว หากฝ่าฝืนจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ซึ่ง

แรงงานต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนนายจ้างผู้ประกอบการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน (ข่าวกรมประชาสัมพันธ์ 28 มิถุนายน 2553) ได้เริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า โดยได้เชิญคณะผู้แทนจากสหภาพพม่ามาเพื่อการเจรจาความร่วมมือและเป็นสักขีพยานการมอบหนังสือเดินทางชั่วคราวแก่แรงงานจากสหภาพพม่ากลุ่มแรกจำนวน 17 คน

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลจากการดำเนินการทำให้มีการจับกุมแรงงานต่างด้าวและส่งกลับประเทศแม้ว่ายังมีปัญหาเรื่องการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน หนังสือพิมพ์ The Irrawaddy (15 July 2010) รายงานว่าแรงงานที่ถูกส่งกลับไปชายแดนสหภาพพม่าถูกกองกำลังทหารในเขตสหภาพพม่าเรียกเก็บเงินค่าปรับคนละ 1,200 บาทหรือถูกจับกุมคุมขัง ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกบังคับขู่เข็ญ ถูกบังคับให้ทำงานและรายงานข่าวที่ไม่ยืนยันแหล่งที่มาอ้างว่ามี การส่งแรงงานสตรีไปขายบริการทางเพศด้วยทำให้ Human Rights Watch และหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้หยุดดำเนินการเนื่องจากอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงต่อแรงงานข้ามชาติที่มีมากกว่าหนึ่งล้านคนในประเทศไทย

มาร์ติน (2552: 19-20) กล่าวว่าการขายใบอนุญาตทำงานเป็นเวลาสามหรือห้าปีอาจจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้กับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีความยืดหยุ่นตามสภาพความเป็นจริงเช่นการที่แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรบริเวณชายแดนที่มีค่าจ้างต่ำและเข้ามาทำงานตามฤดูกาลซึ่งไม่จดทะเบียนเนื่องจากมีค่าธรรมเนียมสูงเมื่อเทียบกับรายได้ มาร์ตินมีข้อเสนอสามประการได้แก่ ประการแรก ควรใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนเป้าหมายในการหมุนเวียนแรงงานต่างด้าวมากกว่าวิธีการแบบเก่าที่ใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับ ประการที่สอง การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการปรับเปลี่ยนนายจ้างและแรงงานต่างด้าวให้ปฏิบัติตามเป้าหมายเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่นนายจ้างมักยินยอมจ่ายค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนแรงงาน ถ้าหากว่ามีการนำรายได้ไปใช้เพื่อการลดการใช้แรงงานหรือเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และแรงงานต่างชาติจะยินยอมกลับประเทศหากได้รับคืนเงินค่าธรรมเนียมที่ได้จ่ายไปก่อนหน้านี้ ประการสุดท้าย ต้องมีการประสานงานและความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้นายจ้าง สหภาพแรงงานและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ มีส่วนกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

มีข้อวิจารณ์ว่านโยบายของประเทศไทยไม่ชัดเจนและคงที่คงว่า ยกตัวอย่างเช่นในเรื่องการจดทะเบียนผู้ติดตาม สถานภาพของบุตรและผู้ติดตาม การไม่จำแนกแรงงานตามสัญชาติและเชื้อชาติ การแต่งงานข้ามชาติ การกำหนดโควตาที่ไม่มีการศึกษาความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนในแต่ละสาขาก่อน รวมทั้งปัญหาการเปลี่ยนนายจ้างและประเภทงาน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,

2552) นโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง เสียเวลารอคอยนานและท้ายที่สุดแรงงานส่วนหนึ่งจะกลายสภาพเป็นแรงงานผิดกฎหมายอีก

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การที่แต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนโดยไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพ มาจนกระทั่งมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากสถานการณ์ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอยู่เสมอและยังขาดนโยบายระยะยาวที่ชัดเจน นโยบายที่กล่าวมาข้างต้นยังมีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวซึ่งมีหลายฉบับตามที่กล่าวถึงต่อไป

3.1.2 กฎหมายเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

Sciortino and Punpuing (2552: 26-30) กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้แก่

3.1.2.1 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 บริหารจัดการ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองภายใต้สังกัดงานตำรวจแห่งชาติ โดยมาตราที่ 17 ระบุว่าภายใต้สถานการณ์พิเศษ สามารถอนุญาตให้บุคคลพำนักอาศัยในประเทศไทยได้ซึ่งช่วยให้กระทรวงมหาดไทยมีความยืดหยุ่นในการงดเว้นการส่งกลับผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ

3.1.2.2 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 บริหารจัดการโดยกระทรวงแรงงาน ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 ห้ามคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานแม้จะได้รับวีซ่าถูกต้องประเภทแล้วก็ตาม ใบอนุญาตทำงานจะใช้ได้สำหรับตำแหน่งงานและนายจ้างที่ระบุไว้โดยเฉพาะเท่านั้นและอาจจำกัดพื้นที่การทำงานได้ กลุ่มสมรสของแรงงานได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศในฐานะผู้ติดตามแต่ห้ามทำงาน เว้นแต่จะมีใบอนุญาตทำงานของตนเอง ใบอนุญาตทำงานจะออกให้เฉพาะบางอาชีพซึ่งขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย ตามมาตราที่ 12 ของพระราชบัญญัตินี้ทำให้หน่วยงานราชการสามารถอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานเป็นการชั่วคราวในบางภาคอุตสาหกรรมตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงสามารถประกาศให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำได้เป็นระยะๆ

3.1.2.3 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัตินี้มีการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญไปจากกฎหมายเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว กำหนดค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) รวมทั้ง

การกำกับดูแลและบทกำหนดโทษ ในส่วนการทำงานของคนต่างด้าวนั้นมีการปรับเปลี่ยนให้กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้จากเดิมที่กำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำ โดยต้องเป็นไปตามหลักการสามประการคือ คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ คำนึงถึงโอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และคำนึงถึงความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศซึ่งจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานได้ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ (กฤษฎา อาชนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552)

3.1.2.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บริหารจัดการโดยกระทรวงแรงงาน เป็นการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างสำหรับสัญญาจ้างงานทั่วไป แต่มีประโยชน์อย่างจำกัดสำหรับผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นแรงงานเถื่อน นอกจากนี้การคุ้มครองแรงงานก็ไม่ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจที่แรงงานทักษะต่ำจำนวนมากทำงานอยู่

3.1.2.5 พระราชบัญญัติธุรกิจต่างชาติ พ.ศ. 2532 สำหรับคนต่างประเทศที่ต้องการประกอบธุรกิจในประเทศไทย

3.1.2.6 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ซึ่งระบุกิจกรรม 39 ประเภทที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถทำได้ ซึ่งรวมถึงอาชีพกรรมกรทั่วไป การทำการเกษตร งานทอผ้า และงานก่อสร้าง

3.1.2.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนพ.ศ. 2520 กำหนดประเภทกิจการที่ส่งเสริมการลงทุน ภาวะโครงสร้างและนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน

3.1.2.8 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งส่งเสริมการลงทุนของคนไทยและคนต่างชาติในพื้นที่ต่างจังหวัดของประเทศไทย

3.1.2.9 พระราชบัญญัติพิเศษเพื่อการส่งออก (EPZX) เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง

3.1.2.10 พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

การที่แรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและข้าราชการจำนวนมากทำให้มีปัญหาในการบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลไทยได้พยายามที่จะให้การจ้างงานแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ก็ยังคงมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ลักลอบทำงานในประเทศไทย การจัดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

3.1.3 การจัดองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ใน พ.ศ. 2544 รัฐบาลไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. ระเบียบนี้กำหนดให้ กบร. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 25 กันยายน พ.ศ. 2544) ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ให้ กบร. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กบร. มีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกัน ปราบปราม และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2552: บ-4-15 ถึง 22.)

การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยเป็นภารกิจหนึ่งในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางานภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยมีหน่วยปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รายละเอียด ดังนี้

หน่วยปฏิบัติงานในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวในระบบและศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน : One stop service) สำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-12 กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว และหน่วยปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด 75 จังหวัด

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้น แม้ว่าสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวและหน่วยงานของกระทรวงแรงงานจะมีบทบาทหลักในการดูแลติดตามแรงงานต่างด้าว แต่ความร่วมมือของหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เป็นสมาชิกของ กบร. ทั้งในส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐกิจและหน่วยงานพัฒนาเอกชน ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศต่างก็มีบทบาทที่จะทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบนโยบาย กฎหมายและองค์การบริหารจัดการมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งแบ่งออกเป็นสี่เรื่องดังนี้

3.2 ประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้ามามีบทบาทสำคัญในภาคการผลิต รวมทั้งการเข้ามาทำงานของแรงงานเหล่านี้ส่งผลต่อระบบสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในหัวข้อประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประกอบด้วยหัวข้อต่างๆ ได้แก่แรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ประเด็นและกิจกรรมอื่นที่มีความเชื่อมโยงกัน (Cross-cutting issues) ตามรายละเอียดดังนี้

3.2.1 แรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา

ฮูเกต์ (Huguet, 2008:11) กล่าวว่าแรงงานข้ามชาติถูกมองว่าเป็นผลพวงของการพัฒนา มากกว่าเป็นต้นเหตุหรือพลังขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการพัฒนา แรงงานข้ามชาติยังขาดโอกาสในการพัฒนาตนเองและการพัฒนาชุมชนและสังคมตามที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศทำงานในสองอาชีพได้แก่อาชีพกรรมกรและอาชีพคนรับใช้ในบ้าน โดยนิยามว่าเป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำซ้ำๆ อารี จำปากลาง และศิรินันท์ กิตติสุขสถิต (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 16) ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ผลการศึกษาพบว่ามากกว่าหนึ่งในสามของแรงงานที่ทำงานในประเทศไทยนานกว่าสองปีเห็นว่าไม่ได้เรียนรู้ทักษะ หรือเรียนรู้ทักษะน้อยจากการมาทำงานในประเทศไทย

อารี จำปากลาง และศิรินันท์ กิตติสุขสถิต (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 17, 31-34) พบว่าเงินที่ส่งกลับบ้านเป็นรายได้สำคัญของครอบครัวในประเทศต้นทาง โดยเป็นความเห็นร้อยละ 55.6 ของกลุ่มตัวอย่างชาวลาว ร้อยละ 50.8 ของกลุ่มตัวอย่างจากสหภาพพม่า และร้อยละ 39.5 จากราชอาณาจักรกัมพูชา ตามลำดับ ในระยะเวลาสองปีโดยเฉลี่ยมีการส่งเงินกลับบ้านประมาณ 12,500 บาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน การดูแลสุขภาพอนามัย การซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ในครอบครัวและการศึกษาตามลำดับ ร้อยละ 30 ของกลุ่มตัวอย่างต้องการให้ครอบครัวใช้เงินที่ส่งกลับบ้านในการสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว ส่วนใหญ่ผู้รับเงินที่แรงงานส่งกลับบ้านเป็นพ่อแม่ของแรงงาน กลุ่มผู้แต่งงานแล้วเป็นกลุ่มที่ส่งเงินกลับบ้านมากที่สุด (ค่ามัธยฐาน = 40,000 บาท) ระยะเวลาที่ได้รับเงินหลังการส่งเงินคือเวลาสองวันหรือไม่เกินหนึ่งสัปดาห์ วิธีการในการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานชาว

ลาวมีความหลากหลายมากกว่าแรงงานจากอีกสองประเทศ โดยแรงงานชาวลาวส่งเงินผ่านญาติร้อยละ 32.5 ผ่านเพื่อนร้อยละ 19.7 ผ่านระบบธนาคารร้อยละ 15.4 และนำกลับบ้านเองร้อยละ 12

ตารางที่ 5 จำนวนเงินส่งกลับบ้านในระยะเวลาสองปี

จำนวนเงินส่งกลับบ้าน (บาท)	จำนวนผู้ตอบ (%)	สัญชาติ		
		ลาว	พม่า	กัมพูชา
10,000 ขึ้นไป	25.0	29.1	15.8	30.3
10,001-25,000	26.7	20.5	27.5	31.9
25,001 -50,000	27.3	22.2	34.2	25.2
มากกว่า 50,000	21.1	28.2	22.5	12.6
ค่ามัธยฐาน	25,000	26,000	30,000	20,000
ค่าเฉลี่ย	31,756	34,063	34,534	26,730
จำนวนต่ำสุด	600	600	1,500	2,000
จำนวนสูงสุด	648,000	96,000	648,000	100,000
จำนวนผู้ตอบ	356	117	120	119

(ที่มา: Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 17)

ในด้านค่าใช้จ่ายของแรงงานชาวลาวที่ทำงานในจังหวัดขอนแก่น อารี จำปาศลายและศิรินันท์ กิตติสุขสถิตย์พบว่าค่าใช้จ่ายอันดับสูงสุดคือค่าใช้จ่ายด้านอาหาร (ค่ามัธยฐาน 1,775 บาท/เดือน) อันดับรองลงมาคือเงินที่ส่งกลับบ้าน (ค่ามัธยฐาน 1,750 บาท/เดือน) อันดับสามคือค่าที่พัก (ค่ามัธยฐาน 600 บาท/เดือน) และเงินเก็บส่วนตัว (ค่ามัธยฐาน 500 บาท/เดือน) ค่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ค่ามัธยฐาน 400 บาท/เดือน) ค่าเดินทางและค่าสื่อสาร (ค่ามัธยฐานประเภทละ 300 บาท/เดือน) การนันทนาการ (ค่ามัธยฐาน 300 บาท/เดือน) การพนัน (ค่ามัธยฐาน 200 บาท/เดือน) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสุขภาพและเงินบริจาค (ค่ามัธยฐานประเภทละ 100 บาท/เดือน) และค่าอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (ค่ามัธยฐาน 75 บาท/เดือน) เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการฝึกอบรมหรือการศึกษาในกลุ่มแรงงานชาวลาว (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 57)

ตารางที่ 6: วิธีการส่งเงินกลับบ้านที่ใช้มากที่สุด

วิธีการส่งเงินกลับบ้านที่ใช้มากที่สุด	จำนวน %	สัญชาติ		
		ลาว	พม่า	กัมพูชา
นายหน้า	52.5	5.1	92.5	89.7
ญาติ	12.6	32.5	2.5	3.4
ธนาคาร	11.5	15.4	1.7	16.8
เพื่อน	7.6	19.7	3.3	0
นำกลับเอง	7.6	12	0	10.9
นายจ้าง	4.2	8.6	0	4.2
อื่นๆ	3.9	6.8	0	5.1
รวม	100	100	100	100
จำนวน (คน)	356	117	120	119

(ที่มา: Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 31)

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนหนึ่งไม่สามารถทำงานตามความรู้ความสามารถเต็มที่ ระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้ใช้มาตรฐานอาชีพ (Thailand standard classification of occupations) หรือเกณฑ์ของประเภทกิจการตามการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม (Thailand standard industrial classification) ซึ่งกระทรวงแรงงานจัดทำไว้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ตัวอย่างกรณีการจ้างอาสาสมัครต่างชาติ (อสต.) และพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) ซึ่งมีอุปสรรคคือไม่มีประเภทงานที่อนุญาตให้ทำงานได้รองรับ ทำให้ต้องจัดจ้างในตำแหน่งคนรับใช้ในบ้านหรือกรรมกรแทน การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ตามศักยภาพจึงน่าจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อแรงงานเองและต่อนายจ้างด้วย (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วณะสาระ, 2552: 75)

Paitoonpong and Chalamwong (2007: 8) รายงานว่าผู้ย้ายถิ่นที่ข้ามพรมแดนจาก สปป.ลาว พอใจที่จะใช้ช่องทางส่วนตัวมากกว่าเมื่อไม่สามารถใช้วิธีโอนเงินผ่านธนาคารได้ แรงงานชาวลาวสามารถส่งเงินกลับบ้านเป็นสัดส่วนสูงกว่าแรงงานชาวกัมพูชา (ร้อยละ 90 และ 70 ตามลำดับ) โดยส่งเงินกลับบ้านเป็นประจำมากกว่า และมีจำนวนสูงกว่าตลอดเวลาที่ย้ายถิ่นฐาน แม้ว่าจะมีรายได้โดยเฉลี่ยน้อยกว่า คราวเรือนมากกว่าหนึ่งในห้าจากแขวงสะหวันนะเขตและสาละวันอ้างว่าได้รับเงินส่งกลับบ้านโดยประมาณว่าคิดเป็นร้อยละ 43.4 และ 40.4 ตามลำดับของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้แสดงมูลค่าการส่งเงินเฉลี่ยรายเดือนต่อแรงงานต่างด้าวหนึ่งคนว่าเงินที่ไหลเข้าไปในราชอาณาจักรกัมพูชาตลอดระยะเวลาของการย้ายถิ่นต่ำกว่าเงินที่ไหลเข้าไปใน สปป.ลาว ข้อมูลนี้แสดงว่าเงินส่งกลับบ้านมีความสำคัญต่อครอบครัวของแรงงานอพยพที่อยู่ใน สปป.ลาว เป็นอย่างยิ่ง

จากรายงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP Lao PDR, 2009) แรงงานชาว ลาวส่งเงินกลับประเทศคิดเป็นร้อยละ 5 ของผลผลิตมวลรวมของประเทศใน พ.ศ. 2006 โดยแรงงานร้อยละ 55 เป็นสตรี และจำนวนเงินส่งกลับบ้านเท่ากับปีละหนึ่งร้อยล้านเหรียญสหรัฐ เงินที่ส่งกลับประเทศ มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือใน พ.ศ. 2552 รายได้จากเงินที่ส่งกลับบ้านคิดเป็นร้อยละ 7 ของผลผลิตมวลรวมของประเทศ หากปราศจากการที่แรงงานร้อยละ 8 ที่ออกไปทำงานนอกประเทศตลาดงานภายใน สปป. ลาวจะยิ่งแย่กว่าที่เป็นอยู่มาก นอกจากนี้ ดีเลน และประชา วสุประสาท (Deelen and Pracha Vasuprasat: 2010:13) ได้รายงานผลการศึกษารอบครัวชาวลาวที่รับเงินส่งมาจากแรงงานที่มาทำงานใน ประเทศไทยว่าในการส่งเงินกลับบ้าน นิยมการส่งเงินผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการโดยมักโอนเงินผ่าน ไปยังบัญชีธนาคารที่เปิดไว้บริเวณชายแดน แล้วจึงค่อยแจ้งแก่คนกลางในฝั่งลาวเพื่อส่งมอบเงินแก่ผู้รับ เงินปลายทาง การส่งเงินผ่านคนกลางมีค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 2-10 และประหยัดรวดเร็ว แรงงาน ส่วนหนึ่งมีบัญชีธนาคารโดยการช่วยเหลือของนายจ้างในการเปิดบัญชีธนาคาร ตัวแรงงานหรือญาติใช้ บัตรเบิกเงินสดอัตโนมัติเบิกเงินสดในบริเวณชายแดน นอกจากนี้แรงงานส่วนหนึ่งโดยเฉพาะผู้ที่มิ ภูมิลำเนาอยู่ใกล้ชายแดนไทยยังถือเงินสดกลับบ้านด้วยตนเอง ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความเสี่ยง

Sciortino and Punpuing (2552: 109) กล่าวว่าศักยภาพการลงทุนที่อ่อนแอก่อให้เกิดวงจร การย้ายถิ่นของแรงงานรุ่นต่อไป ทั้งนี้เพราะต้องใช้เงินที่ส่งกลับบ้านเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือการส่ง สมาชิกวัยเยาว์กว่าเดินทางไปต่างประเทศ โคซากะ (Kosakae, อ้างถึงใน Mekong Migration Network, 2008: 54) เห็นว่าส่วนมากการส่งเงินกลับบ้านในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขงดำเนินการโดยแรงงานต่างด้าวที่ เป็นผู้หญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานผู้หญิงที่ยังไม่แต่งงาน

นอกเหนือจากปัญหาการที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถทำงานเต็มตามศักยภาพ เนื่องจาก ข้อจำกัดตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ การไม่ใช้มาตรฐานอาชีพในการจ้างงาน ปัญหาในการส่งเงิน กลับบ้าน แนวโน้มใหม่ในการสร้างงานในประเทศต้นทางที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในการสัมมนา ระดับชาติซึ่งองค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นและกระทรวงแรงงานจัดขึ้นในวันที่ 17 มิถุนายน 2552 ณ โรงแรมอมารีวอเตอร์เกทยังกล่าวถึงปัญหาในการพัฒนาแรงงานต่างด้าวว่าเกี่ยวข้องกับการ จำกัดสิทธิในการเข้าหรือจัดตั้งสมาคมรวมทั้งสหภาพแรงงาน การขาดโอกาสในการรับการฝึกอบรม และนโยบายการอนุญาตให้จ้างงานแบบชั่วคราวทำให้นายจ้างไม่ลงทุนในการพัฒนาแรงงานต่างด้าวอีก ด้วย (International organization for migration, 2010)

3.2.2 การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ใน พ.ศ. 2545 - 2546 รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือใน การจ้างแรงงานกับ สปป. ลาว ซึ่งผ่อนผันให้คนที่ถือสัญชาติลาวเข้าเมืองและทำงานโดยถูกต้องตาม กฎหมายในประเทศไทยในฐานะเป็นแรงงานที่มีสัญญาจ้างงานและสามารถทำงานได้ 2 ปี โดยสามารถ ต่ออายุได้อีกหนึ่งครั้ง รวมเป็นระยะเวลาทำงานทั้งสิ้น 4 ปี ทั้งนี้กรมการจัดหางานรายงานข้อมูลคนต่าง

ได้ว่าได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2552 (กรมการจัดหางาน, 2552: 11) ว่าได้นำเข้าแรงงานจากราชอาณาจักรกัมพูชาจำนวน 17,235 คน และจาก สปป. ลาว จำนวน 10,212 คน แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการในส่วนขอแรงงานจากสหภาพพม่า

ประชา วสุประสาท (Pracha Vasuprasat, 2008: 13-20) ให้ความเห็นว่าในระหว่าง พ.ศ. 2548-2550 นายจ้างต้องการจ้างแรงงานจาก สปป. ลาวมากกว่าจากราชอาณาจักรกัมพูชาเนื่องจากปัจจัยทางวัฒนธรรมและภาษา แต่ในความเป็นจริงมีการจ้างงานแรงงานจาก สปป. ลาวจริงมีเพียงร้อยละ 15 ของจำนวนแรงงานที่ต้องการจ้างและเท่ากับร้อยละ 53 ของจำนวนที่ได้ยื่นคำร้องขอจ้างต่อทางราชการ ทั้งนี้จำนวนแรงงานที่นายจ้างต้องการจ้างไม่ใช่จำนวนแรงงานที่จำเป็นต้องการอย่างแท้จริง การดำเนินงานในการนำเข้าแรงงานชาวลาวอย่างถูกต้องตามกฎหมายยังมีปัญหาหลายประการเนื่องจากบริษัทจัดหางานไม่มีประสบการณ์ มีค่าใช้จ่ายสูงคือ 783 เหรียญสหรัฐสำหรับแรงงานจาก สปป. ลาว ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า ต้องใช้เวลาารอนาน 3 -5 เดือน ในจำนวนแรงงานจาก สปป. ลาว 3,418 คน มีผู้ที่กลับบ้านก่อนสิ้นสุดสัญญาจ้าง 245 คน และมีผู้ที่ไปทำงานกับนายจ้างใหม่ทำให้กลายเป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมือง

3.2.3 การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับ สปป. ลาว มีจุดมุ่งหมายในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนในประเทศ โดยให้พิสุจน์สัญญาติดก่อนจะอนุญาตให้อยู่ในประเทศและออกใบอนุญาตทำงาน และเนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำงานบริเวณชายแดน ใน พ.ศ. 2548 รัฐบาลจึงได้อนุญาตให้จังหวัดตามแนวชายแดนสามารถเจรจาข้อตกลงให้แรงงานข้ามพรมแดนเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช้า - กลับเย็น และทำงานตามฤดูกาล ทั้งนี้สามารถแบ่งประเภทของแรงงานต่างด้าวจากอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีสถานภาพที่ถูกกฎหมายและถูกกฎหมายออกได้เป็นสี่ประเภท กล่าวคือ 1) แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนที่รอการพิสุจน์สัญญาติ 2) แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนที่พิสุจน์สัญญาติแล้ว 3) แรงงานต่างที่ทำงานแบบมาเช้า-กลับเย็น และตามฤดูกาลภายใต้สัญญาจ้างงาน และ 4) แรงงานต่างด้าวรายใหม่ที่เข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจ แรงงานต่างด้าวอื่น ๆ ทั้งหมดที่เหลือจะถูกจับกุมและส่งกลับประเทศต้นทาง ดังนั้นตามนโยบายนี้จึงต้องการให้สถานะของแรงงานต่างด้าวจากภายในภูมิภาคถูกเปลี่ยนทีละน้อยจากผิดกฎหมายเป็นถูกกฎหมาย

Sciortino and Punpuing (2552: 78-80) ได้ประมวลสรุปมติดังกล่าวไว้ ลักษณะสำคัญ ค่าธรรมเนียมและผลการดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2535 - 2549 ตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7 การจดทะเบียนผู้ย้ายถิ่นจากอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง พ.ศ. 2535-2549

มติ	ลักษณะสำคัญ	ค่าธรรมเนียม	การดำเนินการ
คณะรัฐมนตรี			
17 มี.ค. 2535	- ใบอนุญาต 2 ปี - เฉพาะชาวพม่า - บัตรแรงงานต่างด้าว - 10 จังหวัดชายแดน	- เงินมัดจำ 5,000 บาท - ค่าบัตร 1,000 บาท	- ผู้ย้ายถิ่นขึ้นทะเบียน 706 คน - ออกบัตรสีม่วง 101,845 ใบ
22 มิ.ย. 2536	- 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล - การประมง		- ไม่ดำเนินการในภาคการประมง ก่อนแก้ไขกฎหมาย พ.ศ. 2482
25 มิ.ย. 2539	- ใบอนุญาต 2 ปี	- ค่าธรรมเนียมใบตม.	- ระยะเวลา : พฤศจิกายน 2539 –
จดทะเบียน	- ผู้ย้ายถิ่นจากลาว กัมพูชา และพม่า	1,000 บาท	สิงหาคม 2541
รอบที่ 1	- ผู้ย้ายถิ่นและนายจ้างต้องรายงาน ตัวต่อ ตม. ทุก 3 เดือน - 43 จังหวัดจาก 72 จังหวัด - 11 ภาคอุตสาหกรรม (รวมถึง เกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง โรงงานเครื่องปั้นดินเผาและอิฐ ผู้ช่วยงานบ้าน) - อนุญาตให้อยู่ชั่วคราวระหว่าง รอส่งตัวกลับ (ตม.69)	- ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท - ค่าประกันสุขภาพ 500 บาท	- จดทะเบียน 372,000 คน ใน จำนวนนี้ 293,782 หรือ 87% มา จากพม่า - ออกใบอนุญาตทำงาน 303,088 ใบ - กระทรวงแรงงานคาดว่าผู้ย้าย ถิ่นที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง 897,417 คน ส่วนใหญ่มาจาก พม่า
จดทะเบียน	- ใบอนุญาต 1 ปี	- ค่าธรรมเนียมรวม	- ระยะเวลา สิงหาคม 2541 –
รอบที่ 2	- เมื่อมีตำแหน่งว่าง ต้องประกาศ จ้างคนไทยก่อน - จัดสรรใบอนุญาตทำงานให้ 159,902 ใบ	3,210 บาท	สิงหาคม 2542 - นายจ้างขออนุญาตจ้าง แรงงาน 233,346 คน - ผู้ย้ายถิ่นมาจดทะเบียน 90,911 คน (79,057 จากพม่า 10,593 คน

มติ คณะรัฐมนตรี	ลักษณะสำคัญ	ค่าธรรมเนียม	การดำเนินการ
	- 37 จังหวัด งานกรรมการ 18 ประเภท ให้ข้ามแดนมา ทำงานแบบเช้ากลับเย็นได้ -ไม่ออกใบอนุญาตทำงานใน กรณีเป็นวันโรครยะติดต่ อ่อนแอ มีความผิดปกติทาง ร่างกาย โรคซิฟิลิสระยะที่ 3 ติดเชื้อเสียด โรคพิษสุรา เรื้อรัง โรคจิต จิตฟั่นเฟือน		จากกัมพูชา และ 1,261 คน จาก สปป.ลาว) -ใบอนุญาตที่หมดอายุเดือน สิงหาคม 2541 ต่ออายุถึง สิงหาคม 2542
4 ส.ค. 2542 จดทะเบียน รอบที่ 3	- ใบอนุญาต 1 ปี, 7 จังหวัด, 18 ประเภทงาน - ยกเว้นงานที่สตรีทำเป็น ส่วนใหญ่ - เหมือนกับการจด ทะเบียนรอบที่ 2 แต่รวมการ ตรวจหาเชื้อ HIV	- แยกต่างกันในแต่ละ จังหวัด - เฉลี่ย 3,700 บาท	- ระยะเวลา : สิงหาคม 2542 – สิงหาคม 2543 - นายจ้างขออนุญาตจ้าง แรงงาน 355,050 คน - ผู้ย้ายถิ่นขึ้นทะเบียน 99,974 คน
การต่ออายุที่ เกี่ยวข้องกับ การจด ทะเบียนรอบ ที่ 5	- ใบอนุญาต 1 ปี - เฉพาะผู้ย้ายถิ่นที่จด ทะเบียน พ.ศ.2544 และต่อ อายุใน พ.ศ.2545		- ระยะเวลา : สิงหาคม 2546 – สิงหาคม 2547 - ต่ออายุผู้ย้ายถิ่น 288,780 คน ที่เคยจดทะเบียนใน พ.ศ. 2544- 2545
27 เมษายน 2547 จดทะเบียน รอบที่ 6	- ใบอนุญาต 1 ปี - โควตาใบอนุญาตทำงาน 1,598,752 คน - ขึ้นขอมิบัตรประจำตัว ชั่วคราว 13 หลัก ในระดับ อำเภอ (ทร. 38/1)		- ระยะเวลา : กรกฎาคม 2547 – มิถุนายน 2548 - นายจ้าง 248,553 ราย ขอจ้าง แรงงานต่างชาติ 1,598,752 คน - ผู้ย้ายถิ่นและผู้ติดตาม 1,284,920 คน

มติ	ลักษณะสำคัญ	ค่าธรรมเนียม	การดำเนินการ
คณะรัฐมนตรี 10 พ.ค. 2548 การต่ออายุที่ เกี่ยวเนื่องจาก การจด ทะเบียนรอบ ที่ 6	- ใบอนุญาต 1 ปี - โควตาที่อนุญาต 1,773,349 คน	- รวม 3,800 บาท สำหรับผู้ย้ายถิ่นที่มี ใบอนุญาตทำงาน - ค่าธรรมเนียมพิเศษ 450 บาทสำหรับผู้ย้าย ถิ่นที่มีบัตรประจำตัว ชั่วคราว	- ระยะเวลา : กรกฎาคม 2548 – มิถุนายน 2549 - นายจ้าง 240,297 คน ขอจ้าง แรงงาน 1,881,520 คน - ผู้ย้ายถิ่น 871,170 คน ที่จด ทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2547 ได้รับ อนุญาตทำงาน (เป็นชาวลาว 90,073 คน หรือ 10.34%)
20 ธ.ค.2548 (ไม่ประสบ ความสำเร็จ) จดทะเบียน รอบที่ 7	- ผู้ย้ายถิ่นที่จดทะเบียน ใน พ.ศ. 2547 ที่บัตรยังไม่ หมดอายุ - พยายามจ้างแรงงานเพิ่ม อีก 500,000 คน เพื่อแก้ปัญหา ขาดแคลนแรงงาน	เงินมัดจำ 50,000 บาท สำหรับผู้ย้ายถิ่นราย ใหม่ - 10,000 บาทสำหรับผู้ ที่เคยจดทะเบียนแล้ว	- ระยะเวลา : มี.ค. 2549 – ก.พ. 2550 - ต่ออายุผู้ย้ายถิ่น 208,392 คน ที่จดทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2548 - ผู้จดทะเบียนรายใหม่ 12,4901 คน
18 ธ.ค. 2549 การต่ออายุที่ เกี่ยวกับการ จดทะเบียน รอบที่ 6	- ใบอนุญาต 1 ปี - ผู้ย้ายถิ่นที่จดทะเบียนแล้ว - กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ - บังคับใช้กฎหมายอย่าง เข้มงวดต่อผู้ไม่จดทะเบียน ต่ออายุ 6 เดือน ให้ผู้ที่ได้รับ การต่ออายุใบอนุญาตเมื่อ เดือนกรกฎาคม	- ระยะเวลา : สิงหาคม 2546 – สิงหาคม 2547 - ต่ออายุผู้ย้ายถิ่น 288,780 คน ที่เคยจดทะเบียนใน พ.ศ. 2544- 2545	

(ที่มา : ปรับปรุงจาก Sciortino and Punpuing, [2552: 78-80] ดัดแปลงจาก MAP Foundation [2006:38-55, 65-70] Chantavanich [2007:3-4] และ Martin [2007:1] โดย Martin 2007 อ้างอิงข้อมูลจาก Sontissakyothin, 2000: 154-62, Caouette, et. al., 2000)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบแนวทางการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน ตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2552 และเพิ่มเติมรายละเอียดเรื่องกิจการจ้างงาน 19 กิจการ ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2552 จึงทำให้กระทรวงแรงงานอนุญาตให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใน 6 สาขาอาชีพ แรงงานที่มาขึ้นทะเบียนจะได้รับบัตรอนุญาตทำงานแยกเป็นสี่หกประเภทประกอบด้วย อาชีพประมง (บัตรสีฟ้า) อาชีพเกษตรกร (บัตรสีเขียว) อาชีพก่อสร้าง (บัตรสีเหลือง) อาชีพต่อเนื่องประมง (บัตรสีส้ม) อาชีพผู้รับใช้ในบ้าน (บัตรสีเทา) และอาชีพอื่นๆ 19 กิจการ เช่น กิจการต่อเนื่องทางการเกษตร โรงฆ่าสัตว์ ทำเหมืองแร่ โรงกลึง กิจการผลิต จำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม กิจการผลิต จำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป ชักอบรีดเป็นต้น (บัตรสีชมพู) โดยแรงงานต่างด้าวถือบัตรสีใดต้องประกอบอาชีพนั้นตลอด ห้ามย้ายอาชีพ

แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนรอบใหม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ทำงานตามการผ่อนผันได้ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 เท่านั้น หลังจากนั้นต้องผลักดันกลับสู่ประเทศต้นทาง ยกเว้นมีการกลับเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และหรือประเทศต้นทางมีการพิสูจน์สัญชาติแล้ว และออกหนังสือเดินทางให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้การผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรอบใหม่ จะต้องรอประกาศของกระทรวงมหาดไทย นับจากวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีภายใน 3 สัปดาห์ และให้จดทะเบียนให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน

3.2.4 ประเด็นและกิจกรรมอื่นที่มีความเชื่อมโยงกัน

ในเรื่องบริการด้านการดูแลสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าว กระทรวงสาธารณสุขได้ให้ความสำคัญโดยการริเริ่มและดำเนินการ โครงการเกี่ยวกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่คนต่างด้าว ชุมชนคนต่างด้าวและชุมชนชาวไทย การปรับปรุงระบบสุขภาพ การพัฒนารูปแบบการจัดการเพื่อให้ผู้อพยพเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ โครงการเกี่ยวกับโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง โรคเอดส์ โรคมาลาเรีย การจัดทำนโยบายและโครงการระดับชาติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพอนามัยรวมทั้งร่วมมือกับหน่วยงานระดับจังหวัด ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 เห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวจากสหภาพพม่า ราชอาณาจักรกัมพูชา และสปป. ลาว โดยขยายเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกินสองปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 นั้น เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2553: 1-2) ได้แจ้งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดทุกจังหวัดเตรียมการเพื่อการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว โดยแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้วที่ประกอบอาชีพในกลุ่มอุตสาหกรรม แลงงานก่อสร้างจะเข้าสู่ระบบประกันตนเช่นเดียวกับแรงงานคนไทยและไม่ต้องทำประกันสุขภาพ สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่ทำงานนอกกลุ่มงานอื่นเช่น อาชีพคนรับใช้ในบ้าน หรืองานเกษตรกรรมไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม จึงยังต้องขอต่ออายุการทำงานและรับการตรวจสุขภาพและทำประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุข

ในด้านการศึกษา ประเทศไทยได้ประกาศนโยบายการให้การศึกษาแก่เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เด็กที่เป็นลูกซึ่งเป็นแรงงานอพยพจำนวนหนึ่งมีโอกาสเข้าเรียนร่วมในโรงเรียนรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงเด็กต่างด้าวจำนวนมากยังคงขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในด้านการศึกษาวิจัยและการเสนอแนะนโยบาย มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ดำเนินการเช่นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น หน่วยงานวิจัยของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและองค์กรภาคเอกชนอื่นๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้กล่าวถึงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย เนื่องจากในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สนใจศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว จึงขอกล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับ สปป. ลาวและแนวโน้มของการพัฒนาประเทศ รวมทั้งสถานการณ์การจ้างงานใน สปป. ลาวซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานมายังประเทศไทยตามรายละเอียดต่อไปนี้

4. สปป. ลาวกับแนวโน้มของการพัฒนาประเทศ

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ สปป. ลาว ในหัวข้อดังต่อไปนี้ได้แก่ข้อมูลทั่วไป นโยบายการพัฒนาประเทศ การแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความเข้าใจสภาพการณ์ในปัจจุบันและแนวโน้มของการพัฒนาประเทศ ตามรายละเอียดต่อไปนี้

Christian University of Thailand

4.1 ข้อมูลทั่วไป

สปป. ลาวตั้งอยู่ทิศเหนือของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทิศเหนือติดกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ทิศตะวันตกติดกับสหภาพพม่าและประเทศไทย ทิศตะวันออกติดกับประเทศเวียดนามและทิศใต้ติดกับราชอาณาจักรกัมพูชา ประชากรร้อยละ 30.9 อาศัยอยู่ในเขตเมือง ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อคน 890 เหรียญสหรัฐใน พ.ศ. 2552 (Asian development bank, 2009: 1)

กระทรวงการต่างประเทศไทยรายงานว่ สปป. ลาว มีพื้นที่ 236,880 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศไทย มีประชากรประมาณหกล้านคน ประชากรร้อยละ 75 นับถือศาสนาพุทธนิกายเถรวาท มีภาษาลาวเป็นภาษาราชการ หน่วยเงินตราเป็นเงินกีบ โดยหนึ่งบาทเท่ากับประมาณสองร้อยห้าสิบกิบ สินค้านำเข้าที่สำคัญได้แก่รถจักรยานยนต์และส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องอุปโภคบริโภค สินค้าส่งออกที่สำคัญได้แก่ไม้ซุง ไม้แปรรูป ผลิตภัณฑ์ไม้ สินแร่ เศษโลหะ ถ่านหิน เสื้อผ้าสำเร็จรูป สปป. ลาวมีความสัมพันธ์กับประเทศไทยอย่างราบรื่นใกล้ชิดโดยมีปัจจัยเกื้อหนุนทางเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม มีกลไกความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศไทยเช่นคณะกรรมการความร่วมมือว่าด้วยความร่วมมือ คณะกรรมการเขตแดนร่วม กลไกด้านการเมืองและความมั่นคง สมาคมไทย-ลาวเพื่อมิตรภาพ สมาคมลาว-ไทยเพื่อมิตรภาพ ความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

เป็นต้น ประเทศไทยเป็นประเทศคู่ค้าและประเทศที่เข้าไปลงทุนเป็นอันดับหนึ่งในสปป. ลาว ในด้านการเมืองใช้ระบบการปกครองแบบสังคมนิยม มีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่เป็นองค์กรสูงสุดขึ้นการปกครองประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2553)

ในด้านความร่วมมือการพัฒนา ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียเป็นหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือแก่ สปป. ลาว มากเป็นอันดับหนึ่ง มูลค่าของโครงการเรียงตามลำดับมาก-น้อยได้แก่ โครงการด้านการคมนาคมและเทคโนโลยีการสื่อสาร โทรคมนาคม โครงการด้านการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการด้านพลังงานตามลำดับ (Asian Development Bank fact sheet, 2009) โดยตามกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงได้ทำข้อตกลงในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่สำคัญเพื่อเชื่อมโยงประเทศในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงเข้าด้วยกัน ตัวอย่างเช่นถนนหมายเลข 9 จะช่วยเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษสะพาน-เซโนใน สปป. ลาว เข้ากับประเทศไทยและประเทศเวียดนามจึงเป็นการเปิดประตูให้ สปป. ลาวมีทางออกทะเล ถนนหมายเลข 13 จากเมืองสตึงแต้ริงของราชอาณาจักรกัมพูชาทอดผ่านแขวงจำปาศักดิ์ ตัดกับทางหลวงหมายเลข 9 ในแขวงสะหวันนะเขตบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษไปถึงนครเวียงจันทน์ แผนที่ต่อไปนี้จะแสดงถนนซึ่งจะเชื่อมโยงประเทศต่างๆเข้าด้วยกัน

ในด้านการเดินทางโดยรถไฟ ได้มีการเตรียมการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูงเชื่อมระหว่างมณฑลยูนนานของสาธารณรัฐประชาชนจีน ผ่านนครหลวงเวียงจันทน์ของ สปป. ลาว ผ่านประเทศไทย ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์โดยจะเริ่มการก่อสร้างในช่วงต้นปี พ.ศ. 2554 (สำนักข่าวซินหัว, 8 ธันวาคม 2553)



แผนที่ที่ 5 เส้นทางคมนาคมในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (ที่มา Asian development bank, 2010)

ในด้านความร่วมมือกับต่างประเทศ สปป. ลาวเป็นประเทศสมาชิกของสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก 10 ประเทศ มีพลเมืองรวมกันห้าร้อย

ล้านคนและมีข้อตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรี มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในฐานะที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญเพื่อป้อนสินค้าสู่ตลาดโลก โดยการเปิดเสรีทางการค้า การลดภาษีและอุปสรรคข้อกีดขวางทางการค้าที่มิใช่ภาษีระหว่างกันภายในภูมิภาค รวมทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างด้านภาษีศุลกากรที่จะอำนวยความสะดวกการค้าเสรี และมีข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายทุน แรงงานอย่างเสรี ซึ่งจะส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายของประชากรในอนาคต ความร่วมมืออีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญได้แก่ความร่วมมือภายใต้คณะกรรมการการค้ากลุ่มน้ำโขง โดย บาค (Bach, H. สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2553) ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการการค้ากลุ่มน้ำโขง กล่าวถึงผลการศึกษาการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ว่าในปัจจุบันการผลิตกระแสไฟฟ้าจากแม่น้ำโขงทำได้เพียงร้อยละสิบของศักยภาพที่น่าจะผลิตได้เท่านั้น การสร้างเขื่อนเพิ่มเติมใน สปป. ลาวสามารถส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและต่อชุมชนท้ายน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงเป็นอย่างมากได้ นอกจากนี้แล้ว สปป. ลาวยังมีความร่วมมือกับประเทศไทย ราชอาณาจักรกัมพูชาและสหภาพพม่า ยังมีกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขงซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาประเทศอีกด้วย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2553)

4.2 นโยบายการพัฒนาประเทศ

ปัจจุบัน สปป. ลาวเป็นประเทศในกลุ่มด้อยพัฒนาที่สุด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2539 สปป. ลาว ได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศว่าจะหลุดพ้นจากสถานภาพการเป็นประเทศในกลุ่มด้อยพัฒนาที่สุดใน พ.ศ. 2563 โดยใน พ.ศ. 2543 สปป. ลาวได้กำหนดยุทธศาสตร์ระยะกลางในการกำจัดความยากจนโดยการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ พัฒนาชนบทและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในพ.ศ. 2547 ได้มีการทบทวนการดำเนินงานตามแผนการกำจัดความยากจนระดับชาติ (Lao PDR – National poverty eradication program, Committee for planning and investment, 2003: 4) ต่อมาในเดือนมกราคม 2548 ได้เปลี่ยนชื่อแผนการกำจัดความยากจนระดับชาติเป็นแผนยุทธศาสตร์การเติบโตและการกำจัดปัญหาความยากจนแห่งชาติ (National growth and poverty eradication strategy) โดยแบ่งแผนเป็นสามส่วนได้แก่ ประการแรกการรักษาความมั่นคงของเศรษฐกิจระดับมหภาค ประการที่สองการปรับปรุงบริการทางสังคมและเศรษฐกิจ และประการสุดท้ายการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อการเติบโตและพัฒนา (Committee for planning and investment, 2006: 1, 13)

นอกจากนี้ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ พ.ศ. 2549-2553 (Committee for planning and investment, 2006: 219-223) ได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน โดยการสร้างภาพอนาคตไว้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“ใน พ.ศ. 2553 ผลจากความสำเร็จในการดำเนินการตามแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจฉบับที่หก (2549-2553) จะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณและคุณภาพของสถานการณ์

พื้นฐานทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของเรา อันจะเป็นการสร้างพื้นฐานอันมั่นคงสำหรับ สปป. ลาว ในการก้าวไปสู่รัฐอุตสาหกรรมซึ่งมีความทันสมัยในระยะต่อไป

ในด้านเศรษฐกิจ เศรษฐกิจจะหลุดพ้นจากสภาพไม่มั่นคงและการพัฒนาที่เป็นไปอย่างล่าช้าที่เกิดขึ้นในช่วงหลายทศวรรษก่อน โดยในด้านหนึ่งจะก้าวไปสู่การเติบโตอย่างรวดเร็วและเป็นไปอย่างมั่นคง ในอีกด้านหนึ่ง จะสามารถรักษาระดับการเติบโตในอัตราร้อยละ 7.5-8 หรือสูงกว่าหากมีการขยายตัวในอัตราสูงต่อไปจนถึง พ.ศ. 2563

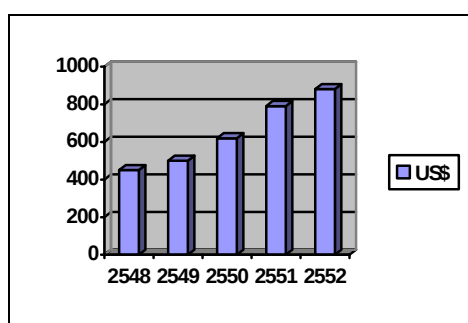
ในด้านสังคม ระบบการศึกษาได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปแล้วและทำให้เกิดอัตราการพัฒนาในระดับที่ดีภายหลัง พ.ศ. 2563 คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ได้รับการปรับปรุงขึ้นสู่ระดับที่สูงขึ้น”

ผลจากการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อการจ้างงานยังคงไม่มีความก้าวหน้ามากนัก อย่างไรก็ตามแนวโน้มของการพัฒนาประเทศของ สปป. ลาวเป็นไปในทิศทางที่ดีดังต่อไปนี้

4.3 การแก้ปัญหาความยากจน

ผลจากการพัฒนาประเทศทำให้สัดส่วนความยากจนของประชากรลาวมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากการประมาณการใหม่ของธนาคารโลกพบว่าใน พ.ศ. 2533 ประชากรลาวที่มีรายได้ 1.25 เหรียญสหรัฐต่อวันหรือน้อยกว่ามีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 49.2 ใน พ.ศ. 2551 ได้ลดลงเหลือร้อยละ 27.1 อย่างไรก็ตามหากคิดจากรายได้ระดับต่อประชากรหนึ่งคนที่สองเหรียญสหรัฐต่อวันแล้ว ใน พ.ศ. 2533 มีจำนวนเป็นร้อยละ 81.9 ใน พ.ศ. 2551 จำนวนผู้มีรายได้ที่ระดับสองเหรียญสหรัฐต่อวันหรือน้อยกว่าได้ลดลงเหลือร้อยละ 60.0

รายได้ของประชากรลาวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยธนาคารโลกรายงานว่า รายได้ของประชากรลาวต่อคนต่อปีใน พ.ศ. 2548 เท่ากับ 450 เหรียญสหรัฐ ใน พ.ศ. 2549 เท่ากับ 500 เหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.1 รายได้ใน พ.ศ. 2550 เท่ากับ 620 เหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 24.0 จากปีก่อน รายได้ใน พ.ศ. 2551 เท่ากับ 790 เหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.13 จากปีก่อน และใน พ.ศ. 2552 รายได้เท่ากับ 880 เหรียญสหรัฐ คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.39 จากปีก่อน (World bank, 2010) หากคำนวณการเพิ่มขึ้นต่อปีในขั้นต่ำคือร้อยละ 10 ต่อปีแล้ว จะได้รายได้สูงกว่าเกณฑ์ 1,089 เหรียญสหรัฐซึ่งเป็นเกณฑ์ที่จะหลุดพ้นจากการเป็นประเทศในกลุ่มด้อยพัฒนาที่สุดได้ภายใน พ.ศ. 2556 ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาจากเกณฑ์ด้านรายได้จะมีความเป็นไปได้อย่างมากที่ สปป. ลาวจะหลุดพ้นการเป็นประเทศในกลุ่มด้อยพัฒนาที่สุดก่อน พ.ศ. 2563



แผนภาพที่ 6 รายได้เฉลี่ยของประชากรลาวต่อคนต่อปี (ที่มา: World bank, 2010)

4.4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีความก้าวหน้าอย่างมาก จากรายงานของโครงการพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ ในเรื่องดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index –HDI) ใน พ.ศ. 2553 สปป. ลาวถูกจัดอันดับอยู่ที่ อันดับ 122 จาก 169 ประเทศทั่วโลก โดยใน พ.ศ. 2552 อยู่ในที่อันดับ 133 และใน พ.ศ. อยู่ในอันดับที่ 141 (UN Lao PDR, 2010) อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ระดับของการพัฒนามนุษย์ของ สปป. ลาว ยังคงห่างจากของประเทศไทยในทุกด้าน ความแตกต่างดังกล่าวมีผลต่อปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดในการเคลื่อนย้ายแรงงานจาก สปป. ลาว มายังประเทศไทยในอนาคตตามรายละเอียดที่นำเสนอในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบดัชนีการพัฒนามนุษย์ระหว่างประเทศ

หัวข้อ	ตัวชี้วัด	สปป. ลาว	ประเทศไทย
สุขภาพ	อายุขัยเฉลี่ย (ปี)	65.9	69.3
การศึกษา	จำนวนปีที่ศึกษาในโรงเรียน (ปี)	4.6	6.6
รายได้ประชากร	รายได้ต่อคน (constant 2008 เหรียญสหรัฐ)	2,321.0	8,000.6
ความเสมอภาค	ค่าความไม่เสมอภาคปรับเปลี่ยน	0.374	0.516
ความยากจน	ความหนาแน่นของความยากจน	56.5	38.5
บทบาททางเพศ	ค่าดัชนีความไม่เสมอภาคทางเพศ	0.650	0.586
ความยั่งยืน	ค่าการออมรวมปรับเปลี่ยน (% ของรายได้)	17.1	18.0
ความมั่นคงของมนุษย์	ผู้ลี้ภัย (พันคน)	8.6	1.8
คะแนนรวม	ดัชนีการพัฒนามนุษย์	0.497	0.654
อันดับประเทศ	อันดับที่	122	92

(ที่มา: UN Lao PDR, 2010)

สปป. ลาวมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง โดยในระหว่างปี 2545- 2550 มีผลผลิตมวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.0 และร้อยละ 7.5 % ต่อปีใน พ.ศ. 2551 (UNTAD, 2010: 5) ผลของวิกฤติเศรษฐกิจโลกใน พ.ศ. 2547-2548 มีผลทำให้การลงทุนของต่างชาติลดลงร้อยละ 31 (UNTAD, 2010: 23) อย่างไรก็ตามการช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ ไม่มีความเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยใน พ.ศ. 2551 มีมูลค่า 389 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน พ.ศ. 2551 มีมูลค่า 375 ล้านดอลลาร์สหรัฐใน พ.ศ. 2552 มีมูลค่า 377 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2552 ยังอยู่ในระดับสูงคือร้อยละ 7.5 และคาดว่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 8.5 ใน พ.ศ. 2552 (World Bank, 2010: 56) จะเห็นได้ว่า สปป. ลาว มีการเจริญเติบโตในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจโลก อย่างไรก็ตาม ผลของการพัฒนาประเทศยังทำให้เกิดการจ้างงานน้อยมาก

ในด้านการจ้างงานแรงงานร้อยละ 75 ทำงานในภาคการเกษตรซึ่งได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าการทำงานในภาคอื่น 4-10 เท่า ทั้งนี้จำนวนแรงงานในภาคเกษตรลดลงจากร้อยละ 85.4 จากรายงานของรัฐบาลลาวใน พ.ศ. 2538 จำนวนแรงงานที่ทำงานในภาคการบริการมีร้อยละ 16.7 ภาครัฐร้อยละ 6.1 ภาคการค้าร้อยละ 4.9 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 4.8 และในภาคการผลิตมีร้อยละ 3.9 จำนวนแรงงานที่ทำงานนอกแปลงเกษตรกรรมของครอบครัวมีจำนวน 345,723 คนจากประชากรมากกว่าหกล้านคน สัดส่วนของการว่างงานหากคิดจากจำนวนเวลาที่ควรทำงานคิดเป็นร้อยละ 12-15 ในด้านการศึกษาโดยเฉลี่ยแล้วประชากรได้รับการศึกษาจำนวนสี่ปีโดยเด็กที่เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาามีเพียงร้อยละ 68 (Ministry of planning and investment and UNDP Lao PDR: 2009: 23-25, 249)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้ว่าระดับรายได้ของประชากรลาวจะเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มของความสำเร็จในการหลุดพ้นจากเป็นประเทศในกลุ่มด้อยพัฒนาที่สุดภายใน พ.ศ. 2563 แต่แรงงานสามในสี่ส่วนยังทำงานในภาคการเกษตรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าการทำงานในสาขาอื่นอย่างมาก มีปัญหาแรงงานที่ทำงานในภาคการผลิตและภาคอุตสาหกรรมมีจำนวนน้อย แรงงานมีระดับการศึกษาน้อย ช่องว่างของระดับการพัฒนากับประเทศไทยยังคงมีมากและมีแนวโน้มจะดำรงอยู่ต่อไปในทศวรรษหน้า ปัญหาความยากจนและความแตกต่างของระดับการพัฒนาเป็นปัจจัยสำคัญนอกเหนือจากความสัมพันธ์ทางภาษา ชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่ทำให้แรงงานจาก สปป. ลาวเคลื่อนย้ายมายังประเทศไทยเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยตามที่กล่าวถึงต่อไปนี้

5. สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และได้ทำการศึกษาเบื้องต้นโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่หน่วยงานระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชนรวมจำนวน 12 คนในระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนมิถุนายน 2552 พบ

ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย อาชีพและจังหวัดที่ทำงาน สาเหตุและเส้นทางการอพยพ การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานสภาพการอพยพและสภาพการทำงาน ดังนี้

5.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวชาวลาวส่วนใหญ่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่มีเอกสารของทางราชการจึงทำให้ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน การที่ทั้งสองประเทศมีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางยาวทำให้การข้ามพรมแดนทำได้ง่าย ผู้คนในจังหวัดชายแดนจำนวนมากที่เป็นญาติพี่น้องมิตรสหายกับชาวลาวและผู้คนของทั้งสองประเทศมีประเพณีในการเดินทางไปมาหาสู่และทำงานในอีกประเทศหนึ่งมาเป็นเวลานาน ทำให้ชาวลาวจำนวนมากเข้ามาทำงานในเขตไทยโดยมีเพียงจำนวนน้อยมากที่จดทะเบียนกับทางราชการ จากการศึกษาเบื้องต้นของผู้วิจัย ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ประมาณว่าน่าจะมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองแสนคน จำนวนนี้ใกล้เคียงกับรายงานของมาร์ติน (Martin, 2550: 9-17) ซึ่งกล่าวว่าแรงงานจากพม่า ลาว และกัมพูชามีจำนวนประมาณ 1,800,000 คนใน พ.ศ. 2550 โดยเป็นชาวลาวประมาณร้อยละ 12 หรือประมาณ 216,000 คน อย่างไรก็ตามรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกล่าวว่ามีชาวลาวจำนวน 191,614 คน ที่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่มีเอกสารของทางราชการ โดยเป็นหญิงและเด็กที่ทำงานในประเทศไทยมากกว่า 100,000 คน (ILO, 2008)

จากการศึกษาเบื้องต้นในเดือนมีนาคมถึงเดือนมิถุนายน 2552 เจ้าหน้าที่หน่วยงานพัฒนาเอกชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานระหว่างประเทศทั้งหมดเห็นว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ไม่จดทะเบียนมีจำนวนมากกว่าที่จดทะเบียน รายงานของกรมการจัดหางานระบุว่ามีแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 จำนวน 110,854 คน เป็นแรงงานที่นำเข้าตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานจำนวน 10,212 คน และเป็นชาวลาวในกลุ่มพิสูจน์สัญชาติจำนวน 39,882 คน

5.2 อาชีพและจังหวัดที่ทำงาน

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (พ.ศ. 2551) ระบุว่าแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ไม่จดทะเบียนทำงานในอาชีพต่างๆตามลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ เกษตรกรรมจำนวน 4,262 คน งานก่อสร้างจำนวน 1,754 คน งานบ้านจำนวน 1,068 คน เป็นที่น่าสนใจว่ามีผู้ที่ทำงานในเรือประมงจำนวน 644 คนด้วย อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวใน พ.ศ. 2545 ระบุว่ามีความแรงงานชาวลาวที่ทำงานบ้านจำนวน 12,676 คน รองลงมา ทำงานในงานบริการ 3,993 คน ในงานก่อสร้าง 1,389 คน งานส่งสินค้า 656 คนงานประมงในทะเล 1307 คน งานด้านปศุสัตว์ 600 คน งานเกี่ยวกับเชรามิก 160 คนและทำงานในสาขาอื่นๆ 19599 คนคน รวม 30,735 คน ทั้งนี้จำนวนที่กล่าวมาเป็นตัวเลขของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ไม่จดทะเบียนกับทางราชการ ไม่ได้เป็นตัวเลขที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวชาวลาว

สำหรับสถานที่ทำงาน ตามรายงานของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 พบว่าส่วนใหญ่ทำงาน แรงงานต่างด้าวชาวลาวที่จดทะเบียนทำงานมากในกรุงเทพมหานคร ภาค ตะวันออก ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปริมณฑล ภาคใต้และภาคตะวันตกตามลำดับ

5.3 เส้นทางและการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ประเทศไทยและ สปป. ลาว มีชายแดนติดต่อกันยาวประมาณ 1,800 กิโลเมตร โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นเขตแดนหลักตามธรรมชาติ การข้ามพรมแดนระหว่างสองประเทศจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ง่าย รายงานของมูลนิธิสุกนิมิตแห่งประเทศไทย (Uthai Suknimit, (2007: 28) ได้ศึกษาแรงงานจาก สปป. ลาว มาสู่ประเทศไทยที่เดินทางจากแขวงสะหวันเขตมายังจังหวัดมุกดาหาร จากแขวงสาละวัน เซของ และจำปาสัก มายังจังหวัดอุบลราชธานี และจากแขวงชัยบุรีมายังจังหวัดเชียงราย สถาบันวิจัยการย้ายถิ่น แห่งเอเชีย (2547: ii) รายงานว่าแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่จะเคลื่อนย้ายเข้ามายังจังหวัดเชียงราย น่าน พะเยา และจังหวัดอื่นๆในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยก่อน หลังจากนั้นจะเคลื่อนที่ต่อไปยังภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคใต้ของประเทศไทยต่อไป

ในการหางาน แรงงานชาวลาวจะใช้เครือข่ายทางสังคมมากกว่าการใช้สำนักงานจัดหางาน Wille (2001:2-3) รายงานว่าเด็กชาวลาวส่วนใหญ่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาจะจัดการเกี่ยวกับการเดินทางมาหางานทำในเมืองไทยด้วยตนเอง สำหรับเด็กผู้หญิงและชนเผ่าส่วนใหญ่จะเดินทางมา กับ สมาชิกในครอบครัวซึ่งเป็นผู้จัดแจงการเดินทาง มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีงานรองรับอยู่ในเมืองไทยอยู่แล้ว ผู้จัดแจงเกี่ยวกับการเดินทางซึ่งกลุ่มแรงงานเด็กไม่รู้จักมีเพียงหนึ่งในสี่เท่านั้น

กอบมณีวรรณ โพธิ์ชัย (Kabmaneevanh Phouxay, 2008: 277-278) ระบุว่าความต้องการทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุสำคัญของการเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานชาวลาวเข้ามาทำงานในประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำโดยมาจากทุกแขวงใน สปป. ลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแขวงที่ติดกับชายแดนประเทศไทย ผู้ย้ายถิ่นสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยอย่างสะดวกทั้งในกลุ่มที่ทำเอกสารการเดินทางข้ามแดนและกลุ่มที่ข้ามมายังประเทศไทยโดยไม่ได้นำเอกสารเข้าเมือง ผู้ย้ายถิ่นส่วนหนึ่งไม่ทราบด้วยซ้ำไปว่าจำเป็นต้องมีเอกสารในการเดินทางเข้ามาประเทศไทย กอบมณี โพธิ์ชัยได้แบ่งผู้ย้ายถิ่นที่มาจาก สปป. ลาวเป็นสามกลุ่มได้แก่กลุ่มผู้มีญาติอยู่ในประเทศไทย กลุ่มผู้เพื่อนหรือคนรู้จักที่ทำงานในประเทศไทย และกลุ่มที่เดินทางมายังประเทศไทยกับนายหน้าจัดหาแรงงาน

ในรายงานฉบับเดียวกันพบว่าในจำนวนสมาชิกของครอบครัวจำนวน 203 รายที่ได้สัมภาษณ์และมีแรงงาน 101 คนที่มาทำงานในประเทศไทย ในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ 13.3 เท่านั้นที่ได้จดทะเบียนกับทางราชการ มีจำนวนร้อยละ 50 ที่เดินทางมายังประเทศไทยเป็นกลุ่ม ร้อยละ 36.7 เดินทางมายังประเทศไทยตามลำพัง ร้อยละ 6.7 ที่เดินทางมาประเทศไทยพร้อมกับสมาชิกในครอบครัวทั้งหมด และร้อยละ 6.6 ที่เดินทางมาทำงานตามฤดูกาล



แผนภาพที่ 7 เส้นทางเคลื่อนย้ายแรงงานจาก สปป. ลาวมายังประเทศไทย

5.4 สาเหตุการเข้าทำงานในประเทศไทย

สำหรับสาเหตุการเข้าทำงานในประเทศไทย วิล (Wille, 2001: 2-3) รายงานว่าเด็กที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาส่วนใหญ่ ระบุสาเหตุของการตัดสินใจมาหางานทำในประเทศไทยว่ามาจากปัญหาความยากจนและการขาดโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถด้านอาชีพ นอกจากนี้มีผู้ให้เหตุผลว่าต้องการเห็นโลกกว้างนอกหมู่บ้านของตน และมีส่วนหนึ่งที่ต้องการหลบหนีจากสภาพไม่พึงประสงค์และปัญหาภายในครอบครัวของตน อารี จำปากลาย และศิรินันท์ กิตติสุขสถิต (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2552: 14) พบว่ากลุ่มตัวอย่างชาวลาวที่ทำงานในจังหวัดขอนแก่นจำนวนร้อยละ 82 ระบุว่าสาเหตุหลักของการเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทยคือสาเหตุทางเศรษฐกิจและกลุ่มตัวอย่างที่เหลือระบุว่าสาเหตุหลักจากเรื่องครอบครัว

กอบมนีวรรณ โพธิ์ชัย ได้ทำการสัมภาษณ์ชาวบ้านในหมู่บ้านที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทยจำนวนห้าหมู่บ้าน ได้ข้อมูลว่าร้อยละ 33.33 แย้งว่าเป็นการเคลื่อนย้ายโดยสมัครใจ สาเหตุรองลงมาร้อยละ 26.66 คือการที่มีวัฒนธรรมและภาษาที่คล้ายกันทำให้สะดวกในการสื่อสาร นอกจากนั้นได้แก่การไม่มีงานทำ ร้อยละ 13.33 ไม่มีที่ดินทำกิน ร้อยละ 10.00 โดยที่มีเพียงร้อยละ 3.33 ที่ให้คำตอบว่าผู้ปกครองอยากให้ไปทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้แล้วจากรายงานการสัมภาษณ์แรงงานชาวลาวอายุ 18 ปีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในแขวงไซยะบุรีและได้มาหางานทำในเวียงจันทน์ก่อนที่จะมาทำงานในประเทศไทยและถูกจับส่งตัวกลับใน พ.ศ. 2449 ก็ได้ข้อมูลว่านอกจากความต้องการรายได้แล้วยังมีแรงจูงใจในการอยากไปต่างประเทศด้วย กล่าวคือ “.....ทำงานกับโรงงานเสื้อผ้าในเวียงจันทน์ได้เงินน้อย ฉันอยากได้เงินเดือนมากกว่านั้น และอยากไปนอกประเทศด้วย ก็เลยตัดสินใจไปทำงานเมืองไทย.....” ในด้านอายุ ในหมู่บ้านหนึ่งที่สัมภาษณ์ แรงงานชาวลาวที่มาทำงานในประเทศไทยเป็นผู้มี 16-17 ปี เท่านั้น (Kabmaneevanh Phouxay, 2008: 280, 292)

5.5 การดำเนินงานภายใต้บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับ สปป. ลาว

เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 กรมการจัดหางานรายงานว่ามีแรงงานชาวลาวที่นำเข้ามาภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการจ้างงานจำนวนรวม 10,212 คนซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก คือประมาณหนึ่งในสิบของแรงงานชาวลาวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายระดับรัฐมนตรี

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ประชา วสุประสาท (Pracha Vasuprasat, 2008: 16) ได้ชี้ว่าการเข้ามาทำงานในระบบดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายประมาณ 15,488 – 24,665 บาท แรงงานต้องรับภาระค่าใช้จ่ายซึ่งนายจ้างจะหักจากค่าจ้างจึงเป็นภาระที่หนัก หากคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำที่ 144 บาทต่อวันก็ต้องใช้เวลาทำงานนาน 6.5 เดือนในการหารายได้เพื่อให้พอเพียงกับค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายในการเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้ามาทำงานซึ่งมีค่าใช้จ่ายประมาณ 2,000-3,000 บาท นอกจากนี้แล้ว ต้องใช้รอคอยนานหลายเดือนแต่อายุการจ้างงานนานเพียงสองปี ขาดการประชาสัมพันธ์โครงการ บริษัทจัดหางานมีปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากขาดประสบการณ์ ไม่มีตัวแทนระดับพื้นที่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (2552: 64-67) ได้ทำการสัมภาษณ์บริษัทนำเข้าแรงงานลาวพบว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายใน สปป. ลาว 20,000 บาทและเสียค่าอนุญาตและค่าตรวจร่างกายในประเทศไทยอีก 4,400 บาท ค่าใช้จ่ายนี้ไม่รวมค่าเดินทางของแรงงานจากชายแดนมายังโรงงานและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

เอกสารการประชุมเพื่อปรึกษาเกี่ยวกับโครงการทบทวนนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน กลยุทธ์องค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและแรงกดดันด้านการเข้าเมือง (25 ตุลาคม 2550, อ้างถึงใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2552: 68) ระบุว่าค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานลาวตามเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 23,000 บาท ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ 3 เดือน ในขณะที่การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเสียค่าใช้จ่ายเพียง 3,000 – 4,000 บาท และใช้เวลาเพียงหนึ่งอาทิตย์

5.6 การถูกเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิ

โครงการความร่วมมือแห่งสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAF, 2008) รายงานว่าการค้ามนุษย์ใน สปป. ลาว มีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งการเคลื่อนย้ายที่เป็นไปโดยถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย จำนวนผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่เป็นผู้หญิงมีมากกว่าผู้ชาย ผู้อพยพจาก สปป. ลาว ส่วนใหญ่มีอายุ 17-25 ปี โดยร้อยละ 21 ของกลุ่มตัวอย่างมีอายุระหว่าง 10-17 ปี

ก่อนหน้านี้วิล (Wille, 2001b: 2-3) ได้ทำการศึกษาการค้ามนุษย์จาก สปป. ลาว มายังประเทศไทย พบว่ามีเพียงหนึ่งในสี่ของการค้าเด็กที่นายหน้าจัดหาเด็กชาวลาวจากหมู่บ้านที่เด็กอาศัยอยู่โดยตรง ส่วนใหญ่นายหน้าจะจัดหาเด็กชาวลาวที่เดินทางมาอยู่ในประเทศไทยแล้ว แรงงานเด็กชาวลาวมักจะไม่ทราบสถานที่ซึ่งจะไปทำงานในประเทศไทย หรือวิธีการติดต่อนายจ้างหรือแรงงานจัดหางานในประเทศไทย ส่วนใหญ่แล้วจะรู้แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับงานจากคนในหมู่บ้านหรือจากเพื่อนบ้าน ส่วนใหญ่แล้วเด็กหรือครอบครัวจะรู้จักผู้ซึ่งจะสามารถช่วยจัดการเกี่ยวกับการเดินทางและการหางาน โดย

ปกติแล้วเด็กจะตัดสินใจที่จะเดินทางมาหางานในประเทศไทยด้วยตนเอง พ่อแม่ก็จะไม่ใช่ผู้ที่กำหนดว่าเด็กควรจะอพยพไปหางานทำในประเทศไทย มีเด็กเพียงจำนวนหนึ่งที่ไม่แจ้งให้ผู้ปกครองทราบเนื่องจากเกรงว่าผู้ปกครองจะไม่อนุญาตให้มาทำงานในประเทศไทย ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก เสรี ทองมากกล่าวว่า “การใช้แรงงานเด็กในบริเวณชายแดนลาวเป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ทั่วไป ชาวลาที่ทำงานบริเวณชายแดนอาจมีรายได้เดือนละ 1,000 - 2,000 บาท โดยเด็กพักอยู่กับนายจ้างและนายจ้างจัดหาอาหารให้”

วิล (Wille , 2001b: 3) พบว่า เด็กชาวลาวส่วนใหญ่ที่ได้สัมภาษณ์ทำงานในธุรกิจทางเพศ ที่เหลือทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม งานก่อสร้าง งานประมง งานรับใช้ในบ้าน และงานอื่นๆ ลักษณะและประเภทของงานมีผลต่อการที่ต้องทำงานในสภาพที่เป็นอันตรายหรือสภาพที่เลวร้าย เช่น การทำงานในเวลากลางคืนหลายชั่วโมง การทำงานในสถานที่คับแคบ การต้องยกของหนัก การทำงานกับสารเคมีอันตราย รวมทั้งการถูกบังคับให้ทำงานในธุรกิจทางเพศ แรงงานเด็กที่ทำงานก่อสร้างมีอายุเฉลี่ย 14.5 ปี และมีเด็กอายุน้อยเพียง 12 ปีด้วย เด็กต้องทำงานอันตรายเนื่องจากต้องทำงานในที่สูง ต้องยกของหนัก เช่น คอนกรีต และต้องทำงาน 8-9 ชั่วโมงทุกวันโดยไม่มีวันหยุด สำหรับเด็กที่เป็นเหยื่อในธุรกิจทางเพศมีอายุเฉลี่ย 15.5 ปี มีบางคนอายุ 13 ปี และมีเด็กที่ต้องทำงานชดใช้หนี้สินจนหมดหนี้สิน

ผลการสำรวจของรัฐบาลลาวที่สนับสนุน โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า มากกว่าร้อยละ 20 ของแรงงานย้ายถิ่นมาจากสามจังหวัดต้นทางใน สปป. ลาว มีอายุน้อยกว่า 18 ปีและมากกว่าสองในสามเป็นเด็กหญิงซึ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกกดขี่ทางเพศ หรือถูกบังคับใช้แรงงาน และเป็นคนรับใช้ในบ้าน (ILO, 2007: 24-29) ใน สปป. ลาว มีเด็กใช้แรงงานอยู่เป็นจำนวนมากและมีเด็กจำนวนมากข้ามพรมแดนเพื่อไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย แม้จะมีหลักฐานปรากฏชัดว่ามีการบังคับกดขี่จากปากคำของผู้ที่เดินทางกลับประเทศแต่ก็ไม่ได้ช่วยป้องกันแรงงานที่ข้ามพรมแดนแต่อย่างใด (โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง, 2551)

การเอารัดเอาเปรียบเป็นสาเหตุสำคัญอันดับสองในการเปลี่ยนไปทำงานกับนายจ้างใหม่รองจากการได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่า ลูกจ้างชาวลาวต้องเผชิญกับปัญหานี้อย่างต่อเนื่องแม้เปลี่ยนนายจ้างใหม่ อารี จำปากลาย และสิรินันท์ กิตติสุขสถิตย์ (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009:16) พบว่าในการเปลี่ยนนายจ้างใหม่ของแรงงานชาวลาวในจังหวัดขอนแก่นจำนวนห้าครั้งมีจำนวนแรงงานที่เห็นว่ามีสาเหตุหนึ่งเกิดจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ คิดเป็นร้อยละ 21.5, 2, 24.3, 17.7 และ 11.1 ตามลำดับ

จากวรรณกรรมที่กล่าวมา แรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งต้องตกอยู่ในสภาพการเอารัดเอาเปรียบในหลายรูปแบบ ในรายงานของ Human Rights Watch (2009: 1-11) ให้ภาพการเคลื่อนย้ายแรงงานว่าเหมือนการหนีเสือปะจระเข้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างกว้างขวาง ยังคงมีคำสั่งและระเบียบของทางราชการที่ห้ามการก่อตั้งสหภาพแรงงาน ห้ามการเข้าร่วมการชุมนุมโดยสงบและจำกัดไม่ให้เดินทางออกนอกพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงานที่เป็นอันตราย การหักเงินและการลงโทษ

อย่างมิชอบ การเรียกเก็บเงิน การข่มขู่ การทำร้ายร่างกาย การกล่าวร้ายโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ นายหน้าและนายจ้าง การที่นายจ้างเก็บเอกสารประจำตัวของแรงงานต่างด้าวโดยไม่ยอมมอบให้ลูกจ้างเป็นต้น

6. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาว

ในที่นี้จะกล่าวถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวว่ามีผลกระทบต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชนและต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม และวัฒนธรรมในประเทศไทยอย่างไร โดยจะกล่าวถึงผลกระทบดังกล่าวเป็นสองประการ ประการแรกได้แก่ผลกระทบที่มีต่อตัวแรงงานชาวลาวและที่เกิดขึ้นใน สปป. ลาว และประการที่สองผลกระทบต่อประเทศไทย

6.1 ผลกระทบต่อตัวแรงงานชาวลาวและผลกระทบที่เกิดขึ้นใน สปป. ลาว

แม้ว่าการมาทำงานในประเทศไทยทำให้ชาวลาวงานทำและมีรายได้ประจำ แต่อารี จำปา กลายและศิรินันท์ กิตติสุขสถิต (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 16) พบว่ากลุ่มตัวอย่างชาวลาวในจังหวัดขอนแก่นที่เห็นว่าตนได้รับทักษะความรู้ในการทำงานในระดับมากหรือปานกลางมีจำนวนร้อยละ 64.4 ในขณะที่ร้อยละ 23.1 ตอบว่าได้รับทักษะน้อยมาก และร้อยละ 12.8 ตอบว่าไม่ได้รับทักษะในการทำงานเลย

การมีงานทำในประเทศไทยทำให้แรงงานชาวลาวสามารถส่งเงินส่วนหนึ่งกลับบ้านเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว Souksavat and Voladet (อ้างถึงใน Sciortino and Punpuing, 2008: 110) พบว่าเงินที่ส่งกลับบ้านใน สปป. ลาว ถูกใช้เพื่อการสร้างและซ่อมแซมบ้าน คิดเป็นร้อยละ 48 ค่าใช้จ่ายประจำวันคิดเป็นร้อยละ 25 ซื้อยานพาหนะคิดเป็นร้อยละ 10 ซื้ออุปกรณ์การเกษตรคิดเป็นร้อยละ 8 ซื้อสินค้าคงทนคิดเป็นร้อยละ 7 และเพิ่มพื้นที่การเกษตรคิดเป็นร้อยละ 1

จากการศึกษาใน สปป. ลาว พบว่าหนึ่งในห้าของครอบครัวที่สำรวจอ้างว่าเงินที่ได้รับจากแรงงานเป็นแหล่งรายได้ประมาณร้อยละสี่สิบของครอบครัว และหนึ่งในสิบของครอบครัวอ้างว่าเป็นรายได้ที่สูงกว่าร้อยละสี่สิบของครอบครัว จำนวนเงินทั้งหมดที่ส่งกลับบ้านในสองแขวงมีมากกว่า 7,358,000 เหวียตสหรัฐ หรือประมาณ 235.5 ล้านบาท (Souksavat and Voladet, 2008 อ้างถึงใน Sciortino and Punpuing, 2008:109) รายได้จากเงินส่งกลับบ้านสามพันบาทต่อเดือนถือว่าเป็นเงินรายได้ที่สูงเนื่องจากรายได้ขั้นต่ำของกรรมกรชาวลาวในนครเวียงจันทน์มีรายได้เดือนละประมาณสองพันบาท เงินที่แรงงานส่งกลับบ้านจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อครอบครัวชุมชนและ สปป. ลาว ในส่วนรวม

ตามรายงานการศึกษาของกามมนีวรรณ โพธิ์ชัย (Kabmaneevanh Phouxay, 2008: 292-295) ระบุว่าเงินที่ครอบครัวได้รับจากแรงงานซึ่งมาทำงานในประเทศไทยมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและต่อสุขภาพของคนในครอบครัวมาก แรงงานจะส่งเงินกลับบ้านปีละสองหรือสามครั้ง ครอบครัวใช้

เงินร้อยละ 46.6 ในการซ่อมแซมบ้านเรือน ใช้เงินร้อยละ 26.7 ใช้ในการซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้และวัสดุ
สิ่งของรวมทั้งซื้อรถแทรกเตอร์ขนาดเล็กและจักรยานยนต์ ใช้เงินร้อยละ 10 สำหรับยกระดับความ
เป็นอยู่และความสัมพันธ์ในครอบครัว ใช้เงินร้อยละ 6.7 สำหรับการซื้อที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยหรือที่ทำ
กิน แบ่งเป็นเงินเก็บร้อยละ 6.7 และใช้ชำระหนี้สินร้อยละ 6.7 ทั้งนี้ มีครอบครัวร้อยละ 20 ที่ไม่ได้รับ
เงินที่ส่งกลับมาจากการไปทำงานในประเทศไทย โดยจำแนกจำนวนเงินที่ครอบครัวได้รับตามตารางที่ 9

ตารางที่ 9 จำนวนเงินที่ครอบครัวได้รับจากแรงงานที่มาทำงานในประเทศไทย

จำนวนเงินที่ครอบครัวได้รับจากแรงงานที่ทำงานในประเทศไทย (บาท/ปี)	ร้อยละ
น้อยกว่า 5,000	10.0
5,000-10,000	13.3
10,000-20,000	13.3
20,000-30,000	20.0
30,000-40,000	6.7
มากกว่า 40,000	16.7
ร้อยละของครอบครัวที่ได้รับเงินส่งมาจากประเทศไทย	80.0

(ที่มา: (Kabmaneevanh Phouxay, 2008: 294)

อารี จำปาคล้าย และศิรินันท์ กิตติสุขสถิต (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 17-27) พบว่าในระยะสองปีแรงงานชาวลาวที่ทำงานในจังหวัดขอนแก่นส่งเงินกลับบ้านร้อยละ 25,000 บาทเป็นจำนวนมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยของจำนวนเงินส่งกลับบ้านรวมร้อยละ 34,063 บาท ครอบครัวของแรงงานใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน ซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ในบ้าน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสุขภาพ การศึกษา การปรับปรุงบ้านเรือนและการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ตามลำดับ เงินที่ส่งกลับบ้านมีผลให้รายได้ของครอบครัวเพิ่มขึ้น โดยก่อนการเดินทางมาทำงานจำนวนครอบครัวที่มีรายได้ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาทมีร้อยละ 57.9 แต่ในขณะสำรวจข้อมูลซึ่งแรงงานทำงานในประเทศไทยแล้วอย่างน้อยสองปีพบว่าจำนวนครอบครัวที่มีรายได้ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาทมีจำนวนลดลงอย่างมากคือเหลือเพียงร้อยละ 11.8 จำนวนเงินที่ส่งกลับบ้านอาจเป็นส่วนหนึ่งในสามหรือหนึ่งในสี่ของรายได้ในประเทศไทย

เงินที่แรงงานชาวลาวส่งกลับไปยังสปป.ลาวส่วนมากถูกนำไปใช้จ่ายค่าอุปโภคบริโภคในครอบครัว การก่อสร้างบ้าน ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา การรักษาพยาบาล รวมทั้งการบริจาคเพื่อสาธารณะในบางรายด้วย บางรายนำเงินไปลงทุนซื้อที่ดินและอุปกรณ์เครื่องมือในการทำเกษตร แรงงานที่เคยมาทำงานในประเทศไทยส่วนหนึ่งนำเงินไปลงทุนในธุรกิจขนาดเล็กโดยใช้ความรู้และทักษะที่ได้รับ

จากการมาทำงานในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ร้านของของชำ ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า ร้านทำผม ร้านซ่อมเครื่องจักร การทำสวนยางพารา (Deelen and Pracha Vasuprasat, 2010: 25)

ตารางที่ 10 การส่งเงินกลับบ้านในแขวงสะหวันนะเขตและแขวงสาระวัน

	แขวงสะหวันนะเขต	แขวงสาระวัน
อัตราร้อยละของครัวเรือนที่อ้างว่าเงินส่งกลับประเทศเป็นแหล่งรายได้	22.76	21.08
สัดส่วนโดยเฉลี่ยของเงินส่งกลับบ้านที่คาดประมาณต่อรายได้ทั้งหมดของครอบครัว	43.41	40.44
อัตราร้อยละของครัวเรือนที่ได้รับเงินส่งกลับบ้านมากกว่าของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน	12.28	10.21
มูลค่าเฉลี่ยของเงินส่งกลับบ้านและรายได้รายเดือนต่อแรงงานข้ามชาติหนึ่งคน (เหรียญสหรัฐ)	89.57	92.17
ยอดรวมเงินส่งกลับประเทศและรายได้รายเดือนที่คาดประมาณต่อแรงงานข้ามชาติทั้งหมด (พันเหรียญสหรัฐ)	5,354.18	2,004.81

(ที่มา Souksavat and Voladet, 2008 อ้างถึงใน Sciortino and Punpuing, 2009:109)

ในอีกแง่มุมหนึ่ง ชาวลาวส่วนหนึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และถูกเอารัดเอาเปรียบในประเทศไทย มีส่วนหนึ่งที่เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่วัยเด็ก ต้องมาเป็นแรงงานเด็ก ไม่กลับไปเยี่ยมเยียนและไม่ติดต่อครอบครัว การมีสถานะเป็นแรงงานเถื่อนทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย (Huguet and Ramakura, 2007; Human Rights Watch, 2009; Sciortino and Punpuing, 2009) ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากเพื่อให้ได้เดินทางมาทำงานในประเทศไทย (Pracha Vasuprasat, 2009: 16) แรงงานที่มาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นผู้ทำผิดกฎหมายของลาว ต้องถูกปรับใหม่และรับการศึกษาใหม่ ในสปป. ลาว ในขณะที่เดียวกันการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นการละเมิดกฎหมายแม้ว่าเป็นผู้นำเงินรายได้เข้าประเทศและสามารถพัฒนาความรู้และทักษะทางอาชีพมากขึ้น ยิ่งไปกว่านี้ยังมีปัญหาการที่ไม่สามารถเก็บเงินส่งกลับบ้านได้ ปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวซึ่งอาจก่อให้เกิดการหย่าร้าง การทิ้งลูกไว้กับปู่ย่าตายายเพื่อมาทำงานในประเทศไทย การมีลูกติดจากการไปทำงานในประเทศไทยซึ่งมักไม่ได้รับการยอมรับจากครอบครัวและชุมชน มีปัญหาการติดยาเสพติด รวมทั้งปัญหาการปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมลาวภายหลังการใช้ชีวิตในประเทศไทยเป็นเวลานาน

ในด้านลบ ในการศึกษาของกามณีวรรณ โพธิ์ชัย (Kabmaneevanh Phouxay, 2008: 295-196) พบว่าครอบครัวชาวลาวร้อยละสี่สิบระบุว่าไม่ได้ข่าวคราวจากลูกที่มาทำงานในประเทศไทย ร้อยละ 40 ของครอบครัวระบุว่าเด็กที่มาทำงานในประเทศไทยมีปัญหามากมายในขณะที่ยังจำนนเท่ากันระบุ

ว่าไม่คิดว่าลูกที่ทำงานในประเทศไทยมีปัญหา แรงงานจำนวนหนึ่งไม่สามารถส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในการทำงานเกษตรที่บ้าน สามีภรรยาต้องแยกกันอยู่หรือหย่าร้าง มีแต่ผู้สูงอายุที่ยังอยู่ที่บ้านในสปป. ลาว นอกจากนี้ยังมีปัญหาสุขภาพจิต การได้รับวัฒนธรรมที่มีดีงามเมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศไทย

6.2 ผลกระทบต่อประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมพบผลกระทบในทางบวกต่อประเทศไทยจากการที่แรงงานชาวลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทย ประชา วสุประสาทเห็นว่าแรงงานข้ามชาติเป็นผู้มีคุณูปการต่อเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของคนไทย (สัมภาษณ์, วันที่ 4 มิถุนายน 2552) และในทำนองเดียวกัน Martin (2009: 9, 29) เสนอรายงานเรื่อง The economic contribution of migrant workers to Thailand: Towards policy development ว่าความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศไทยทำให้นายจ้างต้องพึ่งพิงแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานแทนแรงงานชาวไทยในงานประเภท 3 ส. (งานที่สกปรก เสี่ยง และแสนลำบาก) ใน พ.ศ. 2538 ได้ทำการคำนวณโดยใช้แบบจำลองสมดุลทั่วไปที่คำนวณได้ (Computable general equilibrium) ของประเทศไทยพบว่าแรงงานข้ามชาติจำนวน 750,000 คนหรือร้อยละ 2.2 ของจำนวนแรงงานในประเทศไทยมีส่วนช่วยเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 หรือ 839 ล้านบาทหรือ 1.3 พันล้านบาท และประเทศไทยควรมีนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เป็นนโยบายระยะยาวเพื่อให้ให้นายจ้างและแรงงานข้ามชาติเกิดความรู้สึกมั่นคง

Sciortino and Punpuing (2552: 104) ให้ความเห็นว่าแรงงานทักษะต่ำจากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นกำลังสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจของไทยเจริญเติบโตโดย 1) สนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเมื่อแรงงานในประเทศไม่เพียงพอ 2) ช่วยให้ธุรกิจส่งออกแข่งขันได้ 3) มีคนทำงานในงานที่คนไทยไม่สนใจทำ 4) ชดเชยแรงงานที่ลดลงในพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานออกนอกพื้นที่ และ 5) อดหนุนการบริโภคในประเทศ ในอีกด้านหนึ่งก็ได้กล่าวถึงทัศนคติของคนไทยที่ร้อยละ 59 ต่อต้านคนงานข้ามชาติเนื่องจากเชื่อว่าเป็นสาเหตุให้คนว่างงานเพิ่มขึ้นและกดค่าจ้างให้ต่ำลง นอกจากนี้แล้วยังเข้าใจว่าคนต่างด้าวเป็นผู้ก่อปัญหาการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย โรคระบาด การแพร่เชื้อเอชไอวี มาเลเซีย วัฒนธรรมทั้งการมีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553: 1, 6) ระบุการเปลี่ยนแปลงระดับโลกที่สำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ โดยส่วนหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงนี้ได้แก่กฎ กติกาใหม่ของโลก สังคมผู้สูงอายุและภาวะโลกร้อน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎ กติกาใหม่ของโลกด้านสังคมนั้นถือว่าเป็นประเด็นที่ได้มีบทบาทสำคัญมากขึ้น และกฎ กติกาใหม่ของโลก โดยเฉพาะด้านมนุษยชนได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดความเคารพและรักษาสักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน การที่มีปัญหาการแรงงานเด็ก การค้ามนุษย์ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติที่

เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องจึงเป็นผลกระทบประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้กล่าวถึงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย สถานการณ์ของแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันและผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวแล้ว ในบทต่อไปจะกล่าวถึงระเบียบวิธีการวิจัยอนาคต และรายละเอียดของวิธีการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้



Christian University of Thailand

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนา ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงรายละเอียดของการวิจัยอนาคตและการวิจัยแบบชาติพันธุ์วรรณนา รวมทั้งวิธีดำเนินการวิจัยตามลำดับดังนี้

1. การวิจัยอนาคต
2. การวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนา
3. ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล
4. ขอบเขตของเวลาในการสร้างภาพอนาคต
5. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
6. การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ
7. การพิทักษ์สิทธิ์ผู้เข้าร่วมการวิจัย
8. การเก็บรวบรวมข้อมูล
9. การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลผลข้อมูล

1. การวิจัยอนาคต

มนุษย์มีความต้องการที่จะล่วงรู้อนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้นในวันข้างหน้า แต่คำว่า “อนาคต” มีความหมายถึงระยะเวลาที่ยังมาไม่ถึง อนาคตไม่ปรากฏอยู่แม้ในอนาคต เพราะว่าอนาคตที่กล่าวถึงนั้น กลายเป็นปัจจุบันไปแล้ว (นาตยา ปิณฑนานนท์, 2526: 57) ดังนั้นจึงมีศาสตร์เกี่ยวกับอนาคต ตัวอย่างเช่น โหราศาสตร์ การทำนายโชคชะตาต่างๆ ปรัชญาและมโนทัศน์เกี่ยวกับอนาคตศาสตร์เป็น เรื่องที่มีมานานแล้ว เมื่อไม่นานมานี้เองที่นักวิทยาศาสตร์ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับอนาคตศาสตร์ (Futurism) โดยการวิจัยอนาคต (Futures Research) การวิจัยอนาคตหรืออนาคตศึกษามุ่งศึกษาและ

วิเคราะห์อนาคตด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอนาคตให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ จุมพล พูลภัทรชีวิน (2547) ให้ความเห็นว่าอนาคตศึกษาเป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษคือคำว่า Futures Studies มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันหลายอย่าง ตัวอย่างเช่น Futurics, Futurology, Futuribles, Prognostics, Anticipatory Science แต่ละคำมีความหมายและลักษณะพิเศษเฉพาะตัวตามแนวคิดของคนที่คิดขึ้น แต่สิ่งที่เหมือนกันคือการเน้นเรื่องอนาคต ผู้ที่ทำการศึกษอนาคตอย่างเป็นระบบโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษอนาคตแบบต่างๆ เรียกว่านักอนาคตนิยม เป้าหมายหลักของการศึกษาและวิจัยอนาคตไม่ใช่การทำนายที่ถูกต้องเพราะเรื่องของอนาคตเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่อยู่ที่การสำรวจและศึกษาแนวโน้มที่เป็นได้ หรือน่าจะเป็นของเรื่องที่ศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งที่ประสงค์และไม่พึงประสงค์เพื่อหาทางทำให้แนวโน้มที่พึงประสงค์เกิดขึ้น และหาทางป้องกันหรือขจัดแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ด้วยการกระทำในปัจจุบัน

จุมพล พูลภัทรชีวิน ให้ความเห็นว่าอนาคตเป็นเรื่องที่สามารถศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ความเชื่อของมนุษย์มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของมนุษย์ ประกอบกับความเชื่อที่ว่ามนุษย์สามารถควบคุมอนาคตได้ จึงเกิดแนวคิดของอนาคตศาสตร์และการวิจัยอนาคต การวิจัยอนาคตหมายถึงวิธีการศึกษาอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับแนวโน้มต่างๆ ที่เป็นทางเลือกของเรื่องที่กำลังจะเป็นไปได้ (Possible) หรือน่าจะเป็นไปได้ (Probable) (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2530: 23-24) นักอนาคตศาสตร์ท่านนี้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยอนาคตในประเทศไทย โดยการพัฒนาระเบียบวิธีการวิจัยอนาคตแบบ Ethnographic delphi future research จากระเบียบวิธีการวิจัยอนาคตที่เท็กซ์เตอร์ได้สร้างขึ้น

เท็กซ์เตอร์ (Cited in Sippanondha Ketudat, 1992: 144-145) ให้ความหมายของคำว่า การวิจัยอนาคต (Futures Research, FR) ว่าในความหมายกลางๆ กล่าวอย่างกว้างๆ ว่าการวิจัยอนาคตเป็นการศึกษาที่มีระบบแบบแผนเกี่ยวกับทางเลือกในอนาคตที่ชนกลุ่มหนึ่งหรือสังคมหนึ่งคิดว่าเป็นไปได้ หรือน่าจะเป็นไปได้สำหรับตน การวิจัยอนาคตพยายามที่จะ 1) บรรยายทางเลือกในอนาคตที่เป็นไปได้ หรือน่าจะเป็นไปได้สำหรับประชากรกลุ่มหนึ่ง 2) พิจารณาบทพวาระดับความรู้ (หรือความไม่รู้) ของเราเกี่ยวกับอนาคตที่เป็นไปได้ 3) ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบหรือผลอันอาจจะเกิดขึ้นที่อาจเกิดขึ้นจากอนาคตที่เป็นไปได้นั้นๆ 4) เตือนให้ทราบล่วงหน้าถึงอนาคตอันไม่พึงปรารถนาที่อาจจะเกิดขึ้นได้นั้นๆ 5) ทำให้เข้าใจกฎเกณฑ์ของกระบวนการเปลี่ยนแปลง

นาคยา ปิณฑานนท์ (2526: 149) กล่าวว่า การสร้างภาพอนาคตแล้วเขียนเป็นเรื่องราวว่าเราจะก้าวจากปัจจุบันไปสู่อนาคตได้เป็นสิ่งที่มีประโยชน์มาก กล่าวคือ 1) การสื่อสารอนาคตที่เป็นไปได้ ซึ่งสามารถทำให้ผู้ที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย เพราะไม่มีการพรรณนาด้วยตารางหรือกราฟ 2) การสำรวจและอภิปรายทางเลือกต่างๆ 3) การสร้างสรรค์ทางเลือกนั้นๆ เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ เช่นนวัตกรรมและจินตนาการ 4) การสำรวจผลในอนาคตจากนโยบายทางสังคมและเทคโนโลยี 5) การเสนอแนะอนาคตเฉพาะอย่าง และ 6) การพยากรณ์เกี่ยวกับตัวเอง

สุดาวดี ลิ้มไพบูลย์ (2546: 19-20) กล่าวถึงหลักและขั้นตอนทั่วไปในการสร้างภาพอนาคต ซึ่งเป็นผลของการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างภาพอนาคตของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดังนี้

ขั้นที่ 1 ระบุหัวข้อหรือคำถามสำคัญ (Key question) วัตถุประสงค์ ระยะเวลา วิธีการ ดำเนินการ

ขั้นที่ 2 วิเคราะห์ประเด็นสำคัญ ระบุประเด็นหรือเหตุการณ์สำคัญในปัจจุบันที่คิดว่ามีอิทธิพลต่อเรื่องที่ศึกษาตามที่ระบุไว้ในขั้นที่ 1

ขั้นที่ 3 ระบุแรงผลักดัน (Driving forces) ระบุแรงผลักดันซึ่งเป็นปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลสูงต่อเรื่องที่ศึกษาและมีแนวโน้มว่าจะเกิดสูงมาก

ขั้นที่ 4 ระบุสิ่งที่ไม่แน่นอนในอนาคต (Uncertainties) ระบุเหตุการณ์หรือปัจจัยที่หากเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบอย่างสูงต่อสิ่งที่ศึกษาทั้งทางบวกและทางลบ) ขั้นที่ 5 จัดลำดับความไม่แน่นอน คือจัดลำดับความไม่แน่นอนตามลำดับความสำคัญเป็นระดับ สูง ปานกลางหรือต่ำ และจัดลำดับของผลกระทบต่อสิ่งที่ศึกษาว่าอยู่ในระดับ สูง กลางหรือต่ำ

ขั้นที่ 6 เลือกตรรกะของภาพอนาคต

ขั้นที่ 7 การพัฒนาภาพอนาคต เป็นการบรรยายภาพอนาคตที่ได้จากตรรกะในข้อที่ 6

ขั้นที่ 8 การประเมินความชัดเจนและความเห็นเหตุเป็นผลของภาพอนาคต

ขั้นที่ 9 การประเมินนัยความหมายของภาพอนาคตเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์

สุดาวดี ลิ้มไพบูลย์ยังได้กล่าวถึงวิธีการที่ใช้ในการศึกษาวิจัยอนาคตหลายวิธีซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังรายละเอียดที่นำเสนอในตารางที่ 11 และได้เสนอตัวอย่างวิธีการที่ใช้ในการวิจัยอนาคต ดังตัวอย่างสามอันดับแรก (สุดาวดี ลิ้มไพบูลย์, 2546: 12-13) และวิธีการอื่นดังต่อไปนี้

1.1 เทคนิคเดลฟาย เป็นกระบวนการสำรวจที่ใช้ในการตัดสินใจหรือลงข้อสรุปในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเป็นระบบ โดยการรวบรวมและสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคตและการสร้างภาพอนาคต (Scenario)

1.2 เทคนิคการพยากรณ์แบบกงล้ออนาคต (Futures wheel forecasting) เป็นเทคนิคการประเมินความคงที่ภายในของการพยากรณ์แนวโน้ม โดยเริ่มปัญหาที่ศูนย์กลางก่อน จากปัญหานี้จะทำให้เกิดสิ่งต่างๆเชื่อมโยงออกไป

1.3 เทคนิคการพยากรณ์แบบเมตริกซ์ (Matrix forecasting) หรือที่เรียกว่าเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบไขว้ (Cross-Impact Analysis) เป็นเทคนิคที่แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มหรือเหตุการณ์ต่างๆ อาจมีผลกระทบต่อกันและกันได้อย่างไร ใช้เป็นวิธิต่างสำหรับพิจารณาว่าแรงผลักดันต่างๆล้วนมีส่วนร่วมในการสร้างอนาคตอย่างไร เป็นการแยกแยะอนาคตที่มีความซับซ้อนเป็นองค์ประกอบย่อยๆ โดยแต่ละองค์ประกอบย่อยมีอิสระออกจากกัน ให้มีการเปรียบเทียบซึ่งกันและกัน เช่นในด้านประสิทธิผล การลงทุนและผลที่ได้ ความเป็นไปได้และความต้องการ

นอกจากตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นแล้ว ยังมีวิธีการอื่นๆ ในการวิจัยอนาคต ตัวอย่างเช่น

1.4 การวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณนา (Ethnographic research: ER) ศาสกุล ช่างไม้ (2553) อธิบายว่าเป็นระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ศึกษาวิถีการดำเนินชีวิตในแต่ละวันของกลุ่มคนที่ต้องการศึกษาเพื่อเป้าหมายให้เกิดความเข้าใจในพฤติกรรมของบุคคลตามการรับรู้ของบุคคลเอง รวมไปถึงความเข้าใจในแบบแผน พฤติกรรมทางสังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือจนกลายเป็นวิถีการดำเนินชีวิตของคนกลุ่มนั้นไปแล้ว ชาย โพธิ์สีดา (2547: 146, 157-158, 166-167) อธิบายว่าวิธีการนี้เป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งทำความเข้าใจแบบแผนพฤติกรรมทางสังคมวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและวิถีชีวิตของกลุ่มคนในสังคมหรือในวัฒนธรรมนั้นๆ วิธีการหลักในการเก็บข้อมูลคือการสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยนักวิจัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการเก็บข้อมูลร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบนี้เพื่อต้องการหาความรู้ที่ยังไม่เคยมีมาก่อนเกี่ยวกับกลุ่มคนหรือองค์กร เมื่อต้องการศึกษาแบบลงลึกในประเด็นใหม่ๆ ของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อต้องการหาคำอธิบายสำหรับพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ที่ยังไม่เข้าใจ เมื่อต้องการประเมินผลโครงการ รวมทั้งใช้วิธีการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ร่วมกับวิธีการวิจัยเชิงปริมาณและวิธีการเชิงคุณภาพอื่นๆ วิธีการดำเนินงานวิจัยแบบชาติพันธุ์วรรณนาประกอบด้วยการเลือกกรณีสำหรับศึกษา การรวบรวมข้อมูลที่หลากหลายเกี่ยวกับกรณีศึกษา การพรรณนาถึงรายละเอียดของสิ่งที่ศึกษา การวิเคราะห์และตีความข้อมูล

1.5 การวิจัยอนาคตเชิงวัฒนธรรม (Cultural futures research: CFR) ตามความเห็นของเท็กซ์เตอร์ การวิจัยเชิงวัฒนธรรมหมายถึงการวิจัยที่ใช้แนวความคิดของวัฒนธรรม (หรือ “ระบบวัฒนธรรม” หรือ “ระบบสังคมวัฒนธรรม”) อย่างค่อนข้างตรงไปตรงมาอย่างเด่นชัด กลมกลืนและลุ่มลึก นั่นคืออย่างน้อยต้องมีความพยายามที่จะสังเกตได้ที่จะใช้แบบจำลองหรือทฤษฎีที่แสดงความเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมวัฒนธรรมที่เกิดจากเวลาหนึ่งไปสู่อีกเวลาหนึ่ง การวิจัยเชิงวัฒนธรรมจะให้ความสนใจต่อตัวแปรทั้งที่มีลักษณะแบบวัฒนธรรมและไม่ใช่วัฒนธรรม เนื่องจากถือว่าระบบทางวัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่ไม่ใช่วัฒนธรรม (Textor, 1992: 147) ศาสกุล ช่างไม้ (2553: 1) อธิบายว่าวัฒนธรรมหมายถึงความรู้ซึ่งได้มาจากการเรียนรู้ และบุคคลหรือกลุ่มคนได้ใช้ความรู้นั้นในการบอกความหมายของประสบการณ์ของตน จากนั้นจึงแสดงให้เห็นพฤติกรรมตามมา ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ โดยการกระทำหรือพฤติกรรมของกลุ่มคน (Behavior) สิ่งที่คุณรู้หรือมีความรู้ (Knowledge) และสิ่งที่กลุ่มคนสร้างขึ้นและใช้ (Artifacts) ดังนั้นในการเรียนรู้วัฒนธรรมของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจึงเรียนรู้ผ่านการสังเกตการณ์กระทำหรือพฤติกรรมของกลุ่มคนในสังคม (Behavior) การสังเกตสิ่งประดิษฐ์ที่คนในสังคมทำและนำไปใช้ (Culture artifacts) และการฟังสิ่งที่คนในสังคมพูด (Speech messages/ language)

1.6 การวิจัยแบบ Ethnographic delphi futures research (อีดีเอฟอาร์) วิธีนี้เป็นการประยุกต์ใช้วิธีการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ การวิจัยอนาคต และเทคนิคเดลฟายเข้าด้วยกัน สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างกว้างขวางทั้งในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจหาวิธีการแก้ปัญหา การใช้

ข้อเท็จจริงในอดีตมาแก้ปัญหาในอนาคตจากทัศนคติของคณะผู้เชี่ยวชาญ ในการวิจัยแบบอิดีเอฟอาร์ จะใช้กระบวนการรวบรวมความคิดเห็นหรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ในอนาคตจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จำนวนสิบเจ็ดคนขึ้นไปเพื่อสรุปหามาจากข้อค้นพบให้ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความถูกต้อง กระบวนการวิจัยประกอบด้วยกำหนดประเด็นปัญหาของการวิจัย การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ การสร้างเครื่องมือซึ่งเป็นคำถามแบบปลายเปิด แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่าซึ่งใช้กับผู้เชี่ยวชาญสาม หรือสี่รอบ หรือจนกว่าจะได้คำตอบจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความแตกต่างกันน้อยมาก หลังจากนั้นแล้ว จึงสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายต่อไป (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2530: 34-35)

ตารางที่ 11 วิธีการจำแนกวิธีการศึกษาอนาคต

วิธีการ	เทคนิควิธี		จุดประสงค์	
	ปริมาณ	คุณภาพ	บรรทัดฐานทางสังคม	การสำรวจ
การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (Environmental scanning)	x	x	x	x
การวิเคราะห์ผลกระทบภาคตัดขวาง (Cross impact analysis)	x	x	x	x
การวิเคราะห์การตัดสินใจ (Decision analysis)	x			
เดลฟาย (Delphi)	x			x
เมตริกซ์เชิงเศรษฐศาสตร์ (Econometrics)	x		x	x
กงล้ออนาคต (Futures wheel)		x	x	x
เกมและสถานการณ์จำลอง (Gaming and simulation)	x	x	x	x
การพยากรณ์โดยผู้เชี่ยวชาญ (Genius forecasting)		x	x	x
การวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์ (Morphological analysis)		x	x	
วิธีการมีส่วนร่วม (Participatory methods)		x	x	
แผนผังต้นไม้ (Relevance trees)		x	x	
อนาคตภาพ (Scenarios)	x	x	x	x
โมเดลเชิงสถิติ (Statistical modeling)	x			x
ระบบพลวัต (System dynamic)	x			x
การวิเคราะห์โครงสร้าง (Structural analysis)		x		x
การวิเคราะห์ลำดับทางเทคโนโลยี (Technology sequence analysis)		x	x	x
การพยากรณ์โดยใช้อินพุตเวลา (Time series forecasts)	x			x
การวิเคราะห์แนวโน้มผลกระทบ (Trend impact analysis)	x	x		x

(ที่มา คัดแปลงจากสุดาวดี ลิ้มไพบูลย์, 2552)

ตามที่กล่าวมา การวิจัยอนาคตทำได้โดยหลายวิธีซึ่งนักวิจัยต้องเลือกใช้ตามความเหมาะสม การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนาตามรายละเอียดที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

2. การวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนา

การวิจัยอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนา (Ethnographic futures research: EFR หรืออีเอฟอาร์) เป็นเทคนิคการวิจัยอนาคตเชิงวัฒนธรรมที่พัฒนาขึ้นโดยศาสตราจารย์ Robert B. Textor ตั้งแต่พ.ศ. 2519 (Textor, 2008b: 3) และเท็กซ์เตอร์เริ่มสอนวิธีการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 เท็กซ์เตอร์ได้ทำโครงการวิจัยแบบอีเอฟอาร์เกี่ยวกับประเทศไทยจำนวนรวมสี่เรื่อง ได้แก่โครงการคาลิฟอร์เนียศึกษา พ.ศ. 2520 ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับสถานะทางสังคม วัฒนธรรมของสังคมไทยอย่างกว้างๆ โครงการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2524 โครงการศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2531 ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและศีลธรรมที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยในอนาคต และโครงการศึกษาเรื่องทางสายกลางของสังคมไทยในอนาคต: เทคโนโลยีที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2534 (ลิปปนนท์ เกตุทัต, 2534: 143) เท็กซ์เตอร์อธิบายถึงสาระสำคัญในการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ ในประเด็นหลักๆ เกี่ยวกับ ความหมายของ ศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยอนาคตแบบอีเอฟอาร์ การเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลและขั้นตอนการปฏิบัติ วิธีการ สัมภาษณ์ โครงสร้างและขั้นตอนการปฏิบัติในการสัมภาษณ์ การเขียนบทสรุปและการเขียนผลการวิจัย (Textor, 1980: 7, Textor, 1992b)

2.1 ความหมายของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยอนาคตแบบอีเอฟอาร์

การวิจัยอนาคต (Futures research) ในความหมายกลางๆหมายถึงการศึกษาอย่างเป็นระบบแบบแผนเกี่ยวกับทางเลือกในอนาคตที่สามารถเป็นไปได้ (Possible) หรือน่าจะเกิดขึ้นได้ (Probable) ของชนกลุ่มหนึ่งหรือประชากรกลุ่มหนึ่ง (Textor, 1980: 7, Textor, 1992b: 141-142)

การวิจัยอนาคตเชิงวัฒนธรรม (Cultural futures research) เป็นแขนงหนึ่งของการวิจัยอนาคต ซึ่งใช้แนวคิดเชิงวัฒนธรรมหรือระบบวัฒนธรรมในการวิจัย (Textor, 1980: 9-10)

การคาดการณ์หรือการทำนายหรือจินตคติ (Projection) หมายถึงการคาดการณ์แบบมีเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการณ์ในอนาคตที่บุคคลเชื่อว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น “ถ้าหาก A เป็นค่าคงที่และ B มีค่าเพิ่มขึ้นในอัตราสม่ำเสมอแล้ว ในเวลา 20 ปี จะเกิดสภาพการณ์ C ขึ้น” (Textor: 1980: 10)

การพยากรณ์ (Forecast) หมายถึงการคาดการณ์ซึ่งเป็นไปตามการวินิจฉัยของนักวิชาการว่าอะไรน่าจะเกิดขึ้นมากที่สุดหรืออะไรน่าจะเกิดขึ้น โดยการเปรียบเทียบกับการทำนายจากทางเลือกที่มีอยู่ (Textor, 1980: 11-12)

การสร้างภาพอนาคตหรือการสร้างมโนทัศน์แห่งอนาคต (Scenario) เป็นหัวใจของการสัมภาษณ์แบบอียูโฟร์ในการสร้างภาพอนาคต จะคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ได้แก่ 1) อะไรจะเกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้น ภายในขอบเขตเวลาที่กำหนดไว้ในอนาคต 2) กระบวนการซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพการณ์หนึ่งไปยังสภาพการณ์หนึ่งนั้น มีลักษณะอย่างไร (Textor, 1980:10)

เท็กซ์เตอร์มีความเห็นว่าภาพอนาคตเป็นสมมุติฐาน (Hypothetical) ไม่ใช่การทำนาย เนื่องจากอนาคตเป็นสิ่งที่เราไม่อาจรู้ได้ (Unknowable) สิ่ง que การวิจัยอนาคตสามารถบอกได้คือการสำรวจว่าอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้จะเป็นอย่างไรบ้าง ภาพอนาคตเป็นเพียงภาพร่างหรือหัวข้อที่ไม่มีรายละเอียด (Only a sketch, an outline) เป็นภาพที่เป็นองค์รวมของมุมมองจากหลากหลายมิติ (Multifaceted and holistic) ของผลกระทบโดยรวมของเหตุการณ์หรือแนวโน้มที่มีผลทำให้อุบัติ (และอนาคต) เกิดการเปลี่ยนแปลง แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมเป็นหัวใจของการวิจัยอนาคตแบบอียูโฟร์ (Textor, 1980: 50)

วัฒนธรรม (Culture) เป็นคำที่มีความสำคัญในการวิจัยแบบอียูโฟร์ เท็กซ์เตอร์ (Textor: 1980: 8-9, Textor, 1992b: 139-140, ลิปปินท์ เกตุทัต, 2534: 145-146) ได้ให้ความหมายของคำว่าวัฒนธรรมอย่างกว้างๆ โดยกล่าวว่าเมื่อเราต้องการเน้นความหมายทางโครงสร้างของมาตรฐานที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ เรามักใช้คำว่าระบบสังคมวัฒนธรรมหรือวัฒนธรรมเฉยๆ และคำนิยามต่อไปนี้ยังไม่ใช่คำนิยามที่สมบูรณ์นัก เนื่องจากผู้อ่านบางท่านอาจนึกถึงความสอดคล้องของมาตรฐานดังกล่าวมากกว่าสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นในสังคมที่ใหญ่และซับซ้อนเช่นสังคมประเทศไทย ซึ่งอาจมีความหมายกำกวมระหว่างวัฒนธรรมโดยภาพรวมของคนไทยกับวัฒนธรรมย่อยของคนบางกลุ่มเช่นวัฒนธรรมของนักวางแผนการพัฒนาเมืองอาชีพหรือวัฒนธรรมของชาวนา

จากที่กล่าวมา วัฒนธรรมตามความเห็นของเท็กซ์เตอร์ (Textor, 1980: 8-9, Textor, 1992) หมายถึงมาตรฐานของพฤติกรรมหรือมาตรฐานที่ทำให้เกิดพฤติกรรมซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน มีรูปแบบสอดคล้องกันและมีลักษณะค่อนข้างถาวร และเป็นแบบแผนมาตรฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือสิ่งซึ่งทำให้เกิดพฤติกรรมและลักษณะเฉพาะของกลุ่มประชาชน โดยเป็นมาตรฐานที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดพฤติกรรมเช่นนั้นขึ้น มาตรฐานเหล่านี้จะมีผลต่อการตัดสินใจของสมาชิกในกลุ่มชนนั้นในเรื่องเกี่ยวกับ สิ่งที่เป็นอยู่คืออะไร สิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นได้ บุคคลมีความรู้สึกเกี่ยวกับสิ่งนั้นที่เป็นอยู่ว่าเป็นอย่างไร และน่าจะเป็นอย่างไร ควรจะทำอย่างไรต่อสิ่งนั้น และควรจะทำอย่างไรต่อสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นนั้น และผู้คนจะทำอย่างไรเกี่ยวกับการกระทำนั้น

เท็กซ์เตอร์ใช้ทฤษฎีความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมของ Kaplan and Manners เป็นทฤษฎีชี้นำ โดยมีข้อสมมุติว่าวิธีการที่บุคคลได้รับการปลูกฝังวัฒนธรรมมีความสัมพันธ์เป็นอย่างมากกับวิธีการที่บุคคลรับรู้ ให้คุณค่า ให้ลำดับความสำคัญและพยากรณ์ทางเลือกต่างๆ ที่เป็นภาพอนาคตที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน ประเทศของตน หรือต่อภูมิภาคของตน โดยภาพอนาคตที่เป็นทางเลือกที่บุคคลคิดขึ้นหรือภาพอนาคตที่ซับซ้อน (Conceivable alternative futures or complex scenarios) จะถูกแปลงเป็นมโนภาพเชิงสมมุติของวัฒนธรรมในอนาคต (Conceptualized hypothetical future cultures) ข้อสมมุติอีกประการหนึ่งคือมโนภาพเชิงสมมุติของวัฒนธรรมในอนาคตนี้จึงมิได้เกิดขึ้นมาลอยๆ หากแต่เป็นผลพวงของภาพประมวลรวมของข้อมูลจำนวนมหาศาลโดยการสันนิษฐานได้แก่จากระบบสะสมรวบรวมของพฤติกรรม (Behavior) จากความรู้ความเข้าใจหรือกระบวนการรู้คิด (Cognitive) และจากการประเมินผลที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Evaluative changes) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงลึกก่อนที่จะปรากฏเป็นแบบแผนทางวัฒนธรรม (Textor, 1980: 402-404)

อนาคตศึกษา (Futures studies) มีความหมายคล้ายคลึงกับการวิจัยอนาคต แต่มุ่งเน้นการหยั่งรู้มากกว่า ยึดถือระเบียบวิธีและกระบวนการวิจัยน้อยกว่า และใช้ข้อมูลเป็นฐานของการศึกษาน้อยกว่าการวิจัยอนาคต (Textor, 1980: 8)

2.2 วิธีการสัมภาษณ์

เท็กซ์เตอร์กล่าวถึงวิธีการสัมภาษณ์แบบอีโอฟอร์ซึ่งได้แก่ การวางกรอบการสัมภาษณ์อย่างกว้างๆและยืดหยุ่น การสร้างภาพอนาคตสามประเภทได้แก่ภาพอนาคตเชิงบวก ภาพอนาคตเชิงลบและภาพอนาคตที่นำไปได้มากที่สุด การทำให้การสัมภาษณ์ชัดเจน ครอบคลุม ได้บริบท ต่อเนื่อง และสอดคล้อง และประการสุดท้ายการยึดถือความยืดหยุ่น ตามรายละเอียดดังนี้

ในการวางแผนทางการสัมภาษณ์อย่างกว้างๆ และยึดถือความยืดหยุ่น ผู้สัมภาษณ์ต้องลดอคติที่อาจทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์เข้าใจว่าผู้สัมภาษณ์ไม่สนใจหรือสนใจเรื่องบางเรื่องน้อยด้วยการทำให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างหลวมๆ ให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีส่วนที่จะเปลี่ยนแปลงเค้าโครงการสัมภาษณ์โดยอาจเพิ่มหัวข้อบางอย่างเข้ามาหรือตัดหัวข้อบางอย่างออกไป คำถามที่ตั้งต้องครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างพอใช้คำถามปลายเปิด เวลาที่ใช้สัมภาษณ์แต่ละครั้งเป็นไปตามความต้องการของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องเป็นนักฟังที่ดี คอยกระตุ้นทางอ้อมและคอยจดบันทึกคำให้สัมภาษณ์อย่างพิถีพิถัน และให้ความสนใจ ให้กำลังใจ ถามคำถามตามความจำเป็นและเหมาะสม ต้องระมัดระวังในการถามคำถาม โดยหลีกเลี่ยงคำถามนำหรือหว่านล้อมทั้งในเรื่องของเนื้อหาและรูปแบบ (ลีปนนท์ เกตุทัต, 2534: 150)

ในการสร้างภาพอนาคตสามประเภท จะเริ่มต้นด้วยการ “ขยาย” ขอบเขตความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยการสร้างภาพอนาคตในแง่ดี ขึ้นต่อไปก็ขยายออกในแง่ร้าย ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องใช้วิจารณญาณของตนเองในการตัดสินใจว่าสิ่งใดดีหรือไม่ในสังคมของตน ภาพอนาคตทั้งสองแบบนี้ต้องอยู่

ในขอบเขตของความเป็นไปได้ในความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ หลังจากนั้นจึงให้สร้างภาพอนาคตในแง่ที่เป็นไปได้มากที่สุด คุณค่าของการศึกษาแบบอียูฟอว์เกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ประสงค์จะให้เกิดขึ้นกับสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นได้จริง (Textor, 1992b: 147) รายละเอียดวิธีการจะกล่าวถึงในหัวข้อ 3.5 ต่อไป

2.3 โครงสร้างและขั้นตอนการปฏิบัติการสัมภาษณ์ในการวิจัยแบบอียูฟอว์

โครงสร้างและขั้นตอนการปฏิบัติการสัมภาษณ์ในการวิจัยแบบอียูฟอว์ ประกอบด้วย เป้าหมายของการสัมภาษณ์และหลักการในการสัมภาษณ์ ดังนี้

2.3.1 เป้าหมายของการสัมภาษณ์

เท็กซ์เตอร์กล่าวว่าเป้าหมายสูงสุดของอียูฟอว์คือการทำให้สภาพการณ์ที่เป็นจริงของผู้คนในอนาคตดีขึ้น โดยที่การมีมโนภาพแห่งอนาคตที่ดีนำไปสู่การวางแผนงานที่ดีขึ้น การวางแผนงานที่ดีนำไปสู่การดำเนินงานที่ดีขึ้น ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปการวางแผนงานที่ดีจะช่วยสร้างโอกาสในการที่จะมีอนาคตที่ดีกว่าให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การเพิ่มโอกาสในการที่จะมีอนาคตที่ดีกว่าไม่ใช่หลักประกันถึงผลที่จะเกิดขึ้นได้จริง แม้ว่าวิธีการแบบอียูฟอว์สามารถทำให้เกิดวิสัยทัศน์ที่ดีเยี่ยม แต่ก็อาจเกิดความล้มเหลวเนื่องจากการที่ไม่มีแผนงานที่ดีเกิดขึ้น ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าจะมีแผนการที่ดี ก็อาจมีข้อจำกัดของการดำเนินงานตามแผนที่เป็นอุปสรรคได้ ยิ่งไปกว่านี้แม้ว่าการดำเนินการที่เป็นไปได้ด้วยดี แต่หากสภาพการณ์ของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและสภาพแวดล้อมเป็นอุปสรรคขัดขวางก็อาจทำให้ไม่สามารถบรรลุผลที่ดีก็ได้ (Textor, 2008: 7-8)

การสัมภาษณ์แบบอียูฟอว์ต้องการสร้างภาพอนาคตตามความเห็นของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ภาพอนาคตนี้เป็นข้อความสรุปเชิงวัฒนธรรมหรือวัฒนธรรมย่อยเกี่ยวกับสังคม (หรือกลุ่มคน) ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่รับรู้ร่วมกัน รับรู้ในแบบแผนเดียวกันและเป็นสิ่งที่เลือกร่วมกัน (Shared and patterned perception and preferences) ของอนาคตที่เป็นไปได้หรือของอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้น โดยปกติจะหมายถึงอนาคตระยะปานกลาง คือในระยะเวลา 20-30 ปี (Textor, 1980: 27)

การสร้างภาพอนาคตตามความเห็นของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์นั้น หมายถึงการสร้างภาพอนาคตจากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์เท่านั้น นักวิจัยต้องทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีอิสระอย่างเต็มที่ในการกำหนดทิศทางหรือสร้างภาพอนาคตตามความเห็นหรือตามมโนทัศน์ของเขาเอง หรือเกี่ยวกับอนาคตที่เป็นทางเลือกต่างๆ หรือลักษณะประเภทของอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามบริบทที่เป็นองค์รวมของวัฒนธรรมหรือวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ โดยวัฒนธรรมเป็นแบบแผน (Pattern) หรือสิ่งที่ถูกจัดไว้อย่างมีระบบ (Organized system) และมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อกันและกัน (Inter-related) การสร้างภาพอนาคตที่เป็นไปได้หมายถึงการกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์ใช้วิจารณญาณเพื่อเลือกภาพอนาคตในบริบทที่เป็นจริงมากกว่าการเพ้อ (Textor, 1980: 28)

ในการสัมภาษณ์ เท็กซ์เตอร์ (1980: 514) อธิบายว่าอีเอฟอาร์เป็นวิธีการที่ยืดหลักการของการรักษาข้อมูลเป็นความลับ การไม่ชี้หน้า การใช้การสัมภาษณ์ปลายเปิดแต่ไม่ยึดติดกับกรอบคำถามอย่างตายตัว การให้ความสำคัญแก่ผู้ให้ข้อมูลและการแบ่งปันข้อมูลในระหว่างกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งภาพวัฒนธรรมในอนาคตที่รับรู้เกี่ยวกับปัจจุบันเกี่ยวกับอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้หรือที่เป็นไปได้ในระยะกลางสำหรับกลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มวัฒนธรรมย่อย สังคมหรือกลุ่มในสังคม

ในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยต้องคำนึงถึงหลักการสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์ การจัดสถานที่สำหรับการสัมภาษณ์ อุปกรณ์ที่จำเป็นในการสัมภาษณ์ และองค์ประกอบของการสัมภาษณ์ ดังนี้

2.3.2 หลักการในการสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์

การสัมภาษณ์แบบ อีเอฟอาร์ ใช้หลักการเช่นเดียวกับการสัมภาษณ์ในการวิจัยทั่วไป แต่ก็มีบางเรื่องที่มีความแตกต่างออกไป หลักการที่สำคัญมีดังนี้

2.3.2.1 สร้างความเชื่อถือว่าไว้วางใจและความสัมพันธ์ที่ดี บรรยากาศของความสัมพันธ์และการเชื่อถือว่าไว้วางใจเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องเกิดความมั่นใจอย่างเต็มที่ว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะใช้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิชาการเท่านั้นโดยไม่ทำให้เกิดผลเสียใดๆต่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์จะต้องไม่แสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยกับผู้ให้สัมภาษณ์ ไม่ทำให้ผู้สัมภาษณ์รู้สึกว่าการเห็นของคนเป็นเรื่องน่าขบขัน ต้องทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์มั่นใจว่าการปกป้องผู้ให้ข้อมูลมีความสำคัญมากกว่าผลได้ทางวิชาการจากการวิจัย ต้องยึดถือจริยธรรมในการวิจัยมากกว่าการวิจัยทั่วไป คืออยู่ในระดับอย่างเข้มงวดอย่างยิ่งเนื่องจากต้องล่วงลึกเข้าไปถึงค่านิยมภายในของผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน แล้วจึงค่อยเปิดเผยออกมาให้เป็นภาพอนาคตเชิงวัฒนธรรมของผู้ให้สัมภาษณ์ ภาพอนาคตที่สร้างต้องมีโอกาสเป็นจริงได้ ผู้สัมภาษณ์จะให้ความมั่นใจว่า ยึดมั่นในหลักการของการรักษาความลับว่าจะไม่เปิดเผยข้อมูลยกเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน ผู้วิจัยจะใช้นบันทึกการสัมภาษณ์เฉพาะในการวิจัยเท่านั้น บันทึกดังกล่าวเป็นสมบัติของผู้ให้สัมภาษณ์และเขาสามารถนำไปใช้ได้ตามที่ตนต้องการ (Textor, 1980: 31-35)

2.3.2.2 การกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นอิสระจากเจตคติเฉพาะกาล (Reduced tempocentrism) เจตคติเฉพาะกาลเป็นสภาพซับซ้อนทางจิตวิทยาวัฒนธรรมที่จำกัดความคิดของบุคคลด้วยกรอบของเวลาที่ไม่เหมาะสม จนขาดความคิดที่กระฉ่างแจ้งที่จะเตรียมตัวให้พร้อมต่อการเผชิญอนาคตไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะฉลาดหรือมีการศึกษาสูงเพียงใด (Textor, 1992: 16) การลดเจตคติเฉพาะกาลทำได้โดยโดยการกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์ลดการมีอคติหรือความคิดที่คิดไว้ก่อน โดยการมองเฉพาะช่วงระยะเวลาอันสั้นเพื่อให้สามารถคิดถึงอนาคตที่ไกลออกไป ช่วยทำให้หลุดจากการติดขัดกับเหตุการณ์ในช่วงเวลาปัจจุบันและลดการติดขัดกับชาติพันธุ์ (Ethnocentrism) เนื่องจากผู้คนมักจะเคยชินกับสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นที่เชื่อมโยงกับชาติพันธุ์และวัฒนธรรม (Textor, 1980: 35-37)

2.3.2.3 กระตุ้นให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างอิสระและต่อเนื่อง (Encourage spontaneous) ผู้สัมภาษณ์ต้องกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้แสดงออกถึงระบบคิดและค่านิยมทั้งสิ้นของเขา

อย่างเสรีอย่างผ่อนคลาย โดยกระตุ้นให้เขาสร้างภาพอนาคตที่เขาคิดว่าสำคัญ ไม่ใช่สิ่งที่เขาควรพูดหรือพูดตามความเห็นของผู้อื่น เทคนิคนี้มีความคล้ายคลึงกับเทคนิค Projective test (Textor, 1980: 37 - 38) นอกจากนี้แล้ว เท็กซ์เตอร์ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ Nondirective โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ไม่ขาดตอน พรั่งพรู ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์จะจัดทำโครงร่างของคำถามไว้ล่วงหน้าเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ ปีของภาพอนาคตจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน การสัมภาษณ์จะเป็นไปในบรรยากาศของความเป็นส่วนตัว โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์แต่ละรายจะถูกเก็บเป็นความลับอย่างยิ่ง มีการสร้างความไว้วางใจเพื่อให้การสัมภาษณ์เป็นไปได้อย่างจริงใจ ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นอย่างเปิดเผยและครบถ้วน (Textor, 1980: 405)

2.3.2.4 ป้องกันการสร้างภาพอนาคตแบบอุดมคติหรือแบบฝันเฟื่อง (Discourage utopianism) การวิจัยแบบอียูฟอว์ไม่ให้ความสำคัญกับการวาดภาพอนาคตที่เป็นความคิดเห็นแบบฝันเฟื่อง นักวิจัยต้องช่วยทำให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันต้องให้วาดภาพอนาคตที่สามารถเป็นจริงได้ ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้กำหนดว่าเส้นแบ่งของความคิดฝันกับสิ่งที่จะเป็นไปได้อยู่ ที่ใด ไม่ใช่ให้นักวิจัยเป็นผู้กำหนด

2.3.2.5 ทำให้สามารถเปรียบเทียบข้อมูลได้ แม้จะใช้กรอบคำถามในการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างตายตัว (Loosely structured) แต่การเตรียมกรอบคำถามไว้ล่วงหน้าจะช่วยให้สามารถเปรียบเทียบกับคำตอบในกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ได้ (Textor, 1980: 38)

2.3.2.6 สร้างปฏิสัมพันธ์แบบสร้างสรรค์ โดยปกติการวิจัยแบบอียูฟอว์ถือว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอยู่แล้ว แต่ในการวิจัยแบบอียูฟอว์นั้นจะให้ความสำคัญแก่ปฏิสัมพันธ์แบบสร้างสรรค์ระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์และผู้สัมภาษณ์มากกว่าในการทำการวิจัยแบบอื่น โดยในระหว่างการสัมภาษณ์นั้น การใช้วิธีการสรุปข้อมูลแบบสะสม (Cumulative summarization) ด้วยการสรุปความคิดเห็นของนักวิจัยเป็นครั้งๆอย่างต่อเนื่อง ใช้การสื่อสารด้วยสายตาหรือท่าทางเพื่อทราบความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ การขอผู้ให้สัมภาษณ์เปลี่ยนแปลงแก้ไขติดต่อเพิ่มเติมข้อความที่สรุป รวมทั้งการรักษาความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องภายหลังการสัมภาษณ์และการจัดทำรายงานโดยขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์แก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงบันทึกการสัมภาษณ์ นอกจากนี้แล้ว ยังมีการเชิญผู้ให้สัมภาษณ์ให้มีส่วนร่วมตรวจแก้ไขรายงานการวิจัยและเข้าร่วมประชุมต่างๆเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อผลการวิจัยด้วย (Textor, 1980: 405)

2.3.2.7 สร้างบรรยากาศที่ดี เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เคยมีประสบการณ์ในการให้สัมภาษณ์แบบ อียูฟอว์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างบรรยากาศที่ดีโดยใช้ทักษะการสื่อสารทั้งที่เห็นคำพูดและไม่ใช้คำพูด นักวิจัยอาจต้องให้คำอธิบายซ้ำแล้วซ้ำอีก ใช้คำพูดใหม่ในการอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ใช้การตีความและยกตัวอย่าง เทคนิคที่สำคัญคือการให้ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ควบคุมการสัมภาษณ์ ทำให้เขาเห็นว่าอียูฟอว์เป็นประสบการณ์แปลกใหม่ที่น่าตื่นเต้นโดยการยอมรับ

ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์โดยไม่แสดงความเห็นส่วนตัวของนักวิจัย (Non-judgmental respect) การแสดงความใส่ใจและสร้างความรู้สึกร่วมกัน (Textor, 1980: 40)

2.3.3 การจัดสถานที่สำหรับการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์จะเป็นผู้เลือกว่าจะใช้สถานที่ใดในการสัมภาษณ์ตามความสะดวกของเขา เช่นอาจเป็นที่บ้านหรือที่ทำงาน ในกรณีที่มิบุคคลที่สามอยู่ร่วมด้วยจะต้องจัดการไม่ให้บุคคลที่สามได้ยินคำสัมภาษณ์เพื่อที่จะให้การสัมภาษณ์เป็นตามกฎของการรักษาความลับและไม่มีการสัมภาษณ์สะดุด ในบางกรณีอาจต้องเลือกสถานที่ซึ่งไม่มีการรบกวน หรืออาจต้องมีโสตทัศนอุปกรณ์ช่วย อาจต้องเตรียมห้องสำหรับการสัมภาษณ์ซึ่งต้องมีความสะดวกสบายแต่ต้องไม่ให้เป็นการละเมิดของผู้ให้สัมภาษณ์ (Textor, 1980: 41)

2.3.4 อุปกรณ์ที่จำเป็นในการสัมภาษณ์

อุปกรณ์ที่ใช้เป็นอุปกรณ์ทั่วไป เช่น กระดาษ คลิปบอร์ด ปากกา ประเด็นที่จะใช้ในการแนะนำตัวเอง ประเด็นคำถามเจาะลึก เครื่องบันทึกเสียง เทป แบตเตอรี่ รวมทั้งเครื่องดื่ม หรือขนมขบเคี้ยว (Textor, 1980: 42-43)

2.3.5 องค์ประกอบของการสัมภาษณ์

เท็กซ์เตอร์ (EFR Training, 14-16 กันยายน 2552) กล่าวถึงองค์ประกอบทั่วไปซึ่งใช้ในการสัมภาษณ์และการวิจัยแบบ อีเอฟอาร์ ทุกครั้งว่ามีประกอบหกประการต่อไปนี้

2.3.5.1 การกำหนดกลุ่มประชากร (Populations) ตัวอย่างเช่นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งเป็นกลุ่มประชากรหลักที่เป็นเป้าหมายโดยตรงในการวิจัย เนื่องจากกลุ่มนักศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ดังนั้นคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นจึงเป็นประชากรที่เกี่ยวข้องในการศึกษาด้วย

2.3.5.2 การกำหนดขอบเขตเวลาในอนาคต (Horizontal year) หมายถึงปีในอนาคตที่กำหนดไว้ในการสร้างภาพอนาคต โดยควรเป็นปีในอนาคตที่อยู่ไกลพอที่จะเกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้ เช่นระยะเวลาสิบหรือยี่สิบปีข้างหน้า ควรอยู่ในอนาคตมากกว่าระยะเวลาสามหรือห้าปี แต่ไม่ควรอยู่ในอนาคตที่ใกล้เกินไปที่จะจินตนาการถึงกลุ่มประชากรในยุคนั้นๆได้ว่าเป็นอย่างไร

2.3.5.3 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง (Driving forces) หมายถึงพลังสำคัญจะเกิดขึ้นและเป็นพลังที่สามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อกลุ่มประชากรที่ศึกษา ยกตัวอย่างเช่นภาวะโรคระบาด กระแสโลกาภิวัตน์ กระแสพลังงานหมุนเวียน ความเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร

2.3.5.4 มิติทางวัฒนธรรม (Domains) หมายถึงสภาพการณ์ของกลุ่มประชากรและวัฒนธรรมที่ศึกษาในด้านต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่กล่าวมา ตัวอย่างเช่นมิติในด้านพลังงาน เศรษฐกิจ การเมือง สื่อสารมวลชน การศึกษา โครงสร้างสังคม และค่านิยม

2.3.5.5 ระบุข้อสมมุติเบื้องต้น (Continuity assumption) หมายถึงการระบุข้อสมมุติเบื้องต้นของการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของประชากรที่ศึกษา ยกตัวอย่างเช่น “ใน พ.ศ. 2563 ชาวลาวจำนวนมากจะยังคงเข้ามาทำงานในประเทศไทย” เป็นต้น

2.3.5.6 จริยธรรมในการวิจัย (Ethical implication) ได้แก่ระบุหลักการด้านจริยธรรมในการวิจัยของผู้วิจัยและหน่วยงานที่วิจัยและการไม่ก่อความเสียหายใดๆ (Avoid doing harm)

2.3.6 ภาพอนาคตแง่ดี (The optimistic scenario)

การสัมภาษณ์เกี่ยวกับภาพอนาคตหลังจากการบันทึกข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ เท็กซ์เตอร์เสนอแนะว่าควรเริ่มสัมภาษณ์จากภาพอนาคตแง่ดีหรืออนาคตแง่ดีก่อน เว้นแต่ผู้ให้สัมภาษณ์ประสงค์จะให้เริ่มการสัมภาษณ์เกี่ยวกับภาพอนาคตแง่ลบก่อน โดยปกติจะใช้เวลาในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับภาพอนาคตแ่งดีนานกว่าเวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์ภาพอนาคตอื่น ๆ รวมกัน

เมื่อเริ่มทำการสัมภาษณ์เกี่ยวกับอนาคตแง่ดี เท็กซ์เตอร์แนะนำว่าควรเริ่มต้นโดยให้ผู้ให้สัมภาษณ์สร้างจินตนาการถึงภาพในอนาคตซึ่งเป็นแบบแผนเฉพาะของพฤติกรรมหรือสิ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรมในปีที่กำหนด เนื่องจากภาพวัฒนธรรมในอนาคตมีหลากหลายมาก จึงให้ผู้ให้สัมภาษณ์สมมุติจุดตามแนวนอนเป็นเส้นตรงเส้นหนึ่งที่มีจุดเรียงจาก 1-100 จากซ้ายไปขวา และใช้จุดต่างๆ แทนภาพอนาคตในอนาคตในปีที่กำหนด เช่นหากมีภาพอนาคตจากอันดับ 1 - 100 ทางเลือกนับจากทางเลือกแง่ร้ายที่สุดไปสู่ทางเลือกแง่ดีที่พึงประสงค์ที่สุด ภาพอนาคตในอันดับ 50 จะเป็นภาพอนาคตแบบกลางๆที่ไม่ใช่ภาพแง่ดีหรือแง่ร้าย ผู้สัมภาษณ์จะต้องย้ำว่าภาพอนาคตที่พึงประสงค์ (Desirability) หมายถึงสิ่งที่เป็นไปได้ตามความเห็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องเหมือนกับภาพอนาคตในความเห็นของผู้อื่น จากนั้นก็ขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายภาพอนาคตวัฒนธรรมตามที่เขาเองเห็นว่าเป็นไปได้ในอันดับที่ 85 หากผู้ให้สัมภาษณ์มีคำถาม นักวิจัยต้องตอบคำถามในลักษณะที่หลีกเลี่ยงการโต้แย้ง หลีกเลี่ยงการพูดในลักษณะที่เป็นคำสั่ง และไม่แสดงความหงุดหงิดใดๆ นักวิจัยจะต้องเก็บความรู้สึกนี้ไว้โดยไม่แสดงให้ผู้ถูกสัมภาษณ์รับรู้

นักวิจัยอาจต้องอธิบายความหมายของคำว่าวัฒนธรรมที่เข้าใจได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้นิยามศัพท์ทางวิชาการอย่างเคร่งครัด ในการอบรมเทคนิคการวิจัยแบบ อีเอฟอาร์ เท็กซ์เตอร์แนะนำให้ผู้วิจัยใช้คำว่า “ความเป็นอยู่ความเป็นไป” ใช้คำว่าวัฒนธรรมและทางชีวิตโดยอธิบายว่าหมายถึง “วิถีชีวิตโดยรวมของประชาชนไทยในระบะเวลานั้น รูปแบบและมาตรฐานโดยรวมที่คนไทยจะใช้ชีวิตอยู่ในปีนั้น” ผู้ให้สัมภาษณ์จะเป็นผู้กำหนดลำดับของเหตุการณ์เรื่องราวต่างๆ โดยที่นักวิจัยต้องไม่แสดงความคิดเห็นว่าลำดับเรื่องที่ทำให้สัมภาษณ์มานั้นเหมาะสมหรือไม่

2.3.7 ภาพอนาคตแง่ร้าย (The pessimistic scenario)

เมื่อทำการสัมภาษณ์ภาพอนาคตแง่ดีเสร็จแล้ว ลำดับต่อไปคือการสัมภาษณ์ภาพอนาคตแง่ร้าย โดยการทบทวนภาพอนาคตจากลำดับที่เป็นแง่ร้ายที่สุดจนถึงลำดับที่เป็นแง่ดีที่สุดในอันดับ 1-100 ในลักษณะเหมือนเดิมกับที่ได้กล่าวถึงเมื่อได้เริ่มสัมภาษณ์ ต่อจากนั้นขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายถึงภาพ

อนาคตที่น่าจะเกิดขึ้นในลำดับที่ 15 ซึ่งไม่ใช่อนาคตที่เลวร้ายที่สุดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ แต่เป็นอนาคตที่ไม่พึงปรารถนา หลังจากนั้นก็ใช้วิธีการเดียวกันเหมือนกับการสัมภาษณ์ภาพอนาคตแง่ดี โดยต้องระมัดระวังไม่ให้เป็นคำถามแบบชี้นำ

โดยปกติจะใช้เวลาสัมภาษณ์เกี่ยวกับอนาคตแง่ร้ายจะสั้นกว่าในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับอนาคตแง่ดี เช่นอาจใช้เวลา 1 หรือ 2 หรือ 3 ชั่วโมงในการพูดถึงอนาคตแง่ดี แต่บางครั้งอาจใช้เวลาเพียง 15 นาทีในการกล่าวถึงภาพอนาคตเชิงลบ ผู้ให้สัมภาษณ์อาจกล่าวเพียงว่าอนาคตเชิงลบก็คือสิ่งที่ตรงข้ามจากภาพอนาคตเชิงบวก นักวิจัยต้องใช้กลยุทธ์เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับอนาคตแง่ร้ายเท่าที่จำเป็น ตามที่เขาเต็มใจจะให้ข้อมูลเพื่อให้ได้รายละเอียดใกล้เคียงกับภาพอนาคตแง่ดี โดยต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับผู้ให้สัมภาษณ์

2.3.8 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (The most probable scenario)

ขั้นตอนนี้ เป็นการเปลี่ยนประเด็นจากอนาคตที่ปรารถนาหรือไม่พึงปรารถนาเป็นประเด็นเกี่ยวกับอนาคตที่เป็นไปได้โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นอนาคตที่พึงประสงค์หรือไม่ก็ตาม เป็นการสอบถามถึงระบบความคิดและการคาดการณ์ คำถามหลักในที่นี้คือ “ถ้ามีภาพอนาคตจำนวน 100 ทางเลือกจากภาพอนาคตทางเลือก ภาพอนาคตเช่นไรที่น่าจะเกิดขึ้นมากที่สุด” นักวิจัยอาจได้รับคำตอบที่น่าประหลาดใจ เนื่องจากคำตอบเกี่ยวกับภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดอาจมีความคล้ายคลึงกับภาพอนาคตเชิงลบแทนที่จะเป็นภาพอนาคตเชิงบวก นักวิจัยอาจต้องใช้คำถามเจาะลึกเพื่อให้ได้ภาพวัฒนธรรมในอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้ การเริ่มสัมภาษณ์จากภาพอนาคตแง่ดีก่อนแล้วตามด้วยภาพอนาคตแง่ลบจากนั้นจึงถามถึงอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดเป็นเทคนิคที่มีประโยชน์ เนื่องจากการสร้างภาพอนาคตเชิงบวกเป็นวิธีการที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดจินตนาการ แต่การลัดขั้นตอนของหัวข้อเรื่องที่สัมภาษณ์จะทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ขาดจินตนาการและขาดความสนใจ

2.4. การเขียนสรุปผลการวิจัย

2.4.1 กระบวนการเขียนบทสรุป (The process of conclusion formation) เท็กซ์เตอร์ (1980: 105-108) แบ่งกระบวนการเขียนบทสรุปผลการวิจัยออกเป็นสามขั้นตอน ได้แก่ขั้นตอนแรก คือ การหาแบบแผนซึ่งเป็นรูปแบบของภาพอนาคตที่เหมือนกัน (Pattern of delineation) ขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้กลุ่มคำตอบที่เป็นแบบแผนคล้ายๆกัน ซึ่งผู้วิจัยสามารถจัดเป็นหัวข้อหรือประเด็นใหญ่ๆ (Themes) และได้มาในลักษณะของความรู้สึกซึ่งบังเกิดขึ้นในใจของนักวิจัยเอง (Intuitive) โดยยังเป็นหัวข้อใหญ่ที่จัดขึ้นอย่างกว้างๆในเบื้องต้น เมื่ออ่านบันทึกการให้สัมภาษณ์โดยเขียนเป็นข้อความแบบพรรณนา ขั้นตอนที่สอง คือการเริ่มทำการวิเคราะห์หาลักษณะของรูปแบบของภาพอนาคต ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นไปอย่างเป็นทางการและมีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้นแล้วในขั้นตอนสุดท้าย คือการตีความโดยในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยต้องมองให้กว้างไกลออกไปจากกรอบข้อมูลที่ได้มาจากการให้สัมภาษณ์หรือจากภาพอนาคต

2.4.2 ขั้นตอนปฏิบัติในการค้นหาแบบแผนที่เหมือนกัน (The process of pattern delineation)

ในขั้นตอนนี้จะกล่าวถึงวิธีการค้นหาแบบแผนของคำตอบ หลักการเก็บข้อมูลแบบเกินพอ รูปแบบการนำเสนอภาพอนาคต การจัดการข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน ตามรายละเอียดต่อไปนี้

2.4.2.1 การค้นหาแบบแผนของคำตอบ (Pattern delineation) เป็นกระบวนการวินิจฉัยซึ่งผู้วิจัยสามารถเข้าใจและอธิบายแบบแผนของคำตอบได้หลังจากการอ่านและวิเคราะห์ภาพอนาคตทั้งหมดซ้ำแล้วซ้ำอีก ผู้วิจัยจะค้นพบแบบแผน (Pattern) ของคำตอบที่คล้ายคลึงกันหรือแตกต่าง (Similarities and differences) จากคำตอบผู้ให้สัมภาษณ์และพิจารณาเชื่อมโยงกับภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์จะคาดการณ์ (Project) ว่ารูปแบบที่กล่าวถึงน่าจะเป็นอย่างไรในอนาคต จะมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร ในเรื่องนี้ เท็กซ์เตอร์แนะนำว่าการอ่านภาพอนาคตทั้งหมดในคราวเดียวกันจะช่วยให้ นักวิจัยได้ภาพแบบแผนของคำตอบในภาพรวม แบบแผนเหมือนกันที่ปรากฏในคำตอบมากกว่าร้อยละ 80 ขึ้นไปถือเป็นความเห็นของคนส่วนใหญ่ (Commonality as a modal position) และจะบันทึกไว้ตั้งแต่ในร่างรายงานฉบับแรก สำหรับรูปแบบเหมือนอื่นๆที่เหลืออีกร้อยละ 20 ถือเป็นคำตอบที่เป็นความเห็นของคนส่วนน้อย (Minority position) โดยนักวิจัยต้องใช้วิจารณญาณในการพิจารณาว่าความเห็นใดที่ถือเป็นความเห็นของคนส่วนน้อย (Textor, 1980: 105-109)

2.4.2.2 หลักการเก็บข้อมูลอย่างมากพอ (The important of redundancy) เท็กซ์เตอร์ (Textor, 1980: 109-110) แนะนำว่าในการสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์ ใช้หลักการทั่วไปเหมือนกับที่ใช้ในการเก็บข้อมูลแบบชาติพันธุ์วรรณนา (อีอาร์) ในการวิจัยแบบอีอาร์ นักวิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลาย โดยอาจจะสัมภาษณ์บางคนอย่างละเอียดให้ได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนอื่นในรายละเอียดที่น้อยกว่า นักวิจัยอาจจะค่อยพบว่าได้ข้อมูลที่เหมือนกันซ้ำแล้วซ้ำอีกจนเพียงพอแล้ว การได้ข้อมูลที่อึดตัวแล้วจึงไม่จำเป็นต้องทำการสัมภาษณ์ในคำถามนั้นๆอีก อาจกล่าวได้ว่านักวิจัยแบบอีอาร์ต้องเก็บข้อมูลให้ได้มากเกินความจำเป็นเพื่อให้เชื่อมั่นว่าได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้อย่างแท้จริง จากประสบการณ์ที่ทำวิจัยในประเทศไทยใน พ.ศ. 2507 เท็กซ์เตอร์ได้รับคำตอบบางเรื่องซ้ำแล้วซ้ำอีกก่อนการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลรายที่สิบสองจึงเริ่มการสรุปข้อมูลรอบแรก ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์รอบแรก 14 คนมีความอึดตัวและได้พบแบบแผนของคำตอบระดับหนึ่ง แต่ก็ได้ทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจนมีภาพอนาคตของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลชุดแรกรวม 17 คนจึงเป็นจำนวนที่มีความน่าเชื่อถือได้ (Textor, 1980: 110)

2.4.2.3 รูปแบบการนำเสนอภาพอนาคต (The construction of composite scenarios) เท็กซ์เตอร์ (1980: 112) แนะนำว่าการเขียนภาพอนาคตรวมซึ่งประมวลข้อมูลทั้งหมดจากการวิจัยทำได้สองรูปแบบ แบบที่หนึ่ง คือการเขียนโดยแยกตามหัวข้อ ยกตัวอย่างในหัวข้อนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยสามารถเริ่มเขียนภาพอนาคตของนโยบายจากภาพอนาคตในแง่ดีก่อน จากนั้นจึงกล่าวถึงนโยบายแง่ร้าย และนโยบายในแง่ที่เป็นไปได้มากที่สุด แบบที่สอง คือการ

บรรยายถึงภาพอนาคตในแต่ละแง่โดยให้ครอบคลุมหัวข้อทุกหัวข้อ เช่น ภาพอนาคตในแง่ร้าย ภาพอนาคตในแง่ดีและภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (Textor, 1980: 111)

2.4.2.4 การระบุข้อมูลที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ (The identification of gaps) ในเรื่องนี้เท็กซ์เตอร์ (Textor, 1980: 113) ให้ความเห็นว่านักวิจัยไม่ควรนำข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์มาสรุปเป็นผลการวิจัย ในบางคำถามหากนักวิจัยใช้คำถามล้วงลึก (Probe) โดยถามคำถามนั้นๆ กับผู้ให้ข้อมูลทุกคนอาจได้รับข้อมูลที่แตกต่างจากข้อมูลที่ได้มาจากการใช้คำถามแบบเปิดกว้างก็เป็นได้ (Textor, 1980: 113-116)

ในการเขียนภาพอนาคต โดยความเห็นส่วนตัวเท็กซ์เตอร์ชอบที่จะเขียนบรรยายถึงภาพอนาคตแง่ดีในด้านต่างๆ ก่อน จากนั้นจึงกล่าวถึงภาพอนาคตแง่ลบและภาพอนาคตที่น่าจะเกิดขึ้นมากที่สุด อย่างไรก็ตามเท็กซ์เตอร์เห็นว่านักวิจัยสามารถเขียนภาพอนาคตตามลำดับหัวข้อก็ได้ เช่นอาจเขียนถึงภาพอนาคตการเมืองแง่ดี หลังจากนั้นจึงกล่าวถึงภาพอนาคตการเมืองแง่ลบ และจบลงด้วยภาพอนาคตที่น่าจะเกิดขึ้นได้มากที่สุดตามลำดับก็ได้ (Textor, 1980: 116)

2.4.3 องค์ประกอบและขั้นตอนปฏิบัติในการวิเคราะห์ข้อมูล (The structure and procedure of analysis)

เท็กซ์เตอร์ (Textor, 1980: 114-116) กล่าวถึงการวิเคราะห์ข้อมูลสี่ประเภทได้แก่

- (1) Basic cognitive framework ซึ่งหมายถึงสิ่งที่กลุ่มเห็นพ้องกันว่าจะเกิดขึ้นในวัฒนธรรมนั้นจนมองกันว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้แล้วมากกว่ามองว่าเป็นตัวแปรตัวหนึ่ง ตัวอย่างเช่นการที่กลุ่มคนไทยที่เท็กซ์เตอร์สัมภาษณ์ต่างเห็นแนวโน้มที่ว่าสงครามกลางเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
- (2) Cognitive propositions หมายถึงความเห็นที่รับรู้หรือความรู้ความเข้าใจหรือสิ่งที่เห็นพ้องกันว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งสามารถอธิบายเป็นประโยค Indicative หรือ Subjunctive mood และเป็นสิ่งซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับ Evaluation propositions (Proposition in sentence form) ตัวอย่างเช่นความเห็นที่ว่าระบบการเมืองที่เป็นอยู่จะถูกทำลายไปยกเว้นแต่มีการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอย่างจริงจัง
- (3) Evaluative propositions หมายถึงข้อความที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา โดยเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงและเป็นไปได้ ไม่ใช่สิ่งเพ้อฝัน ตัวอย่างเช่นต้องมีการลดอิทธิพลของทหารที่มีต่อระบบการเมืองไทยอย่างจริงจัง และ
- (4) Value trade-offs หมายถึง ค่านิยมและเลือกลำดับความสำคัญ ตัวอย่างจากการวิจัยของเท็กซ์เตอร์คือการที่กลุ่มคนไทยที่ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงค่านิยมสำคัญสี่อย่างได้แก่ ความสงบเรียบร้อย เสรีภาพ การเติบโตทางเศรษฐกิจและความเสมอภาค เท็กซ์เตอร์มีความเห็นต่อสังคมไทยขณะนั้นว่าจำเป็นต้องเลือกลำดับความสำคัญ หากมุ่งด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจก็อาจต้องส่งผลกระทบต่อการค้าและการที่เกี่ยวกับค่านิยมในเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาค การวิเคราะห์ค่านิยมและเลือกลำดับของค่านิยมเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับวิธีการทำ Cross-Impact Method ซึ่งใช้ในการวิจัยอนาคต

เป็นเรื่องปกติที่จะพบความเห็นที่หลากหลาย และไม่สอดคล้องกับความเห็นทั้งหมด หรือความเห็นส่วนใหญ่ การวิเคราะห์ความหลากหลายภายใน (The analysis of internal variability) เป็นการหาคำตอบว่าเหตุใดจึงเกิดความเห็นในลักษณะเช่นนั้น จากการวิจัยเท็กซ์เตอร์พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนน้อยมีความเห็นว่ารัฐบาลไทยต้องเป็นผู้ควบคุมเศรษฐกิจของประเทศและเป็นเจ้าของกิจการธุรกิจ และใช้แนวทางสังคมนิยมอย่างเข้มงวดรวมทั้งให้มีองค์กรเกษตรกรเป็นคอมมูน เมื่อทำการวิเคราะห์คำตอบจากคำถามลွ้งลึกเสรี (Free-probed) พบว่าคำตอบของผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้มีความกำกวมไม่ชัดเจน กล่าวคือไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยควรลดความสำคัญของค่านิยมเกี่ยวกับเสรีภาพและความเสมอภาคเพื่อให้สามารถใช้แนวทางแบบสังคมนิยมหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์ประวัติพบว่าผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้เป็นนักสังคมศาสตร์ เท็กซ์เตอร์เห็นว่าการวิเคราะห์เจาะลึกเช่นนี้มีประโยชน์ต่อคุณภาพและความน่าเชื่อถือของงานวิจัย (Textor, 1980: 121-122)

2.4.4 ขั้นตอนปฏิบัติในการแปลผลการวิจัย (The procedures of interpretation)

แม้ว่าการแปลผลข้อมูลจะมีความหมายที่หลั่มซ้อนกับการวิเคราะห์ข้อมูล แต่ก็มี ความแตกต่างกันเนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลจะกระทำในขอบเขตของข้อมูลจากภาพอนาคตและบันทึก การสัมภาษณ์ การแปลผลจะใช้กรอบมุมมองจากบริบทที่กว้างกว่าและใช้การอ้างอิงกรอบแนวคิดและ ทฤษฎีด้วยเพื่อให้ผู้อ่านทราบว่าการวิจัยคิดอย่างไรกับข้อมูลที่ได้รับ เท็กซ์เตอร์แนะนำว่าก่อนทำการวิจัย นักวิจัยควรทำการสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับภาพอนาคตต่างๆของวัฒนธรรมที่ศึกษาเสียก่อน เพื่อสร้าง พื้นฐานความเข้าใจของตนเอง นักวิจัยควรระวังอคติซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการติดขัดกับมุมมองอย่างใดอย่าง หนึ่งล่วงหน้า และควรใส่ใจที่จะค้นหาจุดบอดหรือความต้องการโดยเริ่มต้นจากข้อมูลที่มีอยู่จากภาพ อนาคต ผู้คนจากกลุ่มวัฒนธรรมที่แตกต่างกันจะสร้างภาพอนาคตที่แตกต่างกัน ดังนั้นการเปรียบเทียบ มุมมองจากวัฒนธรรมที่แตกต่างกันจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นเดียวกับการขอความคิดเห็นจากผู้ให้ สัมภาษณ์ว่าเข้าใจและแปลผลข้อมูลอย่างไร (Textor, 1980: 122-123)

2.4.5 ทักษะจากมุมมองภายในของผู้ให้ข้อมูลและทักษะของบุคคลภายนอก (The “emic” and “etic” perspectives)

ในการวิจัยแบบอีเอฟอาร์นักวิจัยให้ความสำคัญต่อทักษะจากมุมมองภายในของผู้ให้ ข้อมูลเอง (Emic perspectives) และในขณะเดียวกันก็ต้องใช้วิจารณญาณอย่างสม่ำเสมอในการเข้าใจ ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจากมุมมองในทักษะของบุคคลภายนอกด้วย (Etic perspectives) การเข้าใจข้อมูล จากมุมมองภายในของผู้กระทำว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง เหมาะสมและใช้ได้ ในบริบทของ วัฒนธรรมหนึ่งหรือในภาษาหนึ่งในช่วงเวลานั้นๆ โดยเป็นความพยายามที่จะค้นพบและอธิบายว่าแบบ แผนหรือรูปแบบของการกระทำนั้นๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทของภาษาหรือวัฒนธรรมนั้นๆเป็นการ เกิดขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่างๆของภาษาหรือของวัฒนธรรมนั้นๆ มากกว่าการพยายามที่จะ ให้คำอธิบายถึงการกระทำนั้นๆโดยการอ้างอิงเปรียบเทียบก่อนการศึกษาถึงวัฒนธรรมนั้นๆ

การให้ความสำคัญแก่บริบทของสิ่งที่ศึกษาจากมุมมองของบุคคลภายนอกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ นักวิจัยต้องเข้าใจความแตกต่างจากการวิจัยที่ศึกษาข้อมูลจากมิติของบุคคลภายนอก และต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบริบทอย่างเพียงพอเพื่อประกอบการตีความข้อค้นพบ และเตรียมเขียนข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยของนักวิจัยเอง ในขณะที่เดียวกันต้องมีความเป็นกลางโดยเข้าใจมุมมองของบุคคลภายนอกด้วย (Textor, 1980: 124-125)

2.4.6. การเขียนรายงานผลการวิจัย

ขั้นตอนนี้เริ่มขึ้นเมื่อได้สัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่สองแล้วเสร็จ นักวิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์คำตอบเพิ่มเติมและแปลผลข้อมูล จากนั้นจะปรับแก้ร่างรายงานฉบับที่หนึ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีและสมบูรณ์ขึ้น และต้องเลือกว่าจะต้องทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่สามหรือไม่

เท็กซ์เตอร์เสนอแนะว่าควรเลือกผู้ให้สัมภาษณ์จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้งจากกลุ่มแรก กลุ่มที่สองและจากกลุ่มที่สาม (ถ้าเห็นว่าจำเป็น) เพื่อขอให้ช่วยวิจารณ์และตรวจสอบควาร่างรายงานที่นักวิจัยเขียนขึ้นมีเนื้อหาที่สมดุลหรือไม่ ตรงประเด็น มีเหตุผลผลและหรือไม่ มีความเป็นเหตุเป็นผลและจูงใจหรือไม่ (Balance, cogency, logic and persuasiveness) ทั้งนี้ เท็กซ์เตอร์ได้เลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีภูมิหลังแตกต่างกันจำนวนห้าคนให้ช่วยวิจารณ์และตรวจสอบควาร่างรายงานที่เขียนขึ้น ข้อจำกัดและปัญหาที่เท็กซ์เตอร์พบในการดำเนินการดังกล่าวคือการที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เชิญมาไม่ได้เข้าถึงรายละเอียดข้อมูลจากบันทึกการสัมภาษณ์ทั้งหมดเนื่องจากการติดต่อหลักการการรักษาลับของผู้ให้สัมภาษณ์ แม้ว่าไม่ให้ชื่อผู้ให้ข้อมูลปรากฏอยู่ก็ตาม

เมื่อได้จัดทำร่างรายงานฉบับก่อนสุดท้ายแล้ว นักวิจัยอาจเชิญผู้ให้สัมภาษณ์มาร่วมสนทนาเพื่อขอความคิดเห็นโดยนักวิจัยมีบทบาทเป็นผู้สังเกตการณ์ หรืออาจทำหน้าที่เป็นวิทยากรหรือผู้ดำเนินการประชุมหากได้รับการเชิญ ในระหว่างการประชุมนักวิจัยจะทำบันทึกรายละเอียดจากการสังเกตการณ์ ปฏิสัมพันธ์และการอภิปรายในประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และแปลผลต่อไป นอกจากนี้ นักวิจัยยังสามารถขอข้อเสนอแนะและคำวิจารณ์จากผู้เชี่ยวชาญท่านอื่นที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่วิจัยอีกด้วย ขั้นตอนสุดท้ายคือการเตรียมเขียนรายงานหรือบทความฉบับสุดท้าย (Write up of the final draft) (Textor, 1980: 126-128)

2.5. การเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลและขั้นตอนการปฏิบัติ

2.5.1 การเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มประชากรทั้งหมด (The 100 % sample strategy)

ในการวิจัยแบบโอเพอาร์สามารถกำหนดให้กลุ่มประชาชนจำนวนไม่มากให้เป็นประชากรทั้งหมดในการวิจัยได้ ทำให้สามารถทำการสัมภาษณ์ประชากรทั้งหมดได้ ตัวอย่างเช่นการกำหนดสมาชิกสภาเมืองทุกคนเป็นประชากรในการศึกษา ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องกังวลในเรื่องความเบี่ยงเบนหรือผิดพลาดในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

2.5.2 การเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยความน่าจะเป็น (The desirability of a probability samples)

ในกรณีที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลจากประชากรทั้งหมดได้ นักวิจัยก็ควรเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยหลักการของความน่าจะเป็น (Textor, 1980: 131-138) ขั้นตอนประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์ประชากรอย่างชัดเจนก่อนเพื่อใช้ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง (Definition of the population) การจัดทำบัญชีรายชื่อประชากรในการศึกษาโดยเรียงลำดับรายชื่อ (Enumeration of the population) การกำหนดชั้นและกลุ่ม (Definition of strata and categories) และการสุ่มเลือกและกำหนดลำดับการสัมภาษณ์ (The sampling frame and interview order) ตัวอย่างเช่นในการวิจัยกำหนดอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งเป็นประชากรในการศึกษา นักวิจัยแบ่งประเภทอาจารย์เป็นสองกลุ่มคือกลุ่มที่อายุน้อยและกลุ่มอาจารย์อาวุโส เมื่อได้รายชื่อประชากรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ก็ทำการสุ่มเลือกจากหมายเลข 1 – 10 ผลการสุ่มได้หมายเลข 7 จึงเลือกกลุ่มตัวอย่างลำดับที่ 7, 17, 27 เรื่อยไปตามลำดับจากประชากรที่ได้แบ่งออกเป็นสองกลุ่มไว้แล้ว กรณีที่ไม่สามารถสัมภาษณ์ตัวอย่างรายใดได้ ก็จะทำให้การสัมภาษณ์ผู้ที่มีรายชื่อถัดไปเป็นตัวแทน เป็นต้น

2.5.3 การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบชี้จุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก (Purposive sampling)

เพื่อให้ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามแนวคิด จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ที่มีข้อมูลระดับลึก (information-rich cases) เป็นผู้มีประสบการณ์มากและครอบคลุมความหลากหลายในประชากร (ชายโพธิ์สิตา, 2547: 125-131) เท็กซ์เตอร์ได้ให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยว่าวิธีการนี้เป็นวิธีการที่เหมาะสมในการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ (EFR training practicum, 14-16 กันยายน 2552)

กล่าวโดยสรุปแล้ว การวิจัยอนาคตเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่จะอธิบายถึงอนาคตที่อาจเกิดขึ้นหรืออาจเป็นจริงได้อย่างมีระบบ มีวิธีการหลายอย่างที่นักวิจัยใช้ในการศึกษาอนาคต นักวิจัยอาจใช้วิธีการหลายอย่างร่วมกันในการทำการวิจัยอนาคต การวิจัยอนาคตแบบอีเอฟอาร์เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการสร้างภาพอนาคตตามความเห็นของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ซึ่งรับรู้ร่วมกันในแบบแผนเดียวกันและเป็นสิ่งที่เลือกร่วมกัน องค์ประกอบสำคัญในการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ได้แก่การกำหนดกลุ่มประชากรและวัฒนธรรมที่ศึกษา การกำหนดขอบเขตเวลาในอนาคตของการศึกษา การกำหนดมิติทางวัฒนธรรมในการศึกษา (เช่นด้านประชากร เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การสื่อสาร) การระบุปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง และการระบุสมมุติฐานเบื้องต้นของการศึกษาอย่างชัดเจน

3. ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

ประชากรที่อ้างอิงและอภิปรายถึงในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่แรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จำนวนประชากรมีจำนวนโดยประมาณ 250,000 คน

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น 25 คน ใช้วิธีเลือกโดยยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก (Purposive sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามแนวคิด จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ที่มีข้อมูลระดับลึก (information-rich cases) เป็นผู้มีประสบการณ์มากและครอบคลุมความหลากหลายในประชากร (ชาย โพธิ์สิตา, 2547: 125-131)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบ่งออกเป็นห้ากลุ่มดังนี้

3.1 ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากที่ทำงานในหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) จำนวน 7 คน โดยเลือกจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวสังกัดกรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และกระทรวงยุติธรรม

3.2 ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นพนักงานของรัฐ สปป. ลาว จำนวน 3 คน ในจำนวนนี้มีมาจากกระทรวงการต่างประเทศ 1 คนและจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศไทย 2 คน

3.3 ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศและจากองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน จำนวน 4 คน ในจำนวนนี้เป็นชาวไทยสองคน เป็นชาวลาวหนึ่งคน และอีกหนึ่งคนมาจากประเทศอิตาลี

3.4 ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากองค์กรเอกชน จำนวน 7 คน โดยเลือกจากมูลนิธิพัฒนารักษ์ มูลนิธิศุภนิมิตจากสำนักงานในประเทศไทยและในประเทสลาว โครงการยุติธรรมแรงงานข้ามชาติ สถาบันความ โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล และบริษัทจัดหางาน ในจำนวนนี้เป็นคนไทยจำนวนห้าคน เป็นคนสัญชาติเกาหลีซึ่งทำงานในประเทสลาวแต่สามารถพูดภาษาไทยและภาษาลาวได้จำนวนหนึ่งคนและมีคนสัญชาติออสเตรเลียหนึ่งคนซึ่งสามารถพูดภาษาไทยได้

3.5 ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสจากสถาบันวิจัย จำนวน 4 คน โดยเลือกจากมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันวิจัยประชากรและชุมชน มหาวิทยาลัยมหิดล ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ในจำนวนนี้เป็นชาวฟิลิปปินส์หนึ่งคน อีกสามคนเป็นคนไทย

4. ขอบเขตของเวลาในการสร้างภาพอนาคต

เท็กซ์เตอร์อธิบายว่าวิธีการวิจัยแบบอียูฟอาร์อาจใช้กับช่วงเวลาในอนาคตต่าง ๆ กันตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตเวลาในอนาคตในระยะกลางเป็นระยะเวลายี่สิบถึงสามสิบปีขึ้นไป และระยะเวลาในอนาคตเป็นระยะเวลาดั้งแต่ห้าสิบปีขึ้นไป (EFR Training Practicum, 2552) ในการวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตของเวลาเป็นช่วงเวลาอนาคตระยะสั้นคือเป็นการมองภาพอนาคตในเวลาสิบปีนับจากการทำการวิจัยซึ่งทำใน พ.ศ. 2553 และมองภาพอนาคตของ พ.ศ. 2563 หรือ ค.ศ. 2020

การเลือกขอบเขตเวลาในอนาคตเป็นเวลาสิบปีมีสาเหตุเนื่องจากผู้ศึกษาคาดว่านับจากปี พ.ศ. 2552 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2563 จะเป็นระยะเวลาที่มีความเปลี่ยนแปลงในภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เนื่องจากเป็นปีที่ประเทศไทยกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศว่าจะหลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุด ผลของการพัฒนาประเทศน่าจะส่งผลต่อปัจจัยหลักในการเคลื่อนย้ายแรงงานของชาวลาวมายังประเทศไทย นอกจากนี้นโยบายของประเทศไทยและประเทศไทยที่ต้องการร่วมกันในการลดสัดส่วนแรงงานที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายน่าจะทำให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวจากประเทศไทยในอนาคตอย่างต่อเนื่องในระยะเวลาสิบปีข้างหน้า

5. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแนวทางการสัมภาษณ์แบบคำถามปลายเปิด (Opened ended questions) ไม่มีโครงสร้างตายตัว (Loosely structured interview) โดยนักวิจัยเตรียมกรอบคำถามไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้เป็นแนวทางการสัมภาษณ์อย่างยืดหยุ่นเพื่อให้ได้ข้อมูลตามที่ต้องการและเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกับคำตอบในกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ได้ นอกจากนี้ได้พัฒนาแผนภูมิเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์ได้แก่มาตรความพึงประสงค์ (Desirability scale) มาตรกาลเวลา (Grammar scale) แผนภูมิมิติในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในด้านต่างๆ และ EFR Interview Guidelines ที่เป็นภาษาอังกฤษสำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่สามารถอ่านภาษาไทยได้

คำถามหลักซึ่งครอบคลุมและตรงกับวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดการวิจัยประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวใน พ.ศ. 2563 ในสามทางคือ แง่ดี แกร้าย และแง่ที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด คำถามเกี่ยวกับปัจจัยที่จะทำให้เกิดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในทางที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดควรจะเป็นอย่างไร

นอกจากคำถามหลักแล้วจะมีคำถามตาม (Follow-up questions) และคำถามล้วงลึก (Probes) อีกด้วย ผู้วิจัยทดลองทำการสัมภาษณ์โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยคุณภาพร่วมด้วยเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้คำถามและการดำเนินการสัมภาษณ์เป็นไปอย่างเหมาะสมตามแนวทางการสัมภาษณ์แบบอียูฟอาร์

ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเครื่องมือที่สำคัญที่สุด คือผู้วิจัยและแนวทางการสัมภาษณ์ (Morse & Field, 1996: 57) การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เตรียมการดังต่อไปนี้

5.1 ศึกษาความรู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเรื่องนโยบาย กฎหมายและการจัดองค์กรบริหารจัดการ รวมทั้งประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในเรื่องการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน แรงงานต่างด้าว กับการพัฒนาและประเด็นอื่น ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกัน (Cross-cutting issues) เพื่อนำมาความรู้ที่ได้มาใช้ เป็นแนวทางในการสร้างเครื่องมือและข้อคำถามต่างๆ ให้มีความครอบคลุม ในประเด็นที่ศึกษาและตรง วัตถุประสงค์ของการศึกษา

5.2 เตรียมความรู้เกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการมีส่วนร่วมในโครงการวิจัย หลายโครงการที่ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากประเทศเดนมาร์กและจากประเทศ นอร์เวย์ และได้รับการอบรมเกี่ยวกับเทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพที่มหาวิทยาลัยคริสเตียนแห่งประเทศไทย จัดขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552

5.3 เตรียมความรู้ต่างๆเกี่ยวกับเทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการศึกษาและฝึกทักษะ การสัมภาษณ์ในกลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 12 ราย เพื่อให้เกิดทักษะในการ ตั้งคำถาม การฟัง การจับประเด็น การซักถามเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก การถอดเทปบันทึกเสียงการ สัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ก่อนดำเนินการ เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษาจริง

5.4 เข้ารับการอบรมการวิจัย EFR Training Practicum กับศาสตราจารย์เทกซ์เตอร์ ที่เมือง พอร์ตแลนด์ มลรัฐออริกอน ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างวันที่ 14-16 กันยายน พ.ศ. 2552 โดย ศาสตราจารย์เทกซ์เตอร์ได้ให้การอบรมและให้คำแนะนำในเชิงลึกเกี่ยวกับเครื่องมือ คำถามในการ สัมภาษณ์ เทคนิคการสัมภาษณ์ การสรุปและการวิเคราะห์ผลข้อมูลในการวิจัยแบบอีเอฟอาร์

6. การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้นำแนวทางการสัมภาษณ์ทั้งหมดปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญเพื่อ ตรวจสอบความเหมาะสมและความสมบูรณ์ของคำถามในการตอบคำถามการวิจัย จากนั้นได้ทำการ ทดลองใช้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและนำผลมาปรับปรุงแนวคำถามก่อนนำไปใช้จริง ในการพัฒนาแนว ทางการสัมภาษณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำแนวทางการสัมภาษณ์ให้ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภายในและนอก ประเทศไทยตรวจสอบ ผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

6.1 Prof. Dr. Robert B. Textor, Emeritus Professor, Princeton University

6.2 รองศาสตราจารย์ ดร. ชวนชม ชินะดังกูร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยคริสเตียน

6.3 ศาสตราจารย์ ดร. สันทัด เสริมศรี อาจารย์พิเศษ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยคริสเตียนแห่งประเทศไทย

6.4 ดร. กรวิภา วิลลาต อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ปรึกษาองค์การกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ

6.5 Dr. Xoukiet Panyanouvong, โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานสปป.ลาว

7. การพิทักษ์สิทธิผู้เข้าร่วมการวิจัย

ผู้ทำการวิจัยแบบอ็อปพอร์ทูนิตี้จริยธรรมในการพิทักษ์สิทธิผู้เข้าร่วมการวิจัยอย่างเข้มงวด โดยในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการขออนุมัติในการทำวิจัยผ่านคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยคริสเตียน และขออนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลในการเก็บรวบรวมข้อมูล และผู้วิจัยได้ยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรและโดยคำพูดว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะใช้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิชาการเท่านั้นโดยจะไม่ทำให้เกิดผลเสียใดๆต่อผู้ให้สัมภาษณ์ การปกป้องผู้ให้ข้อมูลมีความสำคัญมากกว่าผลได้ทางวิชาการจากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจะยึดถือการรักษาข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นความลับและการไม่เปิดเผยชื่อผู้ให้ข้อมูล จะใช้บันทึกการสัมภาษณ์เฉพาะในการวิจัยเท่านั้น และผู้วิจัยได้แจ้งผู้ให้ข้อมูลว่าผู้ร่วมการวิจัยมีอิสระอย่างเต็มที่ในการถอนตัวจากการวิจัยได้ทุกเมื่อ นอกจากนี้ได้ยึดถือหลักปฏิบัติของโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านจริยธรรมและสิทธิมนุษยชนในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (2552: 12-45)

8. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามแนวทางที่ได้รับคำแนะนำจากเท็กซ์เตอร์ในระหว่างการอบรมเทคนิคการวิจัยแบบอ็อปพอร์ทูนิตี้ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2552 โดยผู้วิจัยได้ใช้การติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญผู้ให้ข้อมูลทั้งที่เป็นการติดต่ออย่างเป็นทางการและการติดต่อด้วยตนเองก่อนและหลังการสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

8.1 การส่งจดหมายเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูลการทำวิจัย

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยคริสเตียนได้ออกจดหมายถึงหน่วยงานที่ผู้วิจัยได้คัดเลือกไว้แล้วล่วงหน้าเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูลการทำวิจัยรวมจำนวน 31 ฉบับ ได้ทำการสัมภาษณ์จริง 23 คน คิดเป็นร้อยละ 74.19 ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ทำการสัมภาษณ์ประกอบด้วย (1) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากที่ทำงานในหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) จำนวน 7 คน (2) ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงการต่างประเทศและจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศไทยจำนวน 3 คน (3) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานจากองค์การแรงงาน

ระหว่างประเทศ จำนวน 2 คน (4) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากองค์การเอกชน จำนวน 6 คนและ (5) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสจากสถาบันวิจัย จำนวน 4 คน

8.2 การขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูลการทำวิจัยโดยนักวิจัยเอง

สำหรับผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มแรกและเป็นผู้ที่ยินดีให้สัมภาษณ์โดยไม่ต้องมีจดหมายจากมหาวิทยาลัยคริสเตียน ผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์ด้วยตนเองจำนวน 2 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศและจากบริษัทจัดหางานซึ่งนำเข้าแรงงานชาวลาวมาทำงานในประเทศไทยอย่างละหนึ่งคน รวมจำนวน 2 คน ได้ทำการสัมภาษณ์ทั้งสองคน รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการนัดหมายในการขอทำการสัมภาษณ์มีดังต่อไปนี้

8.3 การทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีการสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์

การทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีการสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง การเริ่มต้นด้วยการ “ขยาย” ขอบเขตความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นสิ่งที่ช่วยลดเจตคติปัจจุบันกาล (Textor อ้างถึงใน สิปพนนท์ เกตุทัต, 2534: 152) หลังจากที่ได้มีการส่งจดหมายเพื่อขอสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการจากมหาวิทยาลัยคริสเตียนถึงผู้เชี่ยวชาญแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการติดต่อโดยตรงด้วยตนเองเพื่อนัดหมายและการชี้แจงเบื้องต้น เกี่ยวกับวิธีการสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์ การจัดเตรียมสถานที่สำหรับการสัมภาษณ์ที่เหมาะสม ผู้วิจัยพบว่าผู้เชี่ยวชาญทุกคนมีการเตรียมตัวก่อนการให้สัมภาษณ์ในหลายรูปแบบ ได้แก่การทบทวนข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและนโยบายของประเทศไทย การทดลองคิดสร้างภาพอนาคตทั้งในแง่ดี แกร้งและแง่ที่เป็นไปได้มากที่สุดล่วงหน้า ท้ายที่สุดก่อนการสัมภาษณ์ประมาณหนึ่งสัปดาห์ผู้วิจัยส่งแนวทางการสัมภาษณ์ฉบับย่อให้อ่านเพื่อเป็นการเตรียมตัวก่อนการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยพบว่าการติดต่อโดยการส่งจดหมายแต่เพียงอย่างเดียวแล้วรอให้ผู้เชี่ยวชาญที่ขอสัมภาษณ์ติดต่อกลับมาเป็นวิธีการที่ไม่ได้ผล ผู้เชี่ยวชาญมีภารกิจหน้าที่มากอยู่แล้วจึงมีเพียงสองรายเท่านั้นที่ได้ตอบหนังสือมาอย่างเป็นทางการ ผู้วิจัยเห็นว่าการทำการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ในประเทศไทย การทำชี้แจงเบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ก่อนทำการสัมภาษณ์เป็นสิ่งที่มิประโยชน์อย่างมาก

8.4 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทุกคนด้วยตนเองทุกครั้ง เนื่องจากการสัมภาษณ์ในการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ต้องใช้ทักษะและเทคนิคเฉพาะ ระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยทำการจดบันทึกการสัมภาษณ์ด้วยตนเองทุกครั้ง การบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ทำได้เฉพาะในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนแล้วเท่านั้น มีการบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญรวม 18 คน ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นพนักงานของรัฐบาลลาวทั้งสามคนขอให้ถือว่าการสัมภาษณ์เป็นการเขียนพุดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากมีข้อจำกัดว่าการให้สัมภาษณ์ต้องได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการก่อน เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาอย่างมากในการขออนุญาต ภายหลังการสัมภาษณ์ผู้วิจัยทำร่างบันทึกการสัมภาษณ์ส่งให้ผู้ให้สัมภาษณ์ตรวจสอบแก้ไขและให้ความเห็นชอบ จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น

เมื่อทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มแรกได้จำนวน 17 คน ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าได้ข้อมูลที่มีความอิ่มตัว ผู้วิจัยได้อ่านสรุปคำให้สัมภาษณ์ชุดแรกทั้งหมดก่อน และอ่านภาพอนาคตที่ได้การเห็นชอบจากผู้เชี่ยวชาญชุดนี้ทั้งหมดซ้ำแล้วซ้ำอีกในคราวเดียว เพื่อค้นหาแบบแผนของคำตอบที่พบประจำ เพื่อให้สามารถประมวลและเปรียบเทียบคำตอบได้ รวมทั้งได้ทบทวนแก้ไขแนวทางคำถามที่ต้องให้ความสำคัญในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มที่สอง ซึ่งมีจำนวนครึ่งหนึ่งของกลุ่มแรกคืออีก 8 คน โดยในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่สองได้เพิ่มคำถามเจาะลึกเพื่อให้ได้คำตอบที่ต้องการครบถ้วนที่เชื่อถือได้โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลในเรื่องกฎหมาย การนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวลาว อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานกับการพัฒนา ระบบการจัดการข้อมูลแรงงานต่างด้าว การจัดองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประเด็นที่กล่าวมาเป็นประเด็นที่ยังได้รับความเห็นที่ไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจนจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มแรก ทั้งนี้ให้เป็นไปตามแนวทางการสัมภาษณ์และการเก็บข้อมูลในการวิจัยแบบโอเพออาร์ (Textor, 1980: 31-35)

ในการสัมภาษณ์ มีผู้เชี่ยวชาญจำนวน 11 คน ที่ใช้เวลาสัมภาษณ์ไม่เกิน 90 นาที ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 9 คน ที่ใช้เวลาสัมภาษณ์นาน 91-120 นาที ผู้เชี่ยวชาญที่เหลือจำนวน 5 คน ให้สัมภาษณ์นาน 160, 240, 255 และ 300 นาทีตามลำดับ โดยในกลุ่มที่ใช้เวลาสัมภาษณ์นาน 240-300 นาที มีผู้เชี่ยวชาญจำนวน 2 คนที่ต้องทำการสัมภาษณ์ 2 ครั้ง และมีผู้เชี่ยวชาญจำนวน 1 คนที่ต้องทำการสัมภาษณ์ รวม 3 ครั้ง การสัมภาษณ์ทุกครั้งได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการจัดเตรียมห้องสัมภาษณ์หรือสถานที่สัมภาษณ์ ทั้งนี้ มีผู้ให้สัมภาษณ์หนึ่งรายที่ต้องการสร้างภาพอนาคตเพียงภาพเดียวเท่านั้น ผู้วิจัยได้ยอมรับความเห็นนี้เนื่องจากเป็นไปตามหลักการของการไม่ชี้นำและการเคารพความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลและการให้ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ควบคุมการสัมภาษณ์ (Textor, 1980: 41- 45, 405)

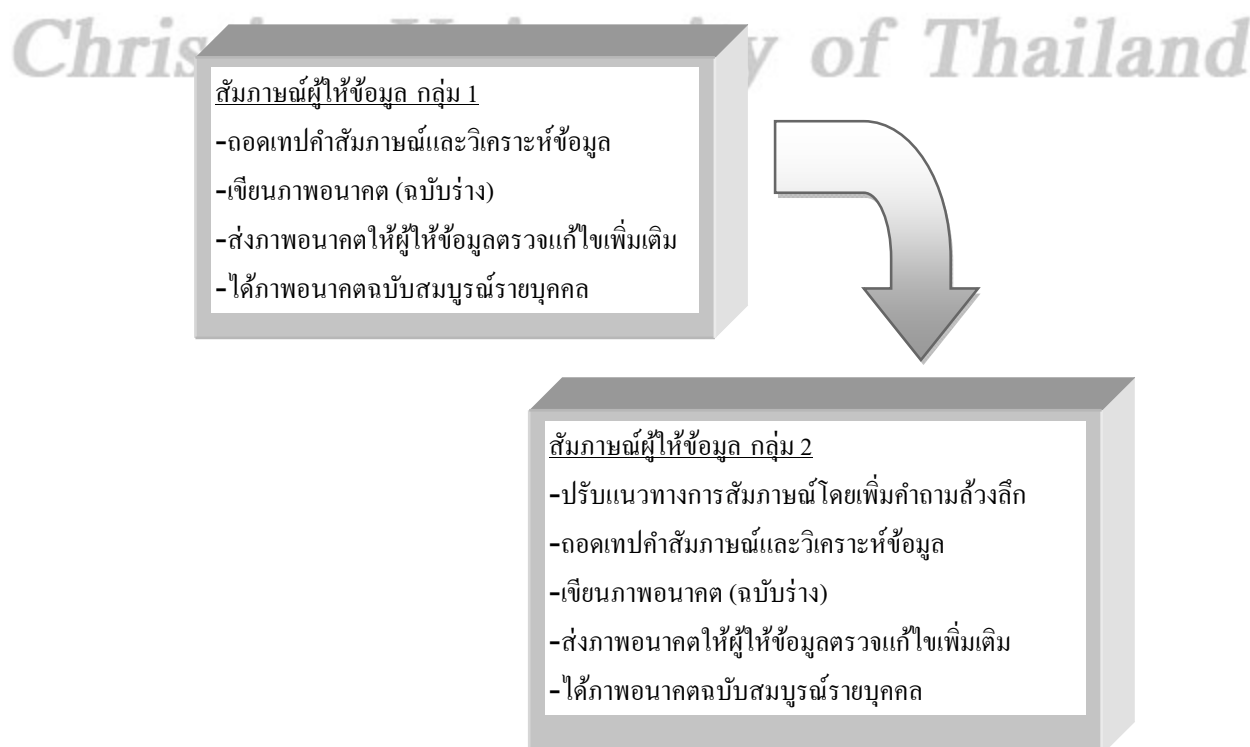
ตารางที่ 12 ระยะเวลาในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

เวลาในการสัมภาษณ์ (นาที)	จำนวนผู้เชี่ยวชาญ	ร้อยละ
55-90	11	44.0
91-120	9	36.0
121-150	1	4.0
160-190	1	4.0
190-210	-	-
240-300	3	12.0

ในการสัมภาษณ์ทุกครั้ง ผู้วิจัยให้ความสำคัญในเรื่องการกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นอิสระจากเจตคติเฉพาะกาล (Reduced tempocentrism) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของการวิจัยแบบโอเพออาร์ (Textor, 1980: 35-37; Textor, 1992: 16) นอกเหนือจากการทำความเข้าใจก่อนทำการสัมภาษณ์เกี่ยวกับ

การสร้างภาพอนาคตในแง่ดีและในแง่ร้ายก่อนที่จะสร้างภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดแล้ว ก่อนพบ เพื่อทำการสัมภาษณ์ทุกครั้งผู้วิจัยต้องทบทวนแนวทางการสัมภาษณ์ก่อนเพื่อให้สามารถทำการ สัมภาษณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เมื่อเริ่มทำการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะอ้างถึงความสำคัญของการสร้าง ภาพอนาคตในแง่ดีหรือแง่ร้ายก่อนเพื่อเป็นการ”ขยาย” ขอบเขตความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ รวมทั้งชี้แจง บทบาทในการเป็นผู้ฟังที่ดีซึ่งเคารพความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมการสัมภาษณ์ ใน ระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือมาตราเวลาและมาตราความพึงประสงค์ช่วยลดการยึดติดกับ เจตคติเฉพาะกาล โดยขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์สวมบทบาทสมมติว่าการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ที่ทำขึ้น ในเวลาในอนาคตคือ พ.ศ. 2563 สภาพการณ์ต่างๆได้เปลี่ยนไปแล้วจาก พ.ศ. 2552 หรือ พ.ศ. 2553 ซึ่ง เป็นเวลาที่ได้ทำการสัมภาษณ์จริง ต่อจากนั้นจึงใช้เทคนิคการมองย้อนจากอนาคต (Back-casting) แทน การคาดการณ์โดยมองไปในอนาคตภายหน้าเพื่อลดการติดขัดกับปัจจุบันกาล นอกจากนี้แล้วผู้วิจัยต้อง ยึดหลักการไม่ชี้นำคำตอบ ใช้คำถามที่ชัดเจน มีความครอบคลุมเนื้อหา มีความครอบคลุมบริบทของ สังคมวัฒนธรรมในช่วง พ.ศ. 2563 มีความต่อเนื่องสอดคล้องอย่างสมเหตุสมผลตามแนวทางการ สัมภาษณ์แบบอียูฟอาร์ (Textor อ้างถึงใน สิปันนท์ เกตุทัต, 2534: 152-153)

ขั้นตอนในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทั้งสองกลุ่มสามารถสรุปได้ตามแผนภาพที่ 8



แผนภาพที่ 8 การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบอียูฟอาร์

9. การวิเคราะห์ข้อมูลและแปลผลข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และแปลผลข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) โดยคำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมของข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ ประกอบด้วยและดำเนินการหลังการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญผู้ให้ข้อมูลกลุ่มแรก เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อมูลที่อึดตัวเพียงพอที่จะเริ่มการวิเคราะห์ข้อมูลและระบุแนวคำถามที่ต้องถามแบบลึกลับ (Probe) จากนั้นจึงเขียนโครงร่างรายงานฉบับแรกเพื่อจะช่วยให้ทราบว่ายังมีช่องว่างของข้อมูลใดที่ต้องเติมเต็ม หลังจากนั้นจึงทำการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่สอง แล้วจึงทำการวิเคราะห์ แปลผล และเขียนรายงานผลการวิจัย

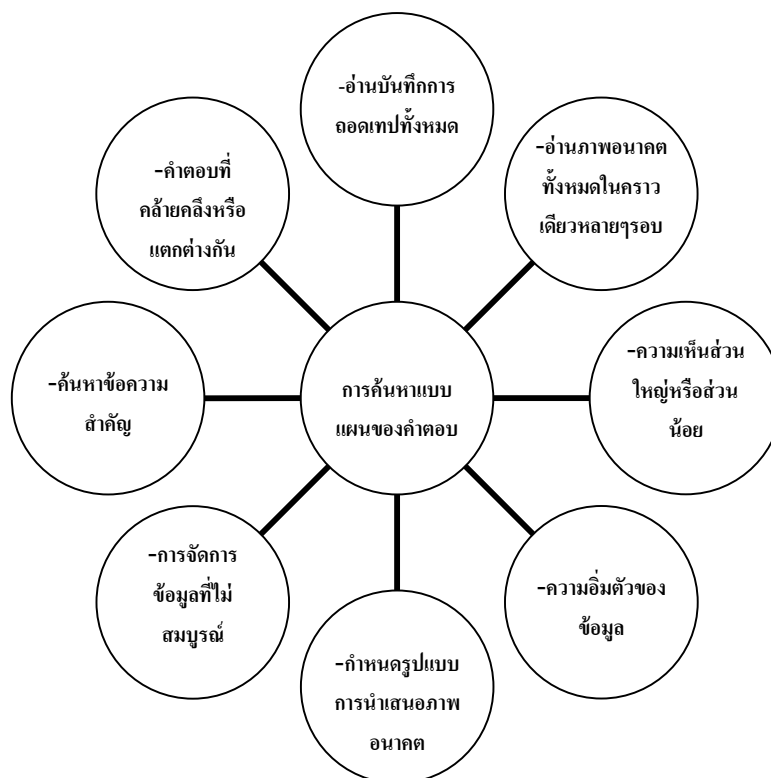
การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์แปลผลและการเขียนรายงานในการวิจัยแบบอียูอาร์ครั้งนี้เป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการเกี่ยวเนื่องโดยไม่แยกจากกันอย่างเด็ดขาด รายละเอียดในการดำเนินการวิเคราะห์และแปลผลข้อมูลมีดังนี้

9.1 การค้นหาแบบแผนของคำตอบ

ในการค้นหาแบบแผนของคำตอบในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการโดยใช้วิธีต่างๆ ตามแนวทางการวิจัยแบบอียูอาร์ (Textor, 1980: 106-107) ประกอบด้วยการบันทึกการถอดเทปทั้งหมด และอ่านภาพอนาคตทั้งหมดในคราวเดียวหลายรอบ การทำการค้นหาข้อความสำคัญ ค้นหาคำตอบที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกัน การค้นหาคำตอบที่เป็นความเห็นส่วนใหญ่หรือความเห็นส่วนน้อย การจัดกลุ่มจำแนกคำตอบที่ได้รับในแต่ละหัวข้อเมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับมีความอึดตัว จัดการข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนว่าควรนำเสนอในผลการวิจัยหรือไม่อย่างไร โดยผู้วิจัยกำหนดรูปแบบการนำเสนอภาพอนาคตว่าจะนำเสนอตามลำดับจากภาพแง่ดีก่อน ติดตามด้วยภาพอนาคตแง่ร้ายและภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดตามลำดับ ทั้งนี้แบบแผนเหมือนกันที่ปรากฏในคำตอบมากกว่าร้อยละ 80 ขึ้นไปถือเป็นความเห็นของคนส่วนใหญ่ (Commonality as a modal position) สำหรับรูปแบบเหมือนอื่นๆ ที่เหลืออีกร้อยละ 20 ถือเป็นคำตอบที่เป็นความเห็นของคนส่วนน้อย (Minority position) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ผลได้ในขั้นตอนนี้คือข้อมูลที่มีการจำแนกตามข้อความสำคัญ (Significant statements) ซึ่งได้นำมาจัดกลุ่มเป็นหัวข้อ (Category) เปรียบเทียบคำตอบเบื้องต้นในระหว่างกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญ ระบุข้อมูลที่ต้องการทราบเพิ่มเติมซึ่งต้องการคำตอบจากการถามแบบเจาะลึกในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มที่สอง

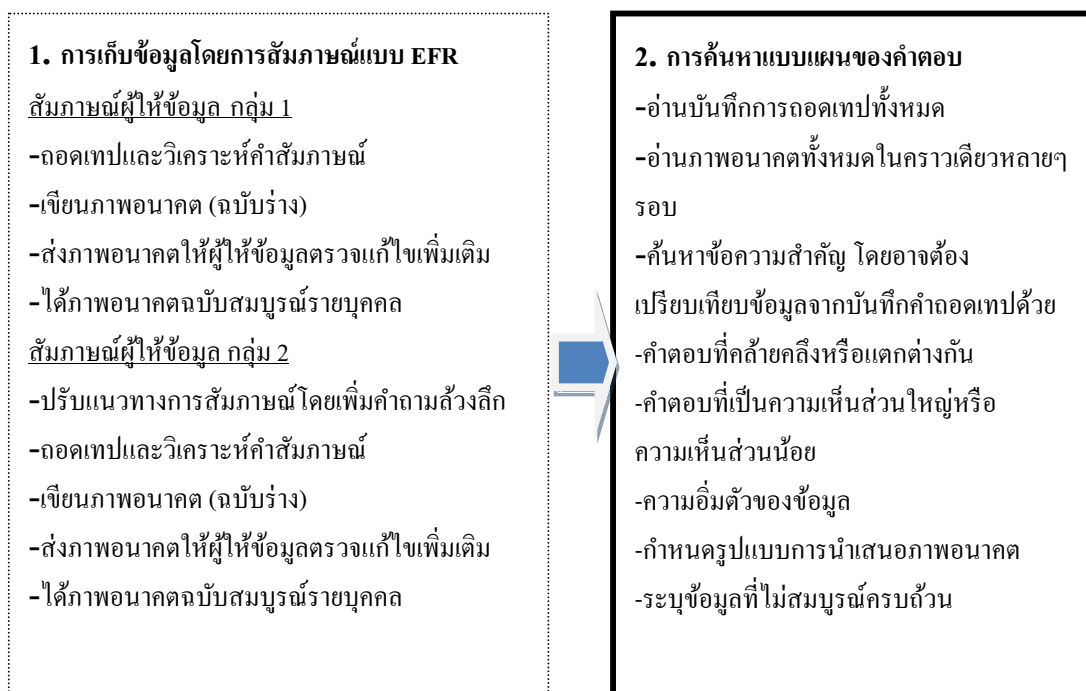
เมื่อผู้วิจัยได้อ่านข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มแรกหลายๆ รอบแล้ว ผู้วิจัยจะได้ข้อความสำคัญที่หลากหลายซึ่งสามารถจำแนกเป็นความเห็นของคนส่วนใหญ่หรือว่าเป็นความเห็นของคนส่วนน้อย ตัวอย่างคำตอบในการวิจัยครั้งนี้ที่เป็นความเห็นของคนส่วนใหญ่ที่ให้ข้อมูลได้แก่ ปัจจัยสำคัญภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อ การเคลื่อนย้ายแรงงานจาก สปป. ลาวมายังประเทศไทย คำตอบที่เป็นความเห็นของคนส่วนน้อยได้แก่การยกระดับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็น

นโยบายระดับชาติ ในการจำแนกและจัดกลุ่มข้อมูลพบว่าเป็นไปตามกรอบแนวคิดการโยกย้ายถิ่นฐานที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ในเรื่องการแบ่งกลุ่มผู้สัมภาษณ์ออกเป็นสองกลุ่มโดยทำการสัมภาษณ์กลุ่มแรกก่อนนั้น ผู้วิจัยพบว่าเป็นประโยชน์มากเนื่องจากเมื่อได้ทำการทบทวนคำตอบจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มแรกแล้ว ช่วยให้เห็นภาพว่ามีข้อมูลในประเด็นใดบ้างที่ต้องถามคำถามอย่างเจาะลึกในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่สอง



แผนภาพที่ 9 การค้นหาคำตอบแบบแผนของคำตอบ

เมื่อได้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในขั้นตอนแรก ในขั้นตอนต่อไปผู้วิจัยได้นำข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้รับมาทำการค้นหาคำตอบแบบแผนของคำตอบตามที่ได้กล่าวมา ทั้งนี้ในการแปลผลต้องพิจารณาข้อมูลทั้งความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ จากการทบทวนวรรณกรรมและจากมุมมองของนักวิจัยเองด้วย ภาพต่อไปนี้จะแสดงถึงความเชื่อมโยงของการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการการค้นหาคำตอบแบบแผนของคำตอบ ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูลในขั้นตอนต่อไป แม้ว่าการนำเสนอครั้งนี้ได้แบ่งขั้นตอนต่างๆ ออกจากกันเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจง่าย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นักวิจัยได้ดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนไปด้วยกันโดยไม่ได้แยกการทำงานในแต่ละขั้นตอนออกจากกันอย่างเด่นชัด รายละเอียดของการสัมภาษณ์แบบอียูเอฟอาร์ และการค้นหาคำตอบแบบแผนของคำตอบที่ได้ดำเนินการโดยผู้วิจัยเป็นไปตามแผนภาพที่ 10



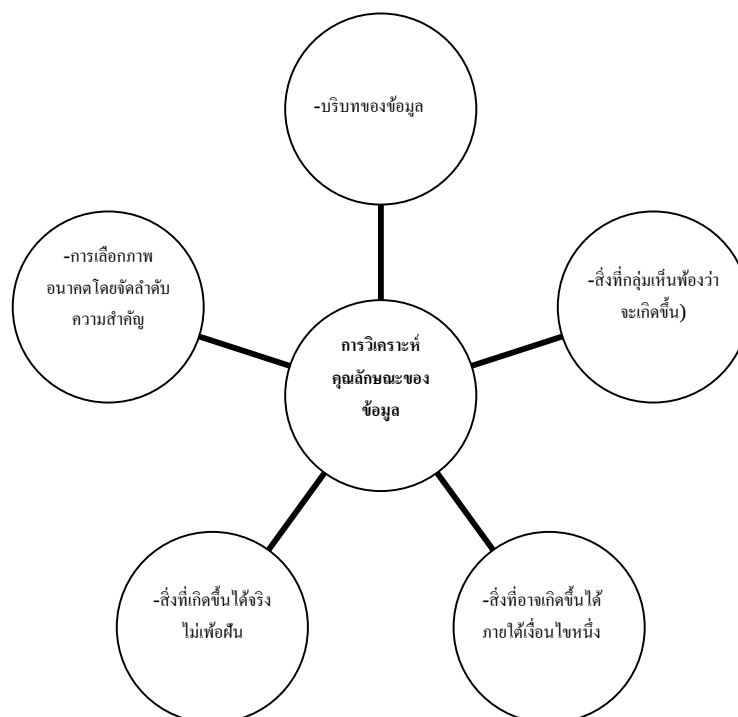
แผนภาพที่ 10 การสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์และค้นหาแบบแผนของคำตอบ

CI

9.2 การวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากแบบแผนของคำตอบโดยคำนึงถึงบริบทหรือสภาพแวดล้อมของข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์ตามแนวทางในการวิจัยแบบอีเอฟอาร์ (Textor, 1980: 116-120) โดยพิจารณาข้อมูลว่าเป็นประเภทใดได้แก่ เป็นสิ่งที่กลุ่มเห็นพ้องว่าจะเกิดขึ้น (Basic cognitive framework) เป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขหนึ่ง (Cognitive propositions) หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้จริงไม่เพื่อฝัน ((Evaluative propositions) และเป็นการเลือกภาพอนาคตโดยจัดลำดับความสำคัญ (Value trade-offs)

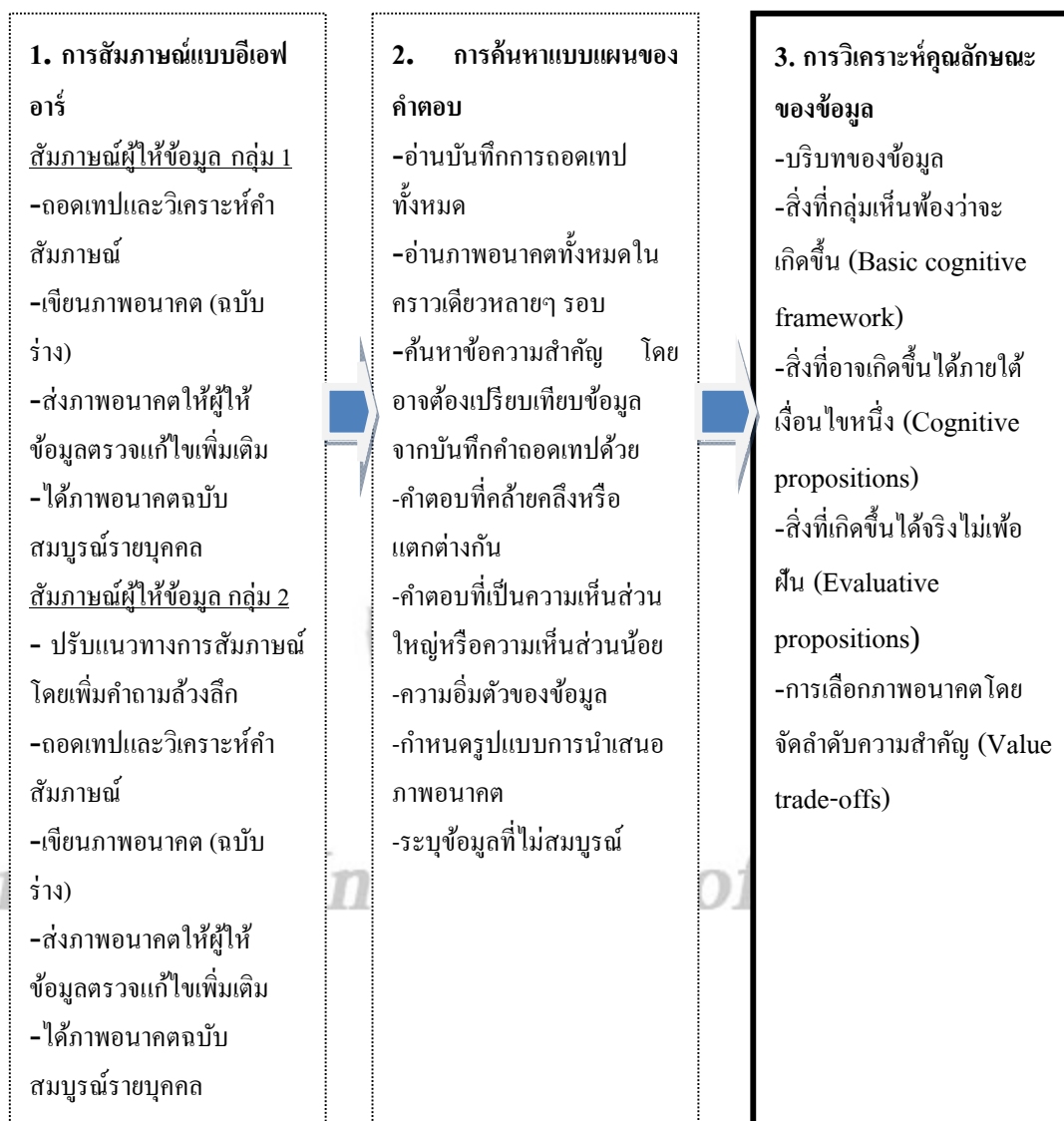
1



แผนภาพที่ 11 การวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล

ในขณะที่ทำการสัมภาษณ์และเขียนร่างรายงานที่กล่าวมาผู้วิจัยจะให้ความสำคัญว่าข้อมูลที่ได้มีความหมายต่อตัวผู้วิจัยอย่างไร ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยสนใจว่าข้อมูลที่ได้รับจะมีความหมายต่อผู้อ่านผลงานวิจัยอย่างไร จะดูว่าข้อมูลที่ควรปรากฏอยู่ในบันทึกการสัมภาษณ์แต่ยังขาดไป ทำการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกลุ่มวัฒนธรรม วิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดต่างๆ และเพื่อนำไปสู่การทำให้เป็นทฤษฎี สิ่งที่ทำหายในขั้นตอนนี้คือการที่ต้องจำแนกระหว่างภาพอนาคตที่น่าจะเกิดหรือเป็นภาพอนาคตที่สามารถเกิดขึ้นได้หรือเป็นภาพอนาคตที่พึงประสงค์ การจำแนกว่าข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลเชิงความคิดเห็น (Cognitive) หรือเป็นข้อมูลเชิงการประเมิน (Evaluative) ตัวอย่างเช่นมีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญสองรายสุดท้ายที่ระบุว่าแรงงานต่างด้าวจะสามารถเข้าถึงระบบการประกันอุบัติเหตุของภาคเอกชนซึ่งเป็นระบบที่ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพ ผู้ให้ข้อมูลมีความมั่นใจสูงมากกว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เป็นไปได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่ตัวผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวข้องโดยตรงและได้มีความก้าวหน้าในการเตรียมการในเรื่องนี้ ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยจึงประเมินว่าเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดขึ้นได้ แม้ว่าเป็นความเห็นของคนเพียงสองคน ข้อมูลนี้ไม่เคยได้รับการกล่าวถึงจากผู้ให้ข้อมูลกลุ่มอื่น แต่ก็เป็นความเห็นที่ผู้ให้ข้อมูลทั้งสองคนซึ่งมีความรู้อย่างแท้จริงในเรื่องนี้ได้ประเมินระดับความเป็นไปได้ไปแล้ว

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในขั้นตอนแรก และในขั้นตอนที่สองซึ่งผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาทำการค้นหาแบบแผนของคำตอบแล้วนั้น ในขั้นตอนที่สามนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลเชิงคุณภาพมาทำการวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล ดังแสดงในแผนภาพที่ 12



แผนภาพที่ 12 การสัมภาษณ์แบบอึ่งฟอาร์ การค้นหาแบบแผนของคำตอบและการวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล

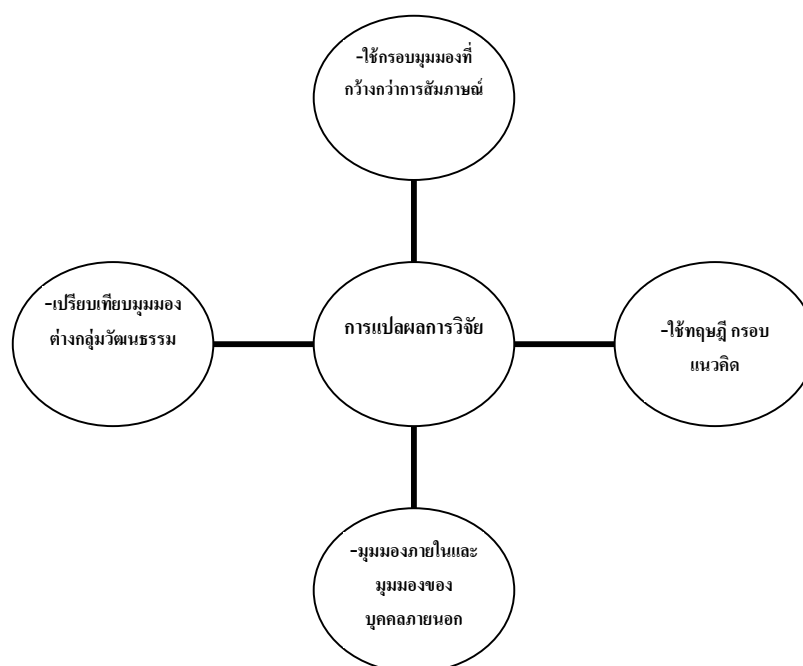
9.3 การแปลผลการวิจัย

จากที่กล่าวมาขั้นตอนแรกเป็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ในขั้นตอนที่สองผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาทำการค้นหาแบบแผนของคำตอบ ในขั้นตอนที่สาม ผู้วิจัยได้นำข้อมูลเชิงคุณภาพมาทำการวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล และในขั้นตอนที่สี่เป็นการแปลผลการวิจัยตามลำดับ

ในขั้นตอนของการแปลผลนี้ ผู้วิจัยนำข้อมูลซึ่งเป็นมุมมองจากทัศนะของผู้ให้ข้อมูลเองซึ่งได้มาจากการสัมภาษณ์ โดยในการแปลผลผู้วิจัยได้พิจารณาพร้อมกับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมซึ่งเป็น มุมมองของบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาวิจัยที่เป็นระบบหรือมาจากสถิติข้อมูล รวมทั้งได้แปลผลข้อมูลโดยพิจารณาจากมุมมองของทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานและกรอบแนวคิดการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างสมบูรณ์แบบขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดอ้างอิงในการศึกษาครั้งนี้ การแปลผลการศึกษาจึงเป็นมุมมองที่กว้างกว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แต่เพียงอย่างเดียวที่ได้กล่าวถึงในขั้นตอนที่สาม ขั้นตอนในการแปลผลข้อมูลเป็นไปตามแผนภาพที่ 13

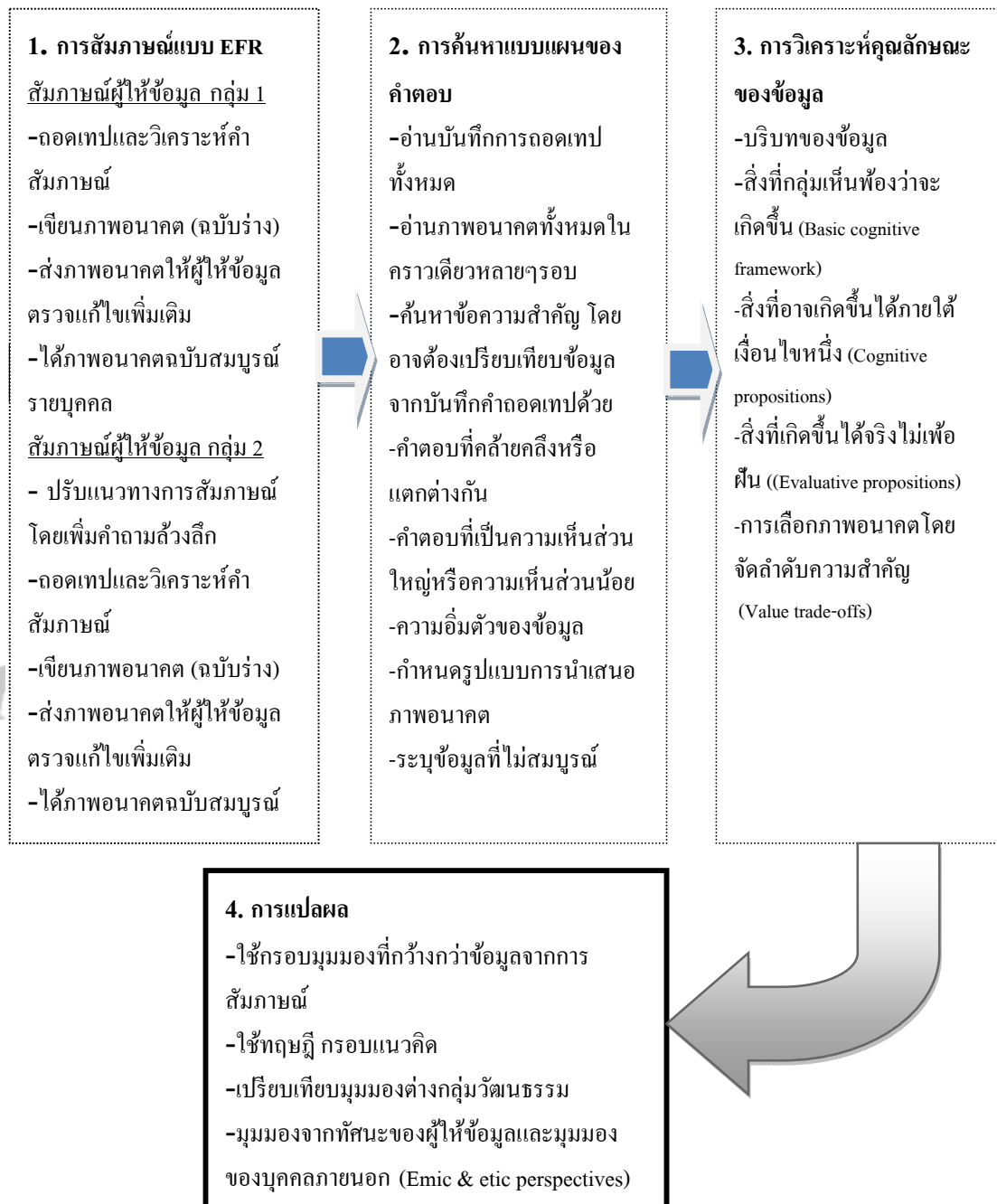
แม้ว่าการแปลผลข้อมูลจะมีความคล้ายคลึงกับการวิเคราะห์ข้อมูลแต่มีความแตกต่างกัน เนื่อง จากผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลในขอบเขตของข้อมูลที่มีอยู่ในบันทึกการสัมภาษณ์ ในขณะที่การแปลผลครอบคลุมมุมมองที่กว้างกว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตามบันทึกการสัมภาษณ์ และกล่าวถึงความคิดของผู้วิจัยเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้รับในการวิจัย บริบทของการแปลผลครอบคลุมไม่เฉพาะแต่ในเรื่องที่เป็นลักษณะเฉพาะของเรื่องที่วิจัยเท่านั้น หากแต่แปลผลโดยการเปรียบเทียบในมุมมองที่กว้างขวางและอ้างอิงทฤษฎีด้วย (Textor, 1980: 122-124) ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยดำเนินการตามคำแนะนำของเท็กซ์เตอร์และพบความแตกต่างกันของคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญแต่ละกลุ่ม ซึ่งทำให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละกลุ่มสร้างภาพอนาคตที่แตกต่างกัน จึงเป็นประโยชน์ที่จะเปรียบเทียบมุมมองที่ต่างกักันและเป็นประโยชน์ต่อการแปลผลการวิจัย ผู้วิจัยขอยกกรณีตัวอย่างในการแปลผลในประเด็นแนวโน้มของการหลุดพ้นจากการเป็นประเทศในกลุ่มด้อยพัฒนาที่สุดของ สปป. ลาว ดังต่อไปนี้

เนื่องจาก สปป. ลาว ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศไว้ว่าจะหลุดพ้นจากการเป็นประเทศในกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุดภายใน พ.ศ. 2563 ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สปป. ลาว สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ภายใน พ.ศ. 2563 ในการแปลผล ผู้วิจัยได้พบข้อมูลแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชากรลาวต่อคนต่อปีจากรายงานของธนาคารโลกในระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2552 โดยพบว่าเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 11.1, 24.0, 10.1 และ 10.4 ตามลำดับ (World bank, 2010) ซึ่งแม้ในปีที่เกิดวิกฤตการเงิน โลกก็ยังมียาได้เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละสิบต่อปี ดังนั้น หากคำนวณการเพิ่มของรายได้ต่อคนต่อปีในอัตราต่ำสุดคือเพียงร้อยละ 10.0 แล้ว รายได้ของประชากรลาวต่อคนต่อปีมีแนวโน้มว่าจะสูงกว่าเกณฑ์ 1,089 เหรียญสหรัฐภายใน พ.ศ. 2556 ยิ่งไปกว่านั้น ในการแถลงข่าวเพื่อเปิดตัวหนังสือ “The least developed countries report 2010” เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2553 ผู้แทนองค์การสหประชาชาติแสดงความเห็นว่า สปป. ลาว จะหลุดพ้นจากสถานะการเป็นประเทศด้อยพัฒนาที่สุดภายใน พ.ศ. 2020 ตัวอย่างนี้แสดงว่าการแปลผลข้อมูลได้พิจารณาจากทัศนะของผู้เชี่ยวชาญที่ได้สัมภาษณ์ในการศึกษาครั้งนี้ ในขณะเดียวกันแหล่งข้อมูลของธนาคารโลกซึ่งมีการเก็บสถิติอย่างเป็นระบบ และความเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การสหประชาชาติได้ผลสอดคล้องกันว่า สปป.ลาว น่าจะหลุดพ้นจากสถานะภาพประเทศในกลุ่มประเทศที่ด้อยการพัฒนาที่สุดภายใน พ.ศ. 2563 ได้



ในการแปลผลการวิจัย ความน่าเชื่อถือของผลการวิจัยเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการสร้างภาพอนาคตซึ่งเป็นหัวใจของการสัมภาษณ์ในการวิจัยแบบอียิปต์ การสร้างภาพอนาคตไม่ใช่เพียงการคาดการณ์ล่วงหน้า (Projection) หรือการพยากรณ์ (Forecast) ซึ่งหมายถึงการคาดการณ์ที่มีความน่าจะเป็นไปได้สูงสุดเมื่อเทียบกับการคาดการณ์ในเรื่องเดียวกัน การคาดการณ์ใช้ในขอบเขตที่แคบ มักได้ผลในรูปของปริมาณหรือจำนวนที่แน่นอน โดยไม่เน้นกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากเวลาหนึ่งไปสู่อีกเวลาหนึ่งมากนัก แต่การสร้างภาพอนาคตมีความซับซ้อนและครอบคลุมปรากฏการณ์ที่มากกว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องสร้างภาพอนาคตของระบบสังคมวัฒนธรรมทั้งระบบ (Textor อ้างถึงในลิปพนนท์ เกตุทัต, 2534: 148-150) ในการวิจัยครั้งนี้ได้เลือกผู้เชี่ยวชาญในด้านแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ครอบคลุมข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการกำหนดผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ นักวิจัยอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรเอกชนรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญชาวลาวซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้อย่างลึกซึ้งในเรื่องที่ทำการวิจัย ผู้วิจัยยึดถือหลักการการเคารพในความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและได้ขอให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมร่างบันทึกการสัมภาษณ์ได้อย่างเต็มที่ ก่อนทำการสัมภาษณ์มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและให้ความมั่นใจแก่ผู้ให้สัมภาษณ์ว่าจะเก็บรักษาผลการสัมภาษณ์เป็นความลับ และขอให้การแสดงความคิดเห็นเป็นความเห็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์อย่างแท้จริงโดยไม่ยึดติดกับความเห็นของหน่วยงาน นอกจากนี้ยังใช้การสังเกตขณะสัมภาษณ์ เมื่อสังเกตว่าข้อมูลที่ให้สัมภาษณ์มีน้อยแฝงอยู่ ได้ใช้วิธีการถามคำถามเพิ่มเติมตามความเหมาะสมของสถานการณ์เช่น ใช้คำถามลวงลึก ใช้คำถามแบบกว้างๆ เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์เกิดความผ่อนคลาย ใช้การย้ำเตือนว่าขอให้เห็นเป็นส่วนตัวของผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริงเท่านั้น ผู้วิจัยไม่แสดงความเห็นตัดสินว่าความเห็นใดถูกหรือผิด เป็นไปได้หรือเป็นไปได้ไม่ได้ รวมทั้งอาจใช้การหยุด

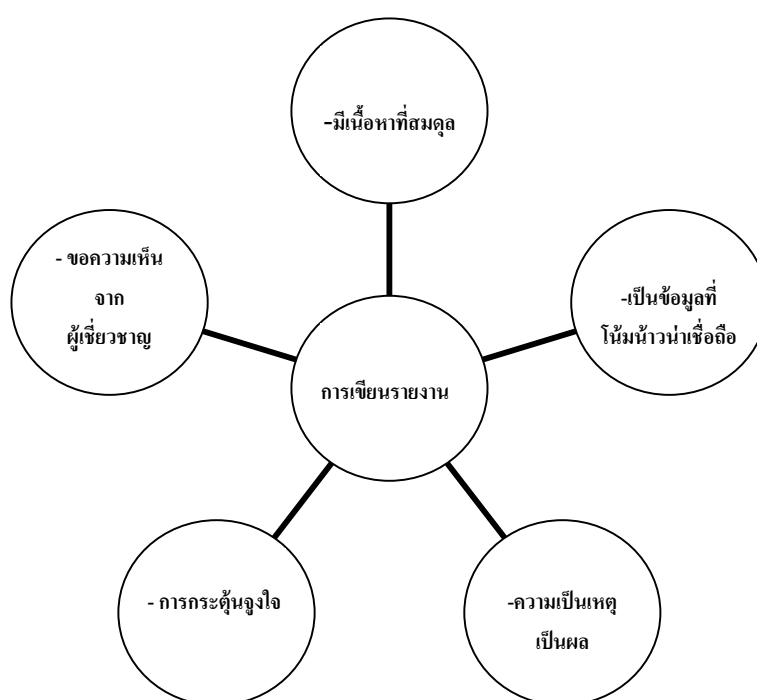
พักประเด็นนั้นๆไว้ก่อนชั่วคราวเพื่อกลับมาสอบถามใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจและเชื่อถือได้ว่าความเห็นที่ได้จากการวิจัยจึงเป็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง



แผนภาพที่ 14 การสัมภาษณ์แบบอีเอฟอาร์ การค้นหาแบบแผนของคำตอบ การวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูลและการแปลผลการวิจัย

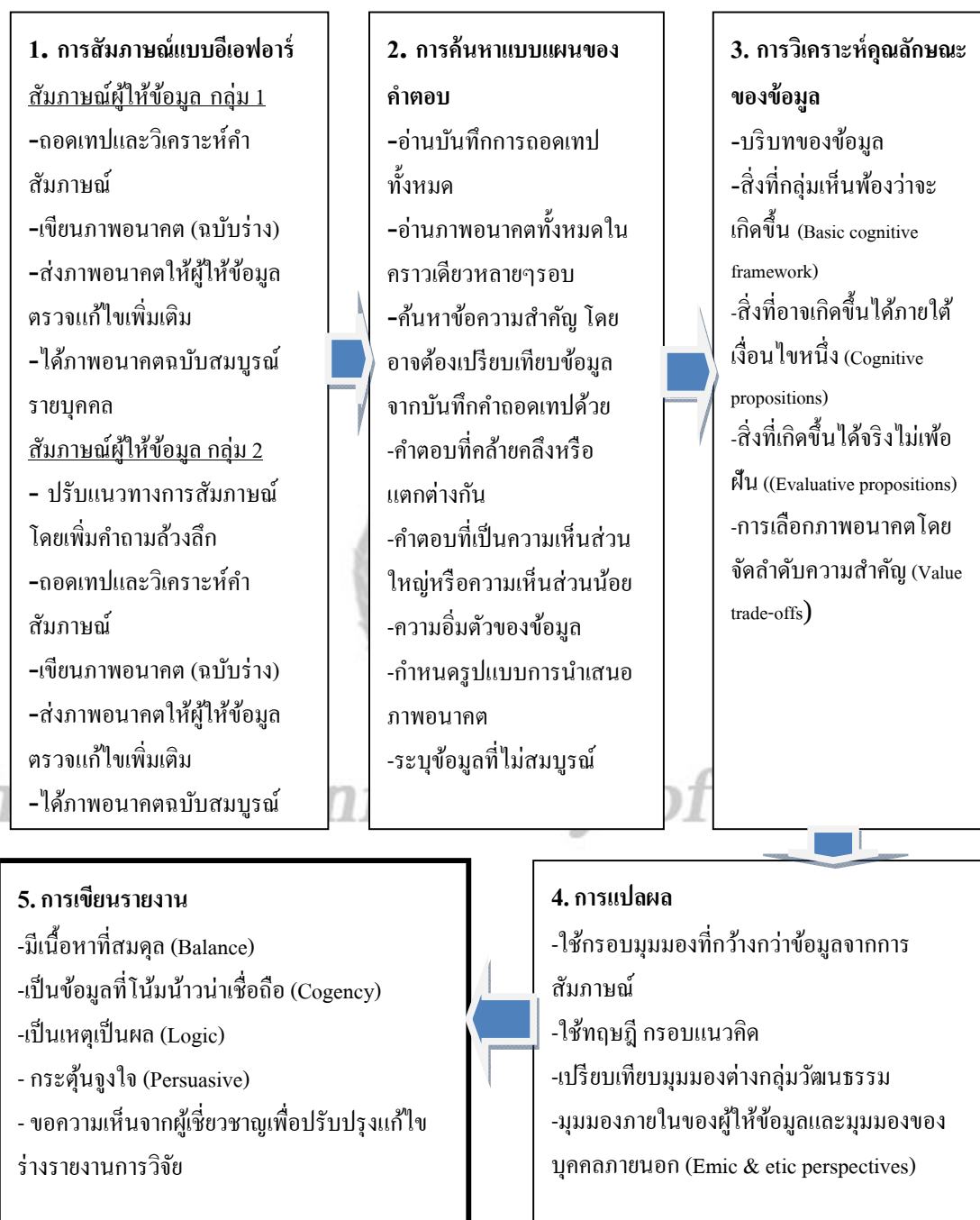
9.4 การเขียนรายงาน

ผู้วิจัยยึดหลักการในการเขียนรายงานการวิจัยว่าต้องมีเนื้อหาที่สมดุล (Balance) เป็นข้อมูลที่โน้มน้าวน่าเชื่อถือ (Cogency) เป็นเหตุเป็นผล (Logic) กระตุ้นจิตใจ (Persuasive) และได้ขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญโดยเลือกผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในประเทศไทยจากกลุ่มที่มีภูมิหลังแตกต่างกันรวมจำนวน 5 คน เพื่อขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขร่างรายงานการวิจัย



แผนภาพที่ 15 ข้อพิจารณาในการเขียนรายงาน

จากที่กล่าวมาตั้งแต่ต้น กระบวนการในการเก็บข้อมูล การค้นหาแบบแผนของข้อมูล การวิเคราะห์คุณสมบัติของข้อมูล การแปลผลและการเขียนรายงานในการวิจัยครั้งนี้สามารถนำเสนอตามแผนภาพที่ 16



แผนภาพที่ 16 การสัมภาษณ์แบบอึ่งเฟอาร์ การค้นหาแบบแผนของคำตอบ การวิเคราะห์คุณลักษณะของข้อมูล การแปลผลและการเขียนรายงาน

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และเพื่อศึกษาภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 การเสนอผลการศึกษาและการวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอเป็น 4 ส่วนตามลำดับดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล
2. สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย
3. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชาวลาว
4. ภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

1. ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 25 คน เมื่อพิจารณาจากสถานที่ทำงาน สามารถแบ่งผู้เชี่ยวชาญออกเป็น 5 กลุ่มตามภูมิหลังของสถานที่ทำงาน ได้แก่ 1) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากที่ทำงานในหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) จำนวน 7 คน 2) ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงการต่างประเทศและจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของ สปป. ลาว จำนวน 3 คน 3) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ จำนวน 4 คน 4) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจากองค์กรเอกชน จำนวน 7 คน และ 5) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสจากสถาบันวิจัย จำนวน 4 คน

ตารางที่ 13 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลจำแนกตามเพศ ช่วงอายุ ระดับการศึกษาและเชื้อชาติ

ข้อมูลของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล	จำนวน (N = 25)
เพศ	
- ชาย	19
- หญิง	6
ช่วงอายุ (ปี)	
- ต่ำกว่า 40	3
- 41 - 50	8
- 51 - 60	12
- มากกว่า 60	2
ระดับการศึกษา	
- ปริญญาตรี	4
- ปริญญาโท	16
- ปริญญาเอก	5
เชื้อชาติ	
- ไทย	16
- ลาว	4
- อื่นๆ (เกาหลี ฟิลิปปินส์ ลูกครึ่งไทย-ออสเตรเลีย อิตาลีและอังกฤษ)	5

ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดเป็นผู้มีความรอบรู้มีประสบการณ์และทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวมากกว่าสิบปี โดยเมื่อพิจารณาประสบการณ์ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานชาวลาว ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 18 คนเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานกับแรงงานชาวลาวมากกว่าสิบปี ผู้เชี่ยวชาญที่เหลือมีประสบการณ์ทำงานในด้านแรงงานต่างด้าวหรือการโยกย้ายถิ่นฐานมากกว่าสิบปี โดยมีสี่คนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับตรงกับแรงงานชาวลาวนานหกถึงสิบปี สำหรับผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานชาวลาวนานน้อยกว่าหกปีเป็นผู้ที่ย้ายมารับตำแหน่งใหม่หรือเป็นผู้นำเข้าแรงงานชาวลาว

เมื่อพิจารณาลักษณะของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 18 คน และเป็นเพศหญิง 7 คน ในด้านอายุ เป็นผู้ที่มีอายุอยู่ในช่วง 51-60 ปีมากที่สุดคือ 12 คน รองลงมาเป็นผู้มีอายุ 41- 50 ปีจำนวน 8 คน เป็นผู้ที่มีอายุน้อยกว่า 40 ปีจำนวน 3 คน และ เป็นผู้ที่มีอายุมากกว่าหกสิบปีจำนวน 2 คน

ในด้านระดับการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 16 คน รองลงมาเป็นผู้มีการศึกษาระดับปริญญาเอก 5 คนและที่เหลือเป็นผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 4 คน

ในด้านเชื้อชาติ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เป็นชาวไทยจำนวน 16 คน เป็นชาวลาวจำนวน 4 คน และเป็นผู้มีสัญชาติอื่น 5 คน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญชาวเกาหลี ชาวอังกฤษ ชาวอิตาลี ชาวฟิลิปปินส์ และลูกครึ่งไทย-ออสเตรเลีย ในจำนวนผู้เชี่ยวชาญต่างชาติทั้งห้าคนนี้ มีเพียงผู้เชี่ยวชาญชาวอิตาลีซึ่งทำงานกับองค์การระหว่างประเทศเพียงคนเดียวที่พูดภาษาไทยไม่ได้

ผลการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

2. สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

ผลจากการสัมภาษณ์ได้รายละเอียดเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในด้านจำนวน อายุ เพศ แรงจูงใจในการมาประเทศไทย ระดับการศึกษาและอาชีพและจังหวัดที่ทำงาน และค่าใช้จ่ายในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย สาเหตุและเส้นทางการเดินทางเข้ามาทำงาน สภาพการทำงาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย

ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการจึงทำให้ไม่พบรายงานการศึกษาว่ามีจำนวนที่แท้จริงเท่าไร นักวิจัยอาวุโสชาวไทยซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 22 กล่าวว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีจำนวนอย่างน้อยสองแสนคน กล่าวคือ “จำนวนลาวหรือ ประมาณจริงๆ คงไม่ได้ มีทั้งที่จดและไม่จดทะเบียน มีทั้งอยู่เก่าและเข้ามาใหม่ อย่างคร่าวๆ ก็คงมีสองแสนเป็นอย่างต่ำ” (สัมภาษณ์, 3 มิถุนายน 2553) ความเห็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญรายที่ 4 ซึ่งเป็นข้าราชการที่กล่าวถึงจำนวนแรงงานชาวลาวในประเทศไทยว่า “.....คาดการณ์ไม่ได้ ไม่มีตัวเลข ตัวเลขคนต่างด้าวไม่ตรงกัน ...” (สัมภาษณ์, 9 มิถุนายน 2552)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 11 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความเห็นว่า แรงงานชาวลาวที่ทำงานในประเทศไทยอาจมีจำนวนประมาณ 250,000 คน โดยกล่าวว่า “.... แรงงานชาวลาวจำนวนมากที่ไปทำงานอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการจึงทำให้ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน ข้าพเจ้าคาดว่าในปี ค.ศ. 2010 แรงงานชาวลาวที่อยู่ในประเทศไทยน่าจะมีประมาณ 250,000 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้ชายแดนประเทศไทย ประกอบด้วยผู้ไปทำงานเป็นระยะยาวและการไปทำงานแบบชั่วคราวหรือตามฤดูกาล ในจำนวนนี้เป็นผู้

ที่เดินทางไปทำงานผ่านบริษัทจัดหางานและมีใบอนุญาตอย่างถูกต้องน้อยกว่า 10,000 คน ส่วนหนึ่งเป็น ผู้ที่อยู่ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ จำนวนแรงงานลาวในประเทศไทยน่าจะมีความโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ในการสำรวจในประเทศไทยใน 2004 คาดว่ามีแรงงานชาวลาวประมาณ 200,000 คน ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าไม่สามารถชี้ชัดว่าจำนวนที่แท้จริงมีเท่าใด จำนวนที่แท้จริงอาจจะสูงกว่านี้ หากมีการเก็บข้อมูลอย่างละเอียด.....” (สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2552)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 ซึ่งทำงานในองค์กรเอกชนอธิบายในทำนองเดียวกันว่ามีแรงงานชาวลาวจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในบริเวณชายแดนโดยไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ ส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาทำงานในระยะเวลาสั้นตามฤดูกาล โดยกล่าวว่า “.....ที่เราประเมินหกอำเภอชายขอบก็หมิ่นกว่าไปแล้ว เพียงแต่ว่ารูปแบบหนึ่งคือเขามาตามฤดูกาล เราต้องยอมรับรูปแบบของอีสาน คือมาเร็วกลับเร็ว ทำงานเกษตร คำน่า เกียวข้าว ตัดอ้อย แต่อย่างพาราณีนีมีแนวโน้มอยู่นาน เป็นรูปแบบของการเคลื่อนไหว คนอีสานก็ย้ายไปทำที่ค่าแรงแพงกว่า อย่างเด็กลาว ก็เข้ามาทำงานชายแดนสองสามปีก่อน พอมีคนชวนก็ย้ายเข้าลึกมาอีก อย่างพวกคาราโอเกะหรือขายบริการ สักพักก็ขยับไปทำงานอำเภอที่ลึกขึ้น จังหวัดที่ลึกขึ้น“.....” (สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2552)

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเกือบทั้งหมดระบุว่าแรงงานชาวลาวจำนวนมากไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ และเนื่องจากไม่มีผลการศึกษาจำนวนแรงงานชาวลาวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยจึงทำให้ไม่สามารถระบุจำนวนที่แท้จริงได้ ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์คาดว่าจำนวนแรงงานชาวลาวน่าจะมีจำนวนระหว่าง 200,000 - 250,000 คนและนอกจากนี้แล้ว ยังมีแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานชั่วคราวบริเวณชายแดนอีกด้วย ทั้งนี้นอกจากตัวแรงงานแล้ว ยังมีสมาชิกในครอบครัวของแรงงานที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยกับแรงงานรวมทั้งผู้ที่มาทำงานระยะสั้นในบริเวณชายแดนซึ่งมีเป็นจำนวนมาก

2.2 อายุ เพศ ระดับการศึกษาและแรงจูงใจในการมาประเทศไทย

การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญพบว่าแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอายุในช่วงวัยรุ่นและวัยผู้ใหญ่ตอนต้นซึ่งเป็นวัยทำงาน คือมีอายุระหว่าง 15-45 ปี พนักงานของรัฐชาวลาวที่ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งแบ่งประเภทชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นสามกลุ่ม โดยกล่าวว่า “.....เราอาจแบ่งกลุ่มคนลาวที่ไปทำงานในประเทศไทยได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกคือกลุ่มผู้ต้องการรายได้สูง เป็นผู้มีความลำบากขัดสน อาจหางานในลาวไม่ได้ กลุ่มที่สองคือกลุ่มวัยรุ่นที่คิดว่าไปทำงานในประเทศไทยเพื่อความสนุก ได้อยู่ในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้า ไม่สามารถเก็บเงินได้ อาจมาจากครอบครัวที่ไม่มีความเดือดร้อนทางการเงิน และกลุ่มสุดท้ายเป็นกลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ถูกเอารัดเอาเปรียบ อาจถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ถูกจับกุมปรับไหมและเข้าเมืองอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2552)

สำหรับแรงจูงใจในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 จากหน่วยงานภาคเอกชนกล่าวถึงค่านิยมในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยว่า “.....สำหรับคนลาว อย่างน้อยครั้งหนึ่งในชีวิตต้องขอให้ได้มาเมืองไทย.....” (สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2552)

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญสรุปได้ว่าแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ที่ทำงานในประเทศไทยอยู่ในวัยทำงานและเป็นแรงงานทักษะต่ำ มีประมาณหนึ่งในห้าที่มีอายุน้อยกว่าสิบแปดปี สัดส่วนแรงงานหญิงมากกว่าชาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สื่อและค่านิยมเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย

2.3 อาชีพ ที่ทำงาน รายได้และค่าใช้จ่ายในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญสรุปได้ว่าแรงงานชาวลาวมีพื้นฐานมาจากภาคการเกษตรและเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรระดับล่าง ตัวอย่างงานที่ทำเช่นงานบ้าน งานบริการ งานขายของ งานเกษตร กรรมกรก่อสร้าง งานด้านการบันเทิงและงานในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานชาวลาวไม่นิยมงานที่เป็นงานไม่หนักหรือเสี่ยงอันตราย เช่นงานประมง งานก่อสร้างหรืองานประมงต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่นเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 4 กล่าวว่า “.....คนลาวทำทุกอาชีพ เช่นทำงานตามสถานประกอบการ ร้านอาหาร คาราโอเกะ แต่ที่เราอนุญาตคือกรรมกรและผู้รับใช้ในบ้านเท่านั้น ทางลาวไม่อยากจะให้คนมาเป็นคนใช้.....” (สัมภาษณ์, 9 มิถุนายน 2552)

สำหรับเรื่องรายได้ รายได้จากการทำงานในประเทศไทยสูงกว่ารายได้ในสปป. ลาว กล่าวคือกรรมกรชาวลาวในนครหลวงเวียงจันทน์ มีรายได้ประมาณเดือนละสองพันบาท โดยผู้เชี่ยวชาญรายที่ 11 กล่าวว่า “.....ปัจจุบัน (2553) อัตราค่าจ้างกรรมกรขั้นต่ำอยู่ที่ประมาณ 348,000 กีบ (ประมาณ 1,400 บาท) โดยมีค่าอาหารเพิ่มให้เฉพาะในวันทำงานอีก 8,500 กีบต่อคน แรงงานจะมีรายได้ค่าสุดประมาณ 500,000 กีบ (2,000 บาทต่อเดือน)” (สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2553) รายได้ขั้นต่ำในประเทศไทยสูงกว่าค่าจ้างในสปป. ลาว โดยในประเทศไทยคณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำใน พ.ศ. 2553 โดยเริ่มต้นที่ 151 บาท ถึงอัตราสูงสุด 206 บาทต่อวันสำหรับกรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการ หากคำนวณค่าจ้างเดือนละ 26 วันจะมีรายได้ 5,356 บาทต่อเดือน

อย่างไรก็ตามเนื่องจากแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่เป็นผู้ลักลอบเข้ามาทำงาน จึงไม่ได้รับค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนดผู้เชี่ยวชาญรายที่ 23 “.....ค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวต่ำกว่าค่าจ้างของแรงงานไทย” (สัมภาษณ์, 19 เมษายน 2553) นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 กล่าวว่า “แรงงานเด็กบริเวณชายแดนอาจมีรายได้เดือนละหนึ่งถึงสองพันบาท โดยเด็กพักอยู่กับนายจ้างและนายจ้างจัดอาหารให้.....” (สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2552)

ในเรื่องค่าใช้จ่าย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 15 ให้ความคิดเห็นว่า”.....ค่าใช้จ่ายในการเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้ามาทำงาน โดยมีค่าใช้จ่ายสำหรับบริษัทจัดหางานในประเทศลาว 20,000 บาทและสำหรับบริษัทในประเทศไทยอีกประมาณ 8,000 บาท รวมประมาณ 28,000 บาท...” (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2553) หากนายจ้างต้องหักค่าใช้จ่ายจำนวนนี้ในเวลา 13 เดือน คิดเป็นเงินเดือนละ 2,153 บาทจากรายได้ขั้นต่ำอัตราสูงสุด 5,356 บาทต่อเดือน จะคงเหลือเงินไม่เกิน 3,203 บาทต่อเดือนโดยไม่นับรวมรายได้อื่นๆ ค่าใช้จ่ายนี้ใกล้เคียงกับรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: 67-68) ซึ่งระบุค่าใช้จ่ายซึ่งยังไม่นับรวมค่าเดินทางจากชายแดนมาที่โรงงานและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เท่ากับ 24,400 บาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้าเมืองอยู่ที่ 3,000-4,000 บาท

ในเรื่องสถานที่ทำงาน ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 กล่าวว่า”.....ส่วนมากอยู่ในภาคอีสาน ตามจังหวัดชายแดน ข้ามมาง่าย มีญาติพี่น้องหรือคนรู้จักอยู่บริเวณชายแดน เข้ามาชายแดนก่อนแล้วค่อยย้ายลึกเข้าไป.....” (สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2552) ผู้เชี่ยวชาญท่านอื่นให้ความเห็นว่าสถานที่ทำงานกระจายไปโดยนอกจากภาคอีสาน คนลาวยังทำงานในกรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออก ภาคกลาง ปริมณฑล ภาคใต้และภาคตะวันตกอีกด้วย

ข้อมูลดังกล่าวสรุปได้ว่าแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ทำงานเป็นกรรมกรทักษะต่ำในภาคการเกษตรกรรม งานก่อสร้าง งานบ้าน งานบริการและอื่นๆ การเข้าทำงานในประเทศไทยทำให้แรงงานมีรายได้สูงกว่าใน สปป. ลาว แต่เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่มีสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมายจึงได้รายได้ต่ำกว่าค่าจ้างของแรงงานไทย นอกจากนี้แล้ว การเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า แรงงานต่างด้าวชาวลาวส่วนใหญ่ทำงานในบริเวณจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออก ภาคกลาง ปริมณฑล ภาคใต้และภาคตะวันตก

2.4 การคุ้มครองสิทธิแรงงาน

การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญพบว่าแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่เป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมือง จึงมีผลทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำและสวัสดิการในการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ ต้องทำงานในสภาพที่ยากลำบากและถูกเอารัดเอาเปรียบ ดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่สกปรกและแออัด ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม เดินทางได้อย่างจำกัด ไม่มีสิทธิเท่ากับพลเมืองทั่วไป มีประกาศของทางจังหวัดที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเช่นการกำหนดข้อจำกัดในการติดต่อสื่อสาร ต้องเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและถูกส่งกลับประเทศ ไม่มีอนุกรรมการภายใต้ กบร. ที่ดูแลด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานโดยตรง ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ครอบคลุมแรงงานภาคเกษตรและแรงงานรับใช้ในบ้าน มีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานตรวจติดตามน้อยมากไม่สอดคล้องกับจำนวนแรงงานและสถานประกอบการในทุกพื้นที่ ขั้นตอนใน

การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวมีระยะเวลาดำเนินการยาวนานแต่การส่งกลับใช้เวลาอันสั้น มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีแรงงานต่างด้าวไม่กี่รายที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวเกิดขึ้นกับทั้งแรงงานที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนกับทางราชการ ตัวอย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 ซึ่งทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนกล่าวว่า “.....มองกันว่าคนไม่จดทะเบียนเหมือนเดิม พวกขอมจดทะเบียนก็คือพวกมาใหม่ที่ขอมจ่ายให้กลุ่มมาเฟียกลุ่มหนึ่งเพื่อให้ได้เอกสารถูกต้อง แต่พวกอยู่เก่าเรียนรู้ว่าจดทะเบียนเหมือนเดิม นายจ้างลงทุนไปแล้ว ก็ไม่อยากให้แรงงานถือบัตรแรงงานเอง.....” (สัมภาษณ์, 16 มิถุนายน 2552)

3. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาว

การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวมีผลกระทบต่อตัวแรงงาน ครอบครัว ชุมชนใน สปป.ลาว ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 9 ซึ่งเป็นชาวลาวอธิบายว่า “.....ชาวลาวส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ในการพัฒนาความรู้ความสามารถจากการมาทำงานในประเทศไทยสามารถเก็บเงินจากรายได้ที่ได้รับและส่งเงินกลับมาเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่ครอบครัว.....” (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2553)

ผลกระทบทั้งในทางบวกและในทางลบ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญได้ผลกระทบตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวในทางบวก

แรงงานชาวลาวได้ประสบการณ์ในการอยู่กับวัฒนธรรมใหม่ที่เป็นสังคมสมัยใหม่และมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีเพื่อนและเครือข่ายใหม่มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น มีการพัฒนาฝีมือและทักษะในการทำงานและเกิดแนวคิดในการประกอบธุรกิจเช่นการค้าขาย เสริมสวย การประกอบอาหาร การทำอาชีพบริการและการทำธุรกิจขนาดเล็กอื่นๆ

รายได้ที่ส่งกลับบ้านถือเป็นเงินรายได้เข้าสู่ สปป. ลาว ครอบครัวของแรงงานกลุ่มนี้สามารถนำเงินไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายของครอบครัว ทำให้เกิดธุรกิจต่อเนื่องในชุมชน โดยผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 ซึ่งเป็นพนักงานของรัฐชาวลาวกล่าวว่า “.....ในด้านบวกการไปทำงานในประเทศไทยทำให้มีรายได้สามารถส่งเงินกลับมาเป็นค่าใช้จ่ายของครอบครัว ใช้ส่งเสริมการศึกษาของบุตรหลาน เป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพ นำไปลงทุนค้าขายหรือประกอบอาชีพอื่นๆ สามารถสร้างและปรับปรุงบ้านเรือนรวมทั้งมีรายได้เพื่อซื้ออุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ ในบ้าน ทำให้มีเงินหมุนเวียนและสร้างงานในชุมชน แรงงานส่วนหนึ่งได้รับความรู้ความสามารถเพิ่มมากขึ้นและสามารถนำความรู้มาปรับใช้ในการประกอบอาชีพเมื่อกลับมาประเทศลาว.....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

ในทำนองเดียวกัน ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 10 ซึ่งเป็นชาวลาวที่ทำงานในองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ให้ความเห็นว่ามีแรงงานและครอบครัวของพวกเขาส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากการมาทำงานในประเทศไทย โดยได้ให้สัมภาษณ์ว่า “....ในแง่ดี ข้าพเจ้าเห็นว่ามีแรงงานในวัยทำงาน (อายุ 25-40 ปี) เพียงประมาณ 50-70% เท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากการไปขายแรงงานในประเทศไทย มีส่วนหนึ่งที่กลับมาบ้านแบบสิ้นเนื้อประดาตัว ส่วนใหญ่แล้วคนในช่วงอายุนี้นี้จะมีความคิดและมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการไปทำงานต่างประเทศ รายได้ที่ตั้งกลับมาถือเป็นเงินรายได้เข้าสู่ประเทศลาว ครอบครัวของแรงงานกลุ่มนี้สามารถนำเงินไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายของครอบครัว ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของบุตรหลาน การดูแลสุขภาพและการรักษาพยาบาลสมาชิกในครอบครัว ใช้เป็นเงินลงทุนในการค้าขาย การสร้างและปรับปรุงบ้านเรือน ซื้อมอเตอร์ไซด์ โทรศัพท์มือถือ รวมทั้งการซื้ออุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ ในบ้าน แรงงานส่วนหนึ่งมีความรู้ความสามารถเพิ่มมากขึ้นจากการทำงานในประเทศไทยและสามารถนำความรู้มาปรับใช้เมื่อกลับประเทศลาว ตัวอย่างเช่นมีการพัฒนาฝีมือช่างก่อสร้าง เสริมสวย การค้าขาย การประกอบอาหารและธุรกิจขนาดเล็กอื่นๆ.....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศกล่าวถึงผลกระทบแง่ดีที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ทักษะด้านการประกอบอาชีพอิสระ ทำให้เกิดธุรกิจขนาดเล็กซึ่งเป็นสิ่งใหม่ซึ่งเดิมไม่มีในสปป.ลาว รวมทั้งมีการรวมกลุ่มกันของชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อช่วยเหลือกันเอง โดยกล่าวถึงภาพอนาคตว่า “....ลาวตอนนี้มีเศรษฐกิจที่เปิดมากขึ้น เดิมแทบจะไม่มีตลาดหรือธุรกิจเล็กๆ ในชุมชน เดียวนี้ไปที่ไหนก็เจอ เงินที่ส่งกลับไปเขาหรือพ่อแม่พี่น้องทำธุรกิจเล็กๆ ช่องทางเปิดมากขึ้น มีตลาดเกิดขึ้น พวกที่มาทำอาชีพอิสระในไทยก็ได้ทักษะที่จะกลับไปทำมาหากินในบ้านเขา คิดว่าเขาน่าจะรวมตัวกัน ไม่อย่างนั้นเราไม่รู้ว่าเขามีปัญหาอะไร สิบปีก่อนมีบริษัทจัดหางาน เขาเรียกว่าเป็นรัฐวิสาหกิจลาว ก็มีคนหนึ่งจัดการดูแลการส่งแรงงานลาวมาไทย เขาก็จะเดินทางมาไทย พี่จะพาเขาไปเยี่ยมคนลาว ก็พยายามรวมกลุ่มกัน ตอนนี้มีสมาคมคนลาวในประเทศไทย พวกเราจ้างก็อาจได้ทักษะหรือแนวคิดบางอย่างไป เขามีเงินสะสม ก็นำเอาทักษะที่ได้รับจากเมืองไทยไปใช้ได้ อย่างเช่นงานเป็นผู้ช่วยขายของ พวกแม่บ้าน ก็ทำอาหารเป็น ทำขนมเป็น ค้าขายเป็น มีเงินสะสม มีช่องทางที่กลับไปลาวแล้วสามารถหารายได้ได้อยู่ได้.....” (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2553)

3.2 ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวในทางลบ

เมื่อกล่าวถึงภาพอนาคตในทางลบ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 8 ซึ่งเป็นชาวลาวกล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานใน สปป. ลาวและผลกระทบต่อครอบครัวแรงงานชาวลาวว่า “....ประเทศลาวยังคงเป็นประเทศที่ขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือและมีความรู้ การที่มีแรงงานจำนวนมากไปทำงานต่างประเทศมีผลทำให้แรงงานลาวซึ่งมีจำกัดอยู่แล้วขาดแคลนมากขึ้น เช่นในแขวงสะหวันนะเขต มีโรงงานน้ำตาลที่เปิดใหม่แต่ไม่มีคนงานลาวได้ตามจำนวนที่ต้องการ การเคลื่อนย้ายแรงงาน

จำนวนมากทำให้ขาดคนในวัยทำงานในครอบครัว เหลือแต่เด็กและคนผู้สูงอายุอาศัยในครอบครัวในต่างแขวง คนในวัยหนุ่มสาวจำนวนมากอพยพไปทำงานในเมืองใหญ่ ส่วนหนึ่งไปทำงานในประเทศไทย แรงงานที่ไปทำงานที่สามารถพัฒนาความรู้และทักษะและนำกลับมาใช้ในประเทศลาวมีน้อย ยิ่งไปกว่านี้ การที่แรงงานชาวลาวในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในสถานภาพผู้ลักลอบเข้าเมือง ไม่มีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง ไม่มีฝีมือเพราะได้รับค่าจ้างต่ำทำให้เกิดความเลื่อมใสต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แรงงานส่วนใหญ่ไม่สามารถสร้างความรู้และทักษะที่จะสามารถนำมาใช้ในการประกอบอาชีพเมื่อกลับมายังประเทศลาว.....” (สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2553)

ชาวลาวซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 10 ให้ความเห็นว่าการมาทำงานในประเทศไทยมีผลกระทบทางลบต่อกลุ่มผู้ที่มีอายุน้อย กล่าวคือ “.....ส่วนใหญ่เด็กและผู้ที่มีอายุน้อยกว่ายี่สิบห้าปี ไม่สามารถเก็บเงินและไม่สามารถพัฒนาความรู้ความสามารถที่จะสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ในประเทศลาวได้ ส่วนหนึ่งจะลี้ภัยวัฒนธรรมประเพณีแบบลาว มีการแต่งตัวไม่เหมาะสม พูดภาษาไทย บางส่วนมีครอบครัวและไม่กลับบ้าน บางส่วนครอบครัวแตกแยก ติดเหล้า รวมทั้งการที่ได้ขายที่ดินทำกินเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางทำให้ไม่มีที่ดินทำกินเมื่อกลับบ้าน.....” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 ซึ่งทำงานในภาคเอกชนกล่าวถึงประสบการณ์การทำงานกับเด็กชาวลาวที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยได้ยกตัวอย่างว่า “.....เด็กผู้หญิงอายุไม่ถึงสิบสอง มาทำงานเลี้ยงเด็ก นายจ้างข่มขืน ไม่จ่ายค่าจ้างให้เราเอาเรื่องเข้า กรรมการค้ามนุษย์ระดับจังหวัดระดับชายแดน ดำรวจมองการค้ามนุษย์แค่การขายบริการ แต่ไม่ได้มองเรื่องการเคลื่อนย้าย การเอาเปรียบ การหลอกลวง การกักขังหน่วงเหนี่ยว พยายามไม่ทำประเด็นอื่นที่เป็นการค้ามนุษย์จริงๆ ตอนนี้เด็กอยู่ชายแดน และเป็นลูกคนลาว ทางราชการก็เลยไม่ค่อยสนใจช่วยจริงจัง ทางพ่อแม่ก็มีความรู้สึกว่าการทางราชการไทยคงไม่ช่วยหรอก ที่จริงแล้ว มันมี MOU (Memorandum of understanding) ระหว่างประเทศอยู่แล้ว มีเรื่องเกิดขึ้นที่ไหนก็ต้องดำเนินการได้ ผมคุยกับเด็กที่เข้าข่ายของการถูกหลอก อาจจะไม่ใช่การค้ามนุษย์ร้อยเปอร์เซ็นต์ ทั้งหมดจะมีคนลาวเป็นคนชักจูงก่อน แล้วทุกรายมาเชื่อมโยงกับคนไทย เขาไว้ใจคนที่เขารู้จักเป็นคนลาวเหมือนกับเขา พอเกิดปัญหาพวกนี้หายไปตามหมด.....” (สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2552)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานงานชาวลาวมีทั้งในแง่บวกและในแง่ลบ ในภาพรวมการเข้ามาทำงานมีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เป็นประโยชน์ต่อตัวแรงงาน ครอบครัวและชุมชนในสปป. ลาว ในขณะที่เดียวกันก็มีแรงงานที่ไม่ได้รับประโยชน์ ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้ที่เป็นเด็กและเยาวชน

สำหรับภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 จะนำเสนอผลการศึกษาในสามภาพได้แก่ภาพอนาคตในแง่ดี ภาพอนาคตในแง่ร้ายและภาพ

อนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด รวมทั้งจะกล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

4. ภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานอพยพชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

การนำเสนอผลการวิจัยภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ผู้วิจัยจะนำเสนอตามหัวข้อต่อไปนี้

- 4.1. ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563
- 4.2. ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563
- 4.3. ภาพอนาคตแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563
- 4.4. ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

Christian University of Thailand

4.1 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความเห็นว่าปัจจัยสำคัญ (Driving forces) ที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวใน พ.ศ. 2563 ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

4.1.1 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรือที่เรียกว่าอาเซียนซึ่งทั้งประเทศไทยและสปป. ลาวต่างก็เป็นสมาชิกก่อตั้ง ข้อตกลงว่าด้วยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้ความสำคัญกับความร่วมมือในภูมิภาคอันประกอบด้วย "หลักสามประการ" ได้แก่ความมั่นคง สังคมวัฒนธรรมและการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าจะประสบความสำเร็จในการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใน พ.ศ. 2558 อันจะนำมาซึ่งเขตการค้าเสรีเดี่ยว เขตการลงทุนเดี่ยว และทำให้การเคลื่อนย้ายของแรงงานมีทักษะและการลงทุนในประชาคมเป็นไปอย่างเสรี นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีกับประเทศนอกกลุ่มอาเซียนด้วย กลุ่มผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่าอาเซียนเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ตัวอย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากองค์กรภาคเอกชนให้ความเห็นว่า “...การจ้างงานมีมากขึ้นเนื่องจากข้อตกลงอาเซียน ทำให้คนเดินทางไปมาหาสู่กันง่าย

การเมืองจะผ่านวิกฤต มีเสถียรภาพมากขึ้น ASEAN มีบทบาททำให้คนเดินทางไปมาหาสู่กันได้สะดวกมากขึ้น ชายแดนจะพัฒนามากขึ้น จะมีโรงงาน มีการลงทุนมากขึ้น...” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2552)

4.1.2 ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมในประเทศไทย และในสปป. ลาว ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลเห็นแนวโน้มว่าการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้เกิดความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของทั้งสองประเทศมากขึ้น นอกจากนี้แล้ว ประเทศไทยจะมีเศรษฐกิจที่ดีขึ้นและผ่านพ้นวิกฤตความขัดแย้งที่รุนแรงทางการเมือง แต่ประเทศไทยยังคงขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง สำหรับ สปป. ลาวจะได้รับผลของการเปิดประเทศ มีการขยายตัวของการลงทุน การค้า การบริการและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบการคมนาคมทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ โดยเปลี่ยนจุดด้อยของการเป็นประเทศไม่ติดทะเลเป็นประเทศที่เชื่อมต่อกับประเทศอื่นๆ สปป. ลาวจะดำเนินการเพื่อให้หลุดพ้นจากสถานะการเป็นประเทศด้อยพัฒนาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผลจากการพัฒนาในประเทศจะทำให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานใน สปป. ลาว และเป็นแรงจูงใจให้ชาวลาวทำงานในประเทศมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 ซึ่งเป็นผู้บริหารหน่วยงานภาคเอกชนกล่าวว่า “.....เมื่อมองแนวโน้มของการลงทุนในอีก 10 ปีข้างหน้าคือ ใน พ.ศ. 2563 ทุนใหญ่ๆ อาจจะเปลี่ยนไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านของเรามากขึ้น เนื่องจากมีเส้นทางการคมนาคมที่สะดวกขึ้น นักลงทุนอาจจะต้องเข้าถึงและเข้าใกล้ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีทรัพยากรที่มากกว่า มีแรงงานที่มากกว่า มีค่าจ้างที่ถูกกว่า ทำให้ประเทศไทยไม่ใช่สวรรค์ของแรงงานอีกต่อไป.....” (สัมภาษณ์, 19 ตุลาคม 2552)

4.1.3 กระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของชาวลาว รัฐบาลลาวได้ควบคุมสื่อหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์และอินเทอร์เน็ตอย่างเข้มงวดทำให้ได้รับการประเมินดัชนีเสรีภาพสื่อทั่วโลกอยู่ที่อันดับ 156 จาก 167 อันดับ (<http://th.wikipedia.org>, สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2553) ปัจจัยนี้น่าจะส่งผลต่อนโยบายของ สปป. ลาวทำให้ต้องให้เสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพมากขึ้น เปิดเสรีทางเศรษฐกิจและใช้แนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีภายใต้ระบบสังคมนิยม นอกจากนี้แล้ว บทบาทของประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับ สปป. ลาว และบทบาทของประเทศอินเดียซึ่งจะเป็นมหาอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจก็จะมีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยผู้เชี่ยวชาญรายที่ 6 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....อิทธิพลทางเศรษฐกิจของมหาอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจคือประเทศจีนและประเทศอินเดียจะมีผลทำให้เกิดความร่วมมือภายในประชาคมอาเซียนมากขึ้น การเดินทางจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งในกลุ่มสมาชิกประเทศอาเซียนจะมีความสะดวก อาจมีการจัดทำบัตรอาเซียนสำหรับการใช้ในการเดินทางคล้ายเป็นพาสปอร์ต ทั้งนี้ความร่วมมือดังกล่าวจะเกิดขึ้น ได้เฉพาะในกรณีที่มีผู้นำอาเซียนที่เข้มแข็ง อาเซียนจะเป็นเวทีที่สร้างความเข้าใจความร่วมมือในอนุภูมิภาคนี้ แม้ว่าอาเซียนจะยังมีข้อจำกัด เนื่องจากอาเซียนจะยังไม่อาจบังคับใช้ข้อตกลงและระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพของตนได้เหมือนกับกลุ่มสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม

ผู้คนในประเทศสมาชิกอาเซียนจะสามารถเดินทางข้ามพรมแดนอย่างสะดวกขึ้น ใบอนุญาตทำงาน (Work permit) ของแรงงานที่ไปทำงานในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันก็อาจไม่มีความจำเป็น เพราะจะได้รับความสะดวกมากขึ้นในการทำงานระหว่างประเทศ....” (สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2563)

4.1.4 การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 6 ซึ่งเป็นข้าราชการไทยกล่าวว่า “...Technology is the major drive of changeIT เป็นอะไรที่เปลี่ยนแปลงในอัตราเร่ง องค์ความรู้ที่พัฒนาขึ้นมาในยี่สิบปีที่ผ่านมาเร็วกว่าองค์ความรู้ที่สะสมมาเป็นล้านๆ ปี บางทีเรื่องอย่างนี้พอมีอะไรมาคลิก มันก็ไปเลย....” (สัมภาษณ์, 9 ธันวาคม 2552) ในเวลาสิบปีระบบราชการลาวจะเปลี่ยนไปใช้ระบบคอมพิวเตอร์ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้ระยะเวลาการจัดส่งงานลดลง ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 กล่าวว่า “....ในอดีตแรงงานที่สมัครงานต้องยื่นใบสมัครผ่านศูนย์จัดหางานของเอกชนแล้วส่งใบอนุญาตมาที่กระทรวง เจ้าหน้าที่ต้องเขียนเอกสารด้วยมือ ไม่มีระบบคอมพิวเตอร์ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเอางานไปทำที่บ้านทุกคืน....” (สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2552) ซึ่งในอนาคตการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศจะสะดวกขึ้น การส่งเงินกลับบ้านจะส่งผ่านระบบธนาคารมากขึ้น ระบบข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงานของประเทศไทยและ สปป. ลาวจะพัฒนาดีขึ้น

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 ยังให้ความเห็นในเรื่องระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะมีผลต่อการบริหารจัดการแรงงาน โดยยกตัวอย่างใน สปป. ลาวว่า “.....เทคโนโลยีและระบบข้อมูลสารสนเทศมีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารจัดการในด้านแรงงาน ระบบ ICT ที่ใช้โดยกระทรวงแรงงานของเวียดนามมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทยเนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจาก EU และต่อมาได้ถ่ายทอดให้แก่ประเทศลาวซึ่งได้เริ่มนำมาใช้ประโยชน์ได้ระดับหนึ่ง แต่ยังต้องการการพัฒนา ระบบ ICT อีกมาก เดิมการสร้างความปลอดภัยเปลี่ยนแปลงทำได้ไม่ถูกต้อง เช่นการพามาดูงานแต่กลับไปไม่เกิดความอะไรขึ้น ต้องใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงโดยคนลาวในประเทศลาว ต้องทำงานโดยเข้าใจคนลาวต้องสร้างแนวคิดใหม่ ให้เจ้าหน้าที่เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เขาเห็นว่าเป็นประโยชน์ต้องงานและต้องช่วยให้มีระบบเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นที่สามารถใช้งานได้จริง แต่ในระยะยาวเห็นว่าทางนายจ้างก็ต้องยอมเสียค่าธรรมเนียมถ้าต้องการคนงานจากลาวในอัตราที่ไม่แพงมากแต่นายจ้างเห็นว่ามีคุณค่า เช่นให้คิดค่าธรรมเนียมตามระดับความสามารถและทักษะของแรงงาน

ระบบ Information system เชื่อมต่อข้อมูลตั้งแต่ระดับหมู่บ้านขึ้นมาถึงระดับเมือง (อำเภอ) การมีกลุ่มผู้หญิง กลุ่มสาวหนุ่ม มีหัวหน้าบ้านที่ช่วยรวบรวมแรงงานที่ขึ้นทะเบียนเป็นเรื่องที่เขาทำได้อยู่แล้วแต่มีการจัดทำให้เป็นระบบข้อมูลสารสนเทศที่สามารถเชื่อมต่อกันได้ จากการที่ได้เสนอแนวคิดเมื่อสิบปีก่อน ได้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ วิทยุชุมชน เสียงตามสาย หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ด้วยเพื่อให้แรงงานลาวสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับงานที่ดี ไม่ถูกหลอก....” (สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2552)

4.1.5 ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรในทั้งสองประเทศ ใน พ.ศ. 2563 สัดส่วนประชากรในวัยทำงานของประเทศไทยจะลดลงในขณะที่สัดส่วนประชากรในวัยทำงานของ สปป. ลาวจะเพิ่มขึ้นจึงเป็นแรงดึงดูดให้ชาวลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552: 146) คาดประมาณประชากรของประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 จะมีจำนวนเจ็ดสิบล้านหนึ่งแสนคน โดยเป็นเด็กอายุ 0-14 ปีร้อยละ 16.63 และเป็นผู้มีอายุหกสิบปี ขึ้นไปร้อยละ 17.51 ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรไทยทำให้สังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุ สัดส่วนประชากรในวัยทำงานลดน้อยลง ในขณะที่สำนักงานสถิติแห่งชาติลาว (2005) คาดการณ์ว่าใน พ.ศ. 2563 ประชากรลาวน่าจะมีจำนวนประมาณ 7.93 ล้านคนโดยมีประชากรในวัยทำงานเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 61 แต่สัดส่วนประชากรที่มีอายุสูงกว่า 65 ปีไม่เพิ่มขึ้น ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง ประชากรของทั้งสองประเทศจึงเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องจ้าง แรงงานชาวลาวและจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงาน โดย สปป. ลาวก็จะประชากรในวัยทำงานซึ่ง เป็นที่ต้องการของประเทศไทยเพิ่มขึ้น

4.1.6 ความเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก อุณหภูมิโลกที่เปลี่ยนแปลงส่งผลให้สภาพ ภูมิศาสตร์แปรปรวนและก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงทั้งอุทกภัย วาตภัยและภัยแล้ง ทำให้ เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานจากสังคมเกษตรกรรมใน สปป. ลาว มาเป็นแรงงานรับจ้าง ในประเทศไทย ในอีกด้านหนึ่งในปัจจุบันได้เกิดการริเริ่มกลไกการเงินรูปแบบใหม่ของการสร้าง แรงจูงใจในการดูแลรักษาป่า (New forest financing mechanisms) ในหลายประเทศ ซึ่งหากสามารถ ดำเนินการได้ผลจริงจะทำให้ชุมชนในเขตป่าได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับการรักษาป่าและระบบนิเวศใน อัตราที่สูงกว่ารายได้จากการเกษตรหลายเท่าจากกลไกทางการเงินเกี่ยวกับป่าที่มีการริเริ่มขึ้นใหม่ทั่วโลก ตัวอย่างเช่น Payment for environmental services, โครงการที่เกี่ยวกับการลดก๊าซภาวะเรือนกระจก การ ลงทุนปลูกป่าของภาคเอกชน โครงการป่าชุมชน โครงการจัดการป่าอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดตั้งกองทุน เพื่อการจัดการป่าใหม่ๆ (Matta, Slides presentation, 16 December 2553) ซึ่งในอนาคตถ้าหากชุมชนที่ อยู่ในเขตป่าสามารถได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงจากโครงการที่เกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศของโลกแล้ว ก็น่าจะมีผลต่อการลดการเคลื่อนย้ายแรงงานของชาวลาวจากเขตป่าในอนาคตได้ ผลการศึกษาเกี่ยวกับภาพอนาคตการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศ ไทยใน พ.ศ. 2563 ในแง่ดี แย่ร้าย และแง่ที่เป็นไปได้มากที่สุดมีดังนี้

4.2 ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 563 ประกอบด้วยแนวโน้มของประเทศไทยและ สปป. ลาว องค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการ

แรงงานต่างด้าวสามประการได้แก่ นโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และองค์กรบริหารจัดการ รวมทั้งประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้แก่ แรงงานกับการพัฒนา การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และประเด็นอื่นที่มีความเชื่อมโยงกัน ตามรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 แนวโน้มของประเทศไทยและสปป. ลาว

ระยะเวลาสิบปีระหว่าง พ.ศ 2553 - 2563 เป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก ในภาพรวมแล้วความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย น่าจะเกิดขึ้นน้อยกว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใน สปป. ลาวซึ่งเริ่มเปิดประเทศ และเริ่มมีการลงทุน การค้าขายติดต่อกับนานาชาติหลังจากที่ปิดประเทศเป็นเวลานาน ประเทศไทยจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น มีความเจริญก้าวหน้าและมีการพัฒนาของความรู้และเทคโนโลยีมากขึ้น ประชาชนไทยมีการศึกษาที่ดีขึ้น ในด้านการเมือง การเมืองไทยจะมีเสถียรภาพมากขึ้น แม้ว่าจะยังคงมีความขัดแย้งทางการเมืองและมีผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่ ปัญหาการทุจริตคดีมีขอบจะลดน้อยลง จะมีการกระจายอำนาจในการบริหารราชการจากส่วนกลางมากขึ้น ในด้านแรงงาน ประเทศไทยจะมีปัญหาขาดแรงงานระดับล่างและยังคงต้องพึ่งพิงแรงงานจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้าน

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการให้ความเห็นถึงภาพอนาคตเร่งรัดที่อยากให้เกิดขึ้นว่าการเมืองไทยจะมีเสถียรภาพมากขึ้น ปัญหาโครงสร้างเชิงสังคมได้รับการแก้ไข และความขัดแย้งในสังคมลดน้อยลง โดยกล่าวว่า “.....จะมีการปรับเปลี่ยนในด้านการเมืองโดยใช้บทเรียนครั้งสำคัญจากการขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นเมื่อสิบปีก่อน ประเทศไทยจึงต้องเร่งพัฒนาตนเองเพื่อชดเชยโอกาสที่สูญเสียไป มีผลทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพ การเมืองไทยมีความเข้มแข็งมั่นคง ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างกว้างขวาง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปตามกฎกติกา ไม่มีการประทุ้งในลักษณะที่เป็นผลเสียหายต่อประเทศเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในอดีต การมีเสถียรภาพทางการเมืองทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทยที่หมักหมมมาช้านาน มีผลทำให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมมีน้อยลง เศรษฐกิจไทยมีความเจริญก้าวหน้า ประเทศไทยจะกลายเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเนื่องจากประเทศไทย มีพื้นฐานการผลิตในภาคการเกษตรที่แข็งแกร่งและมีทรัพยากรที่หลากหลาย ในด้านสังคม คนไทยมีการสมัคสมานสามัคคี มีความร่วมมือกันในการนำพาประเทศให้พัฒนาก้าวหน้า ความขัดแย้งในสังคมลดน้อยลง การแข่งขันกันทางความคิดอย่างสร้างสรรค์เพิ่มมากขึ้น” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 ซึ่งเป็นนักพัฒนาเอกชนกล่าวถึงแนวโน้มที่อยากให้เกิดขึ้นว่า เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไทยมีความมั่นคง โดยกล่าวว่า “....เศรษฐกิจในไทยจะพัฒนาขึ้น การจ้างงานมีมากขึ้นเนื่องจากข้อตกลงอาเซียน ทำให้คนเดินทางไปมาหาสู่กันง่าย การเมืองจะผ่านวิกฤต มีเสถียรภาพมากขึ้น ASEAN มีบทบาททำให้คนเดินทางไปมาหาสู่กันได้สะดวกมากขึ้น ชายแดนจะพัฒนา

มากขึ้น จะมีโรงงาน มีการลงทุนมากขึ้น ในด้านสังคมน่าจะมีการยอมรับความหลากหลายมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำในสังคมจะน้อยลง....” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

แนวโน้มการพัฒนาของสปป. ลาว ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สปป. ลาวจะมีความเจริญมากขึ้น มีนโยบายเปิดประเทศเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของสินค้า การบริการ การลงทุนและแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การท่องเที่ยวขยายตัวขึ้น การขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศจะทำให้เกิดการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมการผลิต อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะสูงกว่าประเทศไทย ระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะระบบการคมนาคมจะมีการพัฒนาให้เชื่อมต่อเมืองสำคัญทั้งภายใน ประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศไทยและประเทศเวียดนาม ระบบการศึกษา สาธารณสุขและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนลาวจะดีขึ้น วัฒนธรรมลาวจะได้รับผลกระทบเช่นในด้านการแต่งกาย ภาษา ดนตรี การพัฒนาดังกล่าวทำให้ขาดแคลนแรงงานในลาว รัฐบาลลาวจะให้ความสำคัญในการให้คนลาวทำงานในประเทศ ช่องว่างของระดับความแตกต่างของรายได้กับไทยน้อยลงทำให้ชาวลาวมาทำงานในไทยน้อยลงหรือจะกลับจากประเทศไทยเพื่อไปทำงานในประเทศของตน

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 9 ซึ่งเป็นชาวลาวแสดงความเห็นว่ารายได้ของประชากรจะเพิ่มขึ้นและจะมีการแก้ไขปัญหาในเรื่องการพัฒนามนุษย์ โดยกล่าวว่า “....ใน ค.ศ. 2020 รายได้ต่อหัวของประชากรจะเพิ่มสูงกว่าระดับรายได้ของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา แม้ว่าจะยังคงมีปัญหาในด้านดัชนีการพัฒนามนุษย์ในบางเรื่อง เช่นในเรื่องอัตราการเข้าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ และอัตราการเสียชีวิตจากการคลอด ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นภายในระยะเวลาสิบปี....” (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2553)

การเปลี่ยนแปลงสู่สภาพสังคมเมืองอย่างรวดเร็วจะทำให้ประสบปัญหาเหมือนในเมืองใหญ่อื่นๆ (ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 11 ชาวลาวซึ่งทำงานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความเห็นว่า “....การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมจะทำให้เกิดการหลั่งไหลของประชากรจากชนบทและจากหัวเมืองต่างๆ เข้าสู่เมืองใหญ่ โดยที่นครหลวงเวียงจันทน์ หลวงพระบาง สะหวันนะเขต ปากเซ(จำปาศักดิ์) จะมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากและอัตราการเพิ่มประชากรในเมืองหลวงจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยคาดว่าประชากรที่อาศัยอยู่ประจำในนครเวียงจันทน์ประมาณ 600,000-800,000 คนในปัจจุบันจะเพิ่มจำนวนเป็น 1,000,000 คนในปี 2015 และในปี 2020 อาจเพิ่มจำนวนเป็น 1,500,000 คน หากมองตัวเลขนี้ในด้านดี ก็จะทำให้นครหลวงเวียงจันทน์เป็นนครหลวงที่มีผู้คนอยู่หนาแน่น แต่ถ้ามองในอีกด้านหนึ่ง ก็จะมีปัญหาของสังคมเมืองเกิดขึ้น เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาความแออัดและปัญหาอื่นๆ คล้ายกับที่เกิดขึ้นในประเทศไทย....” (สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2553)

ระบบการเมืองของสปป. ลาวจะยังคงมีความมั่นคง คนรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาดีจะเข้ามาบทบาทในการบริหารประเทศแทนคนจากสมัยปฏิวัติ ระบบราชการมีประสิทธิภาพและโปร่งใสนั้น

โดยเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการใช้ระบบสำนักงานสมัยใหม่มากขึ้น มีการปรับปรุงระบบการออกบัตรประชาชนและหนังสือเดินทาง ผลจากการพัฒนาประเทศทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นและได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติน้อยลง สปป. ลาวจะกลายเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือกำลังจะหลุดพ้นจากสถานภาพการเป็นประเทศด้อยพัฒนา ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 8 ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงชาวลาวยืนยันว่า “...ข้าพเจ้าเห็นว่าประเทศลาวมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ การที่ค่าจ้างแรงงานงานต่ำกว่าในประเทศเพื่อนบ้านและความมีเสถียรภาพทางการเมืองจะทำให้มีการลงทุนจากต่างชาติมากขึ้น ระบบโครงสร้างพื้นฐานจะได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างมาก ถนนหนทางจะเชื่อมต่อกับเพื่อนบ้าน ตำแหน่งงานและค่าจ้างในประเทศจะดีขึ้น คนลาวจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จะมีการอพยพในประเทศเกิดขึ้นอย่างมาก การเดินทางไปยังประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนทำได้สะดวกมาก...” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ถึงแนวโน้มในอนาคตว่าการเปลี่ยนแปลงใน สปป.ลาวจะเป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยเนื่องจาก สปป. ลาวเริ่มเปิดประเทศไม่นาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนใน สปป. ลาวจะมีอัตราสูงกว่าประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยเมื่อมองภาพอนาคตในแง่คิดดังต่อไปนี้

4.2.2 นโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ใน พ.ศ 2563 ประเทศไทยจะใช้นโยบายการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป แรงงานชาวลาวในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เดินทางเข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ผู้ที่เข้ามาทำงานใหม่ต้องมีหนังสือเดินทาง มีวิชาที่อนุญาตให้เข้ามาทำงาน มีการกำหนดระยะเวลาการอนุญาตอย่างชัดเจนและมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ประเทศไทยจะยังไม่กำหนดให้มีแผนงานระยะยาวในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....ที่อยากเห็นคือแรงงานต่างด้าวร้อยละเก้าสิบจะเข้าสู่ระบบกฎหมาย.....ประเทศไทยมีนโยบายในการที่จะให้บรรจุกคนไทยในตำแหน่งงานที่ว่างก่อนที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ ทางราชการจะมีการพิจารณาความจำเป็นว่าประเทศไทยขาดแรงงานในสาขาไหนก่อนการอนุญาตให้จ้างคนต่างชาติได้ ในการสมัครงาน แรงงานลาวซึ่งเป็นแรงงานระดับล่างจะยังคงต้องสมัครงานผ่านบริษัทจัดหางาน สำหรับแรงงานในระดับสูงน่าจะสมัครงานกับนายจ้างได้โดยตรงและอาจใช้การสืบหาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตเพื่อค้นหาตำแหน่งงานและติดต่อกับนายจ้างได้...” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

ข้าราชการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าประเทศไทยจะยึดถือนโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การขยายเวลาอนุญาตทำงานจะขึ้นกับสถานการณ์ในอนาคต โดยกล่าวว่า “....ต่อไปจะเป็นภาพของแรงงานนำเข้าอย่างเดียว คือแรงงานที่เคยพอกตัวจาก

ผิดเป็นถูก เมื่อจะนำเข้ามาใหม่ต้องนำเข้าใช้ใหม่ครับ คือนำเข้าตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว คือสมมุติ เขาฟอกตัวเสร็จ ทำงานได้ไม่เกินสี่ปี เท่ากับสองต่อสอง นั่นคือถ้าเขาจะเข้ามาใหม่ก็อยู่ได้ไม่เกินสี่ปี มีหลักอย่างนี้คือถ้าแรงงานฟอกตัวเรียบร้อยแล้ว ในหลักที่กระทรวงแรงงานใช้อยู่ เขาสามารถทำงานได้สองปี ต่ออายุได้สองปี นี่คือพวกทั่วไปด้วย เป็นหลักสากลด้วยซ้ำคือทำสัญญาสองปีกับนายจ้าง และต่ออีกสองปี ก็อยู่ได้ไม่เกินสี่ปี อันนี้หมายถึงแรงงานที่ถูกต้อง แล้วเมื่ออยู่ครบสี่ปีก็ต้องกลับไปอยู่ประเทศตนเอง สามปีถึงจะมาใหม่อีกรอบหนึ่ง ผมคิดว่าคงต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าสิ้นปีนั้นทั้งไทยและลาวสงบเรียบร้อยแล้ว หลายคนบอกว่าการที่กลับไปอยู่สามปีคงเยอะเกินไป อาจลดได้ เพื่อจะได้แรงงานที่มีคุณภาพ กลับมาทำงานต่อ ถึงตอนนี้อาจจะเป็นต่อรวมหมด อาจจะเป็นห้าปี หกปี สิบปี....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศกล่าวว่าแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายในประเทศไทยจะลดลงเนื่องจากนโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย “.....ใน พ.ศ. 2563 ปัญหาแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายของประเทศไทยลดลงเนื่องจากมีระบบก่อนจ้างดี รองรับ นโยบายต่างๆ ที่จะทำให้แรงงานผิดกฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมายก็ดีขึ้นเพราะมีระบบที่ดี ทั้งระบบผู้ส่งและผู้รับทำให้มีแรงงานที่ถูกกฎหมายมากขึ้น.....” (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2552)

ผู้เชี่ยวชาญส่วนน้อยเห็นว่าประเทศไทยจะมีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน แทนการกำหนดคนนโยบายเป็นรายปี นักวิจัยอาวุโส ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญคนที่ 23 กล่าวว่า “.....คงมีนโยบายที่ชัดเจนขึ้น แทนที่จะมีนโยบายชั่วคราวในเรื่องของคนต่างด้าว แน่ๆ แล้วว่าเราต้องพึ่งแรงงานต่างด้าว นโยบายปัจจุบันที่ผ่อนผันเป็นรายปีก็คงจะมีความนานคงมากขึ้น เช่นอายุจ้างงานก็อาจจะสองถึงสามปี ต่ออายุได้อีกครั้งหนึ่ง แบบเดียวกับที่ได้เห็นเขาทำกับเรา.....” (สัมภาษณ์, วันที่ 27 เมษายน 2553) ผู้เชี่ยวชาญคนที่ 19 ซึ่งทำงานในภาคเอกชนกล่าวว่า “.....รัฐบาลไทยจะต้องให้ความสำคัญเรื่องแรงงานข้ามชาติมากขึ้น ต้องบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องมีแผนบริหารจัดการที่เป็นแผนระยะยาวขึ้น ไม่ใช่แผนแบบรายปีตามสถานการณ์ ตัวนายกรัฐมนตรีเองต้องมากำกับดูแลเรื่องนี้ด้วยตนเอง.....” (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2553)

แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าสัดส่วนแรงงานที่ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต แต่ก็ยังคงมีแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน เนื่องจากการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีค่าใช้จ่ายสูงเมื่อเปรียบเทียบกับลักลอบเข้ามาทำงาน ในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2563 อาจจะมีชาวลาวที่ทำงานในประเทศไทยโดยอยู่ถูกกฎหมายเพียงครึ่งหนึ่งของแรงงานลาวทั้งหมด เนื่องจากการข้ามพรมแดนทำได้สะดวกและแทบจะแยกความแตกต่างระหว่างคนลาวกับคนไทยไม่ได้เลย.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

ในอีกมุมมองหนึ่ง ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 21 จากองค์กรภาคเอกชนกล่าวถึงภาพอนาคตที่พึงปรารถนาที่อยากให้เกิดขึ้นซึ่งไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ ว่า “.....ในด้านนโยบาย ประเทศไทยจะเปิดให้คนลาวมีสัญชาติไทยเนื่องจากคนลาวและคนไทยเป็นพี่น้องกันอยู่แล้ว กฎหมายจะให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน รัฐบาลทั้งสองประเทศจะเป็นประชาธิปไตย ประชาชนจะทำตามกฎหมาย มีการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีการแบ่งแยกสี ไม่มีการเลือกปฏิบัติ จึงไม่ต้องมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติเพราะแรงงานต่างชาติดังกล่าวก็เป็นมนุษย์คนหนึ่งเหมือนกัน เขามีสิทธิในฐานะเป็นมนุษย์ ในประเทศไทยการมีสัญชาติใดก็ไม่ส่งผลที่ทำให้เขาได้รับปฏิบัติต่อที่แตกต่างจากคนไทย ด้วยเหตุที่ประเทศไทยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานพิเศษเพื่อดูแลแรงงานชาวลาว ไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวอีกต่อไป และ ไม่ต้องมีพระราชบัญญัติควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวที่ตัวผมมีส่วนในการร่างอีกต่อไป.....” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

จากที่กล่าวมา ประเทศไทยจะมีนโยบายที่ชัดเจนในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีความท้าทายอย่างมากในการที่จะสามารถดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากการมีค่าใช้จ่ายสูงทำให้มีแรงงานชาวลาวจำนวนไม่มากนักที่เข้าร่วมโครงการ และยังคงมีแรงงานต่างด้าวชาวลาวจำนวนมากที่ลักลอบทำงานโดยไม่เข้าร่วมการพิสูจน์สัญชาติ จะมีการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดขึ้นและจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ที่ยังไม่มีเอกสารที่ถูกต้องและไม่อยู่ในระบบของทางราชการ

4.2.3 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผู้เชี่ยวชาญที่กล่าวถึงภาพอนาคตเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่ากฎหมายไทยจะไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักจากที่เป็นอยู่ใน พ.ศ. 2553 ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่าอาจจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและขยายเวลาอนุญาตทำงาน โดยกล่าวว่า “.....ในด้านกฎหมาย กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันค่อนข้างจะดีอยู่แล้วจึงไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก มีการกำหนดบทลงโทษการละเมิดกฎหมายอย่างชัดเจนแม้ว่าในทางปฏิบัติยังมีการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง สำหรับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งได้มีการแก้ไขใน พ.ศ. 2551 คงต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ใหม่อีกทั้งนี้การกำหนดอาชีวพื้ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้สามารถออกเป็นกฎกระทรวง จึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่มีความยุ่งยากมาก กฎหมายส่วนที่น่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขได้แก่บทลงโทษผู้ทำผิดกฎหมายเข้าเมืองด้วยการปรับซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ได้ผล โดยน่าจะปรับแก้วิธีการลงโทษโดยการห้ามเข้าประเทศในกรณีที่เคยทำความผิดในกรณีนี้มาก่อนหน้าแล้ว ในเรื่องที่มีการกำหนดเวลาให้แรงงานที่นำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านอยู่ทำงานในประเทศไทยและต้องมีเวลาหยุดพักก่อนกลับมาทำงานใหม่นั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเงื่อนไขเวลาใหม่ตามความเหมาะสม เนื่องจากนายจ้างประสงค์จะจ้าง

แรงงานเดิมที่มีทักษะความรู้ในงานอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในเรื่องการต่อใบอนุญาตทำงานจะต้องให้มีอายุครั้งละ 1 ปี เพื่อให้สามารถควบคุมดูแลคนต่างด้าวโดยการต่ออายุใบอนุญาตได้.....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

ความเห็นที่ว่ากฎหมายจะไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักนี้สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนอื่นๆ เช่นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....กฎหมายไทยจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันมาก ประเทศไทยจะให้การรับรองและเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงานเท่าที่เห็นว่าเหมาะสม.....” (สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2553)

เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการทำงานในกรณีที่แรงงานซึ่งทำงานครบกำหนดสี่ปี จะมีการแก้ไขระเบียบเพื่อช่วยเหลือแรงงานและนายจ้าง แรงงานไม่จำเป็นต้องกลับไปอยู่ในลาวเป็นเวลาอย่างน้อยสามปีและให้ลดระยะเวลาพักก่อนมาทำงานรอบใหม่ให้สั้นลง ในเรื่องการปรับเวลาอนุญาตให้ทำงานของแรงงานที่นำเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 กล่าวว่า “.....จะมีการปรับระยะเวลาอนุญาตให้ทำงานการจ้างงานให้ยาวขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้คราวละสองปีและต่อเวลาได้หนึ่งครั้ง และจะปรับให้ระยะเวลาในการหยุดพักก่อนกลับมาทำงานใหม่ในประเทศไทยซึ่งกำหนดไว้ว่าต้องพักนานสามปีให้ลดสั้นลง.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศปรารถนาให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าสมาคมซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนกฎหมาย รวมทั้งการให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในระยะสั้น โดยกล่าวว่า “.....ตอนนี้ (2563) กฎหมายแรงงานไทยอนุญาตให้คนลาวเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ พวกที่อยู่ตามชายแดนซึ่งเข้ามาครั้งคราวและพวกที่รับจ้างตามฟาร์ม ก็ต้องจดทะเบียน มีการทำ Daily Pass เมื่อจดทะเบียนก็สามารถทำงานได้ตามกฎหมาย ซึ่งเราก็น่าจะถือว่าเขาได้รับความคุ้มครองในฐานะลูกจ้างรายวัน แต่ว่าถ้าเลยสามเดือนก็ควรจะมีส่วนสิทธิการจ้างงานอื่นการคุ้มครองแรงงานลาวดีขึ้น กฎหมายแรงงานไทยก็เอื้ออำนวยให้เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีการประกันสังคมแก่แรงงานต่างด้าวทุกคนที่ขึ้นทะเบียนหรือมาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีการพิสูจน์สัญชาติ โดยแรงงานได้รับสิทธิต่างๆ มีการคุ้มครองเรื่องความปลอดภัย.....” (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2552)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 21 จากหน่วยงานภาคเอกชนกล่าวในทำนองเดียวกันว่า “.....รัฐบาลทั้งสองประเทศจะเป็นประชาธิปไตย ประชาชนจะทำตามกฎหมาย มีการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีการแบ่งแยกสี ไม่มีการเลือกปฏิบัติ จึงไม่ต้องมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติเพราะแรงงานต่างชาติดังกล่าวก็เป็นมนุษย์คนหนึ่งเหมือนกัน เขามีสิทธิในฐานะเป็นมนุษย์ ในประเทศไทยการมีสัญชาติใดก็ไม่ส่งผลที่ทำให้เขาได้รับปฏิบัติต่อที่แตกต่างจากคนไทย.....” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

ในเรื่องการให้ทะเบียนบ้านและการให้สัญชาติไทย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเห็นว่ากฎหมายไทยได้รับรองสถานภาพการเป็นบุคคลของแรงงานต่างด้าวและลูก

ของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยอยู่แล้ว โดยกล่าวว่า “.....เด็กลาวที่เกิดในไทย จากฐานปี 2553 มี พรบ. ทะเบียนราษฎร จะทำให้ไทยเก็บข้อมูลของทุกคนที่เกิดในเมืองไทย ทุกคนมีชื่อในทะเบียนบ้าน ทำให้มีหลักฐานแสดงตัวตนว่าเป็นใคร จะมีสถานภาพทางกฎหมายบางอย่างเช่นสามารถอยู่ได้อย่างถาวรในประเทศไทย.....” (สัมภาษณ์, 25 เมษายน 2553) ในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการมีความเห็นว่าประเทศไทยเป็นภาคีขององค์การสหประชาชาติในด้านสิทธิมนุษยชน การปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวเป็นการปรับด้วยเหตุผลตามสิทธิมนุษยชน กฎหมายได้เปิดช่องให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ ตัวอย่างเช่นการที่ได้ให้สัญชาติไทยแก่ชาวลาวที่หนีภัยคอมมิวนิสต์จำนวนไม่ต่ำกว่าสองแสนคนซึ่งเข้ามาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2518-2519 “.....นโยบายคือยืดหยุ่น ดูสถานการณ์.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

การเดินทางในประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนจะสะดวกแต่การเข้าในทำงานในประเทศอื่นยังมีข้อจำกัดซึ่งประเทศสมาชิกมีการกำหนดมาตรการของตนเอง ตัวอย่างเช่น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 ซึ่งเป็นข้าราชการให้ความเห็นว่า “.....เอกสารที่ใช้ในการเดินทางเข้าประเทศไทย จะเป็นหนังสือเดินทางหรือเป็นเอกสารแสดงตัวบุคคล คนลาวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยโดยไม่ต้องมีวีซ่าอยู่แล้ว คนในบริเวณชายแดนสามารถทำบัตรผ่านแดนเพื่อเข้ามาบริเวณชายแดน ในขณะที่ประชาชนในสหภาพยุโรปสามารถเดินทางผ่านเข้าออกประเทศสมาชิกอื่นได้อย่างสะดวกโดยใช้บัตรประจำตัวประชาชนนั้น ประเทศในประชาคมอาเซียน น่าจะยังไม่ก้าวหน้าถึงขนาดใช้บัตรประชาชนของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศในการเดินทางไปมาในกลุ่มประเทศสมาชิกได้ภายในเวลาสิบปีข้างหน้า ASEAN Declaration ประกาศว่าแรงงานจะไหลไปอย่างเสรีในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน แต่สำหรับสามประเทศคือพม่า เขมรและลาวอาจจะปรับตัวไม่ทัน ระยะเวลาสิบปีอาจจะเร็วเกินไปที่จะปล่อยให้แรงงานจากเพื่อนบ้านเข้ามาอย่างเสรีแล้วมาหางานทำอย่างเสรีในประเทศไทย

จากข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศแต่ละประเทศจึงน่าจะกำหนดให้มีมาตรการของตัวเองในเรื่องการอนุญาตให้แรงงานเข้ามาหางานทำ เช่นในสิงคโปร์ นายจ้างสามารถนำเข้าลูกจ้างได้แต่ต้องเป็นแรงงานประเภทกึ่งทักษะ ในกรณีที่นายจ้างนำแรงงานทักษะต่ำเข้าประเทศ นายจ้างต้องจ่ายค่า levy สูงมาก แต่สำหรับนายจ้างไทยมีการปรับตัวช้ามาก ยังอยากใช้เทคโนโลยีระดับต่ำในการผลิตและทำการผลิตที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก.....” (สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2553)

ใน สปป.ลาว ผู้เชี่ยวชาญปรารถนาจะมีการออกกฎหมายใหม่แทนคำรณรงค์รัฐมนตรี (คำสั่งนายกรัฐมนตรี) ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 10 ซึ่งเป็นชาวลาวกล่าวว่า “.....ในปี 2010 มีการออกกฎหมายแรงงานฉบับปรับปรุง มีการออกคำรณรงค์ว่าด้วยการพัฒนาฝีมือแรงงานและคำรณรงค์ว่าด้วยการจัดหางานให้แก่พลเมืองลาวซึ่งออกโดยนายกรัฐมนตรี คำรณรงค์ทั้งสองฉบับน่าจะได้รับการยกระดับเป็นกฎหมายภายในปี 2020 นอกจากนี้แล้ว น่าจะมีการออกประกาศกระทรวงแรงงานในเรื่องอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย.....” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2563)

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่าภาพในแง่ดีคือกฎหมายไทยจะสอดคล้องกับกฎหมายสากล และจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักในระยะเวลาสิบปี มีผู้เชี่ยวชาญที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องกฎหมายคนเข้าเมืองในเรื่องการลงโทษผู้กระทำความผิด ให้สิทธิในการเข้าสมาคม ในด้านระเบียบน่าจะมีการขยายเวลาอนุญาตทำงานให้การคุ้มครองและสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย ใน สปป. ลาวจะมีการออกกฎหมายการจัดหางานและกฎหมายแรงงานรวมทั้งมีการออกประกาศอื่นๆ เกี่ยวกับการจ้างงานตามความเหมาะสม

4.2.4 องค์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ในระยะเวลาสิบปีข้างหน้า จะมีการปรับสถานะและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่ตามความเหมาะสม ภารกิจของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) จะลดน้อยลงเนื่องจากแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่มีสถานะทางกฎหมายที่ถูกต้อง ภารกิจนี้จึงอาจเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการระดับชาติคณะอื่น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....กบร. ที่ตั้งตามเจตนารมณ์เดิมต้องดูทุกมิติ คือหนึ่งต้องมีสำนักงานเป็นการเฉพาะ สองต้องเพื่อแก้ปัญหาแรงงานผิด สามต้องดูทุกมิติ ไม่ใช่เรื่องการจ้างอย่างเดียวแต่ต้องครบห้าด้าน ดังนั้นกบร. ทุกวันนี้เราอยากปรับให้เอกภาพมากขึ้น อาจตั้งกรมกรชุดใหม่เพื่อบูรณาการทุกหน่วยให้ครบถ้วน ที่ปรับ กบร. ตอนนี้เพื่อแก้ปัญหาภายในห้าปี ไม่ควรยืดเยื้อ แต่ พ.ศ. 2563 กลไก กบร. ไม่มีแล้ว ต้องอยู่ในระบบปกติ.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 24 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กบร. จะเปลี่ยนไปและจะลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบลง โดยกล่าวว่า “.....รัฐบาลไทยได้ดำเนินการให้แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์กฎหมายจนถึง พ.ศ. 2554 และการที่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานที่นำเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) จึงลดบทบาทลงเป็นองค์กรในระดับโครงการซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการระดับชาติที่ดูแลงานด้านสิทธิและการให้สัญชาติ เด็กที่เป็นลูกของชาวลาวที่เกิดในประเทศไทยจะมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันสถานะบุคคล นอกจากนี้แล้วกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะให้การดูแลคนที่ไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมายอยู่แล้ว.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากว่าสองล้านคนในประเทศไทย จึงมีความเห็นของผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 ว่าจะมีการพิจารณาการยกระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม รวมทั้งพิจารณาความเป็นไปได้ในการให้ทำหน้าที่ดูแลและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ตามความเห็นที่ว่า “.....ในเรื่องการกำหนดโครงสร้างองค์กรเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้น น่าจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงให้เป็นการบริหารจัดการโดยหน่วยงานเดียวแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งจะแตกต่างจากรูปแบบองค์กรที่แต่ละหน่วยงานต่างก็ใช้กฎหมายแต่ละฉบับ เช่น พรบ. คน

เข้าเมือง พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว ในส่วนของกระทรวงสาธารณสุขก็มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องการควบคุมโรค เป็นต้น ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรที่ว่ามานี้ก็จะจำเป็นต้องมีกฎหมายรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียว เช่นอาจเป็น พรบ. ควบคุมคนต่างด้าวที่มาทำงานในประเทศไทย ก็เป็นได้.....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะมีการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น หน่วยงานในส่วนกลางจะรับผิดชอบการกำหนดนโยบายและแนวทางระดับชาติ การออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ การศึกษาวิจัยและการจัดการฐานข้อมูลแรงงาน ในขณะที่หน่วยงานในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ และการร่วมมือในพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 6 กล่าวว่า “.....จะมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลงไปยังระดับพื้นที่มากขึ้น เพื่อให้สามารถทำงานอย่างสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนราชการในส่วนกลางจะไม่ยึดถือบทบาทแบบคุณพ่อรู้ดีอีกต่อไป แต่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายในระดับประเทศและกระจายอำนาจการบริหารจัดการแรงงานให้ระดับจังหวัดในการบริหารจัดการในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด.....” นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากองค์กรพัฒนาเอกชนกล่าวว่า “.....บทบาทของอปท. (องค์กรปกครองท้องถิ่น) จะมากขึ้น ส่วนกลางจะเป็นแค่กำหนดนโยบายใหญ่ๆ ระดับจังหวัดและภาคจะเป็นผู้ออกแบบนโยบายในพื้นที่....” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

ปริมาณงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานเพิ่มขึ้นมาก โดยในสปป. ลาว ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 10 ให้ความเห็นว่า “.....น่าจะมีการตั้งกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงใหม่ โดยแยกออกมาจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และให้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่เช่น กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมตรวจการแรงงาน กรมสุขภาพแรงงานและความปลอดภัย.....” (สัมภาษณ์, วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553)

ในเรื่องการจัดหางาน จะมีการเปิดให้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานเป็นศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ รวมทั้งจะมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นในเมืองใหญ่ในสปป. ลาวเพิ่มขึ้น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 8 แสดงความเห็นเห็นว่า “.....น่าจะมีการจัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานในรูป *One-stop service centers* ในนครเวียงจันทน์ ภาคเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ การให้บริการจะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ในระดับแขวงจะมีการจัดตั้งจุดบริการทำหน้าที่ส่งเสริมการหางานในรูปแบบการให้บริการฟรี ไม่มีค่าบริการ รวมทั้งจะมีการสำรวจข้อมูลแรงงานและ โครงการวิจัยด้านแรงงาน.....” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2552)

ผู้เชี่ยวชาญชาวลาวส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจะมีการตั้งกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงใหม่ โดยจะแยกกระทรวงสวัสดิการสังคมและแรงงานออกเป็นสองกระทรวงก่อนถึง ค.ศ. 2020 โดยผู้เชี่ยวชาญรายที่ 10 มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า “.....เนื่องจากการบริหารจัดการด้านแรงงานเป็น

เรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและมีความสำคัญ เพื่อให้การดูแลแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามความคิดของผู้เขียนควรจะมีการแยกกระทรวงสวัสดิการสังคมและแรงงานออกเป็นสองกระทรวงก่อนถึงปี 2020 โดยในกระทรวงแรงงานควรมีหน่วยงานประกอบด้วย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางานภายใน กรมการจัดหางานไปต่างประเทศ กรมตรวจการแรงงาน กรมคุ้มครองแรงงาน กรมสุขภาพแรงงานและความปลอดภัย นอกจากนี้แล้วน่าจะมีบริษัทจัดหางานมากกว่า 15 บริษัท ศูนย์บริการจัดหางาน (One-Stop Service Centre) โดยเป็นหน่วยงานระดับภาคในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ รวมทั้งมีแผนแรงงานประจำแขวงทั่วประเทศ.....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงชาวลาวยังมีความเห็นว่า การที่จะแยกกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงอิสระนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนและยังไม่ได้สามารถชี้ชัดได้ในขณะนี้ให้สัมภาษณ์ โดยกล่าวว่า “.....ในขณะที่ในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานอย่างเป็นเอกเทศแต่เนื่องจากต้องมีการประเมินความจำเป็นและความเหมาะสมก่อน จึงอาจจะเร็วเกินไปที่จะเห็นภาพที่ชัดเจนว่าจะมีการแยกกระทรวงแรงงานออกเป็นกระทรวงอิสระหรือไม่ในปี 2020.....” (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2553)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปภาพอนาคตในแง่ดีได้น่าจะปรับสถานะและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ใหม่ และผู้เชี่ยวชาญคาดหวังว่าจะมีการปรับยกสถานะของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นจากที่เป็นอยู่ จะมีการกระจายอำนาจการบริหารงานจากส่วนกลางไปยังต่างจังหวัด ใน สปป. ลาวมีความคาดหวังกว่าจะมีการแยกกระทรวงแรงงาน จัดตั้งหน่วยงานระดับกรมและตั้งศูนย์จัดหางานและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้น

4.2.5 แรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการพัฒนา

การเข้ามาทำงานทำให้แรงงานชาวลาวเกิดการเรียนรู้ สามารถพัฒนาทักษะทางอาชีพ มีแรงงานส่วนหนึ่งที่รายงานว่าได้รับทักษะความรู้ในการทำงานน้อยมาก เงินรายได้ที่ส่งกลับบ้านเป็นค่าใช้จ่ายของครอบครัว ชุมชนและเป็นรายได้ของ สปป. ลาว การส่งเงินกลับบ้านของแรงงานจะทำโดยการส่งเงินผ่านระบบธนาคารมากขึ้น จะมีการเปิดสาขาธนาคารในเมืองต่างๆ แรงงานลาวจะมีบัญชีเงินฝากธนาคารมากขึ้น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 6 ซึ่งเป็นข้าราชการชาวไทยกล่าวว่า “.....ทั้งนี้การส่งเงินรายได้กลับบ้านสามารถทำได้อย่างสะดวกมากโดยระบบการโอนเงินผ่านธนาคารซึ่งเปิดสาขาในส่วนต่างๆ ในประเทศลาว รวมทั้งการโอนเงินผ่านสาขาต่างๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดธุรกรรมด้านธนาคารต่าง ๆ พัฒนาไปมาก และเกิดการหมุนเวียนของเงินในภูมิภาคอย่างมาก ขณะเดียวกัน เงินหมุนเวียนเหล่านี้จะทำให้เศรษฐกิจทั้งของประเทศไทยและลาว มีการพัฒนาดีขึ้น.....” (สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2553)

ในอนาคตแรงงานชาวลาวจะคุ้นเคยกับการทำงานในระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น จะเข้าใจขั้นตอนการติดต่องาน มีความรู้และมีฝีมือดีขึ้น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 11 ซึ่งเป็นชาวลาวกล่าวว่า “..... ในปี 2020 สปป. ลาวจะมีมาตรฐานฝีมือแรงงานซึ่งได้พัฒนาขึ้นมาในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาโดยความร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นอกจากนี้จะมีการทำข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับหลายประเทศเช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลี ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ญูเวต” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553) จะมีผู้ที่ทำงานเป็นในตำแหน่งที่สูงขึ้นเช่นเป็นแรงงานกึ่งทักษะและเป็นหัวหน้างาน ชาวลาวที่มีประสบการณ์จากการทำงานในประเทศไทยจะเป็นที่ต้องการของนายจ้างใน สปป. ลาว

ประเทศไทยกับ สปป. ลาวจะมีความร่วมมือกันในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยประเทศไทยจะสนับสนุนวิทยากรในการอบรมที่ สปป. ลาว จัดขึ้น รวมทั้งให้ชาวลาวเข้ามารับการฝึกอบรมในประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....การจัดการอบรมและความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาความรู้ความสามารถคนงานสามารถทำได้หลายอย่าง เช่นการให้ความช่วยเหลือด้านวิทยากรและองค์ความรู้เพื่อจัดอบรมวิทยากรชาวลาวในประเทศลาว การให้ทุนการศึกษาให้เข้ามาศึกษาในสถาบันการศึกษาในประเทศไทย ปัจจุบันมีนักศึกษาลาวมาเรียนในประเทศไทยจำนวนมาก คนที่จบการศึกษาส่วนหนึ่งจะทำงานอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ได้มีการตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายเพื่อเปิดอบรมสำหรับสามชาติคือ พม่า ลาวและกัมพูชา โดยทางผู้เข้ารับการอบรมจ่ายค่าใช้จ่ายเฉพาะค่าเดินทางเอง โครงการเช่นนี้จะดำเนินต่อไปเนื่องจากเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์แก่ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศไทยก็ได้รับผลประโยชน์ด้วย....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 ให้ความเห็นว่าการพัฒนาต้องเป็นไปอย่างสมดุลโดยมีการลงทุนในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แรงงานชาวลาวที่ไปทำงานต่างประเทศจะมีบทบาทต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในสปป. ลาว โดยกล่าวว่า “.....การโตทางเศรษฐกิจชายแดนคงต้องเคียงคู่กันกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ เช่นไม่มองแต่การพัฒนาการศึกษาในระบบเท่านั้น แต่ต้องมองเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วย การลงทุนจะต้องเกิดจากภายในลาวเองโดยคนลาวจึงจะเกิดการพัฒนายั่งยืน การโตทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการย้ายของทุนยังมีสูง ทุนย้ายไปง่าย ต้องมีสมดุลจากการลงทุนจากภายใน ลาวเริ่มแก้กฎหมายดึงคนลาวกลับมาลงทุน ต้องหาความสมดุลของการลงทุน....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553) นอกจากนี้แล้วผู้เชี่ยวชาญท่านนี้ยังได้กล่าวถึงการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใกล้พรมแดนไทยซึ่งจะเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการเกษตรกรรมเช่นเดียวกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอีกหลายคน

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 17 ได้กล่าวว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณพื้นที่ชายแดนของ สปป. ลาว โดยมีการให้สิทธิพิเศษด้านภาษีและสร้างแรงจูงใจแก่นักลงทุนไทยให้มาลงทุน “.....รัฐบาลลาวจะให้สิ่งจูงใจสำหรับนักลงทุนที่เข้ามาลงทุนในประเทศ จะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ

พิเศษในพื้นที่ชายแดนของประเทศลาว โครงการนี้เป็นโครงการที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ คนงานชาวลาวมีรายได้ที่มั่นคงมากกว่าการทำงานในภาคการเกษตร โดยไม่ต้องทิ้งบ้านและครอบครัวไปเสี่ยงภัยในประเทศไทย.....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

จากที่กล่าวมา แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์และสามารถพัฒนาทักษะด้านอาชีพจากการมาทำงานในประเทศไทย ครอบครัวและชุมชนใน สปป. ลาวได้รับรายได้ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวและช่วยกระตุ้นให้เกิดรายได้ในชุมชน จะมีความร่วมมือกันในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้ให้ข้อมูลคาดหวังว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในบริเวณพื้นที่ชายแดนของ สปป. ลาวทำให้แรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งมีงานทำในประเทศ ไม่ต้องเดินทางมาทำงานในประเทศไทยและการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นประโยชน์ต่อนักลงทุนชาวไทยด้วย

4.2.6 การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐบาลลาวจะยังไม่มียุทธศาสตร์ให้แรงงานชาวลาวสามารถสมัครงานโดยตรงกับนายจ้างชาวไทย เนื่องจากเป็นแรงงานทักษะต่ำและมีการศึกษาน้อย การสมัครงานยังคงต้องสมัครงานผ่านบริษัทจัดหาแรงงานอยู่ต่อไป จะมีการแก้ไขปัญหาความล่าช้าโดยทำให้ขั้นตอนการดำเนินการสะดวกรวดเร็วขึ้นและมีค่าธรรมเนียมลดลงหรืออยู่ในระดับที่เหมาะสม ในอนาคตการจัดทำหนังสือเดินทางใน สปป. ลาวจะสามารถทำได้ในเมืองใหญ่ ประชาชนลาวไม่ต้องเดินทางมายังนครหลวงเหมือนในอดีต จะมีปรับปรุงระบบการออกบัตรประจำตัวประชาชนลาวให้ครอบคลุมประชากรเกือบทั้งหมด ซึ่งจะเอื้อต่อการจัดทำหนังสือเดินทางของแรงงานที่ต้องการมาทำงานในประเทศไทยด้วย

จากมุมมองในแง่ดี ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการชาวไทยแสดงความเห็นว่า “.....การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีขั้นตอนการดำเนินการที่มีความสะดวกรวดเร็วกว่าเมื่อสิบปีก่อน แรงงานชาวลาวจะเข้าใจขั้นตอนการติดต่อและคุ้นเคยกับการทำงานในระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้ามาทำงานจะอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่สูงเกินกว่าที่คนงานจะจ่ายได้และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล การเคลื่อนย้ายแรงงานได้โดยเสรีทำให้คนลาวที่มีหนังสือเดินทางจะสามารถเดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อมาทำงานในประเทศไทยได้ด้วยตนเองตามปฏิญญาอาเซียน โดยเมื่อมีนายจ้างในประเทศไทยรับรองก็จะสามารถออกใบอนุญาตทำงานให้ได้ ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่บริษัทจัดหาแรงงาน การเคลื่อนย้ายแรงงานได้โดยเสรีทำให้จำเป็นต้องแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน เช่น แก้ไขข้อตกลงใน MOU เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการทำงานในกรณีที่แรงงานซึ่งทำงานครบกำหนดสัปดาห์ ไม่จำเป็นต้องกลับไปอยู่ในลาวเป็นเวลาอย่างน้อยสามปี แต่อาจจะมีเวลาช่วงพักนานเพียงหนึ่งเดือนเนื่องจากนายจ้างต้องการจ้างงานลูกจ้างคนเดิมของตนต่อไป นอกจากนี้ จะมีการทบทวนปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็น

อุปสรรคเพิ่มเติมจากเดิม เช่นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จะมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง โดยไม่จำเป็นต้องมีวีซ่าเมื่อเดินทางไปในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

เพื่อให้ชาวลาวทั่วประเทศรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตำแหน่งงานทั้งใน สปป. ลาวและในประเทศไทยดีขึ้น รัฐบาลลาวจะจัดตั้งสำนักงานจัดหางานในแต่ละภาคและมีสำนักงานแรงงานในระดับจังหวัดหรือที่เรียกว่าระดับแขวง สำนักงานนี้จะป็นศูนย์ที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop-service center) มีข้อมูลนายจ้าง ตำแหน่งงาน ข้อมูลของผู้สมัครงานซึ่งสามารถเชื่อมต่อข้อมูลแบบออนไลน์กันได้

สำหรับชาวลาวที่มีความรู้เป็นนักวิชาชีพหรือเป็นแรงงานมีฝีมือ จะสามารถสมัครงานได้ตรงกับบริษัทนายจ้างคนไทยได้โดยตรงเช่นเดียวกับบุคคลจากชาติอื่น อย่างไรก็ตาม ในอนาคต รัฐบาลลาวอาจไม่มีนโยบายส่งเสริมให้ชาวลาวไปทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากมีแรงงานต่างชาติจำนวนมากเข้าไปทำงานใน สปป. ลาว และได้ค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างงานคนลาว

การปฏิบัติต่อลูกจ้างชาวลาวซึ่งเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะดีกว่าการปฏิบัติต่อแรงงานซึ่งหลบหนีเข้าเมือง ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการให้ความเห็นว่า “.....เนื่องจากแรงงานต่างด้าวทำงานอย่างถูกกฎหมาย จึงสามารถได้รับสวัสดิการ สิทธิประโยชน์และการคุ้มครองจากการประกันสุขภาพการประกันสังคม ระบบเงินสะสมสำหรับเกษียณ ได้รับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเช่นเดียวกับแรงงานไทย.....” (สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2553)

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่แรงงานต่างด้าวจะสามารถซื้อประกันอุบัติเหตุหรือประกันสุขภาพได้จากบริษัทเอกชนเหมือนกับการซื้อการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ มีผลทำให้ไม่มีปัญหาการปฏิเสธความรับผิดชอบของนายจ้าง และสามารถเรียกร้องเงินชดเชยได้อย่างสะดวกรวดเร็ว นักวิจัยอาวุโสซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 23 กล่าวยืนยันว่า “..... อันนี้ทำได้แน่นอน วิธีคิดของรัฐคือมองว่าแรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียนแบบผิดกฎหมาย จะซื้อทรัพย์สิน มอเตอร์ไซด์ มือถือ เปิดบัญชีธนาคารก็ไม่ได้ เวลาเจ็บป่วยก็ต้องช่วยตัวเอง แต่คนลาวก็นิยมมาโรงพยาบาลไทยอยู่แล้ว คนจำปาศักดิ์ก็มาเข้าโรงพยาบาลสิรินทร พวกนี้เขาจ่ายเงินกันเอง...” (สัมภาษณ์, 3 มิถุนายน 2553)

นอกจากนี้ แรงงานที่ทำงานบ้านหรือทำงานในภาคการเกษตรก็จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย นักวิจัยอาวุโสซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 22 กล่าวยืนยันการขยายการคุ้มครองไปยังแรงงานกลุ่มนี้ว่า “.....ควรจะแล้วนะละ เป็น Most probable เพราะมีการจะขยับมาเป็นร่างกฎกระทรวงเสนอออกฤษฎีกา อย่างตอนนี้ พวก Home workers พวกที่รับงานไปทำที่บ้าน พวกนี้ได้รับแล้วนะ...” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2553)

สำหรับแรงงานที่เข้ามาทำงานตามแนวชายแดนในระยะสั้น แรงงานกลุ่มนี้จะเข้าสู่ระบบของทางราชการมากขึ้น แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเดินทางเข้าประเทศไทยโดยผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองและจะได้รับใบอนุญาตทำงานระยะสั้น โดยจะได้รับการคุ้มครองให้เข้าถึงการให้บริการ

ทางด้านสาธารณสุข ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 12 จากองค์การภาคเอกชนให้ความเห็นว่า “.....ในปี พ.ศ. 2563 ผมเห็นว่าแรงงานต่างด้าวจะสามารถเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลซึ่งเดิมแรงงานที่ไม่จดทะเบียนไม่สามารถเข้าถึงบริการนี้ได้.....” (สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2552)

นอกจากนั้น จะมีการจัดอบรมแก่แรงงานลาวก่อนที่จะเดินทางมาทำงานในเรื่องต่างๆ เช่นกฎหมาย ระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ สิทธิประโยชน์ การร้องเรียนซึ่งจะเป็นแหล่งรายได้ที่มีความมั่นคงและเป็นรายได้ที่ดีกว่าให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดขึ้น

สำหรับแรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงาน แรงงานกลุ่มนี้จะไม่มีสิทธิประโยชน์เหมือนแรงงานที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็อาจได้รับความช่วยเหลือพื้นฐานเช่นการให้การรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วยตามหลักมนุษยธรรม

ผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานในองค์การระหว่างประเทศส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการเดินทางในภูมิภาคจะสะดวกขึ้น ตัวอย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 12 จากองค์การระหว่างประเทศซึ่งกล่าวว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานในอนาคตจะเหมือนกับรูปแบบในสหภาพยุโรป กล่าวคือ “.....การเคลื่อนย้ายเพื่อการหางานทำประชาชนจะเดินทางไปมาประชาชนจะเดินทางไปมาในสองประเทศ โดยไม่ต้องใช้หนังสือเดินทางหรือวีซ่า แรงงานลาวทั้งหมดที่ทำงานในประเทศไทยจะทำงานโดยมีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายเมื่อคนลาวเดินทางมาอยู่ในประเทศไทย และเมื่อได้งานที่ต้องการทำก็จะสามารถยื่นขอใบขออนุญาตทำงาน ทั้งนี้ขั้นตอนในการทำบัตรประชาชนในประเทศลาวได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งนี้ ระบบการจัดทำบัตรประชาชนของประเทศลาวมีการปรับปรุงให้สะดวกและใช้ได้ทั้งในประเทศไทยและประเทศลาวซึ่งต่างก็เป็นสมาชิกของอาเซียน.....” (สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2552)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 25 ซึ่งเป็นนักวิจัยได้ให้ความเห็นแบบก้ำกึ่งในทำนองเดียวกันว่า “.....การเดินทางในอนาคตอาจไม่จำเป็นต้องใช้หนังสือเดินทางในกรณีที่เกิดการเดินทางในอนุภูมิภาคนี้ โดยอาจใช้บัตรประชาชนหรือบัตรอื่นเพื่อแสดงตนคล้ายกับการที่ชาวมาเลเซียไม่ต้องใช้หนังสือเดินทางเมื่อไปประเทศสิงคโปร์.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

โดยสรุปแล้ว ผู้เชี่ยวชาญมองอนาคตในแง่ดีว่าการเดินทางข้ามประเทศระหว่างประเทศไทยและ สปป. ลาวจะสะดวกขึ้น ประชาชนลาวจำนวนมากขึ้นสามารถมีบัตรประชาชนและหนังสือเดินทาง ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อขออนุญาตมาทำงานในประเทศไทยจึงมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น แต่แรงงานชาวลาวจะยังคงต้องสมัครงานผ่านบริษัทจัดหางาน ศูนย์จัดหางานที่ตั้งขึ้นใหม่ใน สปป. ลาวจะช่วยให้ชาวลาวเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งและรายละเอียดของตำแหน่งงานในประเทศไทยและในประเทศอื่นๆ ได้สะดวกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระดับการพัฒนาประเทศที่ยังแตกต่างกันอยู่มากในกลุ่มประเทศอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรียังคงเป็นเรื่องที่ต้องการเวลานานกว่าจะเกิดขึ้นได้

4.2.7 การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาว

จากนโยบายเรื่องการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย ผู้ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยใหม่ จะต้องเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายเท่านั้น ในบริเวณชายแดนจะมีการออกใบอนุญาตให้เข้าเมืองแบบชั่วคราวสำหรับชาวลาวที่เข้ามาทำงาน ผู้ที่เข้ามาทำงานในบริเวณชายแดนแบบชั่วคราว

ประเทศไทยได้ผ่อนผันให้แรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานสามารถขึ้นทะเบียนและผ่านระบบการพิสูจน์สัญชาติมาหลายปี และประเทศไทยได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่าไม่ขยายการผ่อนผันต่อไปอีก ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 125/2553 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2553 ได้ออกคำสั่งเรื่องการจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามกฎหมาย ทำให้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดและมีแถลงการณ์ของหน่วยงานพัฒนาเอกชนว่าเป็นการคุกคามแรงงานข้ามชาติและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง (มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, 2553)

ในเรื่องนี้ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 ซึ่งเป็นข้าราชการคาดการณ์ว่า “...การบังคับใช้กฎหมายของไทยยังคงค่อนข้างอ่อนมาก การจับปรับนายจ้างในสิบปีจะมีมากขึ้น....” (สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2553) โดยผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการชาวไทยกล่าวถึงเรื่องสัญชาติว่า “.....เรื่องพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จในสองปี ถ้าไม่ก็จะผลักดันส่งกลับ แต่ในเชิงนโยบายมองว่าสองปีคงไม่เสร็จ อย่างน้อยต้องห้าปี ในระหว่างนี้เราต้องให้ประเทศต้นทางร่วมมือ ปรับแก้ระบบ กฎเกณฑ์เพื่อให้เอื้อต่อกระบวนการรับรองสัญชาติ.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553) ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวจะถูกลงโทษด้วยการปรับ การส่งตัวผู้ทำผิดกฎหมายจะเป็นไปตามข้อตกลงกับ สปป. ลาว โดยมีส่งกลับผ่านด่านชายแดนอย่างเป็นทางการ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดเดินทางกลับถึงภูมิลำเนาของตนอย่างแท้จริงไม่แอบกลับไปทำงานในประเทศไทยอีกเหมือนในอดีต

ในเรื่องสัญชาติถูกของคนที่ต่างด้าวที่เกิดในเมืองไทย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากองค์กรภาคเอกชนมีความเห็นว่า “.....คนกลุ่มนี้จะไม่ได้สิทธิในการมีสัญชาติไทยแต่มีสิทธิบางอย่าง เช่นสิทธิอยู่อาศัยอยู่ชั่วคราวซึ่งสามารถอยู่ต่อไปได้เรื่อยๆ ในกรณีที่ยังพิสูจน์สัญชาติไม่ได้ พวกที่อยู่นานๆ อาจมีสิทธิที่ได้รับสัญชาติในอนาคต.....”

จากที่ได้กล่าวมา ในการสร้างภาพอนาคตในแง่ดีผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นว่าการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวในอนาคตโดยการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญคาดการณ์ว่าความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายต่อแรงงานจาก สปป. ลาว สหภาพพม่า และประเทศเขมรมากขึ้น การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในขณะเดียวกันจะมีข้อกังวลเกี่ยวกับการดำเนินการซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

4.2.8 ประเด็นและกิจกรรมอื่นที่มีความเชื่อมโยงกัน

สำหรับประเด็นและกิจกรรมอื่นที่มีความเชื่อมโยงกัน จะมีความร่วมมือกับ สปป. ลาว มากขึ้นในการพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดทำฐานข้อมูล การศึกษาวิจัย (Cross-cutting issues) การดูแลในด้านสุขภาพของแรงงานที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายจะเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ สำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองจะมีการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นตามหลักมนุษยธรรม ในด้านสัญชาติ มีการบันทึกข้อมูลของเด็กลูกของแรงงานต่างด้าวในทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นการให้สถานะบุคคลโดยมีสัญชาติตามบิดามารดาอยู่แล้ว

ระบบฐานข้อมูลแรงงานจะได้รับการพัฒนาขึ้น ระบบฐานข้อมูลจะมีรายละเอียดของแรงงานแต่ละคน ทำให้สามารถตรวจสอบประวัติผู้กระทำความผิดและควบคุมไม่ให้เดินทางกลับมายังประเทศไทยอีก การบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยที่เป็นไปอย่างเข้มงวดทำให้ชาวลาตระหนักว่าจะได้รับการคุ้มครองสิทธิดีกว่าหากเข้ามาทำงานตามช่องทางของกฎหมาย

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการแสดงความเห็นในเรื่องการจัดการฐานข้อมูลว่าจะมีความร่วมมือกับประเทศอื่น “.....มันต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ คิดว่าคงมีการเจรจาเรื่องข้อมูลบุคคล หลายประเทศคงเห็นประโยชน์ในเรื่องนี้ ถ้าทุกประเทศร่วมมือย่อมได้ประโยชน์ด้วยกัน ผมว่าต้องมีในอาเซียนเรื่องของเวทีฐานข้อมูล การเชื่อมโยงต่างๆ มีข้อตกลงเกิดขึ้นในอนาคต ทุกวันนี้ก็พูดคุยกัน ถ้าบุคคลเคลื่อนย้ายโดยเสรีเหมือนในอียู ต้องเชื่อว่าใครอยู่ที่ไหนยังไง ดังนั้นภายในห้าปีข้างหน้าต้องเตรียมการ แก่ไขกฎระเบียบเพื่อรองรับตรงนี้ในอนาคต.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 22 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสกล่าวว่าจะมีการพัฒนาในเรื่องการจัดการฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวว่า “.....ฐานข้อมูลจะดีขึ้นแน่ๆ การเรียกใช้ข้อมูลจะดีขึ้นแน่ๆ เช่น เรียกข้อมูลคนลาวให้จำแนกข้อมูลประชากร เป็นเพศ อายุ ที่ทำงานและอื่น.....” (สัมภาษณ์, 13 มิถุนายน 2553)

ในด้านการศึกษาวิจัย จะมีการทำการวิจัยทั้งที่เป็นการศึกษาในแต่ละประเทศและการวิจัยระหว่างประเทศร่วมกัน ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 25 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสกล่าวถึงการวิจัยในอนาคตว่า “.....จะให้ความสำคัญกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายประชากร การศึกษาด้านประชากรศาสตร์และจะมีความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำวิจัยมากขึ้น ผลของการศึกษาวิจัยจะถูกนำมาใช้เพื่อการพัฒนาประเทศมากกว่าเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาความรู้ทางวิชาการเช่นในอดีต ระบบการเก็บข้อมูลและงานวิจัยจะถูกใช้ในกระบวนการตัดสินใจและในการเจรจาแบบทวิภาคี.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

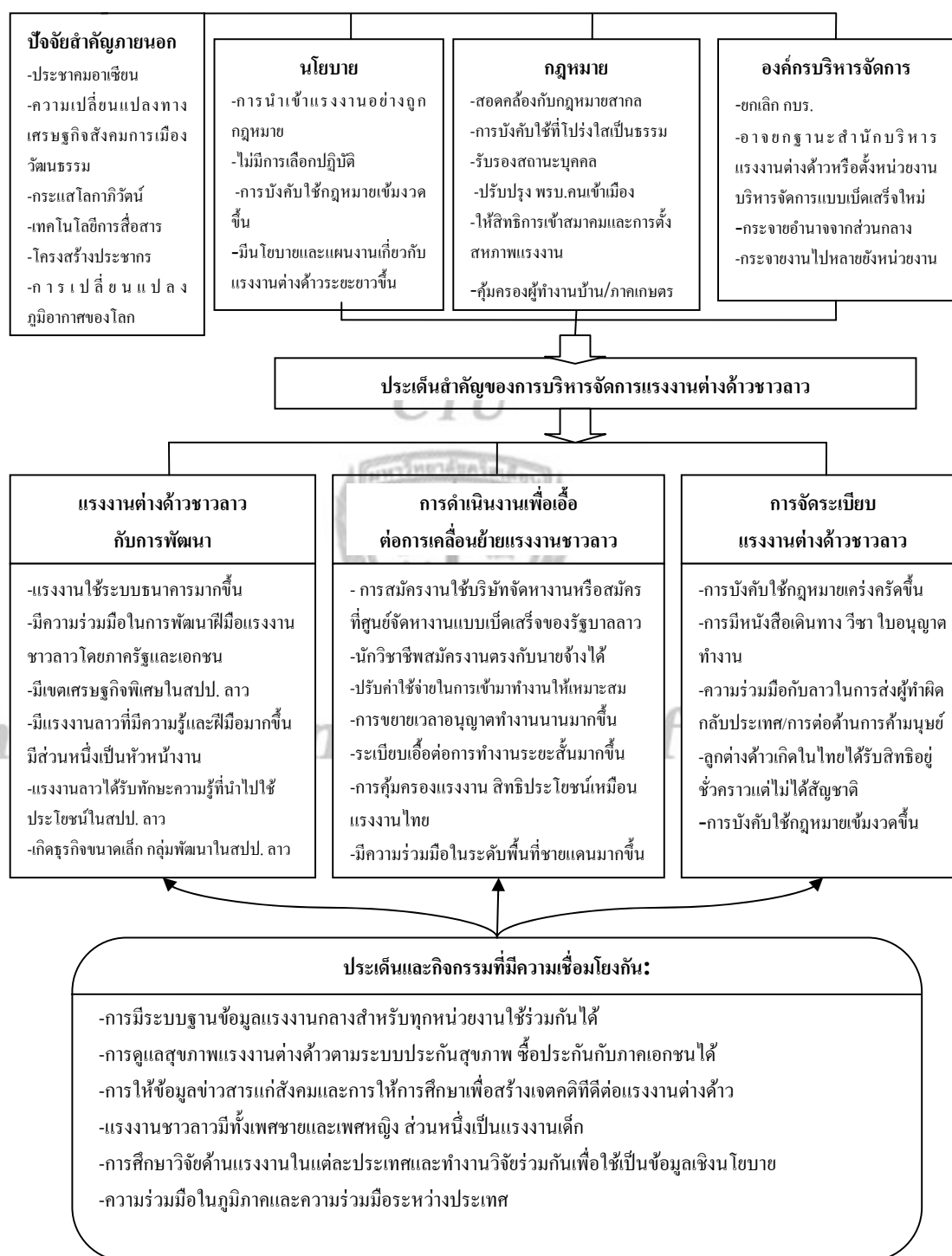
นอกจากที่กล่าวมา แม้จะเป็นการสร้างภาพอนาคตในแง่ดี ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลก็มีความเห็นว่าการที่ประเทศไทยและ สปป. ลาวมีชายแดนที่ติดต่อกันเป็นระยะยาวมาก ก็ยังทำให้มีแรงงานส่วนหนึ่งที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้แล้ว จะยังคงมีปัญหาลอดลวงแสวงหาประโยชน์อย่างมิชอบจากแรงงานต่างด้าวชาวลาว ปัญหาในเรื่องการค้ำมนุษย์ การใช้แรงงาน

เด็ก การขายบริการทางเพศ ปัญหาเรื่องโรคติดต่อ โรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง รวมทั้งการที่คนลาวเข้ามาในประเทศไทยเพื่อก่ออาชญากรรม การค้ายาเสพติดอยู่ต่อไป

ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 สามารถประมวลได้ตามภาพที่ 17



Christian University of Thailand



แผนภาพที่ 17 ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ.

4.3 ภาพอนาคตแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน

พ.ศ. 2563

ผลจากการศึกษา พบว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับภาพอนาคตในแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 คำตอบที่ได้รับมากที่สุดคือการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวจะไม่แตกต่างจากที่เป็นอยู่และไม่น่าจะไม่เลวร้ายไปกว่าที่เคยเกิดขึ้น

ตัวอย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 8 ชาวลาวซึ่งเป็นพนักงานของรัฐระดับสูงคาดการณ์ว่า “..... หากมองในแง่ร้ายข้าพเจ้าก็ยังเห็นว่าสภาพการโดยทั่วไปจะไม่เลวร้ายไปกว่าปี 2010 เพียงแต่ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจอาจจะต่ำกว่าเป้าที่ตั้งไว้ การบริหารจัดการแรงงานจะไม่แตกต่างจากที่เป็นอยู่ คนลาวส่วนใหญ่ก็ยังจะไม่ได้รับสถานภาพเป็นพนักงานอย่างถูกต้อง ทำให้ไม่ได้รับค่าจ้างอย่างที่ควรจะเป็น มีแต่เพียงส่วนน้อยที่สามารถส่งเงินกลับบ้านได้ คนหนุ่มสาวที่ไปทำงานแทบจะไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการไปทำงานในเมืองไทย การดำเนินการตามข้อตกลงกับประเทศไทยไม่มีความก้าวหน้า ทำให้คนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเดินทางไปแบบมีใบอนุญาตทำงาน และการพิสูจน์สัญชาติของผู้ที่ทำงานในประเทศไทยอยู่แล้วก็ไม่ก้าวหน้าอย่างที่ตกลงกันไว้.....” (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2553) และผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากองค์กรภาคเอกชนกล่าวว่า “.....ภาพอนาคตที่ร้ายที่สุดคือเป็นไปได้ในระบบเดิมอย่างที่เป็นอยู่ การเข้ามาทำงานตาม MOU มีปัญหา คนไม่สามารถเข้าถึง ดังนั้นแทนที่จะเข้ามาสู่ระบบก็จะเข้ามาทำงานแบบไม่ถูกกฎหมาย ท้ายที่สุดรัฐบาลก็ต้องเปิดพรมแดนให้เหมือนเดิม.....” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553) ในทำนองเดียวกัน ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากองค์กรภาคเอกชนให้ความเห็นเพียงสั้นๆ ว่า “.....ในแง่ร้าย ปัญหาการคอร์รัปชันและการมีเพียงนโยบายระยะสั้นเท่านั้นอาจจะคงมีต่อไปในอนาคต ยังมีปัญหาการคอร์รัปชันมากก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจมากตามไปด้วย การที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ ปัญหาการคอร์รัปชันและการใช้ระบบบรรณาภิบาลที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ด้วย รวมทั้งผลกระทบที่เกิดต่อประเทศลาว การบริหารจัดการแรงงานลาวในประเทศไทยจะเป็นอย่างไรจึงขึ้นกับผลของการพัฒนาประเทศในประเทศไทยและในลาวว่าจะเป็นอย่างไรร.....” (สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2553)

ผลการศึกษาด้านองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสามประการ ได้แก่ นโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และองค์การบริหารจัดการ รวมทั้งประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ได้แก่ แรงงานกับการพัฒนา การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และประเด็นอื่นๆ ตามรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 นโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จากการคาดการณ์ของผู้เชี่ยวชาญที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ ประเทศไทยจะยังคงยึดนโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานกับ สปป. ลาวอยู่ แต่ไม่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานมากนัก

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการให้ความเห็นว่า “.....การจัดการแรงงานต่างด้าวยังอยู่กับที่ ทุกอย่างแก้ไขไม่ได้ แล้วยัง MOU ที่พัก 3 ปี ถ้าไม่มีการแก้ไขตรงนี้ก็เหมือนไม่ได้ทำอะไร คนก็จะหลบลงใต้ดินไปเป็นแรงงานเถื่อนอีก วนเวียนอยู่อย่างนี้ ไม่ต้องไปไหน.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 จากองค์กรเอกชนกล่าวว่า “.....รัฐบาลไทยและรัฐบาลลาวไม่ได้ดำเนินการตามที่ได้ประกาศไว้ มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามข้อตกลงแบบทวิภาคีน้อยมาก ประชาชนลาวยังไม่มีสิทธิบัตร ต้องใช้เวลานาน โดยต้องเดินทางมาถึงนครหลวงเพื่อจะทำหนังสือเดินทาง หากต้องการให้ได้เร็วขึ้นก็ต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะ ในการสมัครงานผ่านบริษัทจัดหางาน อาจต้องใช้เวลานานนับปีกว่าจะได้ข่าวเกี่ยวกับงานในประเทศไทย สถานการณ์จะกลับไปเป็นเหมือนที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2551.....” (สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2552)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 9 ชาวลาวมีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า “.....เป็นไปได้ว่าความร่วมมือทางด้านแรงงานกับประเทศไทยไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร สภาพการของคนลาวในประเทศไทยยังคงเป็นแรงงานลักลอบเข้าเมืองและทำงานอย่างไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร มีปัญหาการเอารัดเอาเปรียบและการค้ามนุษย์ การจัดส่งแรงงานตามที่ตกลงกันยังเป็นไปอย่างล่าช้า มีค่าใช้จ่ายสูงทำให้แรงงานส่วนใหญ่เลือกที่จะเสี่ยงเดินทางไปทำงานโดยไม่ผ่านช่องทางของรัฐบาล.....” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

ผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการดำเนินงานตามนโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะไม่ได้ผลเหมือนที่กระทรวงแรงงานคาดหวังไว้ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 22 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสอธิบายว่า “.....สัดส่วนคนลาวที่อยู่ใต้ดินกับบนดินคงไม่เปลี่ยน มันอยู่อย่างนี้มานาน การเข้ามาตาม MOU ก็ไม่มีผลต่างจากการลักลอบเข้าเมืองตาม MOU เราก็ได้แค่ปีละสองหมื่นคน นี่รวมทั้งลาวและเขมรนะ และเขาต้องจ่ายคนละสองหมื่นบาทต่อหัว คนที่มากก็เป็นคนจนที่ต้องกู้เงินมา แม้นายจ้างจะออกให้ก่อนส่วนหนึ่งก็ตาม ระบบแรงงานข้ามชาติเป็นระบบที่แสวงหาผลประโยชน์สูงสุด มันมีอยู่ทุกประเทศ.....” (สัมภาษณ์, 3 มิถุนายน 2553) ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 23 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสได้กล่าวถึงภาพโดยรวมเมื่อมองอนาคตในแง่ร้ายว่า “.....ตอนนั้นแรงงานต่างด้าวยังหลั่งไหลเข้ามาอีกมาก เนื่องจากขาดการบริหารจัดการที่ดีก็จะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย หรือเป็น irregular ก็มีแนวโน้มว่าการ irregular เยอะขึ้น มีแนวโน้มว่าเป็นไปได้ด้วย คือเขาแค่ข้ามฝั่งมา ดันทุนต่ำ จริงๆ ไม่ต้องไปเสียตัง จดทะเบียน

3,900 บาท ยิ่งเขาเป็นแรงงานลาวโอกาสยิ่งน้อยมาก เพราะว่าคุณเนี่ยนมาก โดยเฉพาะลาวที่เข้ามาอย่าง ที่ผิดกฎหมาย เพ่นพ่านอยู่เต็มไปหมด มันก็จะทำให้คนเหล่านี้ถูกเอาเปรียบอีกมากด้วย.....” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2553)

จากที่กล่าวมา ในการสร้างภาพอนาคตในแง่ร้าย ผู้เชี่ยวชาญจากทุกกลุ่มเป็นว่าการ ดำเนินงานไม่มีความก้าวหน้าไปจากที่เป็นอยู่ใน พ.ศ. 2553 จำนวนแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานอย่าง ถูกกฎหมายมีจำนวนน้อย ไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับ สปป. ลาวอย่างจริงจังในการทำให้ การนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในการสร้างภาพอนาคตในแง่ร้าย ปัญหาที่ผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งเห็นว่าจะคงอยู่และ แก้ไขได้ยากคือการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 5 ซึ่งเป็นข้าราชการชาวไทยกล่าวว่า “.....มีปัญหากการทุจริตคอร์รัปชันมากภายในประเทศ จำนวนชาวลาว เข้ามาทำงานฝั่งไทยจะยังคงมีเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกับใน พ.ศ. 2552 ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงต้องมี ระบบการควบคุมป้องกันแก๊วชายแดนมากขึ้น มีงานจับกุมมากขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบการรับรู้ว่าการ จ้างแรงงานลาวผิดกฎหมาย มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการใช้แรงงานไทยหรือจ้างแรงงานที่เข้ามาอย่างถูก กฎหมายตามข้อตกลงระหว่างประเทศ มีการจับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาวเพื่อผลักดันและส่งกลับ ประเทศ.....” (สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2552)

โดยสรุป ผู้เชี่ยวชาญสร้างภาพอนาคตในแง่ร้ายว่าจะไม่มีความก้าวหน้าในการ ดำเนินการรับแรงงานเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายจะกลาย สภาพเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดโดยการจับกุม จับปรับและส่งกลับ ต่อแรงงานที่ไม่มีเอกสารการทำงานอย่างถูกต้องจะทำให้เกิดการเสียชีวิตของแรงงานต่างด้าว การละเมิด สิทธิมนุษยชนและเอาเปรียบแรงงาน เกิดปัญหาการทุจริต การที่มีแรงงานจำนวนมากที่ไม่มี เอกสารอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความยากลำบากและจะมีผู้ ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้

4.3.3 องค์กรบริหารจัดการ

ภาพอนาคตในแง่ร้ายที่เกี่ยวกับองค์กรบริหารจัดการพบว่าไม่มีความเปลี่ยนแปลงของ องค์กรบริหารแรงงานต่างด้าวจากปัจจุบัน ดังที่ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 23 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสกล่าวว่า “..... อันนี้น่ากลัวใจมากเพราะความจริงมันควรจะเปลี่ยนแต่มัน ไม่ค่อยเปลี่ยน หน่วยงานที่ดูแลแรงงานต่าง ด้าวมันเล็กมากเลย เมื่อก่อนเป็นกองแต่เดี๋ยวตั้งเป็นสำนัก แต่งานที่ทำมันล้นมือเวลาต้องดูแลแรงงาน เป็นล้าน.....” ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการให้ความเห็นว่าเหมือนกันว่าการยกสถานะสำนัก บริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมเป็นเรื่องที่ไม่น่าเกิดขึ้นได้ “.....เป็นกรม ก็ยัง เป็นไม่ได้.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

ในด้านการจัดองค์กรบริหารจัดการ ภาพอนาคตในแง่ร้ายใน สปป. ลาวคือการสามารถแยกกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงใหม่หรือจัดตั้งกรมใหม่ๆ เนื่องจากข้อจำกัดทางงบประมาณ โดยผู้เชี่ยวชาญรายที่ 9 ซึ่งเป็นพนักงานของรัฐชาวลาว กล่าวว่า “..... งบประมาณของทางรัฐบาลคงมีจำกัด การตั้งกระทรวงหรือกรมใหม่ๆ ก็เป็นไปได้ยาก.....” (สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2553)

4.3.4 แรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการพัฒนา

แรงงานในกลุ่มด้อยโอกาสจะได้รับผลกระทบในทางลบอย่างมากจากความเจริญ และการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศให้ความเห็นว่า “..... มีปัญหาแทรกซ้อนมากขึ้นด้วยเช่นในเรื่องการค้ามนุษย์ ความเจริญที่ไม่เท่าเทียมกัน ช่องว่างระหว่างในเมืองกับต่างจังหวัด การมีพื้นที่ยากจนเช่นภาคเหนือ ทำให้เกิดการไหลเข้าเมืองหางาน มีการถูกหลอก การถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น มีความจำเป็นในการต้องได้เงินทองมากขึ้น ผู้หญิงเข้ามาในภาคบริการมากขึ้นรวมทั้งผู้หญิงจากชนกลุ่มน้อย.....” ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 11 ชาวลาวกล่าวว่า มีเพียงครึ่งหนึ่งหรือเพียงสองในสามของแรงงานชาวลาวเท่านั้น ที่ได้ประโยชน์จากการไปขายแรงงานในประเทศไทย โดยกล่าวว่า “..... ข้าพเจ้าเห็นว่าแรงงานในวัยทำงาน (อายุ 25-40 ปี) เพียงประมาณ 50-70% เท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากการไปขายแรงงานในประเทศไทย มีส่วนหนึ่งที่กลับมาบ้านแบบสิ้นเนื้อประดาตัว.....” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

ในการสร้างภาพอนาคตแง่ร้าย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 จากองค์กรเอกชนกล่าวว่า “..... ธุรกิจบริการทางเพศก็จะขยายตัวอย่างมากและกระจายอยู่ทั่วไป ไม่กระจุกตัวเฉพาะบริเวณชายแดนเหมือนเดิม ปัญหา HIV/AIDs และโรคติดต่ออื่นๆ จะมีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการที่คนลาวในประเทศไม่ยอมรับแรงงานที่มาทำงานในประเทศไทย คนกลุ่มนี้บางส่วนไม่เคารพวัฒนธรรมลาว การแต่งตัวไม่เหมาะสม การใช้ภาษาไทยแทนภาษาลาว การส่งเสียงดังหรือทำพฤติกรรมรบกวนสังคมอื่นๆ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดความไม่พอใจในประชาชนลาว.....” (สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2552)

ในการคาดการณ์อนาคตในแง่ร้าย จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแรงงานลาวจะไม่ได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถจากการที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ในทางตรงกันข้ามการรับวัฒนธรรมสมัยใหม่จากประเทศไทยเป็นผลทางลบต่อวัฒนธรรมลาวและทำให้เกิดปัญหาโรคติดต่อรวมทั้งปัญหาโรครุมิคุ้มกันบกพร่องด้วย

4.3.5 การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

การไม่มีความก้าวหน้าในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานทำให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องไม่มีการดำเนินการตามหลักการที่ได้ตกลงกันไว้ เกิดปัญหาในการนำเข้าแรงงาน การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติไม่มีความก้าวหน้าตามที่ได้ตกลงกันไว้กับ สปป. ลาว

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 24 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสกล่าวถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานมายังประเทศไทยว่าจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นว่า “.....เมื่อมองอนาคตในแง่ร้ายที่ผมไม่ปรารถนาจะเกิดขึ้น ใน พ.ศ. 2563 ข้อตกลงของประชาคมอาเซียนว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี จะมีผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชาชนมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จะเกิดปัญหาของการอยู่เกินเวลาที่ได้รับวีซ่า แรงงานกลุ่มหนึ่งจะไม่เข้าอยู่ในระบบทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ได้ ปัญหาการค้ำมนุษย์จะทวีความรุนแรงมากขึ้นจะมีการแต่งงานข้ามชาติมากขึ้น จะมีเด็กที่เกิดจากการแต่งงานข้ามชาติมากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้มองจากมุมมองในแง่ลบก็ยังคงไม่เห็นภาพอนาคตที่เลวร้ายมากนัก แรงงานชาวลาวก็ยังคงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทยและเป็นกลุ่มที่มีคุณภาพการต่อประเทศไทย.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

4.3.6 การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาว

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวไม่ได้ผลทำให้แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสถานภาพเป็นพนักงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายไทย ทำให้ไม่ได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ที่เป็นธรรม บริษัทจัดหางานจะเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูงและขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ จะเป็นไปอย่างล่าช้าใช้เวลานานมาก

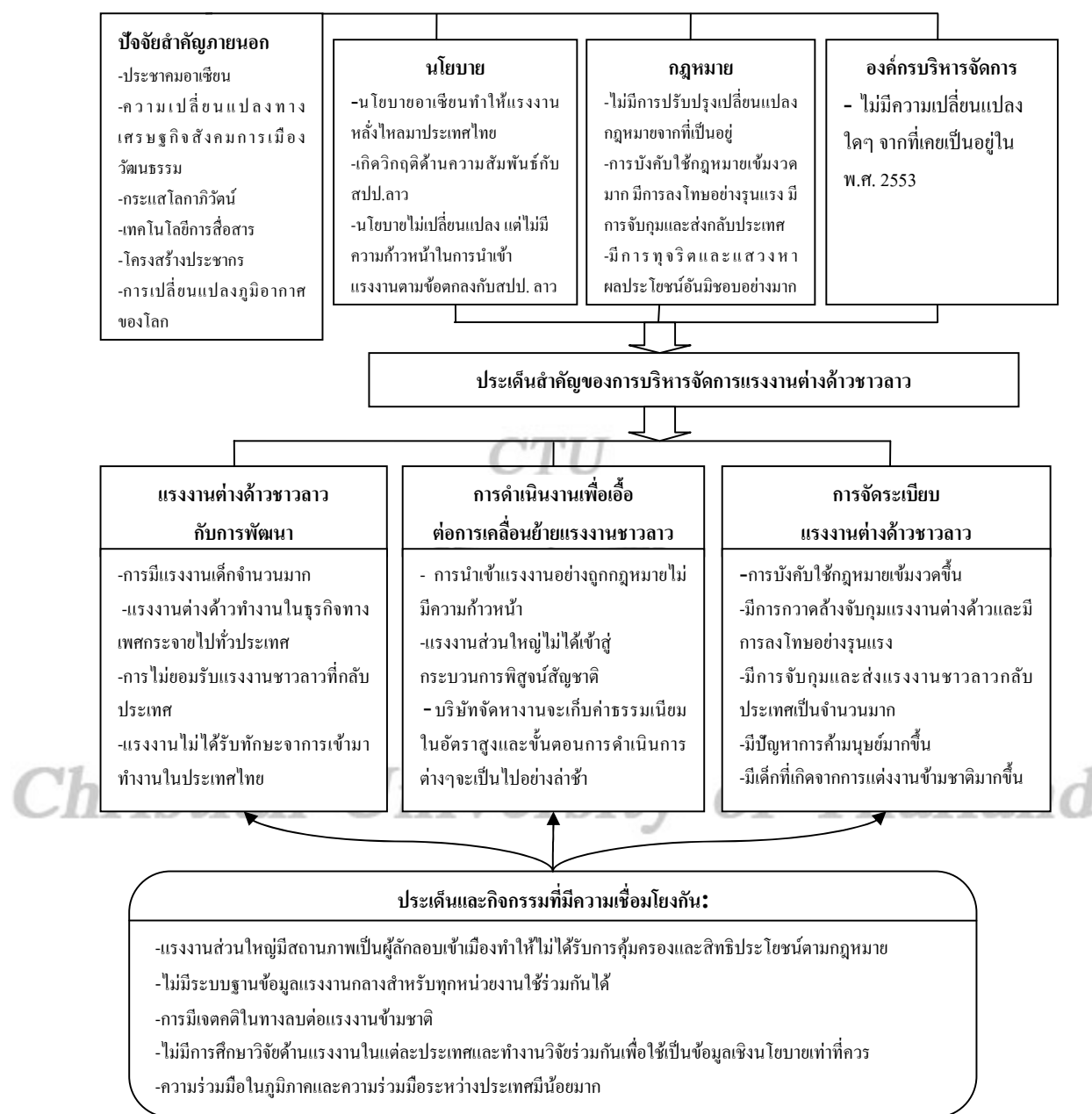
ผู้เชี่ยวชาญจำนวนหนึ่งกล่าวถึงทัศนคติในทางลบที่คนไทยมีต่อแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ตัวอย่างเช่น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 16 จากองค์กรเอกชนกล่าวว่า “.....การที่สื่อเสนอข่าวด้านเดียวทำให้เกิดภาพออกมาว่าประเทศไทยถูกคนต่างด้าวยึดครอง ชาวไทยส่วนหนึ่งมีทัศนคติว่าชาวลาวคือยอกว่าคนไทย ชาวเขมรคือศัตรูของเรา คนจากพม่าคือคนที่มารบกับเรา ซึ่งถ้าหากไม่มีทัศนคติอย่างนี้เราจะสามารถอยู่อย่างมีความสุขกับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้.....” (สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2552)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 21 จากองค์กรเอกชนชาวไทยมีความเห็นว่าอาจจะเกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับ สปป. ลาว เหมือนที่เคยมีการสู้รบกันในอดีต โดยให้ความเห็นว่า “.....ภาพอนาคตในแง่ร้ายที่ผมไม่ต้องการให้เกิดขึ้นคือการที่ประเทศไทยประกาศภาวะฉุกเฉินกับแรงงานชาวลาว มีการตรวจค้น การกวาดล้างและการประหารชีวิตชาวลาวที่ถูกจับกุม ความสัมพันธ์ไทย-ลาวจะอยู่ในภาวะตึงเครียด ในทำนองเดียวกันประเทศลาวก็จะทำอย่างเดียวกันกับคนไทย.....” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

ความเห็นเรื่องที่จะเกิดการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสอดคล้องกับเอกสารเผยแพร่ของ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ., แถลงการณ์, วันจันทร์ที่ 21 มิถุนายน 2553) กล่าวถึงมาตรการการจับกุมและส่งกลับโดยดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดนับตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553 โดยให้ความเห็นว่า การจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองว่าเป็นการคุกคามแรงงานข้ามชาติ โดยการกวาดล้างและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดยใน พ.ศ.

2553 มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 23 คนที่ต้องเสียชีวิตจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 125/2553 ตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน โดยให้ดำเนินการอย่างเคร่งครัดในการป้องกัน สกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ รวมทั้งดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ไม่เข้าระบบการพิสูจน์สัญชาติซึ่งลักลอบทำงาน รวมทั้งผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และนายจ้าง ทั้งนี้ มสพ. รายงานว่า “.....ได้ประมาณการเห็นว่าแรงงานข้ามชาติกว่าหนึ่งล้านคนไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติและมีแรงงานข้ามชาติกว่า คนที่ไม่ได้ไปต่อใบอนุญาตทำงานและยื่นแบบแสดงความจำนงของพิสูจน์สัญชาติตามกำหนดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ทำให้กลายเป็นแรงงานที่มีสถานะภาพผิดกฎหมาย.....” ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวจำนวนประมาณหนึ่งล้านคนที่มีสถานะภาพผิดกฎหมายและนโยบายการจับกุมและส่งกลับประเทศอย่างเคร่งครัดก็อาจเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขในระยะเวลาอันสั้นและจะเห็นความเป็นไปได้ว่าปัญหานี้อาจจะยังคงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานจากลาวใน พ.ศ. 2563

จากที่ได้กล่าวมา ภาพอนาคตในแง่ร้ายของการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวได้แก่การที่ประเทศไทยมีปัญหาความสัมพันธ์กับ สปป. ลาวอย่างรุนแรง การไม่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามที่ได้ตกลงกันทำให้แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ยังไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการจับกุม ส่งกลับหรือแม้กระทั่งต้องประกาศภาวะฉุกเฉินกับ สปป. ลาว แรงงานไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนา บริษัทจัดงานจะเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูงและขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ จะเป็นไปอย่างล่าช้า มีเด็กที่เกิดจากการแต่งงานข้ามชาติมากขึ้น โครงสร้างองค์การบริหารจัดการไม่มีการปรับเปลี่ยนระบบฐานข้อมูลและงานด้านการศึกษาวิจัยไม่ได้รับการพัฒนา ตามแผนภาพที่ 19



แผนภาพที่ 18 ภาพอนาคตร้ายของการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

4.4 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 จะมีทิศทางไปในทางเดียวกับภาพอนาคตในแง่ดีและไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจากที่เป็นอยู่ใน พ.ศ. 2553 มากนัก ตัวอย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....เมื่อมองภาพอนาคตในแง่ที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดที่น่าจะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2563 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันมากนัก แต่จะมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและพัฒนาการดำเนินงาน จะมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและพัฒนาการดำเนินงาน โดยจะมีการปรับเปลี่ยนอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำ” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 ก็มีความเห็นทำนองเดียวกัน โดยกล่าวว่า “ภาพอนาคตในอีกสิบปีข้างหน้าของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดน่าจะไม่ได้แตกต่างจากภาพในปัจจุบันมาก.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ประกอบด้วยแนวโน้มในอนาคต นโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดองค์กรบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการกับการพัฒนา การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และประเด็นอื่นๆ ที่มีความเชื่อมโยงกัน (Cross-cutting issues) ตามรายละเอียดต่อไปนี้

4.4.1 แนวโน้มในอนาคต

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแท้จริงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศสมาชิกเป็นไปอย่างเสรีนั้น จะต้องใช้เวลาอย่างน้อยยี่สิบถึงสามสิบปี หรืออาจต้องใช้เวลานานถึงห้าสิบปีในการก้าวไปถึงจุดของการรวมตัวกันเหมือนในสหภาพยุโรป ระยะเวลาสิบปีเป็นช่วงเวลาสั้น จึงจะยังมีความเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่จะมีผลกระทบสำคัญที่สุดต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป และการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะยังไม่เกิดขึ้นภายใน พ.ศ. 2563 สำหรับประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยจะยังคงขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำและจำเป็นต้องพึ่งพิงแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งจาก สปป. ลาว

ในเรื่องที่กล่าวมาผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวว่า “.....ภาพอนาคตในแง่ดีที่ข้าพเจ้าปรารถนาอยากให้เกิดขึ้นที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น น่าจะยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ใน พ.ศ. 2563 อาจจะต้องใช้เวลานานกว่านี้จึงจะสามารถเป็นไปได้ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งความพร้อมของ

ประเทศไทยในการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ การยอมรับมาตรฐานของประเทศเพื่อนบ้านเป็นต้น ดังนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาจทำได้เฉพาะแรงงานที่เข้ามาทำงานในระดับทักษะวิชาชีพซึ่งจะยังมี ปริมาณไม่มากนัก ส่วนแรงงานระดับล่างที่เข้ามาเป็นกรรมกรจะยังไม่มีเปิดเสรี แต่จะยังเป็นไปตาม MOU โดยปริมาณแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอาจจะมีจำนวนน้อยลง เนื่องจาก สปป. ลาวมีการพัฒนาประเทศมากขึ้นจึงมีความต้องการแรงงานในประเทศสูง ประเทศไทยอาจต้องใช้ แรงงานชาวพม่าซึ่งมีจำนวนมากกว่า.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการกล่าวถึงบทบาทอาเซียนว่ามีความสำคัญต่อความ เป็นไปในกลุ่มประเทศสมาชิก แต่การดำเนินงานจะค่อยเป็นค่อยไปทำให้แต่ละประเทศยังคงต้องมีข้อ สงวนในการดำเนินการโดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ “.....เป็นปัจจัยสำคัญเลยว่าใน อนาคตอาเซียนเปิดการค้าเสรีเต็มรูปแบบ คนสามารถเดินทางเหมือนทางยุโรปอย่างอิเอยูเอ ในเรื่อง เงื่อนไขการเงินมันจะผ่อนคลายยิ่งขึ้น ต้องปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ ยอมรับโลกปัจจุบันว่ามีการ ผลักดันด้านการค้าเสรี แต่เรื่องความมั่นคง ผลประโยชน์ของชาติโดยตรงเราก็ต้องยึดไว้ สมมุติว่าทาง ยุโรปเขาเปิดเต็มที่อย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน อาเซียนคิดว่าหลายประเทศอาจจะยังไม่พร้อมภายในสิบปีนี้ แสดงว่าข้อสงวนอาจจะยังมีอยู่ ผมคิดว่าภาวะแวดล้อมระหว่างยุโรปกับอาเซียนมันแตกต่างกัน.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

นักวิจัยอาวุโสซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลรายที่ 23 กล่าวถึงภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศจะไม่ลดลง โดยกล่าวว่า “เราจะยังมี แรงงานต่างด้าวอยู่ต่อไปและจำนวนก็ไม่ลดลงสภาพตอนนี้คือยังมีแรงงานต่างด้าวต่อไปแล้วก็จะไม่ ลดลงนะ ไม่ลดลง” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2553) นักวิจัยอาวุโสอีกท่านหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลรายที่ 24 กล่าวถึงแรงงานต่างด้าวจาก สปป. ลาวว่าจะลดน้อยลง โดยกล่าวว่า “.....จำนวนแรงงานชาวลาวที่มา ทำงานในประเทศไทย พ.ศ. 2563 น่าจะมีจำนวนน้อยลงเนื่องจากมีการลงทุนและการจ้างงานมากขึ้นใน ประเทศลาว สภาพความเป็นอยู่ในลาวและระบบโครงสร้างพื้นฐานจะดีขึ้น นอกจากนี้แล้วความ แตกต่างของระดับค่าจ้างและรายได้ในสองประเทศจะลดน้อยลง ระดับการพัฒนาในประเทศไทยที่ สูงขึ้นทำให้มีการใช้เทคโนโลยีและใช้เครื่องจักรมากขึ้นทำให้พึ่งพิงแรงงานชาวลาวในการผลิตในภาค การเกษตรน้อยลงด้วย.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

ใน พ.ศ. 2563 สปป. ลาวจะเปิดประเทศมากขึ้น จะมีการพัฒนาระบบโครงสร้าง พื้นฐานต่างๆ จะมีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้นและมีผลทำให้เกิดการจ้างงานในประเทศมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงใน สปป. ลาวซึ่งมีการปกครองแบบสังคมนิยมและมีพรรคการเมืองเดียวปกครองจะ เป็นไปอย่างช้าๆ ระบบราชการลาวจะไม่เปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันมากนัก สปป. ลาวจะยังไม่มี ความสามารถในการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้ ระดับความยากจนจะลดน้อยลงและประชาชนลาว มีรายได้สูงขึ้น แม้ว่ากลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นพนักงานของรัฐชาวลาวทั้งหมด มีความเห็นว่า สปป. ลาวจะ

หลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 8 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงชาวลาวกล่าวถึงภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดว่า “.....ประเทศลาวน่าจะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้นในประเทศ ทำให้แรงงานที่จะไปทำงานในประเทศไทยมีน้อยลง ความร่วมมือในการบริหารจัดการแรงงานกับประเทศไทยน่าจะเป็นไปได้ด้วยดี โอกาสที่จะเกิดภาพอนาคตในแง่ร้ายมีน้อยมาก.....” (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2553)

เนื่องจากนโยบายการเปิดประเทศ จะมีการส่งแรงงานชาวลาวไปทำงานประเทศอื่นโดยการทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลด้วย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 17 ซึ่งทำงานในประเทศลาวระบุว่า “.....ได้พูดคุยกับทางเจ้าหน้าที่สถานทูตเกาหลี เรามีโครงการความร่วมมือกับทางรัฐบาลลาว ต่อไปการนำเข้าแรงงานลาวไปเกาหลีก็จะเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาล อันนี้ก็จะเป็นการยกระดับฝีมือแรงงานลาวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลอีกอย่างหนึ่งด้วย.....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 ซึ่งเป็นข้าราชการมีความเห็นว่า “.....เวลาสิบปีเป็นเวลาที่ไม่นานจะไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมาก จึงไม่น่าจะมีการสร้างงานมากในประเทศลาว คนหนุ่มสาวชาวลาวยังอยากมาท่องเที่ยวและมาทำงานในเมืองไทยและจะกลับบ้านไปตั้งหลักตั้งฐานในลาว จำนวนคนลาวที่อยู่ในประเทศไทยไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน ในด้านระบบการปกครอง ลาวจะยังเป็นคอมมิวนิสต์เหมือนเดิม ทำให้ไม่ค่อยมีการพัฒนา ลาวจะยังไม่เปิดรับวัฒนธรรมต่างชาติ ยังอยากเป็นแบบลาวๆ อย่างไรก็ตาม จะเกิดเส้นทาง *East-West corridor* การคมนาคมกับประเทศไทยจะสะดวกและจะช่วยกระจายสินค้าไปจากไทย และลาวจะผลิตสินค้าได้มากขึ้นบ้างแต่ก็ไม่มากนัก.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553)

จากที่กล่าวมา วิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญได้ว่าภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวใน พ.ศ. 2563 จะไม่เปลี่ยนแปลงไปมากและจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับภาพอนาคตแจ้งดี การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังไม่เกิดขึ้น สปป. ลาวจะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงกว่าประเทศไทยและต้องการแรงงานในประเทศมากขึ้น ประเทศไทยจะยังคงขาดแคลนแรงงานระดับล่างและต้องนำเข้าแรงงานจาก สปป. ลาวต่อไป

4.4.2 นโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความเห็นว่าประเทศไทยจะยึดนโยบายการนำเข้าแรงงานชาวลาวอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานกับ สปป. ลาวต่อไป โดยขั้นตอนการติดต่อและการอนุมัติจะสะดวกขึ้น ผู้สมัครไม่ต้องเสียเวลารอคอยนานเหมือนในอดีต อาจมีการปรับค่าธรรมเนียมการขออนุญาตเพื่อมาทำงานในประเทศไทยลงหรือเพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสม และคาดหวังว่าผลจากการปรับปรุงการดำเนินงาน รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจโดยการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่แรงงานตามกฎหมายไทย จะมีผลทำให้สัดส่วนของแรงงานชาวลาวที่ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 กล่าวว่า “.....ประเทศไทยมีนโยบายที่ชัดเจนในการ

ให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประเทศไทยจะกำหนดว่าต้องการแรงงานประเภทใดบ้างและต้องการเป็นจำนวนเท่าใด.....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 4 ซึ่งเป็นข้าราชการให้ความเห็นว่าระยะเวลาการดำเนินการในการอนุมัติให้แรงงานชาวลาวเข้ามาทำงานจะสั้นลง โดยกล่าวว่าได้มีความพยายามในการปรับปรุงในเรื่องนี้ตลอดมาอยู่แล้ว กล่าวคือ “.....ในกรณีที่มีแรงงานลาวพร้อมที่จะมาทำงานตามความต้องการของนายจ้างคนไทย อาจใช้เวลานานเพียงหนึ่งหรือสองเดือนเท่านั้น.....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 17 ซึ่งทำงานในองค์กรด้านการพัฒนาใน สปป. ลาวมีความเห็นเช่นเดียวกับผู้เชี่ยวชาญอีกหลายคนว่าประเทศไทยจะยังคงใช้นโยบายเชิงรับและใช้มาตรการรัฐมนตรีในการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติโดยไม่เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นอยู่เมื่อสิบปีก่อน กล่าวคือ “.....นโยบายของรัฐบาลจะยังคงเป็นนโยบายในเชิงรับ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในประเทศมาเลเซียซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ในความเห็นของผม ผมคิดว่ารัฐบาลจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการก็ต่อเมื่อมีความกดดัน ผมยังไม่เห็นว่ามีปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไทยเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อให้การขึ้นทะเบียนอย่างจริงจังเกิดขึ้น ดังนั้นการดำเนินงานจึงจะเป็นไปเหมือนเดิมและไม่ค่อยมีทิศทางที่ชัดเจน จะมีการปรับปรุงในเรื่องเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ รัฐบาลไทยได้ยอมรับถึงความจำเป็นที่ต้องจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานในหลายสาขาในขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดทิศทางในอนาคตที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ภาคราชการจึงยังคงพอใจกับวิธีการปฏิบัติที่ใช้มาตรการรัฐมนตรี.....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

นอกจากที่กล่าวมา รัฐบาลไทยได้ประกาศนโยบายใน พ.ศ. 2553 อีกว่าจะไม่ขยายการผ่อนผันเวลาให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการมารายงานตัวเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติอีก ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งเห็นว่าทางราชการได้มีการขยายเวลาการผ่อนผันหลายครั้งแล้ว จึงสมควรที่จะยึดมั่นตามคำประกาศเพื่อสร้างความเชื่อถือแก่แรงงานและนายจ้างว่าประเทศไทยยึดมั่นอย่างจริงจังตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้แล้ว นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการจำนวนมาก แต่นโยบายนี้ก็อาจเปลี่ยนไปในอนาคตเนื่องจากการตัดสินใจทางการเมืองก็อาจเป็นไปได้ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 15 จากหน่วยงานภาคเอกชนให้ความเห็นว่า “.....พวกนักการเมืองไทยต้องอิงกับพวกนักธุรกิจ นักธุรกิจจะต้องบีบให้ผ่อนผันอีก เราไม่มีนโยบายที่นิ่ง ว่าไปตามสถานการณ์.....” (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการแสดงความเห็นในเรื่องการผ่อนผันการอนุญาตทำงานแก่แรงงานกลุ่มที่ลักลอบเข้ามาทำงานว่าน่าจะดำเนินการในการพิสูจน์สัญชาติแล้วเสร็จก่อน พ.ศ. 2563 และไม่มีกรขยายเวลาการผ่อนผันอีก โดยได้กล่าวว่า “.....ในหลักการเราจะไม่ขยาย (การผ่อนผันเวลาให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการมารายงานตัวเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ) เราจะวางเป้าหมายไว้เลยอย่างเช่นถ้าต่อไป คือสองปีเท่านั้น ถ้าจดทะเบียนแล้วไม่มาพิสูจน์ จะ

ส่งกลับภายในสองปีนี้ ตรงนี้ก็หลักเดียวกัน แต่ในด้านข้อเท็จจริงอาจจะปรับได้เป็นห้าปีอย่างที่ผมว่า แต่ตรงนี้จะไม่มียึดเยื้อก็ต้องเสร็จโดยเร็ว มีเป้าหมายที่ชัดเจนในระหว่างห้าปี.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า “.....ประเทศไทยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมาแล้วหลายปี ในอนาคตทิศทางการจัดการแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของเราจะชัดเจน เป็นนโยบายที่ยาวขึ้น ไม่ใช่แบบปีต่อปี..... (สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2553)

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยตรงทั้งหมดมีความเห็นว่าใน พ.ศ. 2563 แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ทำงานอย่างถูกกฎหมายนั้น ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มอื่นกลับมีความเห็นว่าจะมีแรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งเท่านั้นที่จะเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามช่องทางที่รัฐกำหนดไว้ ชาวลาวจำนวนมากจะยังคงเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการและไม่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่สูงเสียเวลาและมีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการมีความเห็นว่าผลของนโยบายการจ้างงานตามกฎหมายจะได้ผลดีสูงกว่าความเห็นของผู้เชี่ยวชาญกลุ่มอื่น ตัวอย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 กล่าวว่า “.....ในอีกสิบปีข้างหน้า (2563) ประเทศไทยจะสามารถควบคุมการเข้าเมืองให้ดีขึ้น แม้ว่าจะยังคงมีแรงงานส่วนหนึ่งที่เหลือร้อยละสิบที่จะอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายอยู่ก็ตาม.....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553) และผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 กำหนดเป้าหมายต่ำลงว่า “.....จำนวนคนที่ขึ้นทะเบียนอาจมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 70—80 ของแรงงานลาวทั้งหมด ในด้านค่าใช้จ่ายการสมัครมาทำงานจะใกล้เคียงกับปี 2010” นั้น (สัมภาษณ์, วันที่ 20 เมษายน 2553) ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 15 จากหน่วยงานภาคเอกชนมีความเห็นในทางตรงกันข้ามกันว่า “ใน พ.ศ. 2563 แรงงานเถื่อนก็จะมากกว่า นายจ้างสบายกว่า จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่ต้องเสี่ยงจ่ายเงินล่วงหน้า ไม่ต้องกลัวถูกจ้างหนี หนีก็หาใหม่ พวกที่เขามาตามกฎหมายก็จะกลายเป็นพวกใต้ดินถ้าหมดอายุการจ้างงานนายจ้างก็อาจจ้างต่อเลย เป็นวัฏจักรอยู่อย่างนี้ พวกที่เข้ามาตาม MOU (Memorandum of understanding) ก็มีส่วนหนึ่ง ก็กิจการใหญ่ๆ ก็ต้องการคนงานคนเดิมต่อ แอบจ้างสบายกว่า.....” (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2553)

จากข้อมูลที่กล่าวมา โดยสรุปใน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยจะยังคงยึดนโยบายการจ้างงานชาวลาวอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานกับ สปป. ลาวต่อไป เนื่องจากการนำเข้าแรงงานตามข้อตกลงกับ สปป. ลาวมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า และยังไม่มีความชัดเจนว่าจะมีการพยายามอย่างจริงจังเพื่อลดค่าใช้จ่ายซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับบริษัทจัดหางานลาวลง จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีแรงงานชาวลาวเป็นจำนวนไม่มากนักที่จะเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย นอกจากนี้การที่มีแรงงานชาวลาวอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีเอกสารการขึ้น

ทะเบียนกับทางราชการและไม่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่กำลังดำเนินการอยู่ ทำให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินการกับผู้ทำผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด การที่แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ไม่มีสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประเทศไทยจะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร รวมทั้งอาจต้องกำหนดมาตรการใหม่ที่จะดำเนินการกับแรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการใหม่ในอนาคตต่อไป

4.4.3 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในด้านกฎหมายและระเบียบ ใน พ.ศ. 2563 โดยทั่วไปกฎหมายและระเบียบจะไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศอยู่แล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่น่าจะเป็นไปได้คือการขยายการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้คุ้มครองแรงงานที่ทำงานบ้านและผู้ทำงานในภาคการเกษตรด้วย จะมีการปรับบัญชีอาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ใหม่ตามความเหมาะสม ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานจะเอื้อต่อการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้น

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 23 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสมีความเชื่อมั่นว่าแรงงานที่ทำงานบ้านจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยยืนยันว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปได้มากที่สุดเนื่องจากได้มีการดำเนินการร่างเป็นกฎกระทรวงแล้ว โดยในการสัมภาษณ์ในเรื่องนี้ว่าน่าจะมีการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบ้าน โดยกล่าวว่า “.....ควรจะแล้วนะ เป็น *Most probable* เพราะมีการจะขยับมาเป็นร่างกฎกระทรวงเสนอ กฤษฎีกา.....” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2553) นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 24 ซึ่งเป็นนักวิจัยอาวุโสแสดงความคิดเห็นว่า “.....ในด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงกฎหมายเป็นกระบวนการที่ใช้เวลามาก ในเวลาสิบปีข้างหน้าแรงงานในกลุ่มแม่บ้านและในภาคการเกษตรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงกฎหมายจะมีน้อยมาก เนื่องจากประเทศไทยได้แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการจ้างงาน พ.ศ. 2551 โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานแรงงานในการจับกุมแรงงานผิดกฎหมาย และได้แก้ไขพระราชบัญญัติการจ้างงาน พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับกฎหมายนานาชาติ.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

นอกจากนี้แล้ว จะมีการปรับแก้ระยะเวลาการจ้างงานให้ยาวขึ้นจากเดิมที่กำหนดว่าแรงงานชาวลาวสามารถเข้ามาทำงานได้คราวละสองปีและต่อเวลาได้หนึ่งครั้ง เนื่องจากนายจ้างต้องการจ้างลูกจ้างชาวลาวคนเดิมอย่างต่อเนื่องให้นานขึ้น และจะมีการปรับให้ระยะเวลาในการหยุดพักก่อนกลับมาทำงานใหม่ในประเทศไทยซึ่งกำหนดไว้ว่าต้องพักนานสามปีให้ลดสั้นลง ผู้เชี่ยวชาญอันดับ 1 กล่าวว่า “.....เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการทำงานในกรณีที่แรงงานซึ่งทำงานครบกำหนดสี่ปี ไม่จำเป็นต้องกลับไปอยู่ในลาวเป็นเวลาอย่างน้อยสามปี แต่อาจจะมีเวลาช่วงพักนานเพียงหนึ่งเดือนเนื่องจากนายจ้างต้องการจ้างงานลูกจ้างคนเดิมของตนต่อไป.....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยจะมีชื่อในทะเบียนราษฎรทำให้ได้รับสถานะบุคคล ผู้ที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านจะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ลูกของชาวลาวที่เกิดในประเทศไทยจะถูกระบุว่ามีสัญชาติลาวในทะเบียนราษฎร หากจะให้รัฐบาลลาวยอมรับว่าบุคคลนั้นมีสัญชาติลาวจริงจะต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

การส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศจะเป็นการดำเนินการ โดยความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยจะส่งตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลลาวเพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดเดินทางกลับถึงภูมิลำเนาของตนอย่างแท้จริง โดยไม่แอบกลับไปทำงานกับนายจ้างคนเดิมหรือกลับมาทำงานในประเทศไทยอีก จะไม่มีการนำผู้กระทำความผิดกฎหมายไปปล่อยที่บริเวณชายแดน ระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกันได้จะทำให้สามารถตรวจสอบประวัติผู้กระทำความผิดและควบคุมไม่ให้เดินทางกลับมายังประเทศไทยอีก

ผู้เชี่ยวชาญชาวลาวคาดหวังว่าการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยจะเป็นไปอย่างเข้มงวดขึ้น ทำให้ชาวลาวเกิดความตระหนักว่าจะได้รับการคุ้มครองสิทธิดีกว่าหากเข้ามาทำงานตามช่องทางของกฎหมายและจะถูกส่งตัวกลับประเทศหากลักลอบเข้ามาทำงานหรือทำผิดกฎหมายไทยในทางกลับกัน ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 24 มีเห็นว่าการทุจริตจะยังคงเป็นปัญหาอยู่ต่อไป “...การดำเนินการส่งผู้ทำผิดกลับประเทศจะยังคงไม่มีประสิทธิภาพ จะยังคงมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ตรงไปตรงมาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนหนึ่งซึ่งจะทำให้เกิดการเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ...” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553) นอกจากนี้แล้ว ผู้เชี่ยวชาญท่านนี้ยังกล่าวอีกว่าการดำเนินการส่งผู้ทำผิดกลับประเทศจะยังคงไม่มีประสิทธิภาพ “...จะยังคงมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ตรงไปตรงมาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนหนึ่งซึ่งจะทำให้เกิดการเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ ยังจะคงมีปัญหของการออกคำสั่งและระเบียบปฏิบัติไปถึงผู้ปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งจะยังคงล่าช้าและเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งจะยังไม่มีประสิทธิภาพ...” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้น ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดคือจะมีการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและระเบียบต่างๆ อย่างจำกัด และจะมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการแก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาคมากขึ้น รวมทั้งจะมีการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบ้านและแรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นโยบายการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างเคร่งครัดมากขึ้นจะทำให้มีปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน การทุจริตและแสวงหาประโยชน์อย่างมิชอบจากแรงงานต่างด้าวมากขึ้นด้วย

4.4.4 องค์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ในด้านองค์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์มีความเห็นที่หลากหลายกันเป็นอย่างมาก ประเด็นหลักประกอบด้วยสามเรื่องได้แก่คณะกรรมการบริหาร

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหรือที่เรียกว่า (กบร.) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว การกระจายอำนาจและการจัดองค์กรบริหารจัดการแรงงานใน สปป. ลาว

ในประเด็นที่เกี่ยวกับ กบร. ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวมีความเห็นสอดคล้องกัน โดยคาดการณ์ว่าจะมีความปรับเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการระดับชาติที่ดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเกี่ยวกับ กบร. ว่า “.....อาจจะถูกยุบเพราะเน้นไปที่แรงงานหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากอีก 10 ปีข้างหน้าจะหันไปใช้แรงงาน MOU กัน ก็ต้องปรับแก้ระเบียบคือหันมาดูแลแรงงาน MOU แทน จะไม่เน้นที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองนะครับ.....หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในปัจจุบันอาจจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทมาดูแลและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น.....” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553) และผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการคาดการณ์ภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดในการทำงานเดียวกันว่า “....ห้าปี (2558) จะมีองค์กรที่เป็นเอกภาพมากขึ้นแทน กบร. เป็นองค์กรที่สามารถบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีเอกภาพและมีอำนาจชัดเจน เป็นที่ยอมรับ โดยองค์กรนี้ครอบคลุมทุกมิติ องค์กรเป็นรูปคณะกรรมการไม่ใช่หน่วยงาน จะยกระดับขึ้นมาคืออาจมีนายกเป็นประธาน.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

ในประเด็นที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้เชี่ยวชาญส่วนน้อยมีความเห็นว่าควรมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยรับผิดชอบทั้งในเรื่องการเข้าเมือง การอนุญาตทำงาน การตรวจสอบแรงงานและสถานประกอบการ การปราบปรามจับกุมและการดูแลสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 ให้ความเห็นว่า “....ในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบทำให้การทำงานแบบแยกส่วน ยังไม่เป็นเอกภาพ ในเรื่องนี้สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอแนวคิดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงานดูแลคนต่างด้าวอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดนี้จะจริงได้หรือไม่ย่อมขึ้นกับผู้นำทางการเมืองในอนาคตด้วย....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 7 ซึ่งเป็นข้าราชการคาดการณ์แตกต่างจากที่กล่าวมาข้างต้น โดยเห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจะมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่ใช่งานของกระทรวงแรงงาน แต่เพียงกระทรวงเดียว และแต่ละหน่วยงานจะมีภารกิจที่แตกต่างกันไป โดยให้ภาพอนาคตว่า “...ในห้าปีจะให้ กอ. รมน. เป็นกลไกหลัก ซึ่งเขาดูปัญหาความมั่นคงแล้วบูรณาการด้วย กอ รมน. คือมีพลเมืองตำรวจ ทหารร่วมกันทำงาน ก็จะแยกเป็นสองส่วนว่าถ้าในเชิงนโยบายจะอยู่ที่ สมช. คือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ แล้วในทางปฏิบัติจะอยู่ที่หน่วยงาน พวกการจ้าง การจดทะเบียนแรงงาน การนำเข้า กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ การสกัดกั้นคนที่เข้ามาใหม่ก็มีทั้งตำรวจ ทหาร เรื่องระบบข้อมูลก็จะเป็นการเมืองการปกครอง แต่ในภาพรวมจะเป็น สมช. (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)”

และผู้เชี่ยวชาญท่านนี้ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการปรับโครงสร้างองค์กรเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก กล่าวคือ “.....การปรับโครงสร้างองค์กรจะยากมากเพราะระบบการเมืองไทย.....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการมีความเห็นถึงภาพองค์กรบริหารงานแรงงานต่างด้าวในอนาคตว่าหน่วยงานส่วนกลางจะเล็กลง โดยกล่าวว่า “....หน่วยงานส่วนกลางต้องมีการปรับขนาดและลดจำนวนบุคลากรให้เล็กลง โดยมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางแนวทางวิธีการปฏิบัติการให้ข้อมูล การให้คำปรึกษา รวมทั้งศึกษาวิจัยและกำกับดูแลงานด้านระบบข้อมูล...” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553) ดังนั้น การยกระดับหน่วยงานขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมและให้บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างระบบจึงมีโอกาสนั้นเป็นไปได้ไม่มากนักในเวลาสิบปี

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนักวิจัยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการปรับโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองอย่างจริงจังเท่านั้น เมื่อสัมภาษณ์ถึงภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว นักวิจัยอาวุโสผู้เชี่ยวชาญรายที่ 22 กล่าวว่า “....เหมือนเดิม เป็นไปไม่ได้ที่จะมีหน่วยงานใหม่....” (สัมภาษณ์, 3 มิถุนายน 2553) และยังได้คาดการณ์อีกว่ากล่าว “....วาระแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังคงเป็นวาระที่ไม่มีมีความสำคัญต่อรัฐบาล รัฐบาลจะไม่สนใจ....” ดังนั้น เมื่อมองในภาพรวมแล้ว การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบคนต่างด้าวทั้งระบบเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่จึงอาจมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจริงภายในเวลาสิบปีได้ไม่มากนัก

ในเรื่องการกระจายอำนาจ ผู้เชี่ยวชาญคาดการณ์ว่าในอนาคตจะมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นมาก หน่วยงานในส่วนกลางจะรับผิดชอบการกำหนดนโยบายและแนวทางระดับชาติ การออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ การศึกษาวิจัย การจัดการฐานข้อมูลแรงงาน ในขณะที่หน่วยงานในระดับจังหวัด จะรับผิดชอบการบริหารจัดการในระดับพื้นที่รวมทั้งการร่วมมือในพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 จากกระทรวงแรงงานกล่าวถึงภาพอนาคตในเรื่องการกระจายอำนาจว่ามากขึ้น “....จะมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ผมเห็นว่าการขอใบอนุญาตทำงานน่าจะทำได้ในแต่ละจังหวัดอย่างแน่นอน...” (สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2553) และผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากหน่วยงานภาคเอกชนคาดการณ์ว่า “....ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมากขึ้น จะมีการจัดการแบบเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่แต่ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย....” (สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

ใน สปป. ลาว ผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งมีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการตั้งกระทรวงแรงงานขึ้นเป็นกระทรวงใหม่ โดยแยกออกมาจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่เช่น กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมตรวจการแรงงาน กรมสุขภาพแรงงานและความปลอดภัย เป็นต้น รวมทั้งจะมีการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานในเมืองใหญ่ใน สปป. ลาวรวมทั้งจะมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้น โดยจะให้เป็นศูนย์บริการแบบ

เบ็ดเสร็จ (One Stop Service Centers) การเปิดสำนักงานจัดหางานและศูนย์พัฒนาแรงงานเพิ่มเติมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงเนื่องจากได้มีการกำหนดแผนดำเนินการไว้แล้ว

เมื่อประมวลข้อมูลที่กล่าวมา ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากคือจะมีการพิจารณาในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรระดับชาติที่รับผิดชอบงานแรงงานต่างด้าว โดยมีการปรับเปลี่ยนสถานะภาพของคณะกรรมการระดับชาติที่ดูแลแรงงานต่างด้าวใหม่แทนที่ กบร. การดำเนินงานจะมีการกระจายความรับผิดชอบให้หน่วยงานในหลายกระทรวง การยกระดับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมจะเป็นไปได้เฉพาะในกรณีที่มีการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจังเท่านั้น ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ด้านองค์กรบริหารจัดการ โดยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานคนต่างด้าวอย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบนั้น จะเป็นไปได้จริงก็ต่อเมื่อยังคงต้องขึ้นกับปัจจัยทางการเมืองสนับสนุน คือมีผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็งและให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการคนต่างด้าวทั้งระบบเท่านั้น

4.4.5 แรงงานกับการพัฒนา

แรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งจะได้รับทักษะทางอาชีพที่เป็นประโยชน์จากการเข้ามาทำงานในประเทศไทย สามารถส่งเงินรายได้กลับบ้านเป็นค่าใช้จ่ายของครอบครัว ใช้ปรับปรุงบ้านเรือนใช้ในการลงทุนค้าขาย ทำให้เกิดธุรกิจขนาดเล็กและกระตุ้นเศรษฐกิจในชุมชน แรงงานชาวลาวเกือบทั้งหมดมีพื้นฐานมาจากภาคการเกษตร ในอนาคตแรงงานชาวลาวจะคุ้นเคยกับการทำงานในระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น จะเข้าใจขั้นตอนการติดต่อกัน จะมีความรู้และมีฝีมือดีขึ้น จะมีแรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งที่ทำงานเป็นแรงงานกึ่งทักษะและเป็นหัวหน้านักงานในประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากการมีประสบการณ์ในการทำงานเป็นเวลานานในประเทศไทย แรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งจะไม่ได้ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรโดยไม่ได้รับทักษะด้านอาชีพและไม่สามารถเก็บเงินหรือส่งเงินกลับบ้านได้ ยิ่งไปกว่านั้นแรงงานส่วนหนึ่งที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์หรือถูกเอารัดเอาเปรียบอีกด้วย

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 8 ชาวลาวกล่าวว่า “.....ในด้านบวกการไปทำงานในประเทศไทยทำให้มีรายได้ สามารถส่งเงินกลับมาเป็นค่าใช้จ่ายของครอบครัว ใช้ส่งเสริมการศึกษาของบุตรหลาน เป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพ นำไปลงทุนค้าขายหรือประกอบอาชีพอื่นๆ สามารถสร้างและปรับปรุงบ้านเรือน รวมทั้งมีรายได้เพื่อซื้ออุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ ในบ้าน ทำให้มีเงินหมุนเวียนและสร้างงานในชุมชน แรงงานส่วนหนึ่งได้รับความรู้ความสามารถเพิ่มมากขึ้นและสามารถนำความรู้มาปรับใช้ในการประกอบอาชีพเมื่อกลับมาประเทศลาว....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

การส่งเงินกลับบ้านจะทำโดยการส่งเงินผ่านระบบธนาคารมากขึ้น จะมีการเปิดสาขาธนาคารในเมืองต่างๆ แรงงานลาวจะมีบัญชีเงินฝากธนาคารมากขึ้น การส่งเงินกลับบ้านจะส่งผ่านระบบธนาคารมากขึ้น บทบาทของนายหน้าจะลดน้อยลงมาก การติดต่อสื่อสารกับครอบครัวใน สปป. ลาวทำได้สะดวกขึ้นเช่นการใช้โทรศัพท์มือถือ

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มคาดการณ์ว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายร่วมกันได้แก่ตัวแรงงาน นักลงทุน สปป. ลาวและประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 25 ซึ่งเป็นนักวิจัยกล่าวว่า “.....พื้นที่ในแนวชายแดนจะได้รับการปรับสถานะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีการแรงจูงใจทางด้านภาษีเพื่อกระตุ้นให้เกิดการค้า การแลกเปลี่ยนสินค้า การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของประชาชนภายในเขตเศรษฐกิจ ทั้งประเทศไทยและประเทศลาวสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ลูกจ้างจะได้รับการประกันว่าจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งจะเป็นแหล่งรายได้ที่มีความมั่นคงและเป็นรายได้ที่ดีกว่า....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2533) ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 15 ซึ่งเป็นนักพัฒนาเอกชนคาดการณ์ว่า “.....ประเทศไทยจะมีนโยบายคู่ขนาน ด้วยการส่งเสริมระบบเขตเศรษฐกิจพิเศษในการผลิตสินค้าในประเทศลาวและตีตราสินค้าว่าผลิตในประเทศลาวด้วย.....”

การวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวมา ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดคือจะมีความร่วมมือกับ สปป.ลาวมากขึ้นในการพัฒนาแรงงานลาว แรงงานชาวลาวมีคุณภาพการต่อประเทศไทยในการที่เข้ามาทำงานในงานที่คนไทยไม่ชอบทำ เงินที่แรงงานส่งกลับบ้านมีความสำคัญต่อครอบครัว ชุมชนและ สปป. ลาว การส่งเงินกลับบ้านจะทำให้สังคมดีขึ้นเนื่องจากมีสาขาธนาคารใน สปป. ลาวมากขึ้น การพัฒนาใน สปป.ลาวรวมทั้งการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในชายแดนลาวเพื่อส่งเสริมการลงทุนจะทำให้แรงงานชาวลาวจำนวนหนึ่งเลือกที่จะทำงานใน สปป. ลาว อย่างไรก็ตามแรงงานลาวส่วนหนึ่งที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการเข้ามาทำงานในประเทศไทยเท่าที่ควร

4.4.6 การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ใน พ.ศ. 2563 จะมีความก้าวหน้าในการดำเนินการตามข้อตกลงว่าด้วยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนระดับหนึ่ง แม้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม รัฐบาลลาวจะยังไม่มีเปลี่ยนแปลงนโยบายในการให้แรงงานระดับล่างต้องสมัครงานผ่านบริษัทจัดหางานอยู่ต่อไป ทั้งนี้ขั้นตอนในการดำเนินการจะสะดวกและรวดเร็วขึ้น ชาวลาวจะมีบัตรประชาชนมากขึ้น การทำหนังสือเดินทางใน สปป. ลาวจะสามารถทำได้ในเมืองใหญ่ได้

ผู้สมัครงานชาวลาวจะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตำแหน่งงานทั้งใน สปป. ลาวและในประเทศไทยดีขึ้น โดยสามารถใช้บริการสำนักงานจัดหางานซึ่งจะมีการจัดตั้งขึ้นในแต่ละภาคและมีสำนักงานแรงงานในระดับแขวงซึ่งให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service centers) สามารถสืบค้นข้อมูลนายจ้าง ข้อมูลผู้สมัครงาน ตำแหน่งงานโดยมีระบบเชื่อมต่อข้อมูลแบบออนไลน์กับสำนักงานอื่นได้ ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 14 จากองค์การระหว่างประเทศอธิบายว่า “....Job Service Center หรือ Employment Center เป็นการ Matching ระหว่างคนที่หางานกับคนที่หาแรงงานเหมือนกับประเทศไทยที่มีบริการนี้ตามสำนักงานแรงงานต่างๆ ทั่วประเทศ โครงการนำร่องที่ได้ทดลองทำเมื่อสิบปีก่อนได้ประสบความสำเร็จอย่างมากจึงมีการขยายผล แรงงานลาวสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงานและเลือกนายจ้างได้จากทั้งในและต่างประเทศ มีข้อมูลแรงงานที่จบจากสถานศึกษาต่างๆ มีการให้

คำแนะนำแก่ผู้ที่จะไปทำงานต่างประเทศ มี Pre-departure program มีการฝึกทักษะที่จำเป็นหรือสอนให้ใช้เครื่องมือบางอย่างเพื่อเตรียมคนสำหรับตำแหน่งงานได้.....” (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2552)

แม้ว่าชาวลาวที่เป็นแรงงานที่มีฝีมือและแรงงานระดับนักวิชาชีพจะสามารถสมัครงานได้ตรงกับบริษัทนายจ้างคนไทยได้โดยตรงเช่นเดียวกับบุคคลากรจากชาติอื่นแต่ชาวลาวจะยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถในการแข่งขัน

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้จำนวนแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานตามช่องทางของกฎหมายมีไม่มากเท่าที่ควรเนื่องจากค่าใช้จ่ายสูงกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 3 ชาวไทยกล่าวว่า “....ในด้านค่าใช้จ่ายการสมัครมาทำงานจะใกล้เคียงกับปี 2010....” หากไม่มีการปรับค่าใช้จ่ายให้ใกล้เคียงกันก็จะมีผลทำให้ชาวลาวที่มีช่องทางในการเข้ามาทำงานใช้ช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเหมือนเดิม

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานชาวลาวแทบจะไม่แตกต่างจากภาพอนาคตที่มองในแง่ดีที่ได้กล่าวมาแล้ว กล่าวคือแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามกฎหมายไทย สามารถเข้าถึงบริการของรัฐในด้านการประกันสุขภาพ ระบบประกันสังคมรวมทั้งกองทุนเงินทดแทนดีขึ้น แรงงานที่ทำงานบ้านหรือทำงานในภาคการเกษตรก็จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย

แรงงานต่างด้าวจะสามารถซื้อประกันอุบัติเหตุหรือการประกันสุขภาพจากบริษัทเอกชนเหมือนกับการซื้อการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ การดำเนินการในเรื่องนี้นับเป็นการพัฒนาที่ดีและน่าจะเกิดขึ้นได้จริงในอนาคตอันใกล้ แรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานจะไม่มีสิทธิประโยชน์เหมือนแรงงานที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็อาจได้รับความช่วยเหลือพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรมเช่นการให้การรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วย

เมื่อประมวลข้อมูลที่ได้กล่าวมา ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดคือโดยทั่วไปการดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานจะมีการปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในหลายด้าน แรงงานชาวลาวจะเข้ามาทำงานตามข้อตกลงกับ สปป. ลาวมากขึ้น จะมีการปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินการนำเข้าแรงงานให้ใช้เวลาสั้นลง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการจัดหางานใน สปป. ลาวจะดีขึ้น การลดค่าใช้จ่ายให้ใกล้เคียงกับการลักลอบเข้าเมืองยังคงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาอีกนาน

4.4.7 การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาว

ประเทศไทยจะจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวโดยการนำเข้าแรงงานชาวลาวอย่างถูกต้องตามกฎหมายผ่านบริษัทจัดหางาน จะมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแรงงานเพื่อให้เป็นปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ สามารถใช้ระบุตัวบุคคล

ระบบการออกบัตรผ่านแดนชั่วคราวจะได้รับการยอมรับมากขึ้น จะมีแรงงานที่เดินทางเข้าประเทศไทยโดยผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองและจะได้รับใบอนุญาตทำงานระยะสั้นมากขึ้น

อย่างไรก็ตามจะยังคงมีแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานตามแนวชายแดน โดยส่วนหนึ่งจะเป็นกลุ่มเครือญาติหรือมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันอยู่ต่อไป

การนำเข้าแรงงานโดยบริษัทจัดหางานเป็นโอกาสในการจัดการปฐมนิเทศหรือการให้การอบรมแก่แรงงานลาวก่อนที่จะเดินทางมาทำงานในประเทศไทย โดยจะมีการให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ เช่นกฎหมายและระเบียบที่ควรรู้ แนวทางการปฏิบัติตัวในประเทศไทย สิทธิประโยชน์ การร้องเรียน

อย่างไรก็ตาม จะยังคงมีแรงงานชาวลาวจำนวนมากที่ยังคงลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยและ สปป. ลาวมีชายแดนที่ติดต่อกันเป็นระยะทางยาวมาก การมีแรงงานชาวลาวจำนวนมากที่ไม่ได้มาขึ้นทะเบียนและเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และปัญหาความยุ่งยากในการสมัครเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้แล้วยังคงมีปัญหาคารกอลงแสงหาประโยชน์อย่างมิชอบจากแรงงานต่างด้าวชาวลาว ปัญหาในเรื่องการค้ำมนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก การขายบริการทางเพศ ปัญหาเรื่องโรคติดต่อ โรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง รวมทั้งการที่ชาวลาวส่วนหนึ่งที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อการค้ายาเสพติดหรือก่ออาชญากรรมประเภทอื่นๆ อยู่ต่อไป ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 21 ซึ่งเป็นนักกฎหมายเสนอแนะว่าการจับกุมแรงงานเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ถูกต้อง “....ทางแก้ไขก็ต้องเลิกจับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ต้องมีการลงโทษผู้นำซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถทำได้เลย โดยเฉพาะที่เป็นขบวนการรายใหญ่ รวมทั้งใช้การลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ใช้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์อันมิชอบซึ่งต้องรับโทษหนักกว่าบุคคลทั่วไป....” (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2553)

เมื่อประมวลภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวใน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยจะใช้นโยบายนำเข้าแรงงานชาวลาวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานต่อไปโดยจะมีแรงงานจำนวนมากขึ้นที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สัดส่วนแรงงานที่ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะเพิ่มขึ้น แต่แรงงานชาวลาวจำนวนมากจะยังคงไม่มีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย บริษัทจัดหางานยังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดส่งแรงงานทักษะต่ำมาทำงานในประเทศไทย แรงงานที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายส่วนหนึ่งจะกลายเป็นแรงงานที่ลักลอบทำงาน การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพรวมทั้งการส่งกลับผู้ที่ทำผิดกฎหมายกลับประเทศยังคงเป็นประเด็นที่ท้าทาย ระบบฐานข้อมูลแรงงานที่พัฒนาขึ้นและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้มีผลต่อการจัดระเบียบแรงงาน การเข้ามาทำงานในระยะสั้นจะผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองและเป็นไปในช่องทางที่กำหนดมากขึ้น และจะมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางสู่ระดับพื้นที่มากขึ้น

4.4.8 ประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน

ผลการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน(Cross-cutting issues) มีเรื่องที่ได้กล่าวมาถึงก่อนหน้านี้แล้วจึงกล่าวถึงข้อมูลนี้ในภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดโดยสังเขปในที่นี้ กล่าวคือจะมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแรงงานกลางเพื่อให้สามารถเชื่อมต่อระหว่าง

หน่วยงานได้ การดูแลสุขภาพแรงงานต่างด้าวจะอยู่ในระบบประกันสังคมและสามารถซื้อประกันกับภาคเอกชนได้ แรงงานชาวลาวมีทั้งเพศชายและเพศหญิง บทบาททางเพศมีผลต่อลักษณะงานที่ทำ การขึ้นทะเบียนกับทางราชการและต่อพฤติกรรมในการส่งเงินกลับบ้านซึ่งมีผลต่อการพัฒนาใน สปป.ลาว เจตคติทางลบต่อแรงงานอพยพควรได้นับการแก้ไขโดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สังคมเพื่อสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว

นักวิจัยอาวุโส ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 24 คาดการณ์ถึงการวิจัยในอนาคตที่จะเป็นการวิจัยที่นำผลมาใช้ในการกำหนดนโยบายและปรับปรุงการบริหารจัดการ “.....การศึกษาวิจัยจะให้ความสำคัญกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายประชากร การศึกษาด้านประชากรศาสตร์และจะมีความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำวิจัยมากขึ้น ผลของการศึกษาวิจัย จะถูกนำมาใช้เพื่อการพัฒนาประเทศมากกว่าเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาความรู้ทางวิชาการเช่นในอดีต ระบบการเก็บข้อมูลและงานวิจัยจะถูกใช้ในกระบวนการตัดสินใจและในการเจรจาวิพากษ์ ตัวอย่างเช่นความต้องการทางเศรษฐกิจต่อการใช้แรงงานจากประเทศลาว วิธีการในการเดินทางเข้ามาทำงานและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 17 ซึ่งเป็นนักพัฒนาเอกชนให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยในเรื่องแรงงานข้ามชาติ โดยคาดการณ์ว่า “.....จะมีการศึกษาวิจัยอาจจะเป็นการสำรวจในระดับชาติซึ่งเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายเรียกร้องให้ดำเนินการเพื่อปรับปรุง ระบบข้อมูลสถิติ ในปัจจุบันการวิจัยจะดำเนินการเฉพาะพื้นที่ในบางพื้นที่โดยเป็นการวิจัยในระดับจุลภาคทำให้ไม่มีภาพรวมในระดับประเทศเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์....” (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2553)

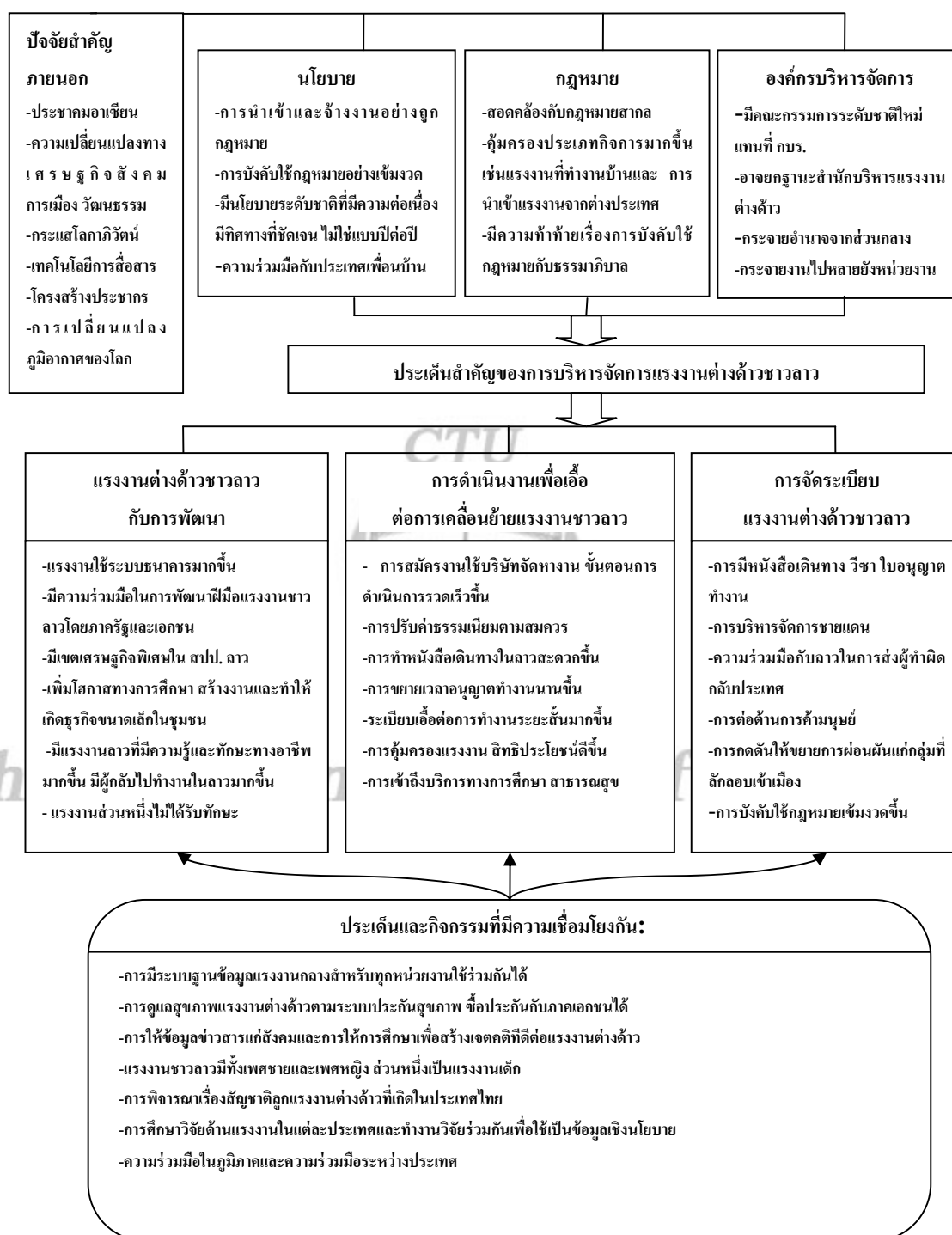
นักวิจัยอาวุโส ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญรายที่ 24 กล่าวถึงการจัดการฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวว่าจะมีการปรับปรุงโดย “.....ในด้านฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว ในอนาคตน่าจะหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานที่จะรับผิดชอบบริหารจัดการระบบข้อมูลแรงงานต่างด้าวซึ่งสามารถเชื่อมโยงข้อมูลแบบ Real Time ระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กรมตรวจคนเข้าเมือง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะมีการใช้เทคโนโลยีด้านลายมือซึ่งเป็นประโยชน์ในการระบุตัวและค้นหามุคคคล ประกอบกับการที่แรงงานต่างด้าวมีหนังสือเดินทางและเอกสารแสดงตน จึงสามารถใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลและระบบงานทะเบียนได้อย่างกว้างขวางและเชื่อถือได้ สามารถระบุบุคคลและสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งใช้ในการปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ.....” (สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 20 จากองค์กรเอกชนกล่าวว่าถึงการดูแลแรงงานต่างด้าวในภาพรวมว่า “.....จริงๆ เราอยากดูแลแต่ด้วยข้อจำกัดของเรา คือทุกวันนี้คนต่างด้าวชั่วคราว เราให้เขาเต็มรูปแบบคือเรื่องการศึกษา ให้เหมือนคนไทยเลยคือเรียนหนังสือแล้วได้เงินอุดหนุน ถึงแม้คุณจะทำผิด ค่อย

เข้ามาจดทะเบียนเป็นแรงงานชั่วคราว เราก็ยังให้การศึกษาให้เรียนหนังสือ ไม่จำกัดเลย.....” (สัมภาษณ์, 19 เมษายน 2553)

ผู้เชี่ยวชาญรายที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการได้สรุปความเห็นเกี่ยวกับภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวว่า “.....ในอนาคต การลักลอบเข้าเมืองจะยังคงมีอยู่ แรงงานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายและมีเพียงร้อยละสิบที่เป็นการลักลอบเข้ามาทำงาน แต่ปัญหาที่น่าเป็นห่วงคือการเข้ามาค้ายาเสพติด การโจรกรรม การค้ามนุษย์ ในเรื่องสาธารณสุขรัฐบาลไทยพยายามจะแก้ปัญหานี้เนื่องจากผู้คนที่อาศัยอยู่ตามพรมแดนมักจะข้ามพรมแดนไปมา รัฐบาลก็พยายามที่จะเขียนกฎหมายที่จะให้สัญชาติ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาชายแดน และจะมีลูกคนลาวที่มายุ่งประเทศไทยในอีกสิบปีข้างหน้ามากขึ้น ประเทศไทยจะต้องให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรมในด้านสาธารณสุข การแพทย์และการศึกษา รวมทั้งพิจารณาในเรื่องการให้สัญชาติซึ่งเป็นเรื่องที่จะเอื้อต่อคนสัญชาติเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามในอีกสิบปีข้างหน้าประเทศไทยจะสามารถควบคุมการเข้าเมืองให้ดีขึ้น แม้ว่าจะยังคงมีแรงงานส่วนหนึ่งที่เหลือร้อยละสิบที่จะอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายอยู่ก็ตาม.....” (สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2553)

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และแปลผลข้อมูลการสร้างภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวใน พ.ศ. 2563 ได้ภาพอนาคตตามแผนภาพที่ 19 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 19 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวยุติในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2563

บทที่ 5

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวใน พ.ศ. 2563 ผลของการวิจัยได้
สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ผลกระทบของการเคลื่อนย้าย
แรงงานต่างด้าวชาวลาวและภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ.
2563

การอภิปรายผลการวิจัย *Christian University of Thailand*

จากผลการวิจัยที่กล่าวมา ผู้วิจัยจะอภิปรายผลการวิจัยในหัวข้อต่อไปนี้

1. สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย
2. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชาวลาว
3. ภาพอนาคตที่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563
4. ภาพอนาคตแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563
5. ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ใน พ.ศ. 2563

1. สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ผู้วิจัยจะอภิปรายเกี่ยวกับแนวโน้มในอนาคตในเรื่องแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในอนาคตบนฐานของทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Lee, 1966: 48) ดังต่อไปนี้

1.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญพบว่าแรงงานต่างด้าวชาวลาวส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ ประกอบด้วยผู้หญิงและผู้ชายในวัยทำงานเป็นส่วนใหญ่ มีจำนวนประมาณ 200,000-250,000 คน ผู้วิจัยไม่พบรายงานที่ระบุจำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่แท้จริงที่ทำงานในประเทศไทย จำนวนชาวลาวที่ทางราชการมีข้อมูลในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยผู้ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีจำนวน 110,212 คน อยู่ในกลุ่มพิสูจน์สัญชาติ 39,882 คน และเป็นแรงงานที่นำเข้าตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานจำนวน 10,212 คน แต่ได้ประมาณการว่าเมื่อสิ้น พ.ศ. 2552 น่าจะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 256,000 คน กระทรวงแรงงานได้รายงานจำนวนแรงงานจากสหภาพพม่า สปป. ลาวและราชอาณาจักรกัมพูชามีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1,800,000 คน โดยเป็นผู้ขึ้นทะเบียนกับทางการร้อยละ 26 เป็นชาวลาวร้อยละ 12 (Martin, 2007: 9-17) จึงประมาณได้ว่ามีแรงงานชาวลาวเมื่อสิ้น พ.ศ. 2550 เท่ากับ 216,000 คน และหากคิดเฉลี่ยการเพิ่มจำนวนอยู่ที่อัตราคงที่ร้อยละเก้าต่อปี เช่นเดียวกับอัตราเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดจากสหภาพพม่า สปป. ลาวและราชอาณาจักรกัมพูชาตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ก็อาจประมาณการอย่างหยาบโดยคิดอัตราเพิ่มคงที่ร้อยละเก้าต่อปีแล้ว จำนวนแรงงานชาวลาวเมื่อสิ้นปี น่าจะมีจำนวน 235,440 คน และเมื่อสิ้น พ.ศ. 2552 จำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยน่าจะเพิ่มจำนวนเป็น 256,629 คน ทั้งนี้จำนวนนี้ไม่นับสมาชิกในครอบครัวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย

1.2 ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด

ปัจจัยผลักดันในประเทศต้นทางคือ สปป. ลาวและปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทางคือ ประเทศไทยมีความแตกต่างกันอย่างมากและชัดเจน ความแตกต่างนี้เป็นแรงผลักดันและดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นฐานมาจาก สปป. ลาวมายังประเทศไทย ตัวอย่างเช่นระดับรายได้ซึ่งต่างกันประมาณสามถึงสี่เท่า โอกาสการมีงานทำเนื่องจากประเทศไทยขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำเป็นจำนวนมาก โอกาสในการได้งานที่จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนซึ่งมีความแน่นอนกว่าการทำงานในภาคเกษตรกรรมใน สปป. ลาว ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2008: 1) ให้คำอธิบายว่าในระดับมหภาค การขาดแคลนแรงงานในประเทศซึ่งมีเศรษฐกิจดีกว่าและการมีแรงงานมากเกินไปความต้องการหรือการทำงานต่ำระดับในประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า เป็นปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดสำหรับการย้ายถิ่น นอกจากนี้แล้วยังมีความแตกต่างกันของทั้งสองประเทศในเรื่องความสะดวกในการคมนาคมติดต่อสื่อสาร บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกและระดับความก้าวหน้าของประเทศที่มีมากกว่าในประเทศไทย ปัญหาความยากจนและการได้รับการศึกษาต่ำใน สปป. ลาว ความใกล้เคียงกันของภาษา วัฒนธรรมและชาติพันธุ์รวมทั้งอิทธิพลของสื่อโทรทัศน์และสื่ออื่นๆ จากประเทศไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับใน สปป. ลาว สื่อเหล่านี้มีอิทธิพลทำให้ชาวลาวเกิดมโนภาพในด้านที่ว่าชีวิตความเป็นอยู่ในประเทศไทยมีความสะดวกสบาย มีความทันสมัย มีความร่ำรวยสมบูรณ์พูนสุข และเป็นปัจจัยดึงดูดให้ย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทย

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ว่าแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของลาวจะเป็นไปในทิศทางที่ดีสอดคล้องกับรายงานของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียซึ่งคาดการณ์ว่าสปป. ลาวจะมีการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติร้อยละ 7.0 ใน พ.ศ. 2553 และร้อยละ 7.5 ใน พ.ศ. 2011 (Asian development bank, 2010: 208) อย่างไรก็ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยก็มีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางที่ดีไม่แตกต่างกัน โดยตามรายงานภาวะเศรษฐกิจไตรมาสที่3/2553 และคาดการณ์แนวโน้ม พ.ศ. 2554 ก็ได้คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยใน พ.ศ. 2011 ก็จะเติบโตร้อยละ 7.5 เช่นกัน(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553) ผู้วิจัยมีความเห็นว่าช่องว่างในด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยกับสปป. ลาวจะยังคงมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในทศวรรษ 2553-2563 ความแตกต่างทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้แรงงานชาวลาวยังคงเข้ามาทำงานในประเทศไทยต่อไปในสิบปีข้างหน้า

1.2 อุปสรรคขัดขวางในการย้ายถิ่นฐาน

อุปสรรคขัดขวางในการย้ายถิ่นฐานซึ่งลี (Lee, 1996: 4) กล่าวถึงว่ามีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นฐานนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ว่าไม่เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้แรงงานชาวลาวเปลี่ยนใจในการมาประเทศไทยได้ เนื่องจากการที่สปป. ลาวและประเทศไทยมีชายแดนระยะยาวติดกันและความกลมกลืนกันทางภาษาวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ แรงงานชาวลาวมีช่องทางและเครือข่ายที่จะสามารถเข้ามายังประเทศไทยได้อย่างสะดวก การพยายามของประเทศไทยในการปราบปราม จับกุมและส่งกลับแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานเป็นเรื่องที่ดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลได้ยากเนื่องจากแรงงานชาวลาวส่วนนี้เป็นส่วนหนึ่งของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่ขึ้นทะเบียนซึ่งมีจำนวนมากเป็นล้านคน แม้จะมีการจับกุมส่งกลับจำนวนมาก แต่ไม่สามารถแยกแยะได้ว่าเป็นแรงงานเก่าที่หมุนเวียนให้จับหรือเป็นแรงงานใหม่ รวมทั้งปัญหาความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งในประเทศไทยและในประเทศเพื่อนบ้าน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ: 114) อุปสรรคขัดขวางที่สำคัญในการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้แก่ค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า โดยที่ประชา วสุประสาทระบุว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเท่ากับ 2,000-3,000 บาท แต่ค่าใช้จ่ายในการเข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจด้วยการจ้างงานเท่ากับ 15,500-17,767 บาท (Pracha Vasuprasat, 2008: 15-17) ดังนั้นจึงคำนวณได้ว่าการเข้าทำงานอย่างถูกต้องตามช่องทางที่รัฐบาลของประเทศไทยและ สปป. ลาวตกลงกันคิดเป็น 5.17-8.89 เท่าของค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้ามาทำงาน ยิ่งไปกว่านี้ ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าบริษัทจัดหางานเรียกเก็บเงิน 28,000 บาทต่อคน ซึ่งคิดเป็น 9.33-14.0 เท่าของค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้ามาทำงาน และหากแรงงานมีรายได้เดือนละหกพันบาท จำนวนค่าใช้จ่ายได้เท่ากับค่าจ้างแรงงานนานเจ็ดเดือน นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นของขั้นตอนและเวลาในการอนุญาตที่ไม่สะดวกและใช้เวลานาน การขาดประสิทธิภาพของบริษัทจัดหางาน จากเหตุผลที่กล่าวมาหากไม่มีการแก้ไขข้อ

แตกต่างเรื่องค่าใช้จ่ายตามที่กล่าวมา แรงงานชาวลาวจำนวนมากก็น่าจะเลือกทางเลือกในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานต่อไป

1.4 ปัจจัยส่วนบุคคลซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นฐาน

ลี (Lee, 1996: 45-46) ได้กล่าวถึงปัจจัยส่วนบุคคลว่าเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นฐาน ในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลระบุว่าการทำงานในประเทศไทยเป็นค่านิยมที่ต้องการมีประสบการณ์ในประเทศที่มีความเจริญทางวัฒนธรรมมากกว่าสปป. ลาว สอดคล้องกับการศึกษาที่พบว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานชาวลาวตัดสินใจในการมาประเทศไทยด้วยตนเองและอีกหนึ่งในสามเกิดจากการที่เพื่อนชักชวน (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 13) ในทำนองเดียวกันกามณีวรรณ โพธิ์ไช (Kabmaneevan Phoxay, 2008: 291) พบว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานชาวลาวเดินทางมาประเทศไทยเป็นกลุ่มคณะและมีหนึ่งในสามที่เดินทางมาประเทศไทยเพียงลำพัง แรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งมีญาติหรือคนรู้จักอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว นอกจากนี้แล้ว วิลลี (Wille, 2001: 2-3) ยังรายงานว่าสื่อโทรทัศน์ของประเทศไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับในสปป. ลาวมีผลต่อการเจตคติในการตัดสินใจเข้ามาทำงานในประเทศไทย

1.5 ปัจจัยสำคัญภายนอก (Driving forces) ที่มีผลต่อการย้ายถิ่นฐานและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย

ผลการศึกษาครั้งนี้พบปัจจัยสำคัญภายนอกที่มีต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานชาวลาวมายังประเทศไทยในระยะสิบปีนับจากการศึกษา ในภาพรวมปัจจัยเหล่านี้ส่งผลเชิงบวกต่อการย้ายแรงงานดังต่อไปนี้

1.5.1 การก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีข้อตกลงว่าการเคลื่อนย้ายของแรงงานในกลุ่มนักวิชาชีพจะเป็นไปอย่างเสรีใน พ.ศ. 2558 ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญว่าแม้ว่าในขณะนี้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังไม่ได้ครอบคลุมแรงงานระดับล่าง แต่ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลก็มีความเห็นว่าอาเซียนจะมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานและมีผลเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานกลุ่มอื่นในกลุ่มประเทศสมาชิกในอนาคต

1.5.2 ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งจะส่งผลให้สปป. ลาวต้องเปิดประเทศมากขึ้น ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมากขึ้น ขอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมมากขึ้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญชาวลาวที่ให้ข้อมูลมีความเห็นว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของสปป. ลาวในหนึ่งทศวรรษก่อนถึง พ.ศ. 2563 น่าจะสูงในระดับร้อยละแปดต่อปีนั้น จากการสำรวจของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank, 2009: 207) ซึ่งคาดว่า การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของสปป. ลาวใน พ.ศ. 2553 เท่ากับร้อยละ 7.0 แต่มีอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 5.6 ในขณะที่การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมใน พ.ศ. 2554 เท่ากับร้อยละ 7.5 แต่มีอัตรา

เงินเฟ้อร้อยละ 6.0 ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่การคาดการณ์ของผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลจะสูงกว่าอัตราการเติบโตที่เป็นไปได้มากที่สุด ในขณะที่การคาดการณ์อัตราเงินเฟ้ออยู่ในอัตราของธนาคารแห่งประเทศไทยก็อยู่ในอัตราที่สูงด้วย อย่างไรก็ตามธนาคารโลก (World Bank, 2009: 1) ได้รายงานถึงเสถียรภาพที่ดีขึ้นของเงินกิบและอัตราเงินเฟ้อที่ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปีที่ผ่านมาและความสามารถของสปป. ลาวในการเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นทั่วโลกดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวโน้มในอนาคตของสปป. ลาวจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น แต่ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในอีกสิบปีอาจไม่สามารถลดช่องว่างของความแตกต่างระหว่างประเทศไทยกับสปป. ลาวได้มากเท่ากับที่ผู้เชี่ยวชาญชาวลาวที่ให้ข้อมูลได้คาดการณ์ไว้

1.5.3 กระแสโลกาภิวัตน์ เป็นพลังจากภายนอกประเทศที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของค่านิยม ความรู้ เทคโนโลยีรวมทั้งเกิดการปรับระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสปป. ลาวซึ่งเริ่มเปิดประเทศ ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระแสการพัฒนาสู่ภาวะทันสมัยและการขยายตัวทางอุตสาหกรรมซึ่งทำให้เกิดการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอิงตัวเลขาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศและการสร้างความรุ่งเรืองโดยผนวกระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเข้ากับระบบเศรษฐกิจของโลกนั้นเป็นรูปแบบการพัฒนาของประเทศไทยซึ่งทำให้เกิดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ช่องว่างของเมืองกับชนบทและช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเป็นอย่างมากนั้น สปป. ลาวก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงทิศทางการพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ได้ และได้พยายามยึดหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านสันติภาพ การเมือง ความมั่นคงและความมีระเบียบทางสังคม

1.5.4 เทคโนโลยีการสื่อสารที่ก้าวหน้าขึ้น ทำให้เกิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างไม่ถูกจำกัด ทำให้ชาวลาวเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้นและสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ที่อยู่ในประเทศไทยได้อย่างสะดวก แม้ว่าสปป. ลาวเป็นประเทศสุดท้ายในอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เปิดให้ใช้อินเทอร์เน็ต เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2550 มีจำนวนจำนวนโทรศัพท์ระบบใช้สายเพียง 97,768 หมายเลข และมีการใช้อินเทอร์เน็ต 4,450 ราย แต่มีผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวน 2,022,132 ราย (Sibounheuang: 2009) ดังนั้นระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่จึงเป็นช่องทางการติดต่อที่สะดวกระหว่างแรงงานชาวลาวในประเทศไทยกับผู้ที่อยู่ในสปป. ลาว

1.5.5 การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของประชากร การที่สัดส่วนประชากรในวัยทำงานในประเทศไทยลดลง และมีผู้สูงอายุหกลีบปีขึ้นไปร้อยละ 17.5 ใน พ.ศ. 2563 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552: 146) ในขณะที่สปป. ลาว มีประชากรวัยทำงานเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 61 (National Statistic Centre, 2005: Chapter 9) สัดส่วนการมีแรงงานน้อยลงในประเทศไทยแต่ในทางกลับกันการที่มีประชากรในวัยทำงานเพิ่มขึ้นใน สปป. ลาว จึงเป็นปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่น่าจะมีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานชาวลาวเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานชาวไทยในอนาคต

1.5.6 การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้านและมีผลต่อการย้ายถิ่นฐานด้วย ได้แก่แนวโน้มของสภาพภูมิศาสตร์ที่แปรปรวน ภัยพิบัติ

ทางธรรมชาติ ทำให้เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นฐานจากสังคมเกษตรกรรมในสปป. ลาว ในทางตรงกันข้าม ในอนาคตชุมชนในเขตป่าใน สปป. ลาวอาจได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับการรักษาป่าและระบบนิเวศน์ในอัตราที่สูงกว่ารายได้จากการเกษตรหลายเท่าจากโครงการที่เกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก (Matta, 2010) ก็อาจเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ชาวลาวย้ายถิ่นในพื้นที่ป่าต่อไปโดยไม่ย้ายถิ่นมายังประเทศไทยในอนาคตก็เป็นได้

จากที่กล่าวมา แม้ว่าสถานการณ์ของแรงงานชาวลาวในประเทศไทยยังคงไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีโอกาสในการถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่เนื่องจากเป็นสภาพการณ์ที่พึงประสงค์มากกว่าการอยู่ในสปป. ลาว มีความแตกต่างของประเทศไทยและสปป. ลาวในเรื่องปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลัก ดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ชัดเจน อุปสรรคขัดขวางการย้ายถิ่นฐานไม่มีระดับความสำคัญเพียงพอในการขัดขวางการย้ายถิ่นฐาน แรงงานเป็นผู้ตัดสินใจในการเดินทางมาทำงานในประเทศไทยด้วยตนเองหรือเนื่องจากมีเพื่อนชักจูงเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นสาเหตุให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแนวโน้มของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยน่าจะยังมียู่ต่อไปเนื่องจากความแตกต่างทั้งในด้านปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันน่าจะยังคงมีอยู่ในเวลาสิบปีข้างหน้าซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่นานจากเวลาที่ทำการศึกษาคั้งนี้

2. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชาวลาว

ผลการศึกษาพบว่าตัวแรงงานและครอบครัวและชุมชนในสปป. ลาวได้รับประโยชน์จากการเรียนรู้ทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพ เงินรายได้ที่ส่งกลับบ้านเป็นรายได้หลักของครอบครัวและทำให้เกิดธุรกิจขนาดเล็กในชุมชนอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีแรงงานส่วนหนึ่งโดยเฉพาะแรงงานเด็กที่ไม่ได้รับประโยชน์ ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมาย ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยแม้ว่าโดยทั่วไปการเข้ามาทำงานเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจไทยและช่วยมาทดแทนแรงงานทักษะต่ำซึ่งขาดแคลนในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงอภิปรายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชาวลาวดังต่อไปนี้

2.1 ภาพลักษณ์ของประเทศ

แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญเกือบทั้งหมดมีทัศนคติในเชิงบวกต่อประเทศไทยในการพยายามบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติสากลแต่ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลที่สื่อมวลชนเผยแพร่ของไปทั่วโลกย่อมมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย ผู้วิจัยมีความเห็นในการอภิปรายโดยขอยกกรณีปัญหาแรงงานเด็กดังต่อไปนี้

ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ซึ่งมุ่งจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แม้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการลดการใช้แรงงานเด็กที่เป็นคนไทยแต่ ปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างด้าวซึ่งรวมทั้งเด็กชาวลาวเป็น ปัญหาที่มีความซับซ้อน เนื่องแรงงานเด็กชาวลาวกลุ่มนี้เป็นผู้ลักลอบเข้าเมือง มีส่วนหนึ่งเท่านั้นที่เดินทางมาพร้อมกับครอบครัว การจ้างเด็กเป็นไปอย่างผิดกฎหมาย เด็กต้องทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องทำงานในที่ร้อนชื้น รวมทั้งทำงานในสถานบริการ นอกจากส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานเด็กเองแล้ว การใช้แรงงานเด็กมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อภาพลักษณ์ของประเทศ อาจทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วต่อต้านด้วยการไม่ซื้อสินค้าไทยเหมือนที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต

กระทรวงแรงงานตั้งเป้าหมายว่าจะจัดการใช้แรงงานเด็กได้ภายใน พ.ศ. 2559 นอกจากกระทรวงแรงงานแล้วมีหลายหน่วยงานที่ร่วมกันในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็ก นโยบายที่เปิดให้เด็กลูกแรงงานต่างด้าวสามารถเข้าเรียนได้ มีการเตรียมความพร้อมก่อนให้เข้าเรียนร่วมกับเด็กไทยและมีงบประมาณสนับสนุนรวมทั้งมีความร่วมมือจากภาคเอกชน มีโครงการด้านอาชีพอนามัยและความปลอดภัยซึ่งให้ความรู้แก่นายจ้าง การทำงานในรูปแบบสหวิชาชีพรวมทั้งการจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด การจัดให้วันที่ 12 มิถุนายนของทุกปีเป็นวันยุติการใช้แรงงานเด็กโลก การเฝ้าระวังติดตามการใช้แรงงานเด็ก การรณรงค์สร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจแก่นายจ้างและผู้ประกอบการ รวมทั้งการทำงานเสริมสร้างศักยภาพชุมชน เช่นบริเวณชายแดนซึ่งมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาสร้างและขยายชุมชน การใช้อาสมัครสาธารณสุขแรงงานต่างด้าวในการดำเนินงาน

ผู้เชี่ยวชาญชาวลาวที่ให้สัมภาษณ์แสดงความกังวลที่มีเด็กและเยาวชนชาวลาวจำนวนมากเข้ามาเป็นแรงงานเด็กและไม่ได้รับประโยชน์จากการเข้ามาทำงานในประเทศไทยซึ่งผลการศึกษา สอดคล้องกับรายงานของวิลลี (Wille, 2001b: 2-3) กาบมณีวรรณโพธิ์ไซ (Kabmaneevanh Phoxay, 2008: 280-292) และของอารี จำปาศลายและสิรินันท์ กิตติสุขสถิตย์ (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009: 13) ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหานี้ทำให้แรงงานเด็กชาวลาวขาดโอกาสในการศึกษา ต่อและการไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัวในวัยเด็ก ประการสำคัญคือการใช้แรงงานเด็กเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายและเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อประเทศไทย ในการแก้ไขซึ่งต้องมีการกวาดล้างอย่างจริงจังในประเทศไทยและให้การช่วยเหลือแรงงานเด็กชาวลาวอย่างเหมาะสมแล้ว ต้องมีความร่วมมือในการรณรงค์ให้ความรู้รวมทั้งการสร้างงานสร้างรายได้ในชุมชนต้นทางควบคู่กันไปโดยต้องกำหนดกลุ่มเสี่ยงที่เป็นเป้าหมายอย่างชัดเจน หากประเทศไทยและหน่วยงานระหว่างประเทศให้ความร่วมมือช่วยเหลือสปป.ลาวในการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องแก่เยาวชนลาวที่เป็นกลุ่มเสี่ยงโดยดำเนินการในชุมชนที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูงจะเป็นกิจกรรมที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งนี้จากรายงานของกระทรวงการต่างประเทศนอร์เวย์ (2009: 24) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าต้องดำเนินการให้เข้าถึง

เข้าถึงเยาวชนชาวลาวที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่สุดและต้องยึดหลักการที่ให้เยาวชนลาวมีส่วนร่วมในการร่วมดำเนินการอย่างแท้จริงด้วย

จากที่กล่าวมาเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีนโยบายในระดับประเทศที่กำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการใช้แรงงานเด็ก มีตัวอย่างของการปฏิบัติที่ดีที่อยู่ทั่วไปในหลายจังหวัดอยู่แล้ว มีความร่วมมือของภาคเอกชนและชุมชนรวมทั้งขององค์กรระหว่างประเทศในการจัดการใช้แรงงานเด็ก อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายเข้ามาประเทศไทยของแรงงานเด็กมีอย่างต่อเนื่อง และเด็กชาวลาวส่วนหนึ่งมีค่านิยมในการเข้ามาหางานทำในประเทศไทย การดำเนินงานจัดการใช้แรงงานเด็กจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับประเทศต้นทาง โดยควรมีการดำเนินการในทำนองเดียวกันในสปป. ลาวควบคู่ไปด้วยจึงจะได้ผลสูงสุด

2.2 การใช้แรงงานชาวลาวในงานที่ต้องใช้ความสามารถทางภาษา

ผู้วิจัยมีความเห็นกับความเห็นผู้เชี่ยวชาญคนที่ 23 (สัมภาษณ์, วันที่ 27 เมษายน 2553) ซึ่งเสนอความเห็นว่าการใช้แรงงานชาวลาวในประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวชาวลาวมากขึ้นหากมีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่คำนึงถึงมิติทางวัฒนธรรมที่เหมือนกันทั้งในด้านภาษาและวัฒนธรรม รวมทั้งการคำนึงถึงโครงสร้างประชากรไทยที่เป็นสังคมสูงอายุซึ่งต้องการผู้คอยดูแลเอาใจใส่และความต้องการผู้ช่วยแม่บ้านและผู้ช่วยดูแลเด็ก ด้วยเหตุนี้ การจัดโครงการอบรมระยะสั้นแก่เยาวชนลาวที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลายหรือระดับมัธยมต้นในด้านการดูแลผู้สูงอายุและการดูแลเด็กหรือการทำหน้าที่ผู้ช่วยแม่บ้านน่าจะเป็นโครงการความร่วมมือกับภาคราชการหรือภาคเอกชนในสปป. ลาวที่ใช้งบประมาณไม่สูงนัก แต่ประเทศไทยจะได้ผู้ที่สามารถสื่อสารกับผู้สูงอายุและเด็กหรือช่วยงานแม่บ้านทำให้สตรีไทยมีโอกาสทำงานนอกบ้านได้ เด็กที่มีพี่เลี้ยงซึ่งสามารถพูดภาษาไทยได้ก็จะมีพัฒนาการที่ดีกว่าการใช้พี่เลี้ยงจากประเทศอื่นซึ่งไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ นอกจากนี้ยังเป็นการยกระดับความสามารถของชาวลาวในการทำงานตามระดับความสามารถที่แท้จริงโดยไม่จำกัดว่าเป็นงานกรรมกรเท่านั้น

2.3 เจตคติต่อแรงงานต่างด้าว

แม้ผลกระทบที่มีต่อแรงงาน ต่อครอบครัวและชุมชนของแรงงานชาวลาวเองและต่อประเทศไทยเป็นไปในทางบวก แต่ในทางตรงกันข้าม เจตคติของคนไทยต่อแรงงานต่างด้าวยังเป็นไปในแง่ลบ โดยจากการรวบรวมข้อมูลจากประชาชนทั่วไปที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปจาก 11 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 4,148 ตัวอย่าง ซึ่งดำเนินโครงการสำรวจระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน ถึง 1 ธันวาคม พ.ศ. 2549 โดยมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (สำนักวิจัยเอแบคโพลล์, 2549) ประเด็นสำคัญที่ค้นพบคือคนไทยไม่เห็นด้วยที่จะให้มีสิทธิประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าวเท่าคนไทย ไม่ว่าจะเป็นการทำงานได้ทุกประเภท การแสดงออกทางความคิดอย่างเป็นอิสระ และการทำงานภายใต้เงื่อนไข และค่าตอบแทน

เดียวกัน โดยมีผู้ตอบร้อยละสิบเท่านั้นที่เห็นว่าควรให้แรงงานต่างด้าวได้รับเงินเดือนเท่าคนไทย คนไทยมีการรับรู้นโยบายต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวก่อนข้างน้อย ไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นของแรงงานต่างด้าว รับรู้ข่าวในแง่ลบจากสื่อมวลชน และไม่แน่ใจว่ารัฐบาลไทยให้การคุ้มครองต่อแรงงานต่างด้าวดีพอแล้วหรือยัง แบบเก่าที่ว่าแรงงานต่างด้าวเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรในประเทศและมาแย่งชิงงาน ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 67.3 ไม่เห็นด้วยที่จะให้แรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว สามารถสมัครทำงานทุกประเภทในประเทศไทยได้

ในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิจัยต่างมีความเห็นว่าปัญหาเจตคติในทางลบต่อแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง หน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญและประชาสัมพันธ์อย่างจริงจัง แม้ว่าเจตคติของคนไทยต่อแรงงานต่างด้าวชาวลาออาจจะแตกต่างจากเจตคติที่มีต่อแรงงานต่างด้าวจากประเทศอื่นเนื่องจากคนไทยไม่เห็นว่าเป็นคนลาวแตกต่างจากคนไทยอย่างเด่นชัดในด้านภาษา วัฒนธรรมและชาติพันธุ์ เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวจากสหภาพพม่าและจากราชอาณาจักรกัมพูชา ผู้วิจัยเห็นว่าสื่อมวลชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะให้ความรู้และสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นแรงงานที่ประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นต้องให้มีการจ้างอยู่ต่อไป แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานที่คนไทยไม่ชอบทำจึงไม่ใช่การเข้ามาแย่งงานคนไทยและแรงงานต่างด้าวยังมีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงทศวรรษต่อไป

3. ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาอในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

ภาพอนาคตแง่ดีซึ่งเป็นภาพในด้านบวกที่ผู้เชี่ยวชาญในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ต้องการให้เกิดขึ้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่าผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์เริ่มต้นในการสร้างภาพอนาคตในแง่ดีก่อน ยกเว้นผู้เชี่ยวชาญหนึ่งคนเท่านั้นที่ต้องการสร้างภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดเพียงภาพเดียว ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดใช้เวลามากกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการสัมภาษณ์ทั้งหมดในการสร้างภาพอนาคตแง่ดี การที่ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ใช้เวลาในการสร้างภาพอนาคตแง่ดีมากกว่าภาพในแง่ร้าย และภาพที่เป็นไปได้มากที่สุดสอดคล้องกับประสบการณ์ของทีกซ์เตอร์ซึ่งได้ให้การอบรมระเบียบวิธีการวิจัยแบบโอเอฟอาร์แก่ผู้วิจัยเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2552

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นต่อผลการศึกษาภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาอในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย ด้านองค์กรบริหารจัดการ ด้านแรงงานต่างด้าวชาวลาอกับการพัฒนา ด้านการจัดระเบียบแรงงาน ด้านการจัดระเบียบแรงงาน และด้านประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกันดังนี้

ผลการศึกษาได้ภาพอนาคตของนโยบายที่ต่อเนื่องจากนโยบายที่เป็นอยู่ใน พ.ศ. 2553 ได้แก่นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันผู้เชี่ยวชาญก็ได้สร้างภาพอนาคตที่คนปรารถนาอยากให้เกิดขึ้น (Preference) โดยให้อยู่ในกรอบที่ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่ามีความน่าจะเป็นหรือเป็นไปได้ (Probable) คือเป็นการต่อยอดจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ขณะสัมภาษณ์โดยไม่ติดยึดกับเจตคติปัจจุบันกาล (Tempocentrism) ได้แก่การไม่มีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ การมีนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายเข้มงวดขึ้น และนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวระยะยาวขึ้น

ด้านกฎหมาย ผลการศึกษาได้ภาพอนาคตซึ่งเป็นความเห็นของคนส่วนใหญ่ในลักษณะกว้างๆ ว่ากฎหมายไทยจะสอดคล้องกับกฎหมายสากล ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ได้ประเมินว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการของกฎหมายสากลอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกัน ผู้เชี่ยวชาญส่วนน้อยก็สะท้อนภาพความปรารถนาที่อยากให้มีกฎหมายที่โปร่งใสเป็นธรรมมากขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายใน พ.ศ. 2563 นอกจากนี้แล้ว มีความเห็นที่เป็นความเห็นส่วนน้อยด้วยว่าจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง มีการให้สิทธิการเข้าสมาคมและการตั้งสหภาพแรงงาน และการมีกฎหมายคุ้มครองผู้ทำงานบ้านและแรงงานในภาคเกษตรซึ่งยังไม่มีมีการประกาศเป็นกฎหมายในขณะการทำงานสัมภาษณ์ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้เป็นการมองภาพอนาคตในแง่ดี ผู้เชี่ยวชาญไม่ได้ระบุว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและครอบครัว (Convention on the protection of migrant workers and members of their families) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิอันเท่าเทียมกันของแรงงานย้ายถิ่นกับคนในชาติในการพิจารณาใดๆ ของศาล เงื่อนไขการทำงาน อีสราภาพในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และการรักษาทางการแพทย์ บุตรของแรงงานย้ายถิ่นมีสิทธิเข้าถึงการศึกษา เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมแรงงานย้ายถิ่นจะต้องได้รับการเคารพ

ผลการศึกษาด้านองค์การบริหารจัดการได้ภาพอนาคตในลักษณะที่เป็นความเห็นที่หลากหลาย ได้แก่การจะมีการยกเลิก กบร. ซึ่งแม้ว่าเป็นความเห็นส่วนน้อยแต่ก็เป็นความเห็นของผู้รู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องนี้จึงมีน้ำหนักในเรื่องความน่าจะเป็นไปได้ ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มอื่นเช่นผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรเอกชนไม่ได้แสดงความเห็นที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ในเรื่องภาพอนาคตเกี่ยวกับการยกฐานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวหรือตั้งหน่วยงานบริหารจัดการคนต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จนั้น ผู้วิจัยพบว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ แต่ก็ให้ความเห็นอย่างกว้างๆ ซึ่งก็สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการวิจัยแบบอียูฟอาร์ที่ต้องการภาพอนาคตในมิติที่กว้าง ไม่ใช่การคาดการณ์อย่างมีเงื่อนไข (Projection) และการพยากรณ์ (Forecast) ซึ่งต้องมีคำตอบที่เป็นคำตอบที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้เชี่ยวชาญได้ประเมินว่าการเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารจัดการเป็นเรื่องที่มีปัจจัยที่ซับซ้อนหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นปัจจัยทางด้านการเมือง นโยบายการลดจำนวนข้าราชการ สำหรับภาพอนาคตที่ว่าจะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและมีการกระจายงานไปหลายยังหน่วยงานนั้นเป็นนโยบายโดยทั่วไปที่มีการยอมรับอยู่แล้ว ผู้วิจัยจึงไม่ขอแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้

ผลการศึกษาด้านแรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการพัฒนา จะมีการใช้ระบบธนาคารมากขึ้น มีความร่วมมือทั้งในภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวลาว มีผลในด้านบวกจากการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในสปป. ลาว การที่แรงงานลาวจะมีความรู้และฝีมือมากขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้เชี่ยวชาญชาวลาวและผู้เชี่ยวชาญในภาคเอกชนให้ความสำคัญอย่างมากต่อการที่แรงงานได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานและการได้รับทักษะความรู้ที่นำไปใช้ประโยชน์เมื่อกลับไปยังสปป. ลาว รวมทั้งการนำเงินไปลงทุนทำธุรกิจขนาดเล็กในชุมชนและการตั้งกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน แนวคิดนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาในสปป. ลาวพบว่าเงินที่ได้รับจากแรงงานย้ายถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาเช่นการสร้างโรงเรียนและถนน และในชุมชนต้นทางมีการรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนาเช่นกลุ่มสาวหนุ่ม กลุ่มผู้อาวุโส และกลุ่มแม่หญิง เป็นต้น (Kabmaneevan Phouxay, 2008: 286) ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีโอกาสในการส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวชาวลาวมีบทบาทต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคตหากมีการสร้างเครือข่ายและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของแรงงานต่างด้าวชาวลาว

ผลการศึกษาภาพอนาคตแง่ดีของการดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้เชี่ยวชาญได้สร้างภาพอนาคตบนพื้นฐานของสิ่งที่ปรารถนาจะให้เกิดขึ้น (Preference) ในขณะเดียวกัน ก็ทำการประเมินความน่าจะเป็นไปได้ (Probable) ไว้ด้วย กล่าวคือผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าภายในระยะเวลาสิบปี จำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะยังเป็นแรงงานที่ไม่ได้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า มีขั้นตอนการดำเนินการ มีเงื่อนไขผูกมัดและไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองที่คุ้มค่ากว่าการลักลอบเข้ามาทำงาน รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตามก็ได้สร้างภาพอนาคตตามที่ปรารถนาให้เกิดขึ้น คือการที่สัดส่วนของชาวลาวที่ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะมีมากขึ้น ทั้งนี้เงื่อนไขหนึ่งที่เป็นปัจจัยใหม่คือการสร้างภาพอนาคตว่าจะมีการจัดตั้งศูนย์จัดหางานซึ่งให้บริการอย่างเบ็ดเสร็จในสปป. ลาวและระบบฐานข้อมูลแรงงานที่มีการพัฒนาและใช้เชื่อมต่อกันได้ ทั้งนี้แม้ว่ามีผู้เชี่ยวชาญส่วนน้อยที่กล่าวถึงเรื่องนี้ แต่ก็เห็นว่าเป็นความเห็นที่ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าน่าจะเกิดขึ้นได้จริงเนื่องจากประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการดำเนินการศูนย์จัดหางานอยู่แล้ว เมื่อพิจารณาในภาพรวมภาพอนาคตแง่ดีของการดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานจะไม่แตกต่างจากภาพที่เป็นไปได้มากที่สุด

ผลการศึกษาภาพอนาคตแง่ดีของการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวและประเด็นอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสปป. ลาวเป็นประเทศที่มีความพร้อมอย่างมากในการรับผู้ทำผิดกฎหมายกลับประเทศ มีความร่วมมือในระดับพื้นที่บริเวณชายแดนที่ดี และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานและการศึกษาวิจัยแรงงานต่างด้าว เนื่องจากภาษาที่สามารถสื่อสารกันได้และมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีกันตลอดมา ในขณะที่สหภาพพม่าประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาลกลาง และราชอาณาจักรกัมพูชาซึ่งระดับความสัมพันธ์กับประเทศไทยมีความเปราะบางมากกว่าการริเริ่มโครงการแบบนำร่องในเรื่องที่กล่าวมากับสปป. ลาวจึงเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้สูงมาก

อย่างไรก็ตาม จะต้องให้ความสำคัญกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ปัญหาการหลอกลวงแสวงหาประโยชน์อย่างมิชอบจากแรงงานต่างด้าวชาวลาว ปัญหาในเรื่องการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก การขายบริการทางเพศ ปัญหาเรื่องโรคติดต่อ โรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง และการค้ายาเสพติดต่อไป

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการสร้างภาพอนาคตแ่งดีมีความสำคัญในการวิจัยแบบอียูเออาร์ เนื่องจากเป็นการช่วยสร้างภาพอนาคตหรือโมภาพแห่งอนาคต (Scenario) ที่ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ปรารถนาจะให้เกิดขึ้น ประสบการณ์ของผู้วิจัยสอดคล้องกับความเห็นของเท็กซ์เตอร์ซึ่งแนะนำการสร้างภาพอนาคตในแ่งดีเป็นวิสัยทัศน์ (Vision) การมีวิสัยทัศน์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งต้องมีก่อนที่จะกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงาน (Visioning first) และการสร้างภาพอนาคตแบบอียูเออาร์จะไม่สมบูรณ์หากปราศจากการสร้างภาพอนาคตในแ่งดีและแ่งร้ายซึ่งเป็นการขยายกรอบมโนทัศน์ในการสร้างภาพอนาคต การสร้างภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดโดยไม่มีการสร้างภาพอนาคตแ่งดีและแ่งร้ายจึงเป็นเพียงแค่การคาดการณ์เท่านั้นไม่ใช่การสร้างภาพอนาคตในแบบอียูเออาร์ นอกจากนี้แล้ว เท็กซ์เตอร์ยังกล่าวถึงการสร้างภาพอนาคตในแ่งดีว่าเป็นการขยายมโนทัศน์แห่งอนาคตโดยลดการติดขัดกับเจตคติปัจจุบันกาล เนื่องจาก “...มนุษย์มักคาดการณ์ในแนวทางที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาที่ยึดมั่นอยู่กับเจตคติปัจจุบันกาล (Tempocentism) ซึ่งเป็นภาวะซับซ้อนทางจิตวิทยาวัฒนธรรมที่จำกัดความคิดของบุคคลด้วยกรอบแห่งเวลาที่ไม่เหมาะสม จนทำให้ขาดความคิดที่กระฉ่างแจ้งที่จะเตรียมตัวให้พร้อมต่อการเผชิญอนาคต ไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะเฉลียวฉลาด หรือได้รับการศึกษาสูงก็ตาม ภาวะนี้สามารถมีได้ในบุคคลที่มีความคิดเกี่ยวกับอนาคตแต่ขาดการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพชีวิตที่จะเกิดขึ้นได้ในสังคมขณะนั้น...” (ลีปปอนท์ เกตุทัต, 2534: 16-20)

แบบแผนของการคาดการณ์อนาคต ผู้วิจัยพบแนวโน้มของการที่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่มีภูมิหลังในประเภทเดียวกันมีแบบแผนของการคาดการณ์อนาคตที่เหมือนกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่นผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ตรงในสหภาพยุโรปมีความชัดเจนของภาพการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ภายใต้ขอบเขตเวลา พ.ศ. 2563 ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนี้มีแบบแผนของคำตอบว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานและการเดินทางจะเป็นไปอย่างเสรีมากกว่าผู้เชี่ยวชาญกลุ่มอื่น

ในเรื่องขอบเขตเวลาในอนาคตซึ่งการวิจัยครั้งนี้กำหนดไว้เป็นเวลาสิบปีจากเวลาที่ทำการสัมภาษณ์เก็บข้อมูล ผู้วิจัยพบว่าภาพอนาคตในแ่งดีเป็นการฉายภาพถึงสภาพการณ์ในอนาคตที่ผู้เชี่ยวชาญคาดหวังให้เกิดขึ้น แต่ระยะเวลาสิบปีอาจจะสั้นเกินไปที่จะเกิดสภาพการณ์บางอย่าง ตัวอย่างเช่นการรวมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้เกิดการเดินทางและการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี เมื่อถามคำถามเจาะลึกในเรื่องนี้ ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่าการรวมตัวเป็นประชาคมเดียวกันของประชาคมเศรษฐกิจเหมือนสหภาพยุโรปเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานานสามสิบถึงห้าสิบปีซึ่งนานกว่าระยะเวลาสิบปีที่กล่าวถึงในครั้งแรก

จากที่กล่าวมา การสร้างภาพอนาคตแง่ดีมีความสำคัญเพราะเป็นการขยายโน้ตสนัแห่งอนาคตของผู้ให้สัมภาษณ์ เทคนิคและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยแบบ อีเอฟอาร์ เป็นประโยชน์ในการช่วยลดอคติจากเจตคติปัจจุบันกาล การวิเคราะห์แบบแผนของการคาดการณ์อนาคตของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่มีภูมิหลังในประเภทเดียวกัน

4. ภาพอนาคตแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

การสร้างภาพอนาคตในแง่ร้ายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากการช่วยให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีมุมมองที่เป็นเหตุเป็นผลเพื่อจะสร้างภาพอนาคตจากการมองรอบด้านและเป็นการลดเจตคติปัจจุบันกาล ภาพอนาคตแง่ร้ายซึ่งเป็นภาพในด้านลบที่ผู้เชี่ยวชาญในการศึกษาคำนี้ต้องการให้เกิดขึ้นประกอบด้วยภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย ด้านการจัดองค์กรบริหารจัดการ ด้านแรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการพัฒนา ด้านแรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการพัฒนา การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาว การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาว และประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน ผู้วิจัยอภิปรายความเห็นต่อผลการศึกษาภาพอนาคตในแง่ร้ายดังต่อไปนี้

ในการศึกษาคำนี้ ผู้วิจัยพบประสบการณ์เหมือนกับเท็กซ์เตอร์ในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับภาพอนาคตแง่ร้าย กล่าวคือผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลทั้งหมดทุกคนใช้เวลาในการพูดถึงภาพอนาคตแง่ร้ายสั้นกว่าการสร้างภาพอนาคตในแง่ดี เท็กซ์เตอร์กล่าวว่า การสัมภาษณ์เพื่อสร้างภาพอนาคตในแง่ดีอาจใช้เวลาานสองสามชั่วโมงก็ได้ ในขณะที่การสัมภาษณ์ภาพอนาคตแง่ร้ายใช้เวลาสั้นกว่ามาก ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายอาจเพียงแต่กล่าวว่า “ภาพอนาคตแง่ร้ายคืออะไรที่ตรงกันข้ามกับภาพในแง่ดี” (EFR Training, 2552) ในทำนองเดียวกัน สิปปนนท์ เกตุทัตกล่าวถึงมโนทัศน์แห่งอนาคตในแง่ร้ายในรายงานการวิจัยเรื่องทางสายกลางสำหรับอนาคตของประเทศไทย: เทคโนโลยีที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ว่าท่านเป็นคนมองโลกในแง่ดีจึงขอกกล่าวถึงมโนทัศน์แห่งอนาคตในแง่ร้ายอย่างค่อนข้างรวบรัด (Sippanondha Ketudat, 1992: 81)

ตัวอย่างผู้เชี่ยวชาญรายที่ 2 ซึ่งเขียนถึงภาพอนาคตแง่ร้ายอย่างสั้นๆ เพียงว่า “.....จากมุมมองในแง่ลบที่ข้าพเจ้าไม่ต้องการให้เกิดขึ้น ข้าพเจ้าเห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2563 จะไม่มีความก้าวหน้า ความสะดวกและเสรีในการเคลื่อนย้ายแรงงานอาจจะส่งผลกระทบทำให้มีแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น หรืออาจจะมีการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมากขึ้น โดยอาจเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในการนำพา ชักชวนและล่อลวงแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทย การเข้ามาของแรงงานในปริมาณมากและการใช้แรงงานเถื่อน อาจก่อให้เกิดผลกระทบและ

ปัญหาต่าง ๆ แก่ประเทศไทยทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ สาธารณสุข การศึกษา และความมั่นคงของชาติ ถ้าหากไม่มีการวางระบบการบริหารจัดการที่ดีไว้ล่วงหน้า.....”

ผู้วิจัยพบว่าไม่มีผู้เชี่ยวชาญรายใดที่เลือกเริ่มต้นสร้างภาพอนาคตแง่ร้ายเป็นอันดับแรก ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าภาพอนาคตในแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวจะไม่ร้ายกว่าที่เคยเป็นมา กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือจะไม่มี ความก้าวหน้าในการดำเนินการจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5. ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

ผลการวิจัยภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเกี่ยวกับองค์กรบริหารจัดการ ใน พ.ศ. 2563 ผู้วิจัยไม่ได้คำตอบที่เป็นความเห็นส่วนใหญ่ ในประเด็นที่ว่ารูปแบบองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในอนาคตจะเป็นอย่างไร แต่ผู้เชี่ยวชาญที่รับผิดชอบการกำหนดนโยบายต่อแรงงานต่างด้าวมีความเห็นว่าจะมีการปรับโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวกับ กพร. และน่าจะมีการยกฐานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม ผู้เชี่ยวชาญหลายรายเห็นว่าการปรับองค์กรบริหารจัดการเป็นเรื่องซึ่งยากที่เกิดขึ้นได้จริงเนื่องจากไม่ได้ ได้รับความสำคัญจากนักทางการเมืองอย่างจริงจัง

ในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้ ปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดที่ต้องได้รับการแก้ไขคือการ บังคับใช้กฎหมายซึ่งต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งซึ่งมี ผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการลักลอบนำเข้าแรงงาน การเรียกเก็บเงินค่าคุ้มครอง รวมทั้งการ ส่งกลับที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่โปร่งใสโดยไม่มีการประสานงานที่ดียิ่งพอกับประเทศเพื่อน บ้านในการส่งแรงงานชาวลาวคืนผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจนถึงภูมิลำเนา อีกประการหนึ่ง การที่ ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ก็เป็นความก้าวหน้า ที่มีการคุ้มครองลูกจ้างที่ครอบคลุมประเภทกิจการมากขึ้นและเป็นการปูทางในการขยายความคุ้มครอง แก่ลูกจ้างในภาคการเกษตรและลูกจ้างที่ทำงานบ้านซึ่งเป็นประเภทกิจการที่มีแรงงานต่างด้าวชาวลาว จำนวนมากทำงานอยู่

จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยซึ่งมีมากกว่าสองล้านคนจำเป็นต้องได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการพิจารณาอย่างจริงจังในการปรับเปลี่ยนองค์กรบริหารจัดการให้ สอดคล้องกับสภาพการที่จะเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ในสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นถึงความสำคัญของการ ปรับปรุงองค์กรบริหารแรงงานต่างด้าวและในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 คณะอนุกรรมาธิการติดตาม สถานการณ์และแก้ไขปัญหาแรงงาน ในคณะกรรมาธิการแรงงานสภาผู้แทนราษฎรเองก็ได้จัดทำร่าง โครงสร้างองค์กรใหม่ โดยเสนอแนวทางให้มีคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติและ คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานใหม่ซึ่งเรียกว่าสำนักงานแรงงาน

สากล (Thailand International Workers Office) เพื่อจัดระเบียบการบริหารแรงงานข้ามชาติทุกสัญชาติ ปฏิรูปพระราชบัญญัติแรงงานต่างด้าว วางกรอบการบูรณาการทั้งภายในองค์กรกระทรวงแรงงานและหน่วยงานนอกกระทรวงแรงงานให้ผสมผสานเป็นระบบของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพและให้ก้าวทันโลกาภิวัตน์ด้านแรงงานเกิดภาพลักษณ์ด้านมนุษยชน พัฒนาอาชีพแรงงานที่แรงงานไทยไม่ทำให้ทัดเทียมกับอาชีพอื่นๆ รวมทั้งเป็นการรองรับตลาดแรงงานเสรีที่จะเปิดใน พ.ศ. 2558 หน่วยงานใหม่นี้ประกอบด้วยสำนักงานแรงงานข้ามชาติและสำนักงานแรงงานไทยสากล ดังนั้นแม้ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากเว้นแต่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากทางการเมือง จากร่างโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการแรงงานใหม่นี้ แสดงให้เห็นว่าทางฝ่ายการเมืองได้ให้ความสำคัญและเริ่มดำเนินการในการเตรียมการปรับโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่แล้ว การที่จะเกิดเป็นจริงได้ยังคงต้องอาศัยการผลักดันอย่างจริงจังในทางการเมืองในอนาคต

ในเรื่องแรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา ผลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่มมีความสอดคล้องกับการทบทวนวรรณกรรม (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit: 69-76) แรงงานชาวลาวได้รับทักษะทางอาชีพมากขึ้น มีรายได้ส่งกลับบ้านซึ่งมีผลดีต่อชุมชนทำให้เกิดการสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง ผู้วิจัยเห็นว่าทางแก้ไขปัญหายังยืดยาวที่สุดคือการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนของแรงงานเอง ผลการศึกษาของกานมณีวรรณ โพธิ์ไช (Kabmaneewan Phoxay, 2008: 288-291) ระบุว่าชาวบ้านชาวลาวส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไปในการมารับจ้างในประเทศไทยเนื่องจากรายได้จากการปลูกพริก การส่งเสริมอาชีพ การสนับสนุนให้สามารถสร้างรายได้จากกิจกรรมและธุรกิจขนาดเล็กในชุมชนและการช่วยด้านการตลาดทำให้ชาวลาวสามารถมีรายได้

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญว่าประเทศไทยควรให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวลาวเพื่อให้ได้แรงงานที่ดีคุณภาพ การดำเนินการควรเป็นความร่วมมือทั้งในภาครัฐกับเอกชนน่าจะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าและมีประโยชน์อย่างยิ่ง ประเทศไทยต้องการแรงงานและมีศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานที่มีความพร้อมอยู่แล้วจึงเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ นอกจากนั้น ความเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน สปป. ลาวก็เป็นแนวความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และได้เริ่มมีการดำเนินการเป็นรูปธรรมแล้ว โดยได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2553

เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน จากจำนวนแรงงานชาวลาวที่มีการนำเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมีจำนวน 10,212 คน (สถิติกรมการจัดหางาน, 2552) จากจำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่คาดว่าจะมีไม่น้อยกว่า 256,000 คนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการที่จะบรรลุเป้าหมายในการทำให้แรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานใหม่เป็นการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่จะเกิดเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานอย่างจริงจังเท่านั้น โดยการลดค่าใช้จ่ายให้

ใกล้เคียงกับการลักลอบเข้ามาทำงาน การลดขั้นตอนในการดำเนินการตั้งแต่ในประเทศต้นทาง มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถบริหารจัดการของหน่วยงานในสปป. ลาว ปรับปรุงระบบการออกหนังสือเดินทางให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วในเมืองใหญ่ในสปป. ลาว การปรับระเบียบให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมเช่นการขยายเวลาที่อนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย การติดตามตรวจสอบ

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาว การศึกษาครั้งนี้พบว่าการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวเป็นเรื่องที่ต้องมีการปรับปรุงการดำเนินการอย่างจริงจังเนื่องจากจำนวนแรงงานชาวลาวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งมีจำนวน 110,854 คนเป็นจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งสิ้นที่คาดว่าจะอยู่ในประเทศไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดระเบียบแรงงานชาวลาวจะได้ผลจะต้องมีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่มีความต่อเนื่องและชัดเจน ไม่ใช่การบริหารจัดการตามสถานการณ์ การที่จะทำให้แรงงานกลุ่มที่ไม่มาขึ้นทะเบียนกับทางการให้มารายงานตัวต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้แรงงานและนายจ้างเห็นอย่างชัดเจนถึงประโยชน์และโทษของการขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียนแก่นายจ้างและแก่แรงงาน มาตรการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ การส่งผู้ฝ่าฝืนกฎหมายกลับประเทศต้องเป็นการดำเนินการโดยกาประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านและกับองค์การระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมควบคู่ไปกับหลักนิติธรรม

6. แนวทางใช้ประโยชน์จากผลการวิจัย

ในการบริหารจัดการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยใช้นโยบายเดียวกันในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากสหภาพพม่า สปป. ลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา ผลการวิจัยจึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย คำสั่งและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการจัดองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งระบบ

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ขึ้นทะเบียนกับทางการและที่นำเข้าตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานกับสปป. ลาวมีสัดส่วนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานชาวลาวในประเทศไทย ในขณะที่การดำเนินงานในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานชาวลาวมีความก้าวหน้าไประดับหนึ่งนั้น การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวจะได้ผลก็ต่อเมื่อมีนโยบายและมาตรการระยะยาวมากขึ้น เป็นนโยบายที่มีความต่อเนื่องและมีความชัดเจน เป็นนโยบายซึ่งคำนึงถึงมิติในด้านผลได้ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนซึ่งให้การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิพื้นฐานของแรงงานอย่างเป็นธรรมและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้วิจัยมีความเห็นว่านโยบายที่สามารถจูงใจให้แรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียนให้เข้าร่วมโครงการโดยเรื้อร้น ต้องเป็นนโยบายที่แรงงานและนายจ้าง

สามารถเข้าใจได้โดยง่ายว่าการขึ้นทะเบียนกับทางราชการและการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นการได้ประโยชน์ เป็นเรื่องที่ได้โดยง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน และมีค่าใช้จ่ายไม่มาก การใช้มาตรการที่เข้มงวดในการปราบปรามจับกุมและส่งกลับโดยไม่ทำให้เกิดความแตกต่างที่ชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการให้สิ่งจูงใจเชิงรายได้ สิทธิประโยชน์และความมั่นคงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาพบทวนอย่างจริงจัง

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า นโยบายในการอนุญาตให้แรงงานชาวลาวให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายควรเป็นนโยบายระยะยาวที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การที่มีแรงงานชาวลาวจำนวนไม่มากนักที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการอย่างหนึ่งที่ได้คือการสร้างแรงจูงใจโดยการลดค่าใช้จ่าย ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่มากกว่าสองในสามส่วนเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในสปป.ลาว ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้จึงควรมีการแสวงหาความร่วมมือกับสปป.ลาวในการหามาตรการที่ทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าในขณะที่ประเทศไทยตั้งเป้าหมายที่จะเป็นประเทศที่ใช้ระบบการผลิตแบบสร้างสรรค์แต่ประเทศไทยก็จะยังคงขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำ ประเทศไทยจึงควรพิจารณาในการร่วมมือกับสปป.ลาวในการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวลาวซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทั้งประเทศไทยและสปป.ลาว รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนที่จะมีแรงงานที่มีคุณภาพด้วย

การที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยนายถวิล เปลี่ยนสี เลขาธิการสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติได้แถลงว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยประมาณสามล้านคน นอกจากนี้แล้ว ยังมีแรงงานชาวไทยจำนวนมากที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงควรมีการพิจารณาอย่างจริงจังในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการบุคคลต่างด้าวในประเทศไทยและคนไทยที่ไปอาศัยอยู่ในต่างประเทศ การสานต่อการริเริ่มของคณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรในการให้มีพระราชบัญญัติแรงงานข้ามชาติ โดยการจัดตั้งสำนักงานแรงงานสากลหรือการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลแรงงานต่างด้าวทั้งระบบหรือปรับฐานะของหน่วยงานให้มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรมจึงเป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และเพื่อศึกษาภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

วิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาอนาคตแบบชาติพันธุ์วรรณนา การเก็บข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานต่างด้าวจำนวน 25 คน ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจงตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา (Purposive sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามแนวคิด จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยคัดเลือกจากหน่วยงานราชการภายใต้คณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) องค์การเอกชน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศและจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของสปป.ลาวและจากสถาบันวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแนวทางการสัมภาษณ์แบบคำถามปลายเปิดซึ่งนักวิจัยสร้างขึ้น มาตราความพึงประสงค์ (Desirability scale) และมาตรากาลเวลา (Grammar scale) ผู้วิจัยได้นำแนวทางการสัมภาษณ์ทั้งหมดปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความสมบูรณ์ของคำถามในการตอบคำถามการวิจัย จากนั้นได้ทำการทดลองใช้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและนำผลมาปรับปรุงแนวคำถามก่อนนำไปใช้จริง

การเก็บข้อมูล นักวิจัยทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญผู้ให้ข้อมูลทุกรายด้วยตนเอง นักวิจัยทำการถอดเทปบันทึกการสัมภาษณ์ เขียนร่างภาพอนาคตส่งให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจแก้ไขจำนวน 21 ราย ยกเว้นผู้เชี่ยวชาญจำนวน 4 ราย ซึ่งได้ตกลงไว้ล่วงหน้าว่าผู้วิจัยไม่ต้องเขียนร่างภาพอนาคตส่งให้ตรวจแก้ไข

การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 17 คน ผู้วิจัยเห็นว่าได้ข้อมูลจากจำนวนผู้ให้ข้อมูลที่เหมาะสมมีความเชื่อถือได้ ผู้วิจัยเริ่มนำข้อมูลเชิงคุณภาพมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยการอ่านสรุปคำให้สัมภาษณ์ชุดแรกก่อน แล้วอ่านภาพอนาคตที่ได้รับการ

เห็นชอบจากผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดแล้วซ้ำอีกในคราวเดียวเพื่อค้นหาแบบแผนของคำตอบที่พบประจำ
ทำการจำแนกตามข้อความสำคัญ (Significant statements) จัดกลุ่มข้อความสำคัญ (Categorization)
จากนั้นได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่สองจำนวนครึ่งหนึ่งของกลุ่มแรกอีก 8 คน โดยในการ
สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่สองได้เพิ่มคำถามเจาะลึกเพื่อให้ได้คำตอบที่ต้องการครบถ้วนที่เชื่อถือได้
แล้วจึงทำการวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลเชิงคุณภาพเพิ่มเติมและแปลผลข้อมูล เขียนร่างรายงานผลการศึกษา
และขอความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คนเพื่อปรับแก้เป็นรายงานผลการวิจัย

จริยธรรมในการวิจัย ผู้วิจัยได้ยึดถือหลักจริยธรรมในการพิทักษ์สิทธิผู้เข้าร่วมการวิจัยตาม
แนวทางการวิจัยแบบอีเอพอาร์ และยึดถือหลักปฏิบัติของโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วย
การต่อต้านการค้ำมนุษย์ด้านจริยธรรมและสิทธิมนุษยชนในการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างเข้มงวด

สรุปผลการวิจัย

1. สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

รายงานของกรมการจัดหางานระบุว่า มีแรงงานชาวลาวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 จำนวน 110,854 คน โดยเป็นแรงงานที่นำเข้ามาตามบันทึก
ความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างงานจำนวน 10,212 คน และเป็นชาวลาวในกลุ่มพิสูจน์สัญชาติ
จำนวน 39,882 คน แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ไม่จดทะเบียนกับทางราชการ ผู้วิจัยประมาณการว่าหาก
อัตราการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวชาวลาวเท่ากับค่าเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2539 คือเพิ่มร้อยละ
เก้าต่อปีแล้ว เมื่อสิ้น พ.ศ. 2552 จำนวนแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยทั้งหมดน่าจะมีจำนวน
ไม่น้อยกว่า 256,000 คน

การทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญพบว่าแรงงานชาวลาวพบว่าแรงงาน
ต่างด้าวชาวลาวส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอายุในช่วงวัยรุ่นและวัยผู้ใหญ่ตอนต้นซึ่งเป็นวัยทำงาน คือมีอายุ
ระหว่าง 16-34 ปี มีส่วนหนึ่งที่เป็นเด็ก สัดส่วนของเพศหญิงมากกว่าเพศชายเล็กน้อยแต่จากสถิติของ
ทางราชการมีจำนวนเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ทั้งนี้เนื่องจากมีแรงงานหญิงชาวลาวจำนวนมากที่ทำงาน
เป็นแม่บ้านโดยไม่จดทะเบียนกับทางราชการ ในด้านการศึกษาแรงงานจากสปป. ลาวเป็นผู้มีการศึกษา
ต่ำ คือระดับประถมศึกษาไม่เกินระดับมัธยมศึกษา อาชีพที่ทำได้แก่เป็นกรรมกรและงานบริการทั่วไปซึ่ง
ใช้ทักษะต่ำ มีการเปลี่ยนนายจ้างหลายครั้ง แรงจูงใจในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้แก่ปัจจัย
ด้านเศรษฐกิจ ครอบครัวและต้องการประสบการณ์ชีวิตรวมทั้งปัจจัยด้านชาติพันธุ์ ภาษาและวัฒนธรรม
ที่เหมือนกัน ส่วนใหญ่จะตัดสินใจในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยตนเอง การมีสถานะเป็นผู้
ลักลอบเข้ามาทำงานทำให้ไม่ได้รับค่าจ้างและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด
ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและเจ้าหน้าที่หรือต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ ถูกจับกุมลงโทษ

หรือส่งกลับประเทศ แรงงานเพศหญิงมีรายได้ต่ำกว่าแรงงานชายแต่ส่งเงินกลับบ้านบ่อยครั้งกว่าและเป็นจำนวนมากกว่าแรงงานชาย การเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่บริษัท จัดหางาน 24,400 - 28,000 บาทซึ่งมากกว่าการลักลอบเข้ามาทำงาน 6-7 เท่าต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน ได้รับอนุญาตทำงานเป็นระยะเวลาสั้นเพียงสองปี มีโอกาสสูงที่แรงงานกลุ่มนี้จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายเมื่อต้องการเปลี่ยนงานหรือทำงานครบกำหนด

2. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชาวลาว

ผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่าผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีต่อแรงงานต่างด้าวชาวลาว ครอบครัวและชุมชนในสปป. ลาวมีทั้งในด้านลบและด้านบวก ผลในด้านลบคือการถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกใช้แรงงานเด็ก ถูกค้ามนุษย์หรือต้องทำงานบริการทางเพศ การไม่ได้รับทักษะที่เป็นประโยชน์ ไม่สามารถเก็บเงินหรือส่งเงินกลับบ้าน การเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากเพื่อให้ได้มาทำงาน ปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัว การรับวัฒนธรรมใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมลาว สำหรับผลกระทบในด้านบวก แรงงานชาวลาวได้รับทักษะในการประกอบอาชีพและการใช้ชีวิต เงินที่ส่งกลับบ้านมีความสำคัญเนื่องจากเป็นรายได้หลักของครอบครัวและทำให้เกิดธุรกิจขนาดเล็กต่อเนื่องในชุมชน ครอบครัวใช้เงินที่รับเป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน ใช้ซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ในบ้าน ใช้จ่ายเกี่ยวกับสุขภาพ การศึกษา การปรับปรุงบ้านเรือนและการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้

สำหรับประเทศไทย ในทางเศรษฐกิจแรงงานต่างด้าวชาวลาวเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาสร้างผลประโยชน์อย่างมากทางเศรษฐกิจ สนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจและการใช้จ่ายในประเทศ มีผลดีต่อธุรกิจการส่งออก โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ประกอบการซึ่งจำเป็นต้องใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้น แรงงานต่างด้าวชาวลาวเข้ามาทำงานที่คนไทยไม่สนใจทำได้แก่งานที่เรียกว่างานสกปรก งานเสี่ยงและแสนลำบาก รวมทั้งซดเซยแรงงานที่ลดลงในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมบริโภคนิยมในประเทศ ในทางด้านการมั่นคงของประเทศ แรงงานชาวลาวเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับแรงงานจากสหภาพพม่าและมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศน้อยกว่าแรงงานจากประเทศอื่นแม้ว่ามีปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงาน ในด้านสิทธิมนุษยชนมีประเด็นของการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิแรงงานและผู้ติดตาม ปัญหาสถานะบุคคลของผู้ที่ลักลอบเข้าเมือง การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์

3. ภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

ภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ประกอบด้วยภาพแง่ดี ภาพแง่ร้ายและภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด โดยมีปัจจัยภายนอกที่มีสำคัญต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (Driving forces) ดังนี้

3.1 ปัจจัยภายนอก ที่มีสำคัญต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

3.1.1 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ข้อตกลงในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community- AEC) จะทำให้เกิดเขตการผลิตเดียว เขตการค้าเดียว และการแลกเปลี่ยนบริการสำหรับประชากรห้าร้อยล้านคนภายใน พ.ศ. 2558 และจะทำให้การเคลื่อนย้ายของแรงงานเป็นไปอย่างเสรีในอนาคต

3.1.2 ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมในประเทศไทย และในสปป. ลาว จะมีทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในทั้งสองประเทศ สปป. ลาวจะเปิดประเทศและมีการขยายตัวของการลงทุน การค้า การบริการ โครงสร้างพื้นฐานและระบบการคมนาคมและการดำเนินการเพื่อให้หลุดพ้นจากสถานภาพการเป็นประเทศด้อยพัฒนา

3.1.3 กระแสโลกาภิวัตน์ จะทำให้ชาวลาวมีเสรีภาพมากขึ้น มีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และใช้แนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีภายใต้ระบบสังคมนิยม

3.1.4 การพัฒนาทางเทคโนโลยีและการสื่อสาร การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศจะสะดวกขึ้น การส่งเงินกลับบ้านจะส่งผ่านระบบธนาคารมากขึ้น ระบบข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงานของประเทศไทยและสปป. ลาวจะพัฒนาดีขึ้น มีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในสปป. ลาวมากขึ้น

3.1.5 ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร สัดส่วนประชากรในวัยทำงานของประเทศไทยจะลดลงในขณะที่สัดส่วนประชากรในวัยทำงานของสปป. ลาวจะเพิ่มขึ้น

3.1.6 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีผลทำให้เกิดภัยธรรมชาติ อุทกภัย วาตภัย ความแห้งแล้งกันดาร ในฐานะปัจจัยผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น รวมทั้งปัจจัยดึงดูดให้ชุมชนในพื้นที่ป่าอยู่ในพื้นที่ต่อไป ตัวอย่างเช่นกลไกทางการเงินใหม่ๆ เพื่อลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (New forest financing mechanisms) ซึ่งสร้างแรงจูงใจแก่ชุมชนในพื้นที่ป่าในการจัดการพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืน และการให้เงินตอบแทนบริการด้านสิ่งแวดล้อม (Payment for environmental services) ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นฐานและการเคลื่อนย้ายแรงงานในอนาคต

3.2 ภาพอนาคตแง่ดีของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

การมองภาพอนาคตแง่ดีใน พ.ศ. 2563 ในด้านนโยบายจะใช้นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ไม่มีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ จะมีนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายเข้มงวด

ขึ้น และจะมีนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวระยะยาวขึ้น ในด้านกฎหมาย กฎหมายไทยจะสอดคล้องกับกฎหมายสากล การบังคับใช้กฎหมายจะเป็นไปอย่างโปร่งใสเป็นธรรมมากขึ้น มีการรับรองสถานะบุคคลของแรงงานต่างด้าว มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ให้สิทธิการเข้าสมาคมและการตั้งสหภาพแรงงาน และมีกฎหมายคุ้มครองผู้ทำงานบ้านและแรงงานในภาคเกษตร ในด้านองค์กรบริหารจัดการ จะมีการยกเลิก กพร. อาจมีการยกฐานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวหรือตั้งหน่วยงานบริหารจัดการคนต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ จะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและมีการกระจายงานไปหลายยังหน่วยงาน

แรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการพัฒนา แรงงานต่างด้าวชาวลาวจะใช้ระบบธนาคารมากขึ้น ทำให้บทบาทของนายหน้าในการนำเงินกลับบ้านให้แรงงานลดน้อยลง ประเทศไทยจะมีความร่วมมือในการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวลาวโดยภาครัฐและเอกชน จะมีการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนในสปป.ลาว แรงงานลาวจะมีความรู้และฝีมือมากขึ้น ได้รับทักษะความรู้ที่นำไปใช้ประโยชน์เมื่อกลับไปยังสปป.ลาว และแรงงานชาวลาวจะทำหน้าที่ในระดับหัวหน้างานมากขึ้น

การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานชาวลาว การสมัครงานจะยังคงใช้บริษัทจัดหางานหรือศูนย์จัดหางานแบบเบ็ดเสร็จที่รัฐบาลลาวจัดตั้งขึ้น สำหรับนักวิชาชีพสามารถสมัครงานตรงกับนายจ้างชาวไทยได้ จะมีการขยายเวลาอนุญาตทำงานให้นานขึ้น จะมีการปรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้ามาทำงานอย่างระดับที่เหมาะสม ระเบียบข้อบังคับต่างๆจะเอื้อต่อการทำงานระยะสั้นหรือการเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามฤดูกาลมากขึ้น แรงงานชาวลาวจะได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิประโยชน์เหมือนแรงงานไทยหากเป็นการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาว การบังคับใช้กฎหมายจะเคร่งครัดขึ้น ชาวลาวที่มาทำงานในประเทศไทยต้องมีหนังสือเดินทาง วีซ่าและใบอนุญาตทำงาน จะมีความร่วมมือในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาวในการบริหารจัดการแรงงานร่วมกัน ประเทศไทยจะมีความร่วมมือกับสปป.ลาวในการส่งผู้ทำผิดกลับประเทศ มีความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ลูกคนต่างด้าวชาวลาวที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสิทธิอยู่ชั่วคราวแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

ประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน การมีระบบฐานข้อมูลแรงงานกลางสำหรับทุกหน่วยงานใช้ร่วมกันได้ มีการดูแลสุขภาพแรงงานต่างด้าวตามระบบประกันสุขภาพ แรงงานต่างด้าวสามารถซื้อประกันกับภาคเอกชนได้อย่างสะดวก มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สังคมและการให้การศึกษาเพื่อสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว โดยแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีทั้งเพศชายและเพศหญิง ส่วนหนึ่งเป็นแรงงานเด็ก จะมีการศึกษาวิจัยด้านแรงงานในประเทศไทยและในสปป.ลาวและมีความร่วมมือในการทำงานวิจัยร่วมกันเพื่อใช้เป็นข้อมูลเชิงนโยบาย นอกจากนี้จะมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคและความร่วมมือระหว่างประเทศในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

3.3 ภาพอนาคตแง่ร้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

การมองภาพอนาคตแง่ร้าย ด้านนโยบาย การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งรวมทั้งแรงงานชาวลาวหลั่งไหลมาทำงานในประเทศไทย การเกิดวิกฤติด้านความสัมพันธ์กับสปป.ลาว แม้ว่าประเทศไทยน่าจะจะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่จะไม่มีควมก้าวหน้าในการนำเข้าแรงงานใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมายตามข้อตกลงกับสปป.ลาว

ด้านกฎหมาย ไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายจากที่เป็นอยู่ การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเข้มงวดมาก มีการลงโทษอย่างรุนแรงต่อผู้กระทำความผิด มีการจับกุมแรงงานชาวลาวและส่งกลับประเทศ มีการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบอย่างมากจากแรงงานต่างด้าวชาวลาว

ด้านแรงงานต่างด้าวชาวลาวกับการพัฒนา จะเกิดปัญหาเนื่องจากการมีแรงงานเด็กชาวลาวจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ทำงานในธุรกิจทางเพศกระจายไปทั่วประเทศ แรงงานที่กลับประเทศไม่ได้รับการยอมรับ และไม่ได้รับทักษะจากการเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ด้านการดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาว แรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ บริษัทจัดหางานจะเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูงและขั้นตอนการดำเนินการต่างๆเป็นไปอย่างล่าช้า

ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาว การนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่มีความก้าวหน้า การบังคับใช้กฎหมายเข้มงวดขึ้น มีการกวาดล้างจับกุมแรงงานต่างด้าวและมีการลงโทษอย่างรุนแรง มีการจับกุมและส่งแรงงานชาวลาวกลับประเทศเป็นจำนวนมาก มีปัญหาการค้ามนุษย์มากขึ้น และมีเด็กที่เกิดจากการแต่งงานข้ามชาติมากขึ้น

ประเด็นและกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยง ผู้เชี่ยวชาญสร้างภาพอนาคตในเชิงลบว่าแรงงานส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ไม่มีระบบฐานข้อมูลแรงงานกลางสำหรับทุกหน่วยงานใช้ร่วมกันได้ คนไทยมีเจตคติในทางลบต่อแรงงานต่างด้าว ไม่มีการศึกษาวิจัยด้านแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศและไม่มีการทำงานวิจัยร่วมกันเพื่อใช้เป็นข้อมูลเชิงนโยบายเท่าที่ควร และมีความร่วมมือในภูมิภาคและความร่วมมือระหว่างประเทศน้อยมาก

โดยสรุปผลการวิจัยที่กล่าวมาได้ภาพอนาคตในแง่ร้ายในลักษณะที่ว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ไม่น่าจะร้ายหรือแย่กว่าสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมา และภาพร้ายที่สุดคือเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศไทยกับสปป.ลาว

3.4 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

การมองภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดคือประเทศไทยจะยังคงขาดแคลนแรงงานระดับล่าง และจะยังใช้นโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ในเรื่องนโยบายการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายซึ่งผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าประเทศไทยจะยังคงใช้นโยบายการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยจะมีการปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวกเร็วขึ้นเนื่องจากมีปัญหาในการดำเนินการหลายประการนั้น ในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องผู้เชี่ยวชาญให้คำตอบที่หลากหลายและไม่ได้รับคำตอบที่เป็นความเห็นส่วนใหญ่ในประเด็นนี้ คำตอบที่ได้รับมากที่สุดคือจะมีกฎหมายที่ไม่ต่างจากที่เป็นอยู่ใน พ.ศ. 2553 และกฎหมายไทยมีสอดคล้องกับกฎหมายนานาชาติอยู่แล้ว คำตอบรองลงมาคือจะมีการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่ทำงานบ้านและงานเกษตรกรรม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญไม่มีความเห็นอย่างชัดเจนว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในเรื่องการเข้าร่วมสมาคม นอกจากนี้สำหรับสปป. ลาว ผู้เชี่ยวชาญชาวลาวให้ความเห็นที่เป็นส่วนใหญ่ว่าจะมีออกกฎหมายแรงงานเพิ่มเติมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานชาวลาว

องค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจะเปลี่ยนแปลงไป จะมีการตั้งคณะกรรมการในระดับชาติใหม่แทน กบร. แต่ยังคงกระจายการดำเนินงานโดยหน่วยงานหลายหลายงานในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง การยกระดับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมหรือการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเป็นหน่วยงานใหม่เป็นเรื่องที่ต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากทางฝ่ายการเมือง จะมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางมากขึ้นโดยหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย ระเบียบและแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง การจัดการระบบฐานข้อมูล การศึกษาวิจัย หน่วยงานในระดับพื้นที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการในระดับพื้นที่มากขึ้น

ผลการศึกษาด้านแรงงานกับการพัฒนา การเข้ามาทำงานของแรงงานชาวลาวมีผลดีต่อประเทศไทยและต่อตัวแรงงานชาวลาว ครอบครัวและชุมชนในสปป. ลาว เงินที่แรงงานส่งกลับบ้านช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในครอบครัว เพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่เด็ก สร้างงานและทำให้เกิดธุรกิจขนาดเล็กในชุมชนในสปป. ลาว อย่างไรก็ตามจะยังมีแรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควรจากการเข้ามาทำงานและถูกเอารัดเอาเปรียบหรือตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ประเทศไทยและสปป. ลาวรวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนจะมีความร่วมมือกันในการพัฒนาแรงงานชาวลาว มีการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ชายแดนของลาว

การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานทำให้สัดส่วนของชาวลาวที่ทำงานอย่างถูกต้องกฎหมายมีมากขึ้น ชาวลาวจะมีบัตรประชาชนมากขึ้น การทำหนังสือเดินทางในสปป. ลาวจะสามารถทำได้ในเมืองใหญ่ได้ มีการจัดตั้งศูนย์จัดหางานซึ่งให้บริการอย่างเบ็ดเสร็จ (One stop service centers) ในหัวเมืองใหญ่ในสปป. ลาวทำให้ชาวลาวเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงาน การดำเนินการอนุญาตมาทำงานในประเทศไทยใช้เวลาน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ยังไม่เข้ามา

ทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า มีขั้นตอนการดำเนินการ มีเงื่อนไขผูกมัดและไม่มั่นใจว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองที่คุ้มค่ากว่าการลักลอบเข้ามาทำงาน รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจะทำให้ยังคงมีแรงงานชาวลาวจำนวนมากยังคงลักลอบทำงานในประเทศไทยโดยไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ นายจ้างอาจมีการเรียกร้องให้มีการฟ้องร้องเพื่อให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถทำงานอยู่ในประเทศไทยต่อไปได้

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวทำให้แรงงานชาวลาวมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะได้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามกฎหมายไทย สามารถเข้าถึงบริการของรัฐในด้าน การประกันสุขภาพ ระบบประกันสังคมรวมทั้งกองทุนเงินทดแทนดีขึ้น แรงงานที่ทำงานบ้านหรือทำงานในภาคการเกษตรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แรงงานต่างด้าวจะสามารถซื้อประกันอุบัติเหตุหรือการประกันสุขภาพจากบริษัทเอกชนเหมือนกับการซื้อการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ จะมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแรงงานเพื่อให้เป็นปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ สามารถใช้ระบุตัวบุคคลได้ มีการออกบัตรผ่านแดนชั่วคราวและการให้ใบอนุญาตทำงานระยะสั้น

นอกจากที่กล่าวมา ประเทศไทยจะร่วมมือกับสปป. ลาวในการส่งผู้ทำผิดกฎหมายกลับประเทศ มีความร่วมมือในระดับพื้นที่บริเวณชายแดน มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานและการศึกษาวิจัยแรงงานต่างด้าวโดยมีความร่วมมือกับสปป. ลาวมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จะยังคงมีปัญหการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส แรงงานชาวลาวจำนวนมากยังคงลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้แล้วยังคงมีปัญหการหลอกลวงแสวงหาประโยชน์อย่างมิชอบจากแรงงานต่างด้าวชาวลาว ปัญหาในเรื่องการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก การขายบริการทางเพศ ปัญหาเรื่องโรคติดต่อ โรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง รวมทั้งการที่คนลาวเข้ามาในประเทศไทยเพื่อก่ออาชญากรรม การค้ายาเสพติดอยู่ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

1. ผู้กำกับดูแลนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้มีจำนวนมากกว่าสองล้านสี่แสนคน จึงเป็นกลุ่มคนที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคงของชาติและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ประเทศไทยควรให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญระดับชาตินายกรัฐมนตรีจึงควรเป็นผู้กำกับดูแลนโยบายการบริหารจัดการด้วยตนเองอย่างแท้จริง

2. การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน รัฐบาลควรถือว่าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นกระบวนการที่ต้องมีการบริหารจัดการ ไม่ใช่ปัญหาระยะสั้นที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการกำหนดมาตรการระยะสั้นตามที่สถานการณ์เฉพาะหน้ากำหนด จึงควรกำหนดทิศทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรมีการทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 และควรจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่แทนการบริหารจัดการตามสถานการณ์อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3. นโยบายการนำเข้าแรงงานใหม่จากประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกกฎหมาย รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจังในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดค่าใช้จ่าย ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกกฎหมาย ขยายเวลาอนุญาตทำงานและปรับระเบียบให้เหมาะสมเช่นในเรื่องอาชีพที่อนุญาตให้ทำงานและการเปลี่ยนนายจ้าง ซึ่งหากการดำเนินการยังเป็นไปเช่นในปัจจุบันแล้ว ก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานใหม่ในประเทศไทยเป็นแรงงานที่นำเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามนโยบายที่ได้ตกลงไว้กับประเทศเพื่อนบ้านได้ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเลือกการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากกว่าการเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย

4. กฎหมายคุ้มครองแรงงาน รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้คุ้มครองแรงงานในประเภทกิจการที่เป็นงานบ้านและงานเกษตรกรรมด้วย แรงงานต่างด้าวซึ่งทำงานบ้านและทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากก็จะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทยด้วย นอกจากนี้ควรปรับแก้กฎหมายและระเบียบในเรื่องสิทธิในการเข้าสมาคมและการตั้งสหภาพแรงงานเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับสากล

5. การบังคับใช้กฎหมาย ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการจับกุม การลงโทษ การส่งกลับประเทศต่อแรงงานต่างด้าวที่ทำผิดกฎหมาย โดยกำหนดให้การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน มีการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างดีล่วงหน้าในกรณีการส่งตัวกลับประเทศ และเนื่องจากปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการทุจริตในการรับผลประโยชน์อันมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรมีนโยบายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง

6. คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรพิจารณาการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่แทนคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้ ควรดำเนินการในกรณีที่สัดส่วนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลดลงเนื่องจากผลของนโยบายการปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานที่หลบหนีเข้าเมือง การนำเข้าแรงงานต่างด้าวใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการกำหนดทิศและการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่แทนการบริหารจัดการตามสถานการณ์อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

7. หน่วยงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว แม้ว่าในอนาคตจะมีการกระจายอำนาจการบริหารงานแก่หน่วยงานอื่นก็ตาม เมื่อพิจารณาปริมาณงานและความรับผิดชอบของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ควรมีการยกระดับหน่วยงานนี้ขึ้นให้เป็นหน่วยงานระดับกรม

8. แรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา หน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชนควรดำเนินการในการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวลาวซึ่งประเทศไทยเองจะได้รับประโยชน์ในระยะยาวจากแรงงานที่มีฝีมือชาวลาว รวมทั้งดำเนินการในการจัดทำหลักสูตร การเรียนการสอนเพื่อผลิตบุคลากรที่สามารถทำงานได้ในทั้งสองประเทศซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับการเปิดเขตประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาในอนาคต นอกจากนี้การส่งเสริมให้มีการทำธุรกิจขนาดเล็ก วิสาหกิจชุมชนและกลุ่มออมทรัพย์ในสปป. ลาวจะทำให้เกิดการพัฒนาในสปป. ลาวและจะทำให้เกิดกำลังซื้อมากขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยในระยะยาว ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลไทยควรส่งเสริมให้นักลงทุนชาวไทยเข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษในสปป. ลาวเนื่องจากได้รับสิทธิพิเศษหลายประการรวมทั้งเป็นการสร้างงานในสปป. ลาวซึ่งจะมีผลดีทำให้แรงงานชาวลาวส่วนหนึ่งไม่ต้องเดินทางมาหางานในประเทศไทย

9. กระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว ควรขยายศูนย์ดำเนินการให้มีจำนวนมากขึ้นและกระจายไปในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ รวมทั้งขยายการช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในการให้มีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานและควรจัดให้มีการประเมินผลโดยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกในระหว่างดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ

10. การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวลาว จากผลของการศึกษาครั้งนี้พบว่าปัญหาค่าใช้จ่ายที่สูงมากที่ต้องจ่ายให้แก่บริษัทจัดหางานลาวเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข ประเทศไทยจึงควรแสวงหาความร่วมมือจากสปป. ลาวในการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังในการลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น กำหนดเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาระบบสำนักงานและอุปกรณ์ การประชาสัมพันธ์สื่อสารกับแรงงานต่างด้าวควรสื่อสารในภาษาของแรงงานต่างด้าวเอง

11. ระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว ควรกำหนดแผนงานเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวให้เป็นข้อมูลกลางที่เป็นปัจจุบันซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้และเป็นระบบข้อมูลที่เชื่อมต่อข้อมูลตามเวลาจริง (Real time) รวมทั้งใช้ประโยชน์จากผลการสำรวจสำมะโนประชากรซึ่งได้มีการดำเนินการทั่วประเทศใน พ.ศ. 2553 ด้วย การทราบข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและข้อมูลของผู้ติดตามจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนงาน เช่นการจัดการด้านการศึกษา การจัดบริการด้านการสาธารณสุขซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชนไทยในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ นอกจากนี้ ประเทศไทยควรเป็นผู้นำในการผลักดันให้อาเซียนจัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานซึ่งสามารถเชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่างประเทศสมาชิกได้ในอนาคต

12. เจตคติ ควรดำเนินการสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวแก่ประชาชนว่าประเทศไทยขาดแคลนแรงงานระดับล่างและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้เข้ามาทำประโยชน์ โดยให้เข้ามาทำงานที่ชาวไทยไม่ต้องการทำ ช่วยให้อุตสาหกรรมในประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ และมีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม การดำเนินงานสามารถทำได้โดยการให้ข้อมูล ความรู้และ

จัดการอบรมแก่สื่อมวลชน การประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยภาพอนาคตของการบริหารจัดการคนต่างด้าวของประเทศไทยทั้งระบบ ซึ่งมีจำนวนประมาณสามล้านคนและประมาณร้อยละแปดสิบเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน (สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ, ข่าวสำนักข่าวไทย, 19 สิงหาคม 2553) เพื่อศึกษาแนวโน้มและกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย กฎหมายและระเบียบรวมทั้งการจัดองค์กรบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการเตรียมการในเชิงรุกเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเป็นการเตรียมการในการจัดระบบการบริหารจัดการคนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพไวล่วงหน้า

2. ควรมีการศึกษาวิจัยภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สปป.ลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อให้ทราบแนวโน้มที่เป็นไปได้ของการบริหารจัดการแรงงานในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ในสภาพพม่าจะยังคงมีข้อจำกัดเนื่องจากสถานการณ์ในทางการเมืองจึงยังไม่สมควรที่จะดำเนินการในระยะเวลาอันใกล้

3. ควรมีการศึกษาแบบสำรวจในระดับชาติในประเทศเพื่อนบ้าน โดยการร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ทราบภาพรวมเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติเช่น จำนวนแรงงานที่โยกย้ายถิ่นฐานมาทำงานในประเทศไทย สถานที่อยู่และที่ทำงาน ประเภทและสภาพการทำงาน รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน ผลได้และผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพร่วมกัน

4. ควรมีการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory action research- PAR) โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศร่วมกันในการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนอย่างมีเสรี เป็นประชาธิปไตย และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อประยุกต์หาวิธีการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการบริหารจัดการไปพร้อม ๆ กัน ไม่ใช่เป็นการวิจัยโดยนักวิชาการจากภายนอกซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวมทั้งแสวงหาแนวความคิดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและใช้ทรัพยากรที่ผู้ถูกวิจัยมีอยู่เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวร่วมกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมการจัดหางาน. (2549). รายงานการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานตามมาตรฐานแรงงานไทย (มรท. 8001-2546). เสนอโดยบริษัทเอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์. กรุงเทพฯ.
- _____. (2550). รายงานผลการศึกษาเรื่องการตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2550. กรุงเทพฯ.
- _____. (2552). ข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนมีนาคม 2553. (อัดสำเนา)
- _____. (2552). ข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2552. (อัดสำเนา).
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2551). บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์. กรุงเทพฯ. (อัดสำเนา).
- กรมสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน. (2551). โครงการศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีการจ้างงานต่างด้าวทำงาน. สวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2553). การประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ครั้งที่ 4 . ข่าวสารสนเทศ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.mfa.go.th/ (วันที่สืบค้นข้อมูล 10 พฤศจิกายน 2553).
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2551).. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 3.
- กฤษฎา อาชนิกกุล. (2546). สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา. เอกสารวิชาการหมายเลขที่ 1 โครงการพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤษฎา อาชนิกกุลและกุลภา วจนสาระ. (2552). รายงานการวิจัยการจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. โครงการ “การเสริมสร้างศักยภาพในด้านสิทธิของแรงงานอพยพสำหรับข้าราชการ นายจ้าง แรงงานอพยพชาวพม่าและชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย”.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. สำนักงานกรุงเทพฯ.

กฤษฎา กรุดทอง. (2530). “การวิจัยเชิงอนาคต” วารสารการวิจัยเพื่อการพัฒนา. ฉบับที่ 3 (มกราคม 2530). หน้า 13-18.

โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ำมนุษย์. (UNIA). (2552). คู่มือแนะนำการปฏิบัติด้านจริยธรรมและสิทธิมนุษยชนในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ มาตรฐานจริยธรรมสำหรับการวิจัยและการดำเนินโครงการต่อต้านการค้ำมนุษย์. กรุงเทพฯ.

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP). เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.undp.or.th/thai/focusareas/ (วันที่สืบค้นข้อมูล 9 พฤศจิกายน 2553).

จุมพล พูลภัทรชีวิน. (2530). “การวิจัยอนาคตแบบ Ethnographic delphi futures research (EDFR)”, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : (อัดสำเนา).

_____. 2547. “อนาคตศึกษา...เพื่ออนาคตของมนุษยชาติ”. มติชน. 13 พฤศจิกายน 2547.

ชาย โพธิ์สีตา. (2547). การวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยมหิดล.

เบญจา ยอดดำเนิน แอ็ดดิกส์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์. (2551). การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การจัดการข้อมูล การตีความและการหาความหมาย. กรุงเทพฯ.

นาคยา ปลัณธนานนท์. (2526). การวิจัยอนาคต. โอเดียนสโตร์. กรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 1.

มาร์ติน, ฟิลลิป. (2550) โครงการธรรมาภิบาลเพื่อการย้ายถิ่นของแรงงานในภูมิภาคเอเชีย สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2550. คู่มือการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย แนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 2.

_____. (2552). แนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อการคุ้มครองแรงงานและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ. รายงานเสนอต่อการประชุมระดับชาติว่าด้วยแรงงานต่างด้าว “การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในขณะที่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวและการเรียนรู้จากวิธีปฏิบัติที่ดี” จัดโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานร่วมกับกระทรวงแรงงานและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 17 มิถุนายน 2552. กรุงเทพฯ. (อัดสำเนา).

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.). (2553). แดงการณั้ วันจันทร์ที่ 21 มิถุนายน 2553 เอกสารเผยแพร่.

ศากุล ช่างไม้. (2553). การวิจัยเชิงคุณภาพ: การวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณา. เอกสารประกอบการบรรยาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัดสำเนา).

สุดาวิ ลิ้มไพบูลย์. (2546). การใช้เทคนิคการสร้างภาพอนาคตในการศึกษาสถานการณ์การเรียนการสอน ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในปีพุทธศักราช 2550 ของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในอำเภอเมืองเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

_____ . การวิจัยอนาคต. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://gotoknow.org/blog/sudawadee/> :57, (วันที่สืบค้นข้อมูล 13 กุมภาพันธ์ 2551).

สถานเอกอัครราชทูตประจำกรุงเวียงจันทน์. ข่าวสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.vt.depthai.info/> (วันที่สืบค้นข้อมูล 11 ตุลาคม 2552).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. (2552). การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. ILO/Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. กรุงเทพฯ.

_____. (2550). การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. ILO/Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. กรุงเทพฯ.

สร้อยศรี อ่องสกุล. (2546). ประชุมพงศาวดารฉบับราชบุรี ภาคที่ 4 พื้นเมืองเชียงใหม่. อัมรินทร์การพิมพ์. กรุงเทพฯ.

เสรี พงษ์พิศ. (2549). อนาคตเริ่มต้นตั้งแต่วันวาน. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ.

ลีปนันท์ เกตุทัต. (2534). ทางสายกลางของสังคมไทยในอนาคต: เทคโนโลยีที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม. วิจัยและเรียบเรียงโดยโรเบิร์ต บี. เท็กซ์เตอร์. ไทยวัฒนาพานิช.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2552). เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช. เรื่องจากวิสัยทัศน์สู่แผน 11. กรุงเทพฯ.

_____. ภาวะเศรษฐกิจไตรมาสที่3/2553 และคาดการณ์แนวโน้มปี 2554. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.nesdb.go.th/> (วันที่สืบค้นข้อมูล 10 พฤศจิกายน 2553).

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2553). หนังสือถึงนายแพทย์สาธารณสุขทุกจังหวัด ลงวันที่ 14 กันยายน 2553 เรื่อง การเตรียมการเพื่อการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ประจำปี 2554.

สำนักวิจัยเอแบคโพลล์. [ออนไลน์]. ข่าวผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ/แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานรับจ้าง/ใช้แรงงานในประเทศไทย วันจันทร์ที่ 18 ธันวาคม 2549 เข้าถึงได้จาก: <http://www.ryt9.com/s/abcp/> (วันที่สืบค้นข้อมูล 20 พฤศจิกายน 2552).

อโนชา อัมเอบ. (2533). ประวัติพระแก้วมรกต พระมหามณีนรัตนปฏิมากร. แสงศิลป์การพิมพ์. กรุงเทพฯ. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (ILO). โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก. (2551). ตอบรับความท้าทาย วิถีปฏิบัติที่พิสูจน์แล้วว่าใช้ได้ผลเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคผู้นำโขง. กรุงเทพฯ.

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. (2551). พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว
พ.ศ. 2551. สำนักพิมพ์สุภาจำกัด. กรุงเทพฯ.

Scoirtino, R. & Punpuing S. (2552). การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย ฉบับปี 2552, องค์การระหว่าง
ประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. กรุงเทพฯ.



Christian University of Thailand

ภาษาอังกฤษ

- Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit. (2009). **Migrant workers; remittances: Cambodia, Lao PDR and Myanmar**. Institute for Population and Social Research, Mahidol University. Thailand.
- Asian Development Bank. (2008). **Lao PDR: Building Lao PDR's capacity to develop special economic zones. Technical assistance report, Project number: 42032-01**. Retrieved November 1, 2010 from: <http://www.adb.org/documents/>
- . (2009). **Lao PDR Economic Monitor – June 2009**. Retrieved November 1, 2010 from <http://www.sunlabob.com/>
- . **GMS MAPs**. Retrieved 1 September 2010 from <http://www.adb.org/GMS/map.pdf>
- . **Asian development outlook 2010**. Retrieved November 10, 2010 from www.adb.org/
- Bach, H. (2010). Interview, November 16, 2010.
- Botero et al. (2004). **The regulation of labor**. Retrieved May 12, 2010 from <http://www.doingbusiness.org>
- Burma, Federation of Trade Unions. (2006). **The Mekong challenge, working day and night, The plight of migrant child workers in Mae Sot, Thailand**. Bangkok.
- Chantavanich, S. and Laodamrongchai, S. (2008). **Thailand policies towards migrant workers from Myanmar**, Asian Research Center for Migration. Thailand.
- Committee for Planning and Investment. (2006). Lao people's democratic republic, Peace independence democracy unity prosperity, **National socio-economic develop plan (2006-2010)**. Vientiane.
- Committee for Planning and Cooperation. (2003). **Lao PDR - National poverty eradication programme (NPEP), Eight round table meeting**. Vientiane.
- Deelen L. and Pracha Vasuprasat.(2010). **Migrant worker's remittances from Thailand to Cambodia, Lao PDR and Myanmar, Synthesis report on survey findings in three countries and good practices**. ILO/Japan project on managing cross-border movement of labour in Southeast Asia. Regional Office for Asia and the Pacific.
- Ducanes G. & Abella M. (2008). **Labour shortage responses in Japan, Korea, Singapore, Hong Kong, and Malaysia: A review and evaluation**, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration Working Paper No. 2, Regional Office for Asia and the Pacific.

Guba, E. & Lincoln, Y. (1989). **Forth generation evaluation**. Newbury Park: SAGE publication.

Ha, N. K. (1999). **Rural women's migration to Hanoi, Vietnam**. Master's Thesis. Asian Institute of Technology, Bangkok.

Hnanguie, C. (2008). **Asian Development Outlook 2008: Workers in Asia**, Retrieved October 1, 2010 from <http://www.adb.org/documents/books/ado/2008/LAO.pdf>

Huguet, J. W. (2008). **Do international migration policies in Thailand achieve their objectives?**. ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok.

Huguet J. W. & Ramankura. (2007). **The long road home: analysis of regional and national process for the return and reintegration of victims of trafficking in the Greater Mekong Sub-region**, IOM International Organization for Migration, Bangkok.

Huguet, J. W., & Sureeporn Punpuing. (2005). **International migration in Thailand**, Retrived September 19, 2009 from: <http://www.iom.int>.

Human Rights Watch. (2004). **Out of sight, out of mind: Thai policy toward Burmese refugees**, February 2004, Vol.16. No. 2(c).

_____. (2010). **From the tiger to the crocodile, Abuse of migrant workers in Thailand.** New York.

ILO. (2005). **The Mekong challenge: employment and protection of migrant workers in Thailand: national laws/practices versus international labour standards**, Bangkok.

_____. (2006 July). **Combating forced labour and trafficking of Indonesian migrant workers**, Jakarta. Retrieved on September 15, 2010 from <http://www.ilo.org/jakarta/>

_____. (2007a). **The Mekong challenge: Winding roads – young migrants from Lao PDR and their vulnerability to human trafficking**. Bangkok.

_____. (2007b). **International labour standard on migrant workers rights**, Bangkok.

_____. (2008). **Meeting the challenge, proven practices for human trafficking prevention in the Greater Mekong Sub-region**. Bangkok.

International Dialogue on Migration No. 8. (2005a), **Mainstreaming migration into development policy agendas**.

International Institute for Sustainable Development (IISD). (2007). **Rapid trade and environment assessment (RTEA) national report for Lao PDR executive summary**. Retrieved on May 19, 2010 from www.iisd.org/pdf/2008/rtea_national_lao_sum.pdf

International Organization for Migration (IOM). (2001). **Labour migration and trafficking within the greater Mekong sub-region, proceedings of Mekong sub-regional experts meeting and exploratory policy paper**. Bangkok.

———. (2005). **International dialogue on migration, mainstreaming migration into development policy agendas**.

Jennissen, R. **Economic theories of international migration and the role of immigration policy**. Retrieved 1 September 2010 from <http://epc2006.princeton.edu/>

Jones, G. (2008). **Underlying factors in international labour migration in Asia: Population, employment and productivity trend, ILO Asian regional programme on governance of labour migration**, working paper no. 1, Bangkok.

Kienagkham Inphengthavong, **The Sixth COMMIT senior officials meeting**, November 2008. Vientiane, Lao PDR. Memeograph.

Lee, E. S. **A Theory of Migration**. Demography, Vol. 3, No. 1 (1966), pp. 47-57. Population Association of America.

Martin, P. (2007). **The economic contribution of migrant workers to Thailand: Towards policy development**. International Labour Organization, Subregional Office for East Asia, Bangkok.

———. (2008). **Thailand: Improving the management of foreign workers**. Bangkok.

Matta, R. (2010). Slides, FAO, **Expert consultation on assessing innovative forestry financing mechanisms in the Asia-Pacific region**, December 16, 2010.

Mekong Migration Network and Asian Migrant Centre. (2008). **Migrants, migration and development in the Greater Mekong Sub-region**. Proceedings of the workshop, 15-16 July 2008, Vientiane, Lao PDR. Clear-cut Publishing.

Migrant forum in Asia. **Country updates**. Retrieved September 15, 2009 from <http://www.mfa.org>

Ministry of Planning and Investment and UNDP Lao PDR. (2009). **Employment and livelihoods, Lao PDR 2009, The 4th National human development report**. ANT Office Express. Lao PDR.

Moen, P & Wethington, E. **The concept of family adaptive strategies. Annual review of Sociology**, Vol. 18 (1992). USA.

Morse, J. M. & Field, P.A. (1996). **Nursing research: The application of qualitative approaches**. London: Chapman and Hall.

National Statistic Centre. (2005). **Population Census 2005**. (<http://www.nsc.gov.la/Products/Populationcensus2005/PopulationCensus2005>, 2009).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2006). **Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation**. New York and Geneva.

Onvong Keobounnavong. (2008). **Human trafficking and migration in Lao PDR, The sixth COMMIT senior officials meeting**. November 2008. Vientiane, Lao PDR.

Paitoonpong, S. and Chalamwong, Y. (2007). **Cross-border labor migration in the GMS: a study on remittances Thailand country report 1**. Preliminary review for DAN project.

Pearson, E. et. all (2006). **The Mekong Challenge, Underpaid, Overworked and Overlooked. The Realities of Young Migrant Workers in Thailand, Vol. I**.

Phouxay Kabmaneevanh. (2008). **Consequences of migration for Lao migrant workers in Thailand and their families left behind in Lao PDR: A case study of Vientiane capital, Khammoune and Savannakhet province**. Mekong Sub-region Social Research Center. Faculty of Liberal Arts. Ubon Ratchathani University. Pongsawat Printing.

Physicians for Human Rights. (2004). **No status: migration, trafficking & exploitation of women in Thailand, health and HIV/AIDS risks for Burmese and hill tribe women and girls**, Boston.

Pracha Vasuprasat. (2008). ILO Asian regional programme on governance of labour migration, Working paper No. 16. Regional Office for Asia and the Pacific, International Labour Organization, **Inter-State Cooperation on Labour Migration: Lessons Learned from MOUs between Thailand and Neighboring Countries**.

Ramanathan, R. (1967). **Jorgensen's economic model of dual economy - an extension**. The economic journal. Vol.7, No. 306 June.

Sibounheuang C. National Authority of Post and Telecommunication, Lao PDR. **Greater Mekong Sub-region (GMS: in STCF-9, 2-3 June 2009**. Slide presentation. Bangkok.

Sippanondha Ketudat. (1992). **The middle path for the future of Thailand: Technology in harmony with culture and environment**. With the methodological and editorial collaboration of Textor, R. B., Thai Wattana Panich Press. Bangkok.

Somphone Sisenglath (2009). **Migrant workers remittances and their impact on local economic development**. ILO Asia-Pacific working paper series. ILO/Japan Project on managing cross-border movement of labour in southeast Asia. Thailand.

Stark, O. & Bloom D. The new economics of labor migration. **The American Economic Review Journal**. Vol. 75, No 2 (May 1985).

Suchada Taweessit, Vail, P., & Sciortino, R. (2008). **Transborder issues in the greater Mekong sub-region**.

Textor, R., B. (1980). **A Handbook on Ethnographic Futures Research**, 3rd Ed. Cultural and Educational Futures Research Project, School of Education and Department of Anthropology, Stanford University, Stanford, CA.

_____. (1992a). Introduction, in S. Ketudat, **The middle path for the future for Thailand: Technology in harmony with culture and environment**. Honolulu, Hawaii, Institute for Culture and Communication, East-West Centre.

_____. (1992b). Methodology appendix, in S. Ketudat, **The middle path for the future for Thailand: Technology in harmony with culture and environment**. Honolulu, Hawaii, Institute for Culture and Communication, East-West Centre.

_____. (2008). **Ethnographic future research, A short history**, August 2008.

_____. (2009). **The E.F.R interview: Practical suggestions based on Dr. Sippanondha Ketudat's "The Middle path for the futures of Thailand"**

Textor, Ladavalaya & Prabudhanitisarn. (1984). **Alternative socio-cultural futures for Thailand: a pilot inquiry among academics**. Faculty of the Social Sciences, Chiang Mai University. Chiang Mai.

The World Bank Office, Vientiane (2009). **Lao PDR Economic Monitor – June 2009**.

_____. (2009). **Impact of the Global Financial Crisis and Recent Economic Developments in Lao PDR**.

UNCOTD. (2008). **The least developed countries report 2008: Growth, Poverty and the terms of development Partnership**.

UNDP. (2007). **Human development report 2007/2008 fighting climate change: Human solidarity in a divided world**. New York.

_____. (2010). **Human development report**. Retrieved September 15, 2010 from <http://hdr.undp.org/en/data/profiles/>

UN Lao PDR. (2010). **Human development report**. Retrieved on September 25, 2010 from <http://www.unlao.org/>

UNEP RRC.AP (2009). **National Sustainable Development Strategy (NSDS)**. Terminal Report. Bangkok.

UNFPA-IOM. (2006). **Female migrants: Bridging the gaps throughout the live cycle**. New York.

UNIAP (2007). **Joint declaration of the coordinated Mekong ministerial initiative against human trafficking (COMMIT declaration)**. Coordinated Mekong ministerial initiative against human trafficking, 14 December 2007. Beijing.

UNIFEM. (2006 October). **Improving protection and support services for women's human rights in South Asia**.

United Nations Conference on Trade and Development (UNTAD). (2010). **The least developed countries report 2010, Towards a new international development architecture for LDCs, Geneva**.

United Nations General Assembly. (2006), **High-Level dialogue on international migration and development**. New York, statement by Brunsoon Mackinley, Director General, International Organization for Migration.

U.S Department of State. **Trafficking in persons report 2010**. Retrieved November 30, 2010 from <http://www.state.gov/g/tip>

Uthai Suksiri. (2007, March). **Human trafficking in Thailand**. World Vision Foundation of Thailand, Bangkok.

Women's League of Burma. (2006). **Women demand an immediate end to War Crimes in Burma**, Position Paper for the Sixth Anniversary of Resolution 1325(2000).

Wickramsekera, P. (2004). **Rights of migrant workers in Asia: Any light at the end of the tunnel**, International Labour Office, Geneva.

Wille, C. (2001). **ILO-international programmed on the elimination of child labour (IPEC)**, Thailand-Lao PDR and Thailand-Myanmar Border Areas, Geneva.

Wood C. H. (1982). **"Equilibrium and historical-structural perspective on migration**, Migration Review 16 (2), 298-319.

World Bank. (2010). **GNI per capita, atlas method**. Retrieved on September 25, 2010 from <http://data.worldbank.org/indicator/>

Yongyuth Chalamwong, et. al. (2009). **Research on the management of seasonal migrant workers in Mae Sot and Trat, Thailand**. Bangkok. The Thailand Development Research Institute. Bangkok.

CTU



ภาคผนวก ก

แนวทางการสัมภาษณ์

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563

Christian University of Thailand

แนวทางการสัมภาษณ์
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาในประเศไทยในปี 2563

แนวทางการสัมภาษณ์มีองค์ประกอบและขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ก่อนการสัมภาษณ์
2. การนำเข้าสู่การสัมภาษณ์
3. การสร้างภาพอนาคตในแง่ดี
4. การสร้างภาพอนาคตในแง่ร้าย
5. การสร้างภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด
6. ปัจจัยที่จะทำให้เกิดภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด
7. การปิดการสัมภาษณ์



รายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบและขั้นตอนของการสัมภาษณ์
Christian University of Thailand

ตอนที่ 1. ก่อนการสัมภาษณ์

- 1.1 ผู้วิจัยขอให้มหาวิทยาลัยคริสเตียนส่งหนังสือขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์ล่วงหน้า
- 1.2 ผู้วิจัยทำการชี้แจงด้วยตนเองแก่ผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์การสัมภาษณ์ ประโยชน์ที่ผู้วิจัยคาดว่าจะได้รับ ประโยชน์ที่ผู้ให้สัมภาษณ์จะได้รับ บทบาทของผู้สัมภาษณ์ จริยธรรมในการวิจัย รวมทั้งวิธีการวิจัยแบบ EFR ได้แก่การสร้างภาพอนาคตสามแบบคือภาพอนาคตในแง่ดี การสร้างภาพอนาคตในแง่ร้าย และการสร้างภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด การเขียนสรุปผลการสัมภาษณ์ การจัดประชุมเพื่อหาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อผลการศึกษา นอกจากนี้แล้ว ผู้สัมภาษณ์ขอความยินยอมในการให้สัมภาษณ์และนัดหมายเวลาในการสัมภาษณ์ รวมทั้งตอบคำถามของผู้ให้สัมภาษณ์ในกรณีที่มีคำถาม
- 1.3 ห้องสัมภาษณ์ ใช้ห้องซึ่งปราศจากการรบกวน ประกอบด้วยโต๊ะและเก้าอี้สองหรือสามตัว ผู้ให้สัมภาษณ์นั่งที่หัวโต๊ะ ผู้ให้สัมภาษณ์นั่งด้านขวา ผู้ช่วยผู้สัมภาษณ์(ถ้ามี) นั่งเยื้องกับผู้สัมภาษณ์
- 1.4 อุปกรณ์และเครื่องมือในการสัมภาษณ์ ประกอบด้วยแผนภูมิความพึงประสงค์ (Desirability scale) แผนภูมิกาลเวลา (Grammar scale) กรอบแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานต่าง

ค้าว เครื่องบันทึกเสียงพร้อมอุปกรณ์ เครื่องบันทึกภาพพร้อมอุปกรณ์ กระดาษและปากกา แนวทางการสัมภาษณ์

ตอนที่ 2. การนำเข้าสู่การสัมภาษณ์

2.1 ผู้สัมภาษณ์ทบทวนสิ่งที่ได้ชี้แจงแก่ผู้ให้สัมภาษณ์ตามข้อ 1.2 ข้างต้น โดยย้ำว่า "จากประสบการณ์ที่ได้ทำการสัมภาษณ์แบบ EFR ผู้ให้สัมภาษณ์บอกว่าได้รับประโยชน์อย่างมากเนื่องจากทำให้ได้คิดถึงแง่มุมใหม่ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ แม้กลุ่มประชากรที่พูดถึงคือแรงงานต่างด้าวชาวลาวจำนวนมากกว่าสองแสนคน แต่ผลการวิจัยน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีประมาณสองล้านคนด้วย ผู้สัมภาษณ์จะถือว่าข้อความที่ได้รับฟังเป็นความลับซึ่งจะไม่เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่จะได้รับการยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ให้สัมภาษณ์ ขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความสบายใจที่จะพูดในเรื่องที่ต้องการพูดถึง หรือไม่พูดในเรื่องที่ไม่อยากพูดถึง และหากไม่ต้องการให้บันทึกเรื่องใดก็ขอให้อธิบายได้" จากนั้น ผู้สัมภาษณ์จึงขออนุญาตก่อนทำการบันทึกภาพหรือเสียง

2.2 การสร้างภาพอนาคต ผู้สัมภาษณ์วางแผนภูมิความพึงประสงค์ (Desirability scale) ลงตรงหน้าผู้ให้สัมภาษณ์ ขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์สมมติว่าเส้นตรงตามแนวนอนซึ่งมีจุดต่างๆเรียงกันจาก 1-100 จากซ้ายไปขวา โดยให้จุดต่างๆนี้แทนระดับความเป็นไปได้ของภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวของประเทศไทย ใน พ.ศ. 2563 โดยให้จุดที่หนึ่งแทนภาพอนาคตในแง่ร้ายที่ร้ายที่สุดที่อาจจะเกิดขึ้นได้จริงตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ และให้จุดที่ 100 แทนภาพอนาคตแง่ดีที่ดีที่สุดที่อาจจะเกิดขึ้นได้จริงตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ในแผนภูมินี้จะเห็นสี่เขียวแทนสิ่งที่พึงประสงค์และสีแดงแทนสิ่งไม่พึงประสงค์ สีแดงหรือเขียวเป็นไปตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เท่านั้น จุดลำดับที่ 50 คือจุดกึ่งกลางระหว่างอนาคตที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ภาพอนาคตที่เกิดขึ้นที่เกินจุดที่ 100 ไปถือว่าเป็นภาพในอุดมคติ (Utopia) หรือสวรรค์ที่เป็นไปไม่ได้ ในทำนองเดียวกันภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่น้อยกว่าจุดหมายเลข 1 หรืออยู่ด้านซ้ายมือเลยจากจุดหมายเลข 1 เป็นอนาคต (Dystopia) หรือนรกที่เป็นไปไม่ได้

ในการสร้างภาพอนาคตแง่ดี ผู้วิจัยขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์เลือกสร้างภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ที่จุดตำแหน่ง 85 หรือ 90 ซึ่งเป็นภาพที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาแต่ไม่ถึงกับดีพร้อมสมบูรณ์แบบทุกอย่าง คำว่ามีโอกาสเกิดขึ้นได้จริงหมายถึงมีความน่าจะเป็นมากกว่าศูนย์ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์

ในการสร้างภาพอนาคตแง่ร้าย ผู้วิจัยขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์เลือกสร้างภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ในจินตนาการที่จุดตำแหน่ง 15 หรือ 20 ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์

2.3 การกระตุ้นจินตนาการ ผู้สัมภาษณ์พูดว่า “ศาสตราจารย์เท็กซ์เตอร์ผู้คิดวิธีการวิจัยแบบ EFR เคยสอนที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ท่านย้ำว่าเราต้องเริ่มต้นที่วิสัยทัศน์ คือจากภาพอนาคตก่อนที่จะกำหนดแผนงาน ท่านเล่าให้ผมฟังว่ามีนักศึกษาระดับปริญญาเอกที่สแตนฟอร์ดสองคนอยากสร้างระบบข้อมูลกลางที่ผู้คนจากทุกแห่งทั่วโลกสามารถเข้าถึงและใช้ติดต่อสื่อสารกันได้ อาจารย์ที่ปรึกษาบอกว่าเขากำลังเพื่อฝันในสิ่งที่ไม่มีทางเป็นจริงได้ ทำยที่สุดเขาส่ง google ขึ้นมา และต่อมาได้เป็นมหาเศรษฐีในระดับโลก ดังนั้นเมื่อคิดถึงสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นได้หรือสามารถเกิดขึ้นได้ (probable) ขอให้ท่านคิดถึงสิ่งที่อาจจะเป็นไปได้ตามความเห็นของตัวเองท่านนั้น ไม่ใช่ตามความเห็นของหน่วยงานหรือของผู้บังคับบัญชา”

3. การสร้างภาพอนาคตในแง่ดี

3.1 ใช้เทคนิคการมองย้อนกลับจากอนาคต (Back-casting) เพื่อช่วยกระตุ้นจินตนาการในการสร้างภาพอนาคตและลดการติดขัดกับเจตคติปัจจุบันกาล ในขั้นตอนนี้ผู้สัมภาษณ์วางแผนภูมิกาลเวลาลงแทนแผนภูมิความพึงประสงค์ พูดว่า “ให้สมมติว่าขณะนี้ในปี พ.ศ. 2563 ดังนั้นสิ่งที่เกิดในระหว่างปี พ.ศ. 2553 จนถึงปี พ.ศ. 2562 คืออดีต เหตุการณ์ต่างๆในช่วงเวลานี้จึงถือเป็นความจริง (Factual) แต่นับจากวันนี้คือวันสัมภาษณ์ (พ.ศ. 2563) ไปถึงปี พ.ศ. 2573 คืออนาคตในอีกสิบปีข้างหน้า เหตุการณ์ต่างๆในช่วงเวลานี้จึงถือเป็นจินตนาการ (Imagined) เนื่องจากยังไม่เกิดขึ้น”

3.2 ใช้เทคนิคบทบาทสมมติ (Dramatization) ในขั้นตอนนี้ผู้สัมภาษณ์แสดงบทบาทเสมือนว่าได้กลับมาพบผู้ให้สัมภาษณ์ใหม่ในปี พ.ศ. 2563 หลังจากที่ไม่ได้พบกันมาสิบปี ในการสัมภาษณ์จะเริ่มจากคำถามกว้างๆ ก่อน ได้แก่ “สวัสดีครับ ไม่ได้พบกันมาสิบปี ดูท่าทางท่านมีความสุขมาก การบริหารจัดการแรงงานชาวลาวคงเป็นไปได้ดีมาก ตอนนี้ปี พ.ศ. 2563 สภาพความเป็นอยู่ความเป็นไปของแรงงานชาวลาวในประเทศไทยเป็นอย่างไร”

3.3 ใช้เทคนิคถามจากภาพกว้างไปสู่คำถามที่เฉพาะเจาะจง (Panoramic to specific) “ตอนนี้ปี พ.ศ. 2563 ดูเหมือนอะไรๆ ก็เอื้อต่อการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวของท่านเล่าหน่อยว่าบริหารจัดการแรงงานชาวลาวเป็นอย่างไร”

3.4 ใช้เทคนิคการตั้งคำถามเจาะลึก (Probing) รวมทั้งใช้กรอบแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมาเป็นสื่อประกอบตามความเหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความชัดเจน (Clarity) ครอบคลุม (Comprehensiveness) บริบททางสังคมวัฒนธรรมในช่วงระยะเวลานั้นๆ (Contextualization) ความต่อเนื่องสอดคล้องที่ตั่งบนหลักของความเป็นเหตุเป็นผล (Coherence) และสามารถเปรียบเทียบได้กับข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนอื่นๆ (Comparativeness)

ผู้สัมภาษณ์ใช้แผนภูมิวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประกอบในการถามคำถามต่อไปนี้

3.4.1 ขณะนี้เป็นปี 2563 หากมองในแง่ดี นโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานจากประเทศลาว เป็นอย่างไร

3.4.2 ขณะนี้เป็นปี 2563 หากมองในแง่ดี กฎหมายและระเบียบต่างๆของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานจากประเทศลาวเป็นอย่างไร

3.4.3 ขณะนี้เป็นปี 2563 หากมองในแง่ดี การจัดองค์กรเพื่อการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวของประเทศไทยเป็นอย่างไร

3.4.4 ขณะนี้เป็นปี 2563 หากมองในแง่ดี การอพยพแรงงานชาวลาวที่มีผลต่อการพัฒนาจะเป็นอย่างไร (ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาแรงงานอพยพชาวลาว การส่งเงินกลับบ้าน การพัฒนาชุมชนผู้อพยพทั้งในประเทศไทยและในประเทศลาว)

3.4.5 ขณะนี้เป็นปี 2563 หากมองในแง่ดีการบริหารจัดการเพื่อเอื้อต่อการอพยพแรงงานเป็นอย่างไร (ยกตัวอย่างเช่น การปกป้องและทำให้การอพยพแรงงานเป็นไปอย่างสะดวกปลอดภัย มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมาย)

3.4.6 ขณะนี้เป็นปี 2563 หากมองในแง่ดี การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวชาวลาวเป็นอย่างไร (ยกตัวอย่างเช่นการช่วยให้รัฐบาลและสังคมรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ต้องการอพยพเข้ามาทำงานในประเทศ และให้สามารถกำหนดมาตรการต่างๆที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้เกิดการลักลอบเดินทางเข้าเมือง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการแทนการลักลอบเข้าเมือง)

3.4.7 ขณะนี้เป็นปี 2563 หากมองในแง่ดี นอกจากเรื่องที่กำลังกล่าวมาแล้ว การบริหารจัดการแรงงานอพยพชาวลาวในเรื่องอื่นๆ ในปี 2563 เป็นอย่างไร (ยกตัวอย่างความร่วมมือทางวิชาการและการสร้างเสริมศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การพิทักษ์ปกป้องสิทธิแรงงานอพยพ การสนับสนุนให้มีการใช้กฎหมายนานาชาติ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการศึกษาวิจัย ความร่วมมือกับประเทศลาว ความร่วมมือในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สังคม และการให้การศึกษแก่สังคม การจัดการเรื่องสุขภาพอนามัยของแรงงานอพยพ มิติเรื่องบทบาทแรงงานอพยพหญิง-ชาย และการรวมแรงงานอพยพเข้าเป็นพลเมืองของประเทศ)

ในการถามคำถามเจาะลึก ผู้สัมภาษณ์จะถามคำถามที่ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ตระหนักว่าในภาพอนาคตในแง่ดีก็ยังคงมีปัญหาและจุดอ่อนซึ่งหมายถึงสีแดงในแผนภูมิความพึงประสงค์ผสมอยู่ด้วย

ก่อนที่จะจบคำถามเกี่ยวกับภาพอนาคตในแง่ดีในเรื่องของการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวในประเทศไทย ผู้สัมภาษณ์จะขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาที่ได้ให้สัมภาษณ์ได้ตามต้องการ

ตอนที่ 4. การสร้างภาพอนาคตในแง่ร้าย

ในการสร้างภาพอนาคตในแง่ร้ายใช้เทคนิคการสัมภาษณ์คล้ายกับการสร้างภาพอนาคตในแง่ดี เริ่มจากการใช้เทคนิคการมองย้อนกลับจากอนาคต ใช้เทคนิคบทบาทสมมุติโดยเริ่มจากคำถามว่า “สวัสดีครับ ไม่ได้พบกันมาสิบปี แพบจะจำท่านไม่ได้เลย ท่านเล่าว่าการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวมีปัญหาอะไร” ตอนนี้เป็นปี พ.ศ. 2563 สภาพความเป็นอยู่ความเป็นไปของแรงงานชาวลาวในประเทศไทยเป็นอย่างไร” ต่อจากนั้นก็ใช้เทคนิคถามจากภาพกว้างไปสู่คำถามที่เฉพาะเจาะจง ใช้เทคนิคการตั้งคำถามเจาะลึก รวมทั้งใช้กรอบแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประกอบในลักษณะคล้ายกันกับการสร้างภาพอนาคตในแง่ดี

ตอนที่ 5. การสร้างภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด

5.1 เปลี่ยนเทคนิคการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์กล่าวว่าต่อไปนี้จะไม่เป็นการมองย้อนกลับจากอนาคตอีกต่อไป และเน้นด้วยการกระทำโดยการดึงแผนภูมิเวลาที่วางอยู่หน้าผู้ให้สัมภาษณ์ออกไป ผู้สัมภาษณ์จะย้ำว่าปัจจุบันคือ พ.ศ. 2553 ขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์คาดการณ์ว่าในอนาคต คือในปี พ.ศ. 2563 การบริหารจัดการแรงงานชาวลาวที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดจะเป็นอย่างไร ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องไม่สนใจว่าภาพอนาคตที่สร้างขึ้นเป็นสิ่งที่ตนเองอยากหรือไม่อยากให้เกิดขึ้นอีกต่อไป ต่อจากนั้นผู้สัมภาษณ์ใช้เทคนิคถามจากภาพกว้างไปสู่คำถามที่เฉพาะเจาะจง ใช้เทคนิคการตั้งคำถามเจาะลึก รวมทั้งใช้กรอบแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประกอบในลักษณะคล้ายกันกับการสร้างภาพอนาคตในแง่ดีและภาพอนาคตในแง่ร้าย

5.2 บทบาทผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์ถามความเห็นภาพอนาคตของการบริหารจัดการแรงงานชาวลาวที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดแตกต่างจากภาพอนาคตในแง่ดีหรือไม่ อยู่ในจุดใดของแผนภูมิความพึงประสงค์ ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้เกิดภาพอนาคตที่ใกล้เคียงกับภาพอนาคตในแง่ดีมากที่สุด

ตอนที่ 6. การปิดการสัมภาษณ์

ผู้สัมภาษณ์ขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์และเก็บอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ และอธิบายว่าผู้สัมภาษณ์จะทำการถอดเทป จัดทำสรุปคำสัมภาษณ์ และส่งให้ผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อปรับปรุง เพิ่มเติมหรือแก้ไขเพื่อให้ตรงกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์อย่างแท้จริงต่อไป ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถนำสรุปคำสัมภาษณ์ไปใช้ได้ตามความประสงค์ ผู้สัมภาษณ์จะประมวลข้อมูลจากการสัมภาษณ์และจะจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาต่อไป

CTU



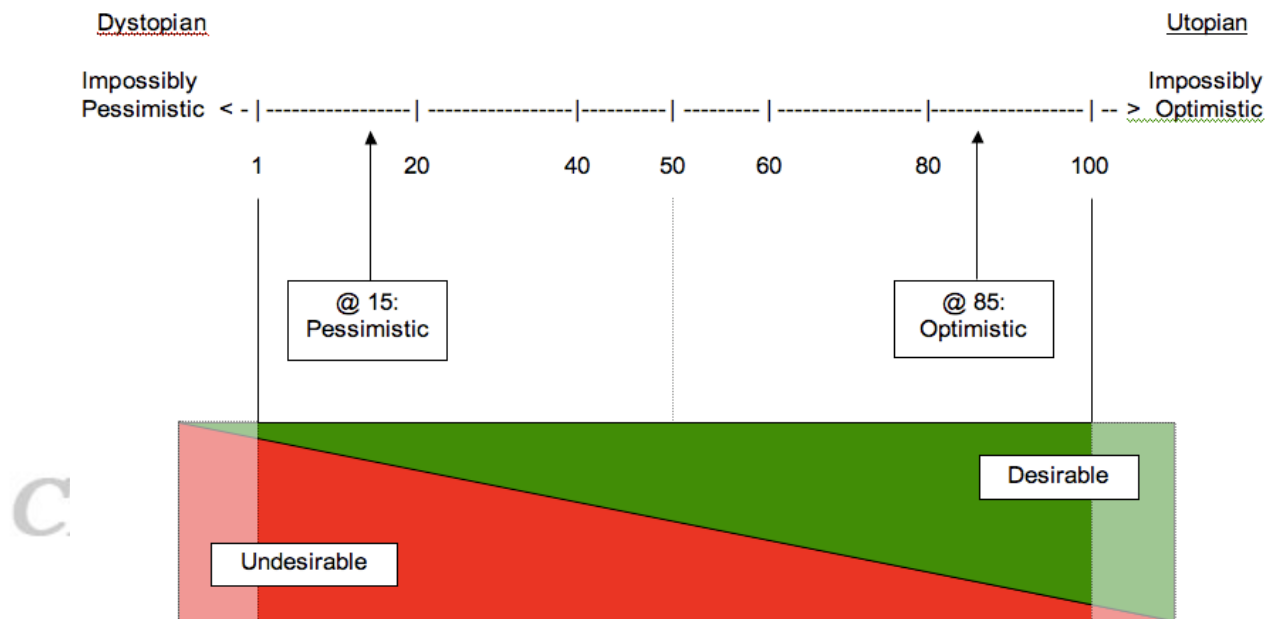
ภาคผนวก ข

มาตรฐานพึงประสงค์

Christian University of Thailand

มาตรการพึงประสงค์

Desirability Scale



CTU



ภาคผนวก ค

มาตรการเวลา

Christian University of Thailand

มาตราเวลา

พ.ศ. 2553

อดีต

ย้อนหลัง

พ.ศ. 2563

ปัจจุบัน

“ขณะนี้”

พ.ศ. 2573

อนาคต (ใหม่)

ข้างหน้า

สิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้วในอดีต

was (were) already
realized
way back then.

สิ่งที่เป็นอย่างเดี๋ยวนี้นี้

is (are)
realized
now.

สิ่งที่เกิดขึ้นต่อไป

will have been
realized
by then.

had been already
realized
way back then.

has (have) been
realized
now.

will have been
realized
by then.

was (were) already
well into the
process of
being realized
way back then.

is (are)
well into the
process of
being realized
now.

will be
well into the
process of
being realized
by then.

CTU



ภาคผนวก ง

Christian University of Thailand ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์

ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์

ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ในการสัมภาษณ์มีจำนวน 25 คน แบ่งเป็นห้ากลุ่มดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการที่ทำงานในหน่วยงานราชการภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 7 คน

1. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
2. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
3. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
4. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
5. กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม
6. สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข
7. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

2. พนักงานของรัฐ สปป. ลาว จำนวน 3 คน

1. กระทรวงการต่างประเทศ สปป. ลาว
2. กรมสวัสดิการสังคม สปป. ลาว
3. กรมการจัดหางาน สปป. ลาว

3. ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การระหว่างประเทศ

1. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
2. องค์การนานาชาติเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน
3. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
4. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4. ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภาคเอกชน 7 คน

1. บริษัทจัดหางาน
2. มูลนิธิพัฒนรักษ์
3. มูลนิธิศุภนิมิต สำนักงาน สปป. ลาว
4. มูลนิธิศุภนิมิต สำนักงานประเทศไทย
5. โครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ
6. โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติ
7. สถานทูตความแห่งประเทศไทย

5. นักวิจัยอาวุโส 4 คน

1. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย
2. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
3. สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
4. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Christian University of Thailand

CTU



ภาคผนวก จ

Christian University of Thailand

เอกสารรับรองการวิจัยในมนุษย์



เอกสารรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์
โดยคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยคริสเตียน

ชื่อโครงการวิจัย :การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563.
:Laotian Migrant Workers' Management in Thailand in the Year 2020.

ชื่อผู้วิจัยหลัก :นายชาติรี มูลสถาน

หน่วยงาน :บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยคริสเตียน

ขอรับรองว่าโครงการวิจัยดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณา
จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยคริสเตียน

(รองศาสตราจารย์ สมพันธ์ หิณชิตนันท์)

ประธานคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

วันที่รับรอง 15 มกราคม 2552

วันที่เอกสารรับรองหมดอายุ เมื่อสิ้นสุดการดำเนินการวิจัย.

ประวัติผู้วิจัย

นายชาติรี มูลสถาน เกิดเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2499 ที่จังหวัดเชียงราย สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต้นจากโรงเรียนคริสเตียนไพศาลศาสตร์ จังหวัดเชียงราย และสำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมปลายจากโรงเรียนปิ่นสร้อยแยลส์วิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ ในระดับอุดมศึกษาสำเร็จปริญญาตรีสาขาจิตวิทยาจากคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ใน พ.ศ. 2521 และสำเร็จการศึกษาระดับมหาบัณฑิตสาขาการพัฒนาชุมชนจากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใน พ.ศ. 2524

ประวัติการทำงาน

1. พ.ศ. 2548 - ปัจจุบัน เป็น Senior Program Officer สถานเอกอัครราชทูตเดนมาร์ก รับผิดชอบโครงการความร่วมมือด้านการพัฒนาระดับภูมิภาคในด้านสิทธิมนุษยชน การจัดการป่าไม้ การประมง การศึกษา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
2. พ.ศ. 2538 - 2548 เป็น Program Officer สถานเอกอัครราชทูตเดนมาร์ก ภายใต้อ Danish International Development Assistance (Danida) และ Danish Cooperation in Environment and Development (Danced) รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านการจัดการเมืองและอุตสาหกรรม การเกษตร ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นที่ชุ่มน้ำ สิ่งแวดล้อมศึกษา การช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ โครงการพัฒนาของหน่วยงานพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน และ Small Grant Facility
3. พ.ศ. 2536 - 2538 เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นผู้นำสตรี (Women's Economic and Leadership Development Programme) สำนักงานส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ภายใต้อความร่วมมือกับ Canadian International Development Agency (CIDA)
4. พ.ศ. 2533 - 2536 เป็นผู้จัดการมูลนิธิเพื่อเด็กพิการ
5. พ.ศ. 2526 - 2527, 2528-2533 เป็นผู้ประสานงานระดับภาค มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน ชีชีเอฟในประเทศไทย
6. พ.ศ. 2527 - 2528 เป็นนักสังคมสงเคราะห์ สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านเชียงใหม่
7. พ.ศ. 2524 - 2526 เป็นผู้ประสานงาน American Friends Service Committee (AFSC) ศูนย์รับผู้อพยพจังหวัดหนองคายและศูนย์รับผู้อพยพจังหวัดอุบลราชธานี

8. พ.ศ. 2524 เป็นเจ้าหน้าที่ Intergovernmental European Commission on Migration (ICEM)
9. พ.ศ. 2523 - 2524 เป็นผู้ช่วยนักวิจัยในโครงการวิจัยเรื่อง Women and Transnational Corporation (East-West Center) และ Women and Participatory Organizations และเป็นผู้ช่วยนักวิจัยในโครงการวิจัยเรื่องความอดทนบึกบึนในคนไทย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
10. พ.ศ. 2521 เป็นนักสังคมสงเคราะห์ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย

CTU



Christian University of Thailand