



นัยทางการคลังของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจาก 3 ประเทศใน AEC Fiscal Implications of Unskilled Migrant Labour from 3 Countries in AEC

ศ.ดร.เอื้อมพร พิชัยสินธ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

งานประชุมวิชาการระดับชาติด้านหลักประกันสุขภาพของประเทศไทย

“หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า: การดูแลสุขภาพแบบมุ่งเน้นคุณค่า (Universal Health Coverage: Value-Based Healthcare)”

วันศุกร์ที่ 11 ธันวาคม 2561

ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์

เค้าโครงการเสวนา

- ที่มา และ ความสำคัญของงานวิจัย
- วัตถุประสงค์ของงานวิจัย
- แนวคิด และ วิธีการวิจัย
- สถานการณ์และการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย
- ข้อค้นพบจากการสำรวจข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิแบบคัดกลุ่ม
- การวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุน และนัยทางการคลัง
- บทสรุปและนัยเชิงนโยบาย

ที่มา และความสำคัญของงานวิจัย

ภาคการผลิตของไทยยังคงมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมาก โดยเฉพาะในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-Intensive Industries)

ผลกระทบในทางบวกที่มีความเป็นไปได้:

- GDP ของประเทศเพิ่มสูงขึ้น จากการผลิตที่เพิ่มขึ้น
- บรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (Labour Scarcity) บรรเทาปัญหาเงินเฟ้อ ค่าจ้างสูง
- ลดความผันผวนตามฤดูกาล และสร้างความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน

ผลกระทบในทางลบที่มีความเป็นไปได้:

- แรงงานท้องถิ่น (ในบางกรณี อาจจะ) มองว่าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาแย่งงาน
- ลดแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง
- ภาระทางการคลังด้านสวัสดิการต่อรัฐบาลไทย เช่น การรักษาพยาบาล และการศึกษา ฯลฯ

ที่มา และ ความสำคัญของงานวิจัย

- การไหลเข้าของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือส่งผลต่อนัยทางการคลังสำหรับประเทศเจ้าบ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
- ประเทศไทยยังขาดผลการวิจัยเชิงประจักษ์ที่สามารถนำไปประกอบการพิจารณาชุดนโยบาย (Policy Package) แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่เหมาะสม และมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ตลาดแรงงานไทยในระยะยาว

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลังของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาผลกระทบสุทธิทางการคลังของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาองค์ประกอบ และทิศทางของผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

แนวคิด และ วิธีการวิจัย

นัยทางการคลังจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ระยะสั้น: นัยทางการคลังเกิดจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เป็นรุ่นที่หนึ่ง (First-Generation Migrant Workers) ซึ่งโดยสุทธิ การทำ Benefit-Cost Analysis จะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสองส่วนดังนี้

1. ด้านการสมทบ (Contributions from migrants) หรือผลประโยชน์ทางการคลัง (Fiscal benefits) ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรง (Direct Contributions) จะเป็นในรูปของการจ่ายภาษี (ส่งผ่านทางภาษีบุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล ภาษีอุปโภคบริโภค ฯลฯ) รวมทั้งการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ในส่วนของการสมทบทางอ้อม (Indirect Contributions) หมายถึงการที่แรงงานข้ามชาติมีส่วนทำให้กิจการนั้นๆ เกิดผลิตภาพเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการ และแรงงานท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีความสามารถในการเสียภาษีเพิ่มขึ้น
2. ด้านผลประโยชน์สำหรับแรงงานข้ามชาติ (Benefits to migrants) หรือ ต้นทุนทางการคลัง (Fiscal costs) ต่อประเทศไทย ซึ่งหมายถึงต้นทุนที่เกิดจากการที่แรงงานข้ามชาติใช้บริการสาธารณะ และได้รับประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐบาลไทยจัดทำให้ รวมถึงธุรกรรมต่างๆ ที่ก่อให้เกิดต้นทุนแก่รัฐบาลไทย

แนวคิด และ วิธีการวิจัย

- การเข้าถึงข้อเท็จจริงส่วนใหญ่เหล่านี้ ไม่สามารถอาศัยข้อมูลทุติยภูมิเพียงอย่างเดียวได้
- การวิจัยจึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งเป็นการวิจัยภาคสนาม โดยการอาศัยเครือข่ายในพื้นที่เป้าหมาย สอบถามและสัมภาษณ์ แรงงานข้ามชาติ แรงงานท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเก็บข้อมูลในส่วนของพฤติกรรมการทำงานและใช้ชีวิตของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ทั้งใน ส่วนของการจ่ายเงินสมทบ และในส่วนของการใช้ผลประโยชน์
- หลังจากสิ้นสุดการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม คือขั้นตอนการนำข้อมูลดิบมาประมวล โดยวิธีการเชิงพรรณนา (Qualitative) และเชิงปริมาณ (Quantitative)

แนวคิด และ วิธีการวิจัย

- สำหรับผลกระทบในระยะยาว จำเป็นต้องพิจารณาแรงงานข้ามชาติรุ่นต่อๆ ไป
- สำหรับผลในระยะยาว จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเพิ่มเติมในเรื่องผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อโครงสร้างอายุของแรงงานโดยรวมของประเทศไทย ซึ่งในส่วนนี้ จำเป็นต้องอาศัยการอ้างอิงวรรณกรรมที่ใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ประกันภัย (Actuarial Mathematics) ตามเท่าที่จำเป็น รวมทั้งต้องพิจารณาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่อื่นๆ ซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในขอบเขตการวิเคราะห์ครั้งนี้

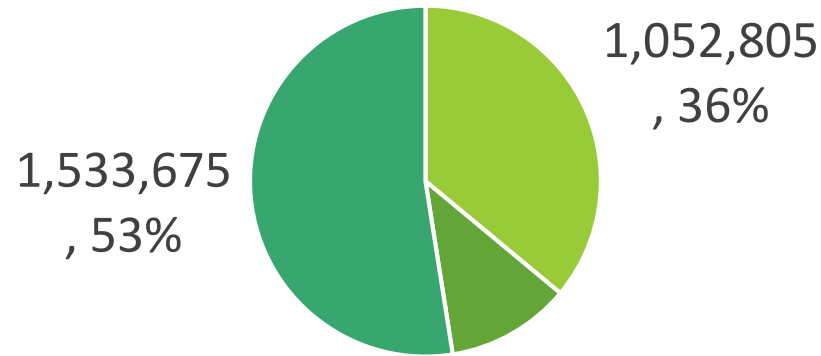
สถานการณ์และการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนกรกฎาคม 2559

ประเภท	จำนวน (คน)
มาตรา 9	1,489,660
-ตลอดชีพ	495
-ประเภททั่วไป	100,824
-พินิจนั้สัญชาติ	1,052,805
-นำ้เข้าตาม MOU	335,536
มาตรา 12 ส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น้ๆ	42,536
มาตรา 13 ชนกลุ่มน้อย	27,936
มาตรา 14 คนต่างด้าวที่เข้ามำทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล	3,957
รวม	1,564,106

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงาน

แรงงานข้ามชาติจำแนกตามประเภทใบอนุญาตทำงาน ณ เดือนกรกฎาคม 2559 (เฉพาะที่ครอบคลุมในงานศึกษานี้)



■ พิสูจน์สัญชาติ

■ MOU

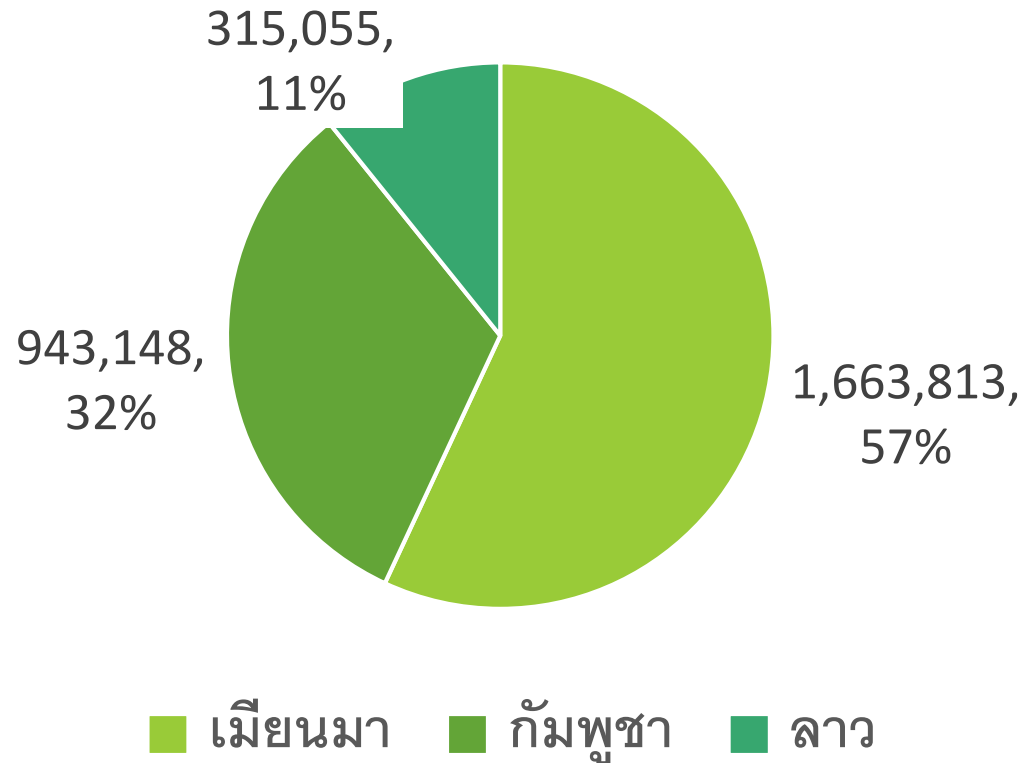
■ จดทะเบียนตามนโยบายคสช.

ยอดรวม

2,922,016 คน

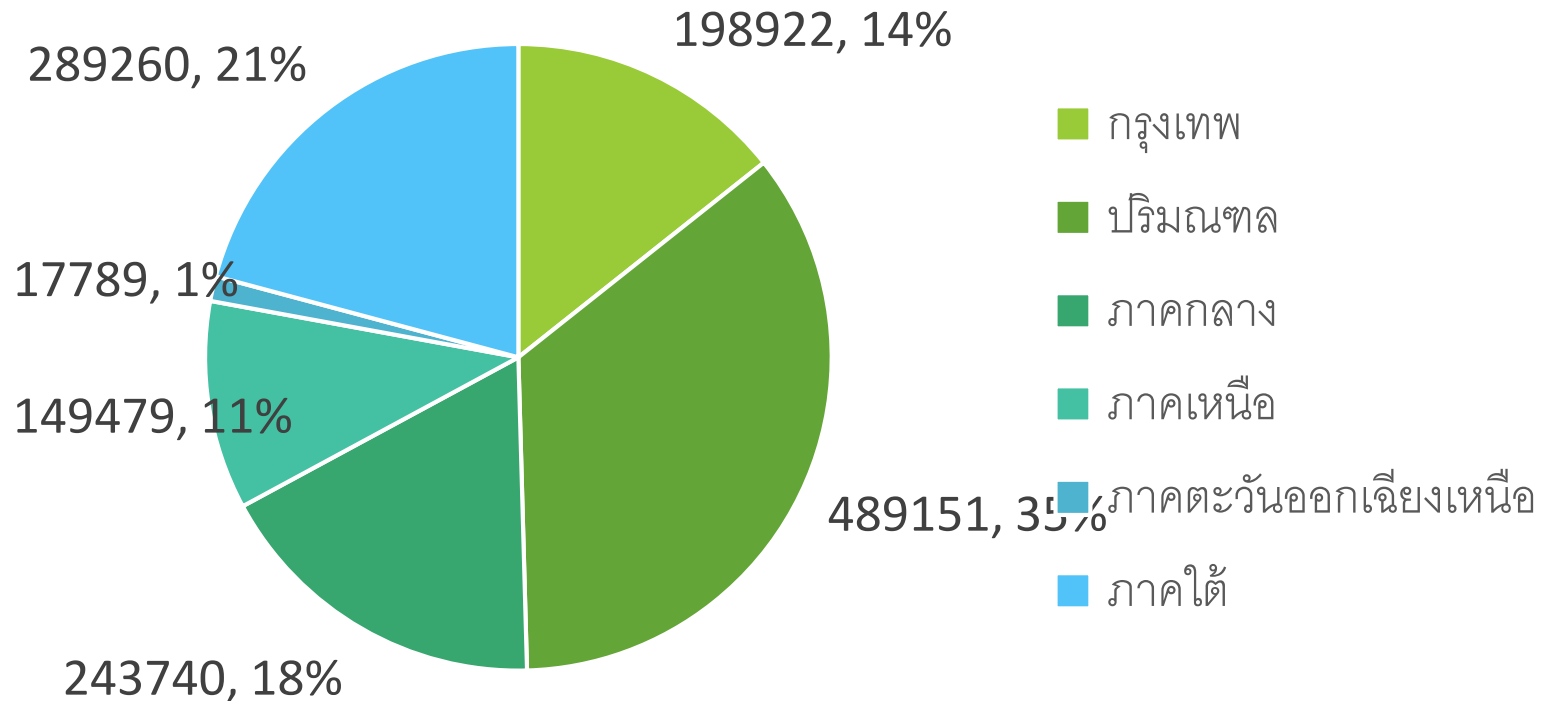
ที่มา: ข้อมูลดิบจากสำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงาน

แรงงานข้ามชาติจำแนกตามสัญชาติ ณ เดือนกรกฎาคม 2559 (เฉพาะที่ครอบคลุมในงานศึกษานี้)



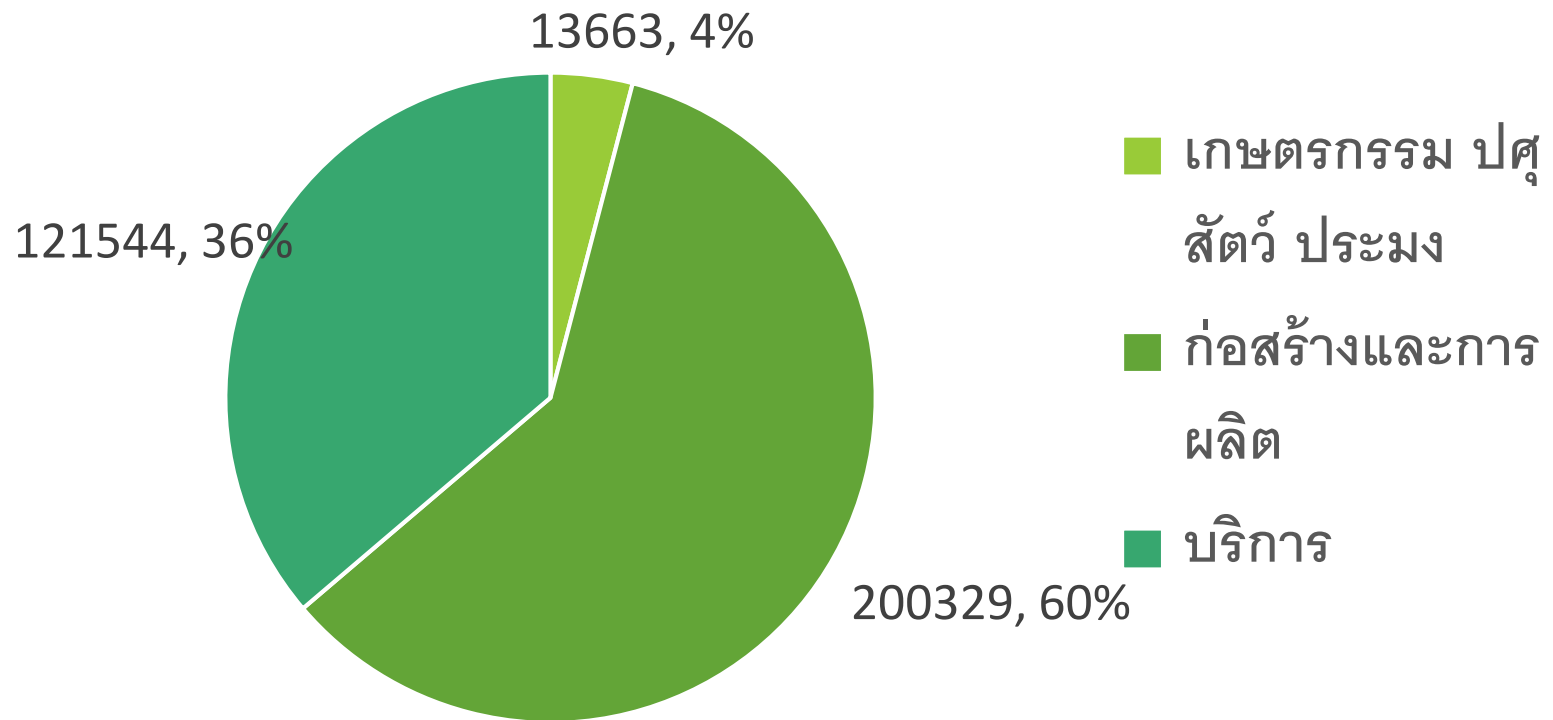
ที่มา: ข้อมูลดิบจากสำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงาน

แรงงานข้ามชาติจำแนกตามภาค ณ เดือนกรกฎาคม 2559 (เฉพาะประเภทพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าแบบ MOU)



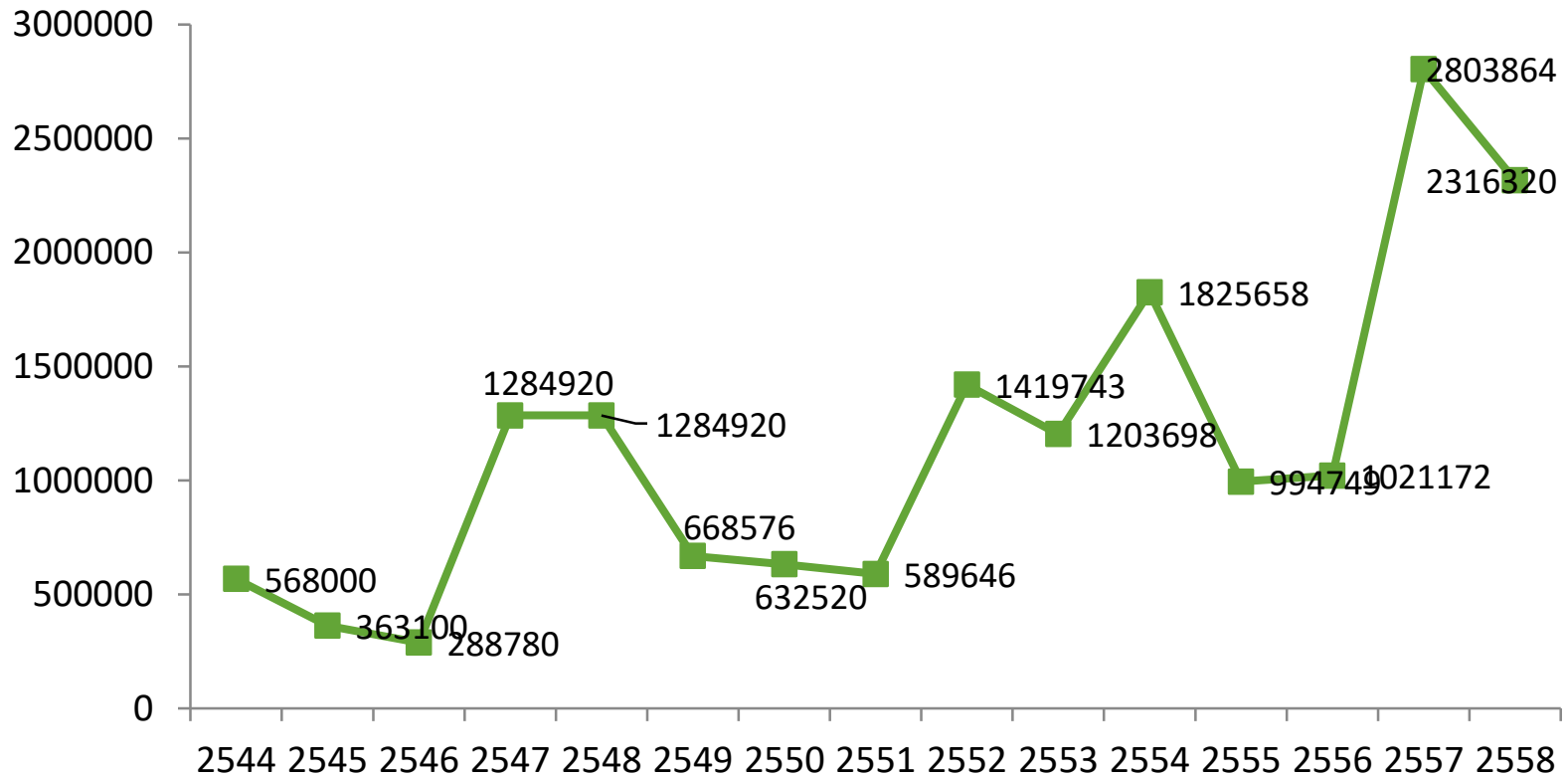
ที่มา: ข้อมูลดิบจากสำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงาน

แรงงานข้ามชาติจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม ณ เดือนกรกฎาคม 2559 (เฉพาะประเภทพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าตาม MOU)



ที่มา: ข้อมูลดิบจากสำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงาน

จำนวนแรงงานข้ามชาติ ปี 2544-2558



ที่มา: ข้อมูลดิบจากสำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงาน

ประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติ

งานศึกษา	จำนวนแรงงานข้ามชาติ (คน)	ณ ปีพ.ศ.
Sussangkarn (1996)	750,000	2538
Martin (2007)	1,800,000	2548
Pholphirul et al. (2010)	1,800,000 ในปี 2549; 1,827,000 ในปี 2550; 1,854,405 ในปี 2551	2549-2551
Hugeut (2014)	2,675,762 คน	2556
ชนะพงษ์ โปธิปิติ และ กิริยา กุลกลการ(2553)	3,570,000 ในปี 2557; 4,270,000 ในปี 2562; 6,130,000 คนในปี 2572	2557-2572
ปัทมา ว่าพัฒนางวงศ์ และคณะ (2558)	4,550,000 โดยที่ 3.52 ล้านคนเป็นแรงงาน และ 1.03 ล้าน คนเป็นผู้ติดตาม	2558
ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2559)	2,000,000	2558
ผู้วิจัยประเมินโดยใช้ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักบริหาร แรงงานข้ามชาติ http://wp.doe.go.th/wp/index.php/th	3,853,733	2559

พัฒนาการของนโยบายแรงงานตัวด้าวของไทย

- 2535-2543 จัดทะเบียนเฉพาะตัวแรงงาน อนุญาตทำงานเฉพาะบางจังหวัด บางอุตสาหกรรม แรงงานต้องมีนายจ้างพามาจดทะเบียน
- 2542 เริ่มบังคับซื้อบัตรประกันสุขภาพ
- 2544 ตั้งกบร.และเปิดให้จดทะเบียนทั่วประเทศ ทุกอุตสาหกรรม
- 2545-46 ทำ MOU การจ้างแรงงานระหว่างไทยกับ 3 ประเทศ
- 2547 เปิดให้มีการจดทะเบียนขึ้นทั่วประเทศ ทุกอุตสาหกรรม ในลักษณะของการเป็นพลเมือง จดทะเบียนนายจ้าง กำหนดโควตา
- 2548 นำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย
- 2550 พิสูจน์สัญชาติ
- 2551 พรบ.การทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่
- 2553 ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติและกำหนดให้แรงงานส่งเงินเข้ากองทุนสงกลับ
- 2555 พยายามปิดตำนานแรงงานข้ามชาติเถื่อนในประเทศไทย
- 2556 ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติ มีการเปิดจดทะเบียน

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติยุค คสช.

ปี 2557 ตั้ง One Stop Service ในทุกจังหวัด เปิดจดทะเบียนและอนุญาตให้ทำงาน 1 ปี (หลังจากที่แรงงานกัมพูชาเดินทางกลับประเทศจำนวนมาก) ยอดจดทะเบียน 1,626,235 คน

เร่งและขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติออกไปอีก 1 ปีจากวันที่ 31 มีนาคม 2558 และให้แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนตามนโยบาย คสช.ปี 2557 รายงานตัวขอรับบัตรชมพู และได้รับอนุญาตให้ทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559 ยอดลงทะเบียน 1,047,635 คน

กบร.ได้ถูกยกเลิกไป โดยได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ขึ้นมาแทน

เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจกรรมประมงในพื้นที่ 22 จังหวัดชายทะเล

ปรับแก้ข้อตกลงจากเดิมทำงานครบ 4 ปี ต้องออกไป 3 ปี เหลือ 30 วัน

อนุญาตจ้างงานแบบไปกลับหรือตามฤดูกาลตามมาตรา 14 ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและตามแนวจังหวัดชายแดน

รับจดทะเบียนแรงงานเวียดนามทำงานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกรในกิจการก่อสร้าง ประมง ร้านอาหาร

ปรับแก้ประกันสังคม ให้แรงงานข้ามชาติสามารถได้รับบำเหน็จ

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลังวันที่ 31 มีนาคม 2559 ตามมติ ครม. 24 กุมภาพันธ์ 2559

ให้แรงงานมารายงานตัวได้รับอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561

ยอดจดทะเบียน 1.2 ล้านคน

รวมบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับใบอนุญาตทำงานเข้าไว้ในบัตรเดียวกัน

ทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี และจะต่ออายุการทำงานได้อีกครั้งละ 2 ปี ไม่เกิน 4 ครั้ง โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง

จะมีการจัดตั้งหน่วยงาน เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานเพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และไม่ถูกกฎหมาย มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยให้กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน

เพิ่มช่องทางการชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน ณ จุดบริการชำระเงิน (Counter Service) นอกเหนือจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-10

กำหนดอายุผู้ติดตามไว้ไม่เกิน 18 ปี จากเดิมที่เคยกำหนดไว้ไม่เกิน 15 ปี และกำหนดให้แรงงานต่างด้าวมีอายุไม่เกิน 55 ปี

* ที่ประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีมติเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2559 ให้ขยายเวลาการผ่อนผันให้โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่ถูกต้องตามกฎหมายได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2561

24 ปี (2535-2559) ของการบริหารจัดการ
แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

1. การขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว
2. การปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย
3. การนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศต้นทางทั้งระบบ

กระทรวงแรงงาน แบ่งแผนการบริหารจัดการ
แรงงานข้ามชาติออกเป็น 3 ระยะ

1. ระยะสั้น กำจัดปัญหาแรงงานเถื่อนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทย
2. ระยะกลาง นำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและนำเข้าเพิ่มเติมจากแหล่งใหม่
3. ระยะยาว เปิดนำเข้าแบบโควตาประเทศและฝึกอบรมเพิ่มทักษะ

สิทธิและหน้าที่ของแรงงานข้ามชาติ

สิทธิด้านแรงงาน ได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายพรบ.คุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับแรงงานไทย

สิทธิด้านการศึกษา ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้

สิทธิด้านสุขภาพ

- แรงงานข้ามชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงาน ได้รับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลตามระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยชำระค่าประกันสุขภาพ
- แรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและแรงงานตาม MOU ได้รับสิทธิตามระบบประกันสังคม คุ้มครองใน 7 กรณีที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานตามพรบ.ประกันสังคม 2533 ได้แก่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน และจะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานตามพรบ.เงินทดแทน 2537 ยกเว้น ทำงานรับใช้ในบ้าน เกษตร ปศุสัตว์ ประมง ค้าขายที่ไม่ใช่ธุรกิจที่ไม่ต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพ โดยซื้อประกันสุขภาพ

หน้าที่ เสียภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม หากมีรายได้ต่อปีหลังหักค่าใช้จ่ายเกินกว่าตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อซื้อสินค้า ตามลำดับ

แนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหลังสิ้นสุดการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติตามมติ ครม. 23 กุมภาพันธ์ 2559

1. บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด – นโยบาย “ผิดเป็นจับ ปรับเป็นแสน”
 - ประสานความร่วมมือกับ สตช. สตม. และหน่วยงานอื่นๆ
 - กฎหมาย ได้แก่ พรบ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2551, พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พรบ.ป้องกันการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, พรก.การประมง พ.ศ. 2558, คำสั่ง คสช. 100/2557, คำสั่ง คสช. 101/2557
2. อำนวยความสะดวกการตรวจสัญชาติ
3. เร่งรัดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายตาม MOU
4. บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างเป็นระบบ
 - กำหนดมาตรการเพื่ออนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวในระยะต่อไป
 - กำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง
 - ดำเนินภารกิจศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้าง/ศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว
 - ดำเนินการตามยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 2560-2565
 - จัดระเบียบผู้ติดตามและบุตรของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในไทย

ยุทธศาสตร์การบริการจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2560-2565

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวระดับล่าง
2. ยุทธศาสตร์การควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการเข้ามาและกลับออกไปของแรงงานต่างด้าว
3. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล
4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ
5. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล



ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ.2560-2565

ยุทธศาสตร์ที่ 1
จัดระบบแรงงานเพื่อลด
การพึ่งพาแรงงานต่างด้าว
ระดับล่าง

1. ยืดอายุใบอนุญาตทำงาน
2. นำเข้าผ่านระบบ G to G
3. ให้โควตาภายใต้ระบบควบคุม Levy
4. ปรับเงื่อนไขการจ้างงานของกลุ่มชาติพันธุ์
5. ส่งเสริมสถานประกอบการที่ใช้แรงงานเข้มข้น เคลื่อนย้ายไปประเทศที่มีแรงงานระดับล่าง/ค่าจ้างต่ำ
6. ส่งเสริมสถานประกอบการปรับโครงสร้างและนำเทคโนโลยีมาใช้ทดแทนแรงงาน
7. สอบหรือทดสอบมาตรฐานฝีมือตั้งแต่ต้นทาง
8. พัฒนาฝีมือระหว่างทำงานในไทย
9. ฝึกอบรมแรงงานต่างด้าว เช่น ภาษา กฎหมาย กฎระเบียบของประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 2
ควบคุม กำกับ ดูแล
กระบวนการเข้ามาและกลับ
ออกไปของแรงงานต่างด้าว

1. ปรับปรุงมาตรการควบคุมป้องกันการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย
2. ลงโทษนายหน้าหรือผู้นำพาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
3. ใช้โทษสูงสุดกับนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
4. ตรวจสอบ สปก.ทุกแห่งที่จ้างแรงงานต่างด้าว
5. ดำเนินการตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ที่ละเลย
6. ส่งกลับแรงงานต่างด้าวโดยร่วมมือกับประเทศต้นทาง
7. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนส่งกลับ
8. เชื่อมโยงข้อมูลแรงงานต่างด้าวกับหน่วยที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 3
กำหนดมาตรฐานการจ้าง
แรงงานต่างด้าวให้เป็นไป
ตามมาตรฐานสากล

1. ให้ความสนใจกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
2. เร่งรัดควบคุมขั้นการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจังและต่อเนื่อง
3. ประชาชน/ภาคประชาสังคมเป็นเครือข่ายแจ้งเบาะแส
4. จัดระบบการติดต่อสื่อสารและเข้าถึงแหล่งร้องเรียน/ร้องทุกข์ผ่าน Hot Line
5. บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อนายจ้างในการจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการ

ยุทธศาสตร์ที่ 4
การบริหารจัดการแรงงาน
ต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ

1. คงไว้ซึ่งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระดับนโยบาย
2. ยกระดับหน่วยงานปฏิบัติของกระทรวงแรงงานให้มีฐานะเทียบเท่ากรม
3. จัดหาทรัพยากรด้านบุคลากร/เจ้าหน้าที่ และงบประมาณให้เพียงพอ
4. ปรับปรุงกฎหมาย/กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
5. พัฒนาหรือปรับปรุงข้อมูลกลางให้สามารถสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
6. จัดให้มีระบบประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัย
7. วิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 5
การติดตามและ
ประเมินผล

1. กำหนดแผน ตัวชี้วัดในการกำกับ ติดตามและดูแล
2. ประเมินผลการปฏิบัติงานตามกรอบตัวชี้วัด
3. ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค

ข้อค้นพบจากการสำรวจข้อมูลทัศนคติ และข้อมูลปฐมภูมิแบบคัดกลุ่ม

ข้อมูลทุติยภูมิเบื้องต้น

- ปัจจุบัน กำลังแรงงานไทยทั้งหมดมีประมาณ 39 ล้านคน เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) 31 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 80 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในภาพรวม การจ้างงานกลุ่มแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือต่ำกว่า มีอัตราร้อยละ 70 ของการจ้างงานแรงงานในทุกระดับการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่าภาคการผลิตของไทยยังคงเป็นการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-Intensive Industries) โดยผู้ประกอบการในหลายภาคการผลิตยังมีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นอีก ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เพื่อเป็นการทดแทนความขาดแคลนในหลายกิจการ ซึ่งแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือส่วนใหญ่มาจากประเทศ เมียนมาร์ กัมพูชา และ ลาว

ข้อมูลทุติยภูมิเบื้องต้น

ในปัจจุบันมีการคาดการณ์ว่า แรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านมีจำนวนไม่น้อยกว่า 4 ล้านคน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทกลุ่มคือ:

1. กลุ่มที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย โดยการพิสูจน์สัญชาติ และเข้ามาโดยบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (*MOU on Cooperation in the Employment of Workers*) กับประเทศ เมียนมาร์ กัมพูชา และลาว
2. กลุ่มที่จดทะเบียนตามนโยบาย คสช.
3. กลุ่มที่หลบซ่อนอยู่ในราชอาณาจักรไทยที่ไม่มีตัวเลขอย่างเป็นทางการ (Officially Unrecognised Migrant Labours) ซึ่งคาดว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะยังไม่ลดน้อยลงในเวลาอันใกล้ จนกระทั่งสถานะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของทั้ง 3 ประเทศจะพัฒนาดีขึ้น
 - ทั้งนี้ ข้อมูลที่เป็นทางการจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ระบุว่า แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติดังกล่าว ที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือจำนวนทั้งสิ้น 1,559,909 คน ซึ่งเป็นแรงงาน เมียนมาร์ ประมาณร้อยละ 82 กัมพูชา ร้อยละ 14 และลาว ร้อยละ 4

ข้อมูลปฐมภูมิเบื้องต้น

3. สรุปสถิติพื้นฐานจากข้อมูลแบบสอบถามในจังหวัดตาก กาญจนบุรี และ สมุทรสงคราม

ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานและร้อยละของแรงงานต่างด้าวรายจังหวัด จำแนกตามสัญชาติแรงงาน

จังหวัด	สัญชาติ									
	พม่า	มอญ	กะเหรี่ยง	ทวาย	ไทใหญ่	ยะไข่	ปะโอ	คะเรนนี่	ตองสู	รวมทั้งสิ้น
ตาก	53	9	78	0	0	7	2	1	1	151
	35.10	5.96	51.66	0.00	0.00	4.64	1.32	0.66	0.66	100.00
กาญจนบุรี	22	7	8	13	0	0	0	0	0	50
	44.00	14.00	16.00	26.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
สมุทรสงคราม	84	4	5	15	1	1	1	0	0	111
	75.68	3.60	4.50	13.51	0.90	0.90	0.90	0.00	0.00	100.00
รวมทั้งสิ้น	159	20	91	28	1	8	3	1	1	312
	50.96	6.41	29.17	8.97	0.32	2.56	0.96	0.32	0.32	100.00

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของแรงงานต่างด้าว จำแนกตามสัญชาติและระดับการศึกษา

สัญชาติ	ระดับการศึกษา						รวมทั้งสิ้น
	ไม่เคยได้รับ การศึกษาใน ระบบ	ต่ำกว่า ประถมศึกษา	ประถมศึกษา	ม.ต้น	ม.ปลาย	สูงกว่าม. ปลาย	
พม่า	13	17	66	13	44	4	157
	8.28	10.83	42.04	8.28	28.03	2.55	100
มอญ	2	2	10	3	2	1	20
	10	10	50	15	10	5	100
กะเหรี่ยง	15	27	36	7	1	0	86
	17.44	31.4	41.86	8.14	1.16	0	100
พวาย	3	1	10	7	7	0	28
	10.71	3.57	35.71	25	25	0	100
ไทใหญ่	0	0	0	0	0	1	1
	0	0	0	0	0	100	100
ยะไข่	1	0	5	1	1	0	8
	12.5	0	62.5	12.5	12.5	0	100
ปะโอ	1	0	1	1	0	0	3
	33.33	0	33.33	33.33	0	0	100
คะเรนยี	0	0	0	1	0	0	1
	0	0	0	100	0	0	100
ตองกู	0	0	0	1	0	0	1
	0	0	0	100	0	0	100
รวมทั้งสิ้น	35	47	128	34	55	6	305
	11.48	15.41	41.97	11.15	18.03	1.97	100

ที่มา: สวีจีย

ตารางที่ 3 จำนวนและร้อยละของข้อมูลพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว จำแนกตามเพศ

	เพศ					
	ชาย		หญิง		รวม	
	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ
สถานภาพ						
โสด	77	40.74	51	41.13	128	40.89
แต่งงานแล้ว	112	59	70	56.45	182	58.15
หย่าร้าง	0	0	3	2.42	3	0.96
รวมทั้งสิ้น	189	100	124	100	313	100

ตารางที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับบุตรและระยะเวลาที่เข้ามาอยู่อาศัยในไทยของแรงงานต่างด้าว

ข้อมูล	จำนวนผู้ตอบ	ค่าเฉลี่ย	Std. Dev.	ต่ำสุด	สูงสุด
จำนวนบุตรเฉลี่ย	152	2.13	1.39	1	9
อายุเฉลี่ยของบุตรที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย	121	10.80	7.63	0.17	36.25
ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาก่อนแล้ว (ปี)	304	8.57	8.01	0	40

ที่มา: ผู้วิจัย

ประเด็น: สวัสดิการต่างๆ เช่น การสาธารณสุข และ
การศึกษา โครแบกรับต้นทุน

ตารางที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับบุตรและระยะเวลาที่เข้ามาอยู่อาศัยในไทยของแรงงานต่างด้าว

ข้อมูล	จำนวนผู้ตอบ	ค่าเฉลี่ย	Std. Dev.	ต่ำสุด	สูงสุด
จำนวนบุตรเฉลี่ย	152	2.13	1.39	1	9
อายุเฉลี่ยของบุตรที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย	121	10.80	7.63	0.17	36.25
ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาก่อนแล้ว (ปี)	304	8.57	8.01	0	40

ที่มา: ผู้วิจัย

ประเด็น:สวัสดิการต่างๆ เช่น การสาธารณสุข และการศึกษา ใครแบกรับต้นทุน?

ตารางที่ 5 ปัจจัยที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

เหตุผล	จำนวน
- ความยากจน	288
- ค่าแรงขั้นต่ำในประเทศไทยที่สูงกว่า	220
- การเมืองไม่สงบ	40
- อื่นๆ (ไปรตระบุ)	26
- สวัสดิการในการทำงานของนายจ้าง	12
- สวัสดิการต่างๆ ของรัฐบาลไทย	1

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 6 การเข้ามาทำงานในประเทศไทย

เหตุผล	จำนวน	ร้อยละ
1 - มาด้วยตนเอง	62	20%
2 - ได้รับการติดต่อผ่านนายหน้าชาวไทย	40	13%
3 - ติดตามคนรู้จักเข้ามา	134	43%
4 - ได้รับการติดต่อผ่านนายหน้าชาวต่างชาติ	27	9%
5 - อื่นๆ ระบุ	50	16%
รวม	313	100%

ที่มา: สิววิจัย

ตารางที่ 7 ประเภทแรงงานข้ามชาติ

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
1 - ส่งเสริมการลงทุน (BOI)	1	0.32%
2 - เข้ามาทำงานภายใต้ MOU	17	5.45%
3 - ได้รับการผ่อนผันตามมติ ครม. และได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้ว	111	35.58%
4 - ได้รับการผ่อนผันตามมติ ครม. แต่รอการพิสูจน์สัญชาติ	80	25.64%
5 - บัตรผ่านแดน	-	-
6 - ไม่มีบัตร	77	24.68%
7 - อื่นๆ ระบุ	26	8.33%
รวม	312	100%

ที่มา: ผู้วิจัย

นอกจากนี้ มีแรงงานอีกร้อยละ 8.33 ที่มีลักษณะใช้บัตร 10 ปี, บัตรสิทธิมนุษย, บัตรบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน, บัตรทร.38 ทำงานไม่ได้, บัตรสำรวจผู้ใหญ่บ้าน, ใบสำคัญถิ่นที่อยู่, บัตรสีม่วง, บัตรสีส้ม, บัตรเขียวขอบแดง, บัตรสีฟ้า และเกิดที่เมืองไทย

ตารางที่ 8 ประเภทงานที่ทำในประเทศไทย

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
01 - เลี้ยงเด็กหรือทำงานบ้าน เช่นทำความสะอาดบ้าน ทำสวน ซักรีด	25	7.99%
02 - โรงงานอุตสาหกรรม อาหาร	88	28.12%
03 - โรงงานอุตสาหกรรม เครื่องไฟฟ้า	6	1.92%
04 - โรงงานอุตสาหกรรม ยานยนต์	7	2.24%
05 - โรงงานอุตสาหกรรม เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม/สิ่งทอ	23	7.35%
06 - โรงงานอุตสาหกรรมอื่นๆ ระบุ	17	5.43%
07 - ทำงานก่อสร้าง	80	25.56%
08 - ทำงานประมง	-	-
09 - ทำงานในภาคเกษตรกรรม	30	9.58%
10 - ทำงานให้บริการ	35	11.18%
11 - อื่นๆ ระบุ	2	0.64%
รวม	313	100

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 9 ลักษณะงานที่ทำและค่าจ้าง

ลักษณะงาน	จำนวน	ร้อยละ
1 - งานประจำ ค่าจ้างรายวัน	143	46.13%
2 - งานประจำ ค่าจ้างรายเดือน	88	28.39%
3 - งานชั่วคราว ค่าจ้างรายวัน	45	14.52%
4 - งานชั่วคราว ค่าจ้างแบบเหมาจ่าย	12	3.87%
5 - อื่นๆ ระบุ	22	7.10%
รวม	310	100

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 10 ทำงานสัปดาห์ละกี่วัน

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1 - ต่ำกว่า 5 วัน	7	2.24%
2 - ทำงาน 5 วัน(หรือเดือนละประมาณ 20 วัน)	9	2.88%
3 - ทำงาน 6 - 7 วัน	297	94.89%
รวม	313	100

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 11 ค่าจ้างที่ได้รับ

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1 - ต่ำกว่าวันละ 100 บาท หรือต่ำกว่าเดือนละ 3,000 บาท	7	2.24%
2 - วันละ 100-200 บาทหรือเดือนละ 3,000-6,000 บาท	91	29.07%
3 - วันละ 101-250 บาท หรือเดือนละ 6,000-7,500 บาท	39	12.46%
4 - วันละ 251-300 บาท หรือเดือนละ 7,500-9,000 บาท	128	40.89%
5 - อื่นๆ ระบุ	48	15.34%
รวม	313	100

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 13 แสดงค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในแต่ละรายการในแต่ละวันที่แรงงานต่างด้าวใช้

รายการ	จำนวนผู้ตอบ	ค่าเฉลี่ย	Std. Dev.	ต่ำสุด	สูงสุด
ค่าใช้จ่ายด้านการบริโภครวม (เช่น ค่าอาหาร เครื่องดื่ม ของใช้) คิดเป็น บาท/วัน	308	126	84.40	10	457
- ค่าอาหาร	235	102	69.66	10	334
- เครื่องดื่มที่ไม่ใช่แอลกอฮอล์ (เช่น น้ำ น้ำอัดลม)	119	28	15.75	5	100
- เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (เช่น เหล้า เบียร์)	34	39	24.70	7	100
- ค่าบุหรี่ ยาสูบ	65	27	23.23	5	150
- เสื้อผ้า เครื่องประดับ	140	26	37.28	4	400
- ค่าที่พัก	116	54	24.17	10	117
- ค่าเดินทาง	138	20	14.41	3	110
- ค่ายา (ยาต้ม ยาหอม ยาหม่องยกตใช้ฯ)	56	29	28.69	5	100
- อื่นๆระบุ	51	19	14.95	7	80
ท่านได้ส่งเงินกลับบ้านเกิดเฉลี่ยเดือนละ (บาท)	161	3,919	1,878	500	9,000

สิทธิการรักษาพยาบาลที่ได้รับจากรัฐบาลไทย	311	100
1 - ไม่มี	111	35.69%
2 - ประกันสังคม	93	29.90%
3 - บัตรประกันสุขภาพ	97	31.19%
4 - อื่นๆ (บัตรทอง, บัตร 10 ปี, บัตรสีส้ม, บัตรสีชมพู, บัตรเขียวขอบแดง, บัตรสีฟ้า)	10	3.22%

ที่มา: ผู้วิจัย

ประมาณ 63% มีสิทธิในการรักษาพยาบาลทางใดทางหนึ่ง
หากจำนวนแรงงานและผู้ติดตามมีมากขึ้น จะมีนัยอย่างไรทางการคลัง

ตารางที่ 14 ข้อมูลด้านการใช้สวัสดิการของรัฐบาลไทย

รายการ	ไม่ใช้		ใช้		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ท่านได้ใช้โรงพยาบาลหรือสถานศึกษาของรัฐบาลไทยหรือไม่	190	61%	122	39%	312	100
คู่สมรสหรือบุตรของท่านได้ใช้โรงพยาบาลหรือสถานศึกษาของรัฐบาลไทยหรือไม่	212	68%	100	32%	312	100

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 14 พบว่ามีแรงงานถึงร้อยละ 61 ที่ไม่ใช้สวัสดิการของรัฐบาลไทย ทั้งนี้สาเหตุอาจมาจากการที่แรงงานส่วนใหญ่เหล่านี้ ยังไม่ได้ลงทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นการที่ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล หรือรับสวัสดิการต่างๆ ของรัฐบาลไทย จึงไม่สามารถทำได้ อีกทั้งยังเกิดความกลัวที่จะถูกส่งตัวกลับประเทศก็เป็นได้ จากการที่แรงงานต่างด้าวไม่ใช้สวัสดิการต่างๆ ที่รัฐบาลไทยจัดหาให้จะพบว่า คู่สมรสหรือบุตรของแรงงานเหล่านั้นก็ไม่ใช้สวัสดิการต่างๆ เช่นเดียวกัน สัดส่วนที่คู่สมรสหรือบุตรของแรงงานต่างด้าวจะไม่ใช้สวัสดิการ คิดเป็นร้อยละ 68 เลยทีเดียว

ทั้งนี้ สัดส่วนการใช้สวัสดิการในจังหวัดดังกล่าวที่น้อย อาจเป็นเพราะแรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้ลงทะเบียน อย่างไรก็ตาม หากแรงงานเหล่านี้จำเป็นต้องเข้าสถานพยาบาล จะมีผลต่อต้นทุนการใช้จ่ายของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร?

การวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุน ทางการคลัง

การวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุนทางการคลัง

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังอันเกิดจากแรงงานข้ามชาติในงานวิจัยนี้ เป็นการประยุกต์ใช้แบบจำลองของ Dustmann, Frattini and Halls (2010) และ Dustmann and Frattini (2014) แสดงในสมการที่ (2)

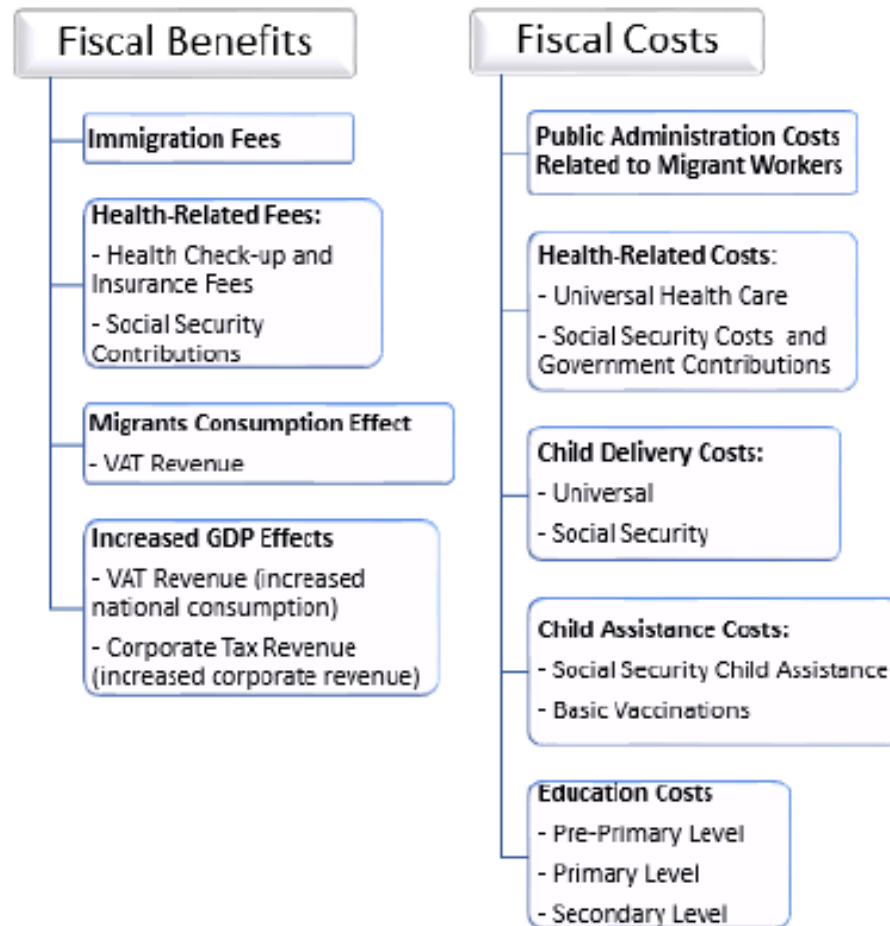
$$GSUR = REV - EXP = \sum_{i=1}^{N_R} rev_i - \sum_{j=1}^{N_E} exp_j \quad (3)$$

โดยที่ $GSUR$ คือผลกระทบทางการคลังหรือผลต่างระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง, REV คือ รายได้รวมของรัฐบาล คำนวณจากผลรวมของรายได้ทางภาษีแต่ละชนิดที่รัฐบาลจัดเก็บ (rev_i , $i = 1, \dots, N_R$) โดย N_R คือจำนวนชนิดของภาษีทั้งหมด และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บ

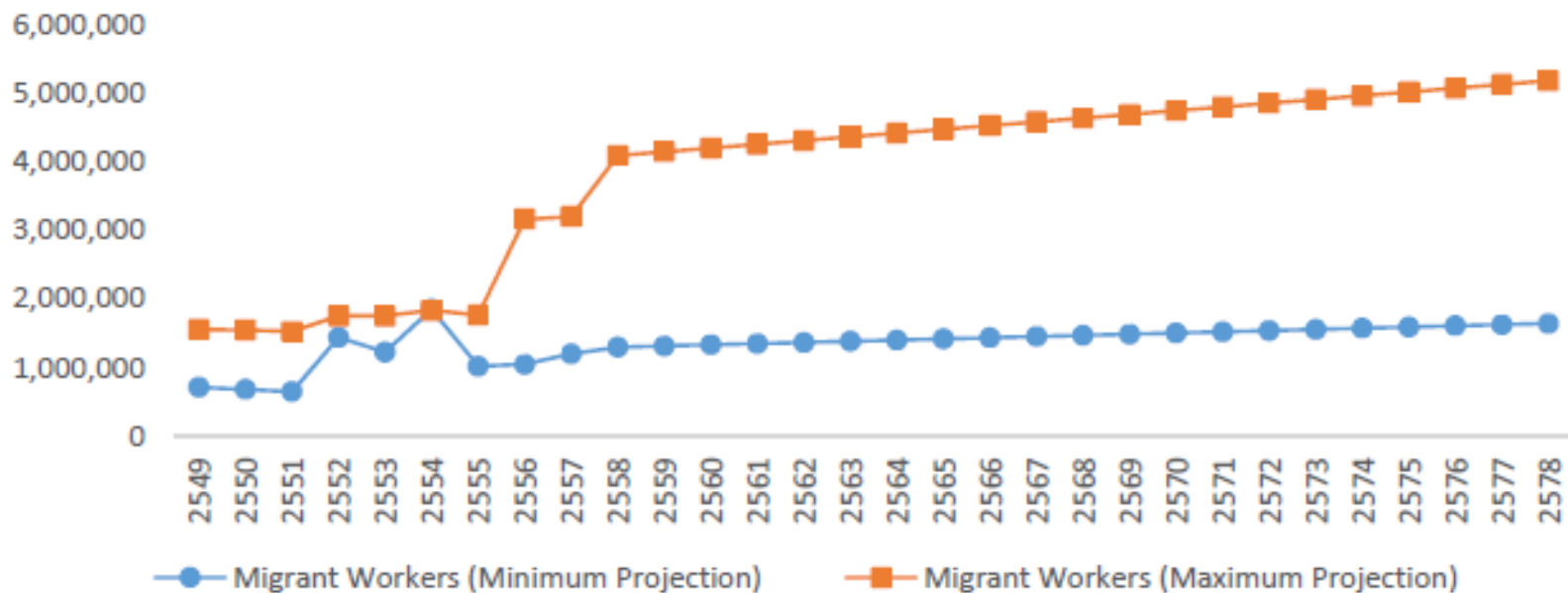
EXP คือ รายจ่ายรวมของรัฐบาล คำนวณจากผลรวมของรายจ่ายแต่ละชนิดที่รัฐบาลใช้จ่าย (exp_j , $j = 1, \dots, N_E$) โดย N_E คือจำนวนชนิดของรายจ่ายทั้งหมด

แผนภาพที่ 6 กรอบแนวคิดการประมาณการผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังจากแรงงานข้ามชาติ

Framework for Benefit-Cost Analysis of Fiscal Impacts of Migrant Workers



แผนภาพที่ 8: ขอบเขตการประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน



ที่มา: รวบรวมและประมวลข้อมูลจากแหล่งที่มาใน ตารางที่ 2 จำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือในงานศึกษาผ่าน
มา)

ตารางที่ 28 สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลัง

	2559	2564	2569	2574	2578
BENEFIT TO COST RATIO (Minimum Projection)	2.8340	2.8121	2.8312	2.8512	2.8692
BENEFIT TO COST RATIO (Maximum Projection)	1.9218	1.9023	1.9045	1.9083	1.9130

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 29 ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

	2559	2564	2569	2574	2578
Benefit - Cost (% GDP, Minimum Projection)	0.1006%	0.0861%	0.0736%	0.0628%	0.0628%
Benefit - Cost (% GDP, Maximum Projection)	0.1012%	0.0867%	0.0741%	0.0632%	0.0632%

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 30 สัดส่วนองค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลัง กรณี Minimum Projection

<u>Fiscal Benefits (Minimum Projection)</u>	2559	2564	2569	2574	2578
Revenue from Immigration Fees	14.31%	13.00%	11.59%	10.31%	9.36%
Revenue from Health Check-Up & Insurance Fees	60.00%	60.13%	60.67%	61.04%	61.20%
Social Security Contributions	5.89%	6.05%	6.10%	6.14%	6.16%
VAT Revenue from Migrant Consumption	16.63%	17.08%	17.23%	17.34%	17.39%
Tax Revenue from Increased GDP Effects	3.17%	3.75%	4.40%	5.17%	5.89%
Total Fiscal Benefit	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 31 สัดส่วนองค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลัง กรณี Maximum Projection

<u>Fiscal Benefits (Maximum Projection)</u>	2559	2564	2569	2574	2578
Revenue from Immigration Fees	10.54%	9.50%	8.45%	7.51%	6.81%
Revenue from Health Check-Up & Insurance Fees	44.19%	43.97%	44.26%	44.45%	44.54%
Social Security Contributions	4.34%	4.42%	4.45%	4.47%	4.48%
VAT Revenue from Migrant Consumption	38.60%	39.37%	39.63%	39.80%	39.88%
Tax Revenue from Increased GDP Effects	2.34%	2.74%	3.21%	3.77%	4.29%
Total Fiscal Benefit	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 32 สัดส่วนองค์ประกอบของต้นทุนทางการคลัง กรณี Minimum Projection

<u>Fiscal Costs (Minimum Projection)</u>	2559	2564	2569	2574	2578
Administration and Related Costs	11.18%	9.47%	8.02%	6.80%	5.97%
Social Security Healthcare Costs	18.38%	18.73%	19.03%	19.28%	19.45%
Universal Health Care Costs	30.11%	30.69%	31.18%	31.59%	31.88%
Child Delivery Costs	4.90%	4.99%	5.07%	5.14%	5.18%
Child Assistance and Vaccination Costs	3.16%	3.22%	3.27%	3.32%	3.35%
Education Costs	32.28%	32.90%	33.42%	33.87%	34.17%
Total Fiscal Cost	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 33 สัดส่วนองค์ประกอบของต้นทุนทางการคลัง กรณี Maximum Projection

<u>Fiscal Costs (Maximum Projection)</u>	2559	2564	2569	2574	2578
Administration and Related Costs	5.58%	4.68%	3.94%	3.32%	2.90%
Social Security Healthcare Costs	9.18%	9.27%	9.34%	9.40%	9.44%
Universal Health Care Costs	62.10%	62.70%	63.19%	63.59%	63.87%
Child Delivery Costs	5.44%	5.49%	5.53%	5.57%	5.59%
Child Assistance and Vaccination Costs	1.58%	1.59%	1.61%	1.62%	1.62%
Education Costs	16.12%	16.27%	16.40%	16.51%	16.58%
Total Fiscal Cost	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

บทสรุปและนัยเชิงนโยบาย

บทสรุปและนัยเชิงนโยบาย

- จากการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง งานวิจัยได้ประเมินผลประโยชน์สุทธิทางการคลังทั้งสองกรณี คือ กรณี minimum projection และ กรณี maximum projection ของการประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าว
- งานวิจัยพบว่า สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน (benefit to cost ratio) ได้ค่ามากกว่า 1 ในทั้งสองกรณี และในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า ภายใต้เงื่อนไขผลประโยชน์ และต้นทุน ที่ได้กำหนดไว้ สัดส่วนดังกล่าวก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ
 - กล่าวคือ สัดส่วนผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง อยู่ในขอบเขตระหว่าง 2.87- 1.90
 - สังเกตได้ว่า ยังมีแรงงานข้ามชาติไปในทิศทางเข้าใกล้ minimum projection สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังก็จะยิ่งสูงมากขึ้น
 - นัยและทิศทางทางนโยบายได้ในเบื้องต้น: หากมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น แม้สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังจะยังมีค่ามากกว่า 1 แต่ก็มีทิศทางที่ลดลง

บทสรุปและนัยเชิงนโยบาย

- ทั้งนี้ หากพิจารณาผลประโยชน์สุทธิทางการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ พบว่ากรณี จำนวนแรงงานข้ามชาติที่เป็น maximum projection ส่งผลให้ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังสูงกว่ากรณี minimum projection เพียงเล็กน้อย ประมาณร้อยละ 0.10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม

บทสรุปและนัยเชิงนโยบาย

- เมื่อลงลึกไปในรายละเอียดส่วนของผลประโยชน์ทางการคลัง
 - สำหรับกรณี minimum projection พบว่า องค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลังที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ รายได้จากการตรวจสุขภาพ ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบเข้ากองทุน (ร้อยละ 60) รองลงมาคือ รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการบริโภคของแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 17) และลำดับที่สาม คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 14)
 - สำหรับกรณี maximum projection พบว่า สัดส่วนผลประโยชน์ทางการคลัง ที่สูงที่สุดคือ รายได้จากการตรวจสุขภาพ ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบเข้ากองทุน เช่นกัน แต่ สัดส่วนจะน้อยกว่ากรณี minimum projection (ร้อยละ 44) รองลงมาคือ รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการบริโภคของแรงงานข้ามชาติ ที่สัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากกรณี minimum projection (ร้อยละ 39) และลำดับที่สาม คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 10.54)

บทสรุปและนัยเชิงนโยบาย

- ในส่วนของต้นทุนทางการคลังตาม
 - สำหรับกรณี minimum projection องค์ประกอบของต้นทุนทางการคลังที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข (กรณีประกันสังคม ร้อยละ 18.4 และระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ร้อยละ 30.1 รวมเป็น ร้อยละ 48.5) รองลงมาคือ ต้นทุนด้านการศึกษาของบุตรของแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 32.3) และลำดับที่สาม คือ ต้นทุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยภาครัฐ (ร้อยละ 11.2)
 - สำหรับกรณี maximum projection แม้ว่า สัดส่วนต้นทุนทางการคลังที่สูงที่สุดคือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข แต่สัดส่วนได้เพิ่มขึ้นเกือบเป็นสองเท่าของกรณี minimum projection (ประกันสังคม ร้อยละ 9.2 และ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ร้อยละ 63.1 รวมเป็น ร้อยละ 72.3) รองลงมาคือ ต้นทุนด้านการศึกษาบุตรของแรงงานข้ามชาติ ที่สัดส่วนลดลงจากกรณี minimum projection (ร้อยละ 16.1) และลำดับที่สาม คือ ต้นทุนด้านการคลอดบุตร และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ด้านละประมาณร้อยละ 5) ทั้งนี้ ต้นทุนการคลอดบุตรมีทิศทางที่เพิ่มสูงขึ้นในปีถัดๆ ไปหากจำนวนแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น

บทสรุปและนัยเชิงนโยบาย

- ข้อสังเกตที่เด่นชัดจากผลการวิเคราะห์ในการวิจัยนี้ คือ เมื่อจำนวนแรงงานเพิ่มมากขึ้น แม้พิจารณาในภาพกว้าง ตาตารางผลประโยชน์สุทธิทางการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ กรณี minimum projection และ กรณี maximum projection ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังไม่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ
- แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบขนาดของผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลัง ผลการวิเคราะห์บ่งชี้ว่า นโยบายว่า ควรมีการกำหนดจำนวนแรงงานข้ามชาติในระดับที่เหมาะสม
- นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดองค์ประกอบของต้นทุน พบว่า จำนวนแรงงาน มีผลกระทบต่อต้นทุนทางการคลังในด้านสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญ
 - ดังนั้น จึงควรมีระบบการจัดการเพื่อแบ่งเบาภาระทางการคลังในส่วนของสาธารณสุข ซึ่งอาจหมายรวมถึงการขับเคลื่อนในระดับภาครัฐเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการแบ่งเบาภาระต้นทุนในส่วนนี้ได้ เช่น การพิจารณาข้อตกลงความร่วมมือด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศสมาชิก ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในประเด็นนโยบายระบบประกันสุขภาพ การจัดการการเงิน และการดำเนินงานด้านบริการสาธารณสุขระหว่างประเทศ

ข้อจำกัด

- ด้วยสภาพของฐานข้อมูลที่ปรากฏและสามารถเข้าถึงในหลายตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ กล่าวได้ว่า งานวิจัยนี้ย่อมมีข้อจำกัด
- การประมาณการในบางส่วนอาจสามารถเป็นการประมาณการที่สูงกว่าที่เป็นจริง (over-estimation) หรือต่ำกว่าที่เป็นจริง (under-estimation)
- เช่นในกรณีของการใช้บริการในระบบประกันสังคมของแรงงานต่างด้าว ซึ่งอาจมีความเป็นไปได้ที่จะมีการประเมินต้นทุนทางการคลังที่สูงกว่าจริง (over-estimation of fiscal cost หรือ under-estimation of net fiscal benefit) โดยตารางที่ 28 ในอดีตได้เคยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสมของระบบประกันสังคมกับแรงงานข้ามชาติว่า ตามข้อกำหนดในการรับสิทธิรักษาพยาบาลนั้นจะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี จึงจะได้รับสิทธิเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องได้ติดต่อกันไม่เกิน 4 ปี ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจึงไม่ได้ใช้สิทธิรักษาพยาบาลนี้ ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้แรงงานข้ามชาติสามารถรับบำเหน็จคืนได้เมื่อใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดและเดินทางกลับประเทศต้นทางอย่างถาวร นอกจากนี้ กรณีตาย ทายาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจอยู่ในประเทศต้นทางที่ทางการอาจจะติดต่อไปได้ยาก ทำให้อาจจะไม่มีโอกาสได้รับเงินค่าทำศพ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการรับประโยชน์จากสิทธิกรณีตาย ในทำนองเดียวกัน เมื่อสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างกับนายจ้างคนปัจจุบันจะต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7-15 วัน ไม่เช่นนั้นจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถตกอยู่ในสภาวะว่างงานได้ แรงงานข้ามชาติไม่มีโอกาสได้รับสิทธิจากสวัสดิการกรณีว่างงานได้ นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติบางส่วนอาจไม่มีข้อมูลเรื่องสิทธิด้านประกันสุขภาพ จึงอาจจะไม่สามารถเข้ารับบริการได้เช่นกัน

ตัวอย่างกรณีที่สามารถเกิด over-estimation of fiscal costs

- ในอดีตได้เคยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสมของระบบประกันสังคมกับแรงงานข้ามชาติว่า ตามข้อกำหนดในการรับสิทธิรักษาพยาบาลนั้น จะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี จึงจะได้รับสิทธิเมื่อมีอายุครบ 55 ปี
 - เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องได้ติดต่อกันไม่เกิน 4 ปี ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจึงไม่ได้ใช้สิทธิรักษาพยาบาลนี้ ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้แรงงานข้ามชาติสามารถรับบำเหน็จคืนได้เมื่อใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดและเดินทางกลับประเทศต้นทางอย่างถาวร
 - นอกจากนี้ กรณีตาย ทายาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจอยู่ในประเทศต้นทางที่ทางการอาจจะติดต่อไปได้ยาก ทำให้อาจจะไม่มีโอกาสได้รับเงินค่าทำศพ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการรับประโยชน์จากสิทธิกรณีตาย ในทำนองเดียวกัน เมื่อสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างกับนายจ้างคนปัจจุบันจะต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7-15 วัน ไม่เช่นนั้นจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถตกอยู่ในสภาวะว่างงานได้ แรงงานข้ามชาติไม่มีโอกาสได้รับสิทธิจากสวัสดิการกรณีว่างงานได้
 - นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติบางส่วนอาจไม่มีข้อมูลเรื่องสิทธิด้านประกันสุขภาพ จึงอาจจะไม่สามารถเข้ารับบริการได้เช่นกัน

ตัวอย่างกรณีที่สามารถเกิด under-estimation of fiscal costs

- ภาระทางการเงินของโรงพยาบาลแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยสภาพเศรษฐกิจทั้งฝั่งไทยและเพื่อนบ้าน ปัจจัยด้านความสะดวกในการเดินทางข้ามด่าน ปัจจัยด้านศักยภาพและคุณภาพบริการของสถานบริการสุขภาพในฝั่งประเทศเพื่อนบ้าน และปัจจัยด้านความสัมพันธ์เชิงเครือญาติระหว่างประชาชนในสองประเทศ
- โรงพยาบาลจัดการกับปัญหาภาระการเงินด้วยการใช้เงินบำรุงของโรงพยาบาล เพราะไม่มีงบประมาณสนับสนุนจากแหล่งใด นอกจากนี้ ข้อมูลค่ารักษาพยาบาลและการเจ็บป่วยของแรงงานข้ามชาติไม่ได้ถูกบันทึกและจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบและครบถ้วนทำให้ไม่สามารถสะท้อนสถานการณ์ในภาพรวมของประเทศได้
- ปัญหาเรื่องภาระงานที่อัตรากำลังถูกจัดสรรตามจำนวนประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงาน

ตัวอย่างกรณีที่สามารถเกิด under-estimation of fiscal costs

- ปัญหาด้านการป้องกันควบคุมโรคติดต่อตามแนวชายแดน ความต่อเนื่องในการรักษา และระบบส่งต่อของผู้ป่วยระหว่างโรงพยาบาลในประเทศไทยและระหว่างประเทศอีกด้วย (อรทัย ศรีทองธรรม และคณะ, 2556)
- การคำนวณต้นทุนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาระทางการคลังเหล่านี้ไม่สามารถนำมาปัญหาดังกล่าวมารวมในการคำนวณด้วย ด้วย ทำให้การประเมินต้นทุนทางการคลังอาจต่ำกว่าที่เป็นจริง (under-estimation of fiscal cost)
- ในการตอบสนองข้อจำกัดทางข้อมูลดังกล่าว งานวิจัยจึงใช้การประเมินแบบขอบเขต (range) ระหว่าง กรณี minimum กับ maximum เพื่อสามารถครอบคลุมขนาดของผลกระทบทางการคลังที่จะเกิดขึ้นทุกกรณีที่เป็นไปได้
- ทั้งนี้ หากมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลบริการสุขภาพให้ครอบคลุมชาวต่างด้าว ก็จะช่วยให้เกิดความชัดเจนแม่นยำในการประเมินตัวเลขที่แท้จริงได้มากยิ่งขึ้น

ขอบคุณ