

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดน
ไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนด
การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560
Administration of Migrant Labours in Agricultural Sector along Thai-
Cambodia Border, Sakaeo Province according to the 64th Legal
Measure of Foreigners' Working Management Emergency
Decree B.E. 2560

ชัชวาล ภูทอง* จักรชัย สือประเสริฐสิทธิ** ลือชัย วงษ์ทอง***

Chatchawan Pootong, Chakchai Sueprasertsitth, Luechai Wongthong

Received: June 25, 2020 Revised: July 22, 2020 Accepted: August 21, 2020

บทคัดย่อ (Abstract)

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้วฯ เริ่มจากนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าว มาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่ครอบคลุมนโยบาย กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ต่อจากนั้นหน่วยราชการระดับภูมิภาครับนโยบายจากราชการส่วนกลาง นำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ซึ่งประกอบด้วย 2 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการนำเข้า และกระบวนการควบคุมแรงงาน โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาค

* หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Burapha University

** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา Program in Public Administration, Graduate School of Public Administration, Burapha University

*** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา Program in Public Administration, Graduate School of Public Administration, Burapha University

เกษตรกรรมตามแนวชายแดนของจังหวัดสระแก้วยังคงประสบปัญหาทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ดังนั้นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนของจังหวัดสระแก้ว ได้แก่ (1) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหางาน และแรงงานต่างด้าวตระหนักต่อบทลงโทษ และทำความเข้าใจกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อลดปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนและลดความเสี่ยงในการกระทำผิด อันนำมาซึ่งอัตราโทษที่สูง (2) รัฐบาลควรกำหนดอัตราโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำทุจริตต่อหน้าที่ในอัตราโทษที่สูง เพื่อลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (3) รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐควรหันมาส่งเสริมการลงทุนด้านเทคโนโลยีให้แก่ผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรม เพื่อลดต้นทุนด้านแรงงานและการผลิต และลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว (4) ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ให้เกิดความคล่องตัว และมีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และ (5) คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

สำคัญ (Keywords): แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม; การบริหารจัดการแรงงาน

Abstract

The objective of this research were as follows: 1) to study the administration of migrant labours in agricultural sector along Thai-Cambodia border, Sakaeo Province, according to the 64th legal measure of Foreigners' Working Management Emergency Decree B.E. 2560; 2) to study factors affecting the administration of migrant labours in agricultural sector along Thai-Cambodia border, Sakaeo Province according to the 64th legal measure of Foreigners' Working Management Emergency Decree B.E. 2560; and 3) to determine approaches for development on migrant labours administration in agricultural sector along Thai-Cambodia border, Sakaeo Province, according to the 64th legal measure of Foreigners' Working Management Emergency Decree B.E. 2560 , the researchers used qualitative research by using documentary studies and analyzing data form authentic and creditable documents by data triangulation, typology, and content analysis, respectively. The results of the study found that: Administration of migrant labours in agricultural sector along Thai-Cambodia border of Sakaeo implements form policies, laws, and legal measures

related to working of day-trippers and/or seasonal migrant labours. Then, provincial administrations apply government policy into migrant labour administration processes including imported migrant labours process and controlling migrant labours process, which public and private sectors participate in both processes. However, administrations of migrant labours in agricultural sector along Thai-Cambodia border of Sakaeo facade with many problems including policy decision making and implementation process. Then, development approaches for migrant labour administration in agricultural sector along Thai-Cambodia border of Sakaeo are that: (1) improvement for legal understanding of employers, employment agencies, and migrant workers (2) increasing the liability for state officers who corrupton their duties (3) promoting on technological investments for reducing both costs and labour-intensive (4) developing on migrant labour administration processes and (5) concerning on human rights of migrant workers.

Keywords: Migrant Labours in Agricultural Sector; Labour Administration

บทนำ (Introduction)

รัฐไทยได้มีแนวนโยบายเชิงสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำ ผ่านประกาศของคณะปฏิวัติ 322/2515 กำหนดให้แรงงานต่างด้าวต้องขอใบอนุญาตจากกรมแรงงาน ซึ่งแตกต่างจากสมัยก่อนที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้เลยโดยไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยราชการไทยแต่ประการใด นอกจากนี้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังเป็นฐานความคิดของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2521 ซึ่งได้สงวนอาชีพให้คนไทยทำ 39 อาชีพ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ อาชีพกรรมกร ต่อมา มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2522 ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาเป็นกรรมกรได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามแนวนโยบายเชิงสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำเริ่มผ่อนคลาย ผ่านการดำเนินการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทย-สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศไทย-ราชอาณาจักรกัมพูชา เมื่อปีพุทธศักราช 2549 และระหว่างประเทศไทย-สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ในปีพุทธศักราช 2552 ภายใต้การลงนามบันทึกความเข้าใจนี้ รัฐไทยได้ทำสัญญาทวิภาคีโดยวางเป้าหมายคือ รัฐไทยจะไม่มีแรงงานผิดกฎหมายให้ผ่อนผันอีกต่อไป จึงปรับ

สถานะแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นแรงงานเข้าเมืองและทำงานอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นทางออกที่ดีสำหรับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน, 2561ก) อีกทั้งผ่านพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2551 โดยเฉพาะมาตรา 14 ซึ่งกำหนดให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศที่ชายแดนติดกับประเทศไทย สามารถเข้ามาทำงานชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลได้ โดยพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนและส่งเสริมผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานจำนวนมาก และสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจชายแดนแบบไป-กลับ (day tripper) หรือเข้ามาตามฤดูกาล (seasonal migrants) เพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวบริเวณชายแดนรวมทั้งสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในตัวเมืองขึ้นในอีกด้วย แต่กฎหมายฉบับนี้ประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้ (กรมการจัดหางาน, 2559)

จังหวัดสระแก้วมีชายแดนติดกับราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานระดับล่างในภาคเกษตรกรรม เนื่องจากเป็นงาน 3D ได้แก่ Difficult (งานหนัก) Dirty (งานสกปรก) และ Dangerous (งานอันตราย) ระยะเวลาการทำงานไม่แน่นอนเป็นงานที่อยู่กลางแจ้ง ทำงานไม่เป็นเวลา ขาดความมั่นคง เป็นงานที่ต้องเสี่ยงต่อสารเคมีตกค้าง ซึ่งหาแรงงานไทยทำยาก (สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว, 2559) ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยปัจจุบันการเดินทางเข้ามาขายแรงงานของชาวกัมพูชาในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว มีอยู่หลายลักษณะ เช่น การรับจ้างทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น เป็นการรับจ้างตามฤดูกาล เป็นต้น โดยบริเวณจุดผ่านแดนถาวรบ้านคลองลึกอำเภออรัญประเทศ และจุดผ่านแดนถาวรบ้านเขาดิน อำเภอคลองหาด และตามจุดผ่อนปรนต่างๆ ตามแนวชายแดน แรงงานเหล่านี้จะใช้เอกสารในการเดินทางเข้ามาทำงาน ดังนี้ 1) บัตรสีชมพู หรือเอกสารผ่านแดนชั่วคราว (Border Pass) หรือ 2) ทะเบียนบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ตลอดจนการลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดน ซึ่งแรงงานเหล่านี้เข้ามารับจ้างทำงานในภาคเกษตรช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิต บางกลุ่มฝังตัวอยู่ในพื้นที่จนกระทั่งเสร็จงานโดยเฉพาะฤดูตัดอ้อย (ระหว่างเดือนตุลาคม-เดือนเมษายนของทุกปี) กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้วฯ เริ่มจากนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าว มาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่ครอบคลุมนโยบาย กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ต่อจากนั้นหน่วยราชการระดับภูมิภาครับนโยบายจากราชการส่วนกลาง นำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตาม

แนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ซึ่งประกอบด้วย 2 กระบวนการ (สมาคมเกษตรชายแดนบูรพา, 2560; ชีวาล ภูทอง, 2563) ได้แก่ กระบวนการนำเข้า และกระบวนการควบคุมแรงงาน โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในกระบวนการทั้งสองข้างต้น

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนของจังหวัดสระแก้วยังคงประสบปัญหาทั้งในเชิงนโยบายและเชิงแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ ปัญหาในเชิงนโยบาย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561) ได้แก่ (1) ขาดการประเมินผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชกำหนด ทำให้ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวปรับตัวไม่ทันต่อการบังคับใช้กฎหมาย นำไปสู่ภาวะการณ์ขาดแคลนแรงงานต่างด้าวในธุรกิจภาคเกษตรอย่างเฉียบพลัน (2) ขาดการสื่อสารที่เป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จนทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนต่อผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว (3) การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในการเรียกรับเงินจากผู้ประกอบการ แรงงานต่างด้าว และนายหน้าจัดหางาน ในขณะที่ปัญหาในเชิงแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ กระบวนการในการนำเข้าแรงงานและกระบวนการควบคุมแรงงาน มีขั้นตอนยุ่งยาก เชื่องช้า และอัตราค่าธรรมเนียมดำเนินการค่อนข้างสูง ตลอดจนขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และสุ่มเสี่ยงที่แรงงานต่างด้าวจะถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในที่สุด ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษา ก) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560 ว่ามีการบริหารจัดการอย่างไร และ ข) นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษารั้งนี้มาใช้เป็นแนวทางเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560 ตามลำดับ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objective)

เพื่อศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม และแนวทางเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาจังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

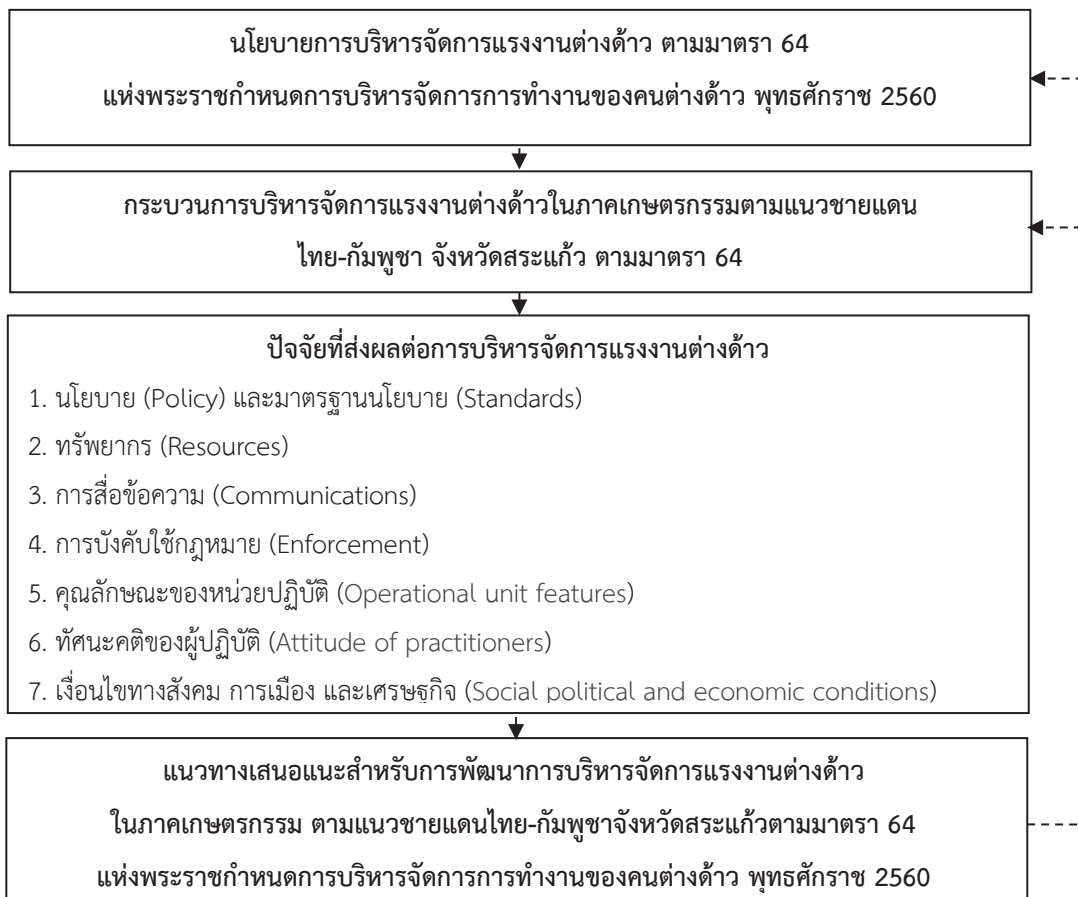
การศึกษารั้วนี้ดำเนินการวิจัยในรูปแบบของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการศึกษาทางเอกสาร (Documentary studies) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาจังหวัดสระแก้วตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560 โดยแบ่งประเภทเอกสารต่าง ๆ ดังนี้ ก) กฎหมาย ประกาศ คำสั่ง และระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง ข) นโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิบัติ คู่มือการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมฯ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ค) สถิติการทำงานของแรงงานต่างด้าวทั้งในระดับประเทศและจังหวัดสระแก้ว และ ง) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากสถาบันการศึกษา/หน่วยงานที่น่าเชื่อถือ

เกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร (Scott, 1990, Pp. 1-2) ดังนี้ ก) เลือกเอกสารที่ให้ข้อมูลแท้จริง (Authenticity) ผ่านการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้เขียน/หน่วยงานที่ผลิตเอกสารว่ามีความน่าเชื่อถือ ที่ปรากฏในเอกสารนั้น ๆ สอดคล้องกับบริบทการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมของจังหวัดสระแก้ว หรือ ข) เลือกเอกสารที่ให้ข้อมูลถูกต้องน่าเชื่อถือ (Credibility) ผ่านการตรวจสอบเนื้อความที่ปรากฏในเอกสารนั้น ๆ สอดคล้องกับบริบทการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมของจังหวัดสระแก้ว ค) เลือกเอกสารที่มีคุณสมบัติเป็นตัวแทน (Representativeness) ซึ่งเอกสารนั้นสามารถใช้แทนหรือเป็นแบบฉบับที่แทนเอกสารประเภทเดียวกันได้ ตลอดจนข้อมูลในเอกสารที่ถูกคัดเลือกนั้นจะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นตัวแทนของประชากรที่ศึกษาได้ และ ง) การคัดเลือกเอกสารที่มีความชัดเจนและสามารถที่จะเข้าใจได้ง่าย (Meaning)

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลบนพื้นฐานของประเด็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งมีทฤษฎีและแนวคิดนำ อันนำมาสู่ข้อสรุป ผ่านการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าของแหล่งข้อมูล (data triangulation) โดยเฉพาะการเปรียบเทียบความสอดคล้องของข้อมูลจากเอกสารแหล่งต่างๆ เช่น กฎหมาย นโยบาย สถิติ และงานวิจัย เป็นต้น ตลอดจนเทียบเคียงเนื้อหาของเอกสาร โดยเฉพาะประเด็นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระดับต่างๆ ทั้งระดับประเทศ ระดับกรม/กองที่รับนโยบายมาปฏิบัติ ระดับจังหวัดสระแก้ว และระดับท้องถิ่น อีกทั้งจัดระเบียบเนื้อหาข้อมูลจากเอกสารผ่านวิธีการจำแนกข้อมูล (typology) ตามประเด็นและหัวข้อย่อยต่างๆ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากเอกสารต่างๆ ในประเด็น/หัวข้อศึกษานั้นๆ

ผลการวิจัย (Research Results)

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560 มีกระบวนการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวดังแสดงในภาพที่ 1



← = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุกับผลลัพธ์

←--- = การให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback)

ภาพที่ 1 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว
ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

ที่มา : ดัดแปลงจากชัชวาล ภูทอง (2563, หน้า 11)

1) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการ
บริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พุทธศักราช 2560

แนวนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน ของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการรักษาความมั่นคงของรัฐ และการต่างประเทศ (ประยุทธ์ จันทร์โอชา, ม.ป.ป., หน้า 2) กล่าวคือ รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดน การสร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียน โดยเน้นความร่วมมือเพื่อป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทต่างๆ และการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนโดยใช้กลไกทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี ทั้งจัดระเบียบการพัฒนาตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล เพื่อรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนโดยใช้ระบบเฝ้าตรวจที่มีเทคโนโลยีทันสมัย กำหนดให้ปัญหาอาชญากรรม การค้ามนุษย์ โจรสลัด การก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกัน และแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และจัดการปัญหาอื่นๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

สำหรับทิศทางการบริหารงานของกระทรวงแรงงานภายใต้นโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานต่างด้าว (กระทรวงแรงงาน, 2560) คือ ก) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวดำเนินการให้ครบวงจร (การนำเข้า การใช้งาน การดูแล และการส่งกลับ) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายเป็นไปตามกฎหมาย กติกา ระหว่างประเทศ และ ข) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และพื้นที่ชายแดนตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบในการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

จากแนวนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงแรงงานข้างต้นนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ (ดูรายละเอียดในกรมการจัดหางาน, 2561ข, หน้า 2.21-2.22) ดังนี้ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์ที่ 2 การควบคุม กำกับ ดูแล กระบวนการเข้ามาระหว่างการทำงาน และกลับออกไปของแรงงานต่างด้าวยุทธศาสตร์ที่ 3 การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ และยุทธศาสตร์ที่ 5 การติดตาม และประเมินผล

2) กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560

จังหวัดสระแก้วอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ออกประกาศกำหนดแนวทาง รูปแบบ และวิธีการนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล เพื่อให้แรงงานต่างด้าวนายจ้าง สถานประกอบการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดตั้ง

(1) **นายจ้าง หรือสถานประกอบการ** ให้นายจ้างยื่นหนังสือแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาพร้อมบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างรับเข้ามาทำงาน ณ สมาคมเกษตรชายแดนบูรพา หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว นายจ้างนำเอกสารไปปรับแรงงานต่างด้าวที่จุดผ่านแดน นำแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแล้วไปดำเนินการตรวจสอบสุขภาพ และจัดทำประกันสุขภาพ และนำไปขอรับใบอนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว ภายใน 5 วันทำการ ควบคุมกำกับดูแลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานกับตนให้อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตตามใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว และต้องจัดส่งแรงงานต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักร ในกรณีมีการเลิกจ้างหรือแรงงานต่างด้าวออกจากการหรือหลบหนีไป นายจ้างต้องแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว และสำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว ภายใน 7 วันนับแต่วันที่เลิกจ้างหรือแรงงานต่างด้าวไม่ได้ทำงานอยู่กับตนเอง

(2) **แรงงานต่างด้าว** ให้แรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงาน หากอายุใบอนุญาตทำงานและบัตรผ่านแดนยังไม่หมดอายุ แรงงานต่างด้าวสามารถเดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักร บริเวณจุดผ่านแดนถาวรได้ การทำงาน และการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พุทธศักราช 2560 มาตรา 64 และความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศเฉพาะเขตท้องที่ที่กำหนดเท่านั้น ตลอดจนอนุญาตให้ทำงานได้ใน 24 ประเภทกิจการในงานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้านตามระเบียบหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรแรงงานต่างด้าว (โควต้า) ของกรมการจัดหางาน แรงงานต่างด้าวต้องเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรไทย และเดินทางกลับเข้ามาตรวจอนุญาตเข้า-ออก ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว ณ จุดผ่านแดน ทุกๆ 30 วัน แรงงานต่าง

ด้าวไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้าง ยกเว้นภายใต้เงื่อนไข 2 กรณี ดังนี้ นายจ้างเลิกกิจการ หรือเลิกจ้างแรงงานต่างด้าว และนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือที่เกี่ยวข้อง

(3) สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา ต้องจัดทำบัญชีเกษตรกรที่แจ้งความต้องการการใช้แรงงานกัมพูชา เพื่อส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กองกำลังบูรพา กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดสระแก้ว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว สำนักงานตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว หน่วยเฉพาะกิจป้องกันชายแดนที่ 13 จังหวัดสระแก้ว สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว สำนักงานคุ้มครองแรงงานจังหวัดสระแก้ว และที่ว่าการอำเภอในจังหวัดสระแก้ว แห่งละ 1 ชุด โดยบัญชีรายชื่อมีรายละเอียด ได้แก่ ก) ชื่อ-นามสกุล (นายจ้าง) ข) ชื่อ-นามสกุล (แรงงานต่างด้าว) พร้อมรูปถ่าย ค) เพศ ง) อายุ จ) ที่พักอาศัย ฉ) สถานที่ประกอบการ และ ช) จำนวนแรงงานต่างด้าว

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: ก) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว บังคับใช้เฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ถือบัตรผ่านแดน (Border Pass) ที่เดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักร และมีบัญชีรายชื่อที่ได้แจ้งความประสงค์เพื่อเข้ามาทำงานตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560 บริเวณจุดผ่านแดน พร้อมทั้งรับรองความถูกต้องในบัญชีรายชื่อ เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรครั้งละไม่เกิน 30 วัน และไม่เกินอายุใบอนุญาตทำงานที่อนุญาต ข) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว ดำเนินการตรวจสุขภาพ และจัดทำประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว สัญชาติกัมพูชาตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ค) สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว รับแจ้งความต้องการ และจัดทำบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวให้นายจ้างสถานประกอบการที่มีความประสงค์ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ออกใบอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2551 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พุทธศักราช 2560 มาตรา 64 โดยอนุญาตให้ทำงานเป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน จัดทำข้อมูลการขอใบอนุญาตทำงานของนายจ้าง สถานประกอบการ และแรงงานต่างด้าว เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอสนับสนุนข้อมูลดังกล่าว และ ง) หน่วยงานความมั่นคง ดูแลความเรียบร้อย ตรวจสอบ จับกุม ดำเนินคดี กรณีแรงงานต่างด้าวหรือนายจ้าง สถานประกอบการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยประยุกต์ใช้ แนวคิดของ Van Horn and Van Meter(1976, pp. 39-64) ซึ่งกำหนดปัจจัยสำคัญดังนี้

(1) **นโยบายและมาตรฐานนโยบาย**ครอบคลุมในประเด็นนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 จำเป็นต้องมี ก) มาตรการในการปฏิบัติที่ชัดเจน ข) วัตถุประสงค์ของมาตรการในการปฏิบัติที่ชัดเจน และ ค) วัตถุประสงค์ของมาตรการในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับพื้นที่จังหวัดสระแก้ว

(2) **ทรัพยากร**ครอบคลุมในประเด็น ก) ความเพียงพอของทรัพยากรเชิงนโยบาย และ ข) ความช่วยเหลือ/สนับสนุนทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อผลักดันให้มาตรการในการปฏิบัติ ตามนโยบายบรรลุประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

(3) **การสื่อสาร**ครอบคลุมในประเด็น ก) การถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 64 ให้แก่หน่วยงานปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ประกอบการ/นายจ้าง อย่างชัดเจน (clarity) เที่ยงตรง (accuracy) และ สม่ำเสมอ (consistency) ข) การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 ให้แก่หน่วยงานปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ประกอบการ/นายจ้าง

(4) **การบังคับใช้กฎหมาย**ครอบคลุมในประเด็น ก) การใช้กลไก/กระบวนการทั้งการจูงใจ การลงโทษ และการสร้างบรรทัดฐาน เพื่อทำให้นโยบายและมาตรการในการปฏิบัติตามนโยบาย บรรลุเป้าหมาย และ ข) ความเหมาะสมของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 64 เมื่อปรับใช้กับบริบทของจังหวัดสระแก้ว

(5) **คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ**ครอบคลุมในประเด็นคุณลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ ที่เอื้อต่อความสำเร็จและ/หรือเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตาม มาตรา 64 ไปปฏิบัติ

(6) **ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ**ครอบคลุมในประเด็น ก) ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 ข) ทิศทางการ ตอบสนองของผู้ปฏิบัติงาน ผ่านการรับรู้ถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินตามนโยบายการ บริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 จนก่อให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายฯ และ ค) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 ให้บรรลุวัตถุประสงค์

(7) **เงื่อนไขทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ** ครอบคลุมในประเด็น ก) ความร่วมมือของสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา และผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรม ข) การสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว เช่น นักการเมืองท้องถิ่น สมาคมและเครือข่ายผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรม หัวหน้าชุมชน เป็นต้น ค) ผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบจากการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 ที่มีต่อผู้ประกอบการในภาคเกษตรกรรม และจังหวัดสระแก้วโดยภาพรวม ทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคม

4) **แนวทางการพัฒนาการบริหารแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560**

จากหัวข้อที่กล่าวมาข้างต้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว มีหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย โดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารแรงงานต่างด้าวจำเป็นต้องคำนึงถึงตัวแสดงสำคัญต่างๆ ข้างต้นอย่างรอบด้านและรอบคอบ ดังนั้นผู้ศึกษาสามารถสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบริหารแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560 ได้ดังนี้

(1) **แนวทางการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560**

ภายหลังจากรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” ซึ่งเพิ่มโทษกับผู้เกี่ยวข้องที่ละเมิดต่อกฎหมายและปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากแบบเหมารวมเป็นแบบตามจำนวนแรงงานที่กระทำความผิดส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรมอย่างมาก เนื่องจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่างตีนกลั้วเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดอย่างเร่งด่วนเป็นจำนวนมาก สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจและกระทบต่อผู้ประกอบการในภาคเกษตรกรรมมากที่สุด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, หน้า 9) เนื่องจากเป็นกลุ่มธุรกิจที่จ้างแรงงานต่างด้าวไร้ทักษะในสัดส่วนที่สูง ซึ่งเป็นลักษณะงานที่แรงงานไทยไม่นิยมในปัจจุบัน ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานอย่างรวดเร็ว

เมื่อวิเคราะห์สาเหตุของสถานการณ์หลังการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวข้างต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, หน้า 10-11) พบว่า ก) รัฐบาลและราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องขาดการประเมินผลกระทบจากการประกาศใช้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ค่อนข้างรวดเร็ว ทำให้ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวปรับตัวไม่ทันต่อการบังคับใช้กฎหมาย ข) ขาดการสื่อสารที่

เป็นเอกภาพ เนื่องจากหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการขาดการสื่อสารโดยตรงต่อผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน ในช่วงแรกของการประกาศกฎหมายฉบับนี้ มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ โดยเฉพาะธุรกิจเกษตรกรรมที่ขาดแคลนแรงงานอย่างรวดเร็ว และ ค) การเพิ่มบทลงโทษในกฎหมายฉบับใหม่ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเรียกเก็บเงินจากนายหน้าจัดหาแรงงาน ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวได้ง่ายขึ้น (2) แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

จังหวัดสระแก้วอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ (Special Economic Zones: SEZs) เพื่อสร้างฐานการผลิตที่เชื่อมโยงกับ ASEAN และพัฒนาเมืองชายแดน (คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ, 2558) โดยมีกลุ่มอุตสาหกรรมการเกษตรฯ เป็นหนึ่งในกลุ่มภารกิจเป้าหมายของ “เขตเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว” (กฎหมายและนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ, ม.ป.ป.) ได้สร้างความชอบธรรมแก่การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากจำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนของประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการในภาคเกษตรกรรมในอัตราที่เพิ่มขึ้น (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2561) ดังนั้น ก) ควรปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ทั้งกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวและกระบวนการควบคุมแรงงานต่างด้าว ให้เกิดความคล่องตัว ใช้เวลาไม่นานและมีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และ ข) ควรคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เช่น ป้องกันไม่ให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบผ่านการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าว การผ่อนคลายในเรื่องการกำหนดพื้นที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวอย่างตายตัว เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานหรือพักที่ใดก็ได้ เป็นต้น

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

1) ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้วฯ เริ่มจากนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าว มาตรา 64

แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่ครอบคลุมนโยบายกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ต่อจากนั้นหน่วยราชการระดับภูมิภาครับนโยบายจากราชการส่วนกลาง นำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ซึ่งประกอบด้วย 2 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการนำเข้า และกระบวนการควบคุมแรงงาน โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในกระบวนการทั้งสองข้างต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของชัชวาล ภูทอง (2563, หน้า 14-16) พบว่า กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พุทธศักราช 2560 สามารถจำแนกออกเป็น 2 กระบวนการ ได้แก่ ก) กระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งเริ่มจากสถานประกอบการแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อสมาคมเกษตรชายแดนบูรพา และไปสิ้นสุดที่สถานประกอบการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวและข้อตกลงในการจ้างแรงงานต่างด้าว และ ข) กระบวนการควบคุมแรงงานต่างด้าว ซึ่งเริ่มจากสถานประกอบการมีเอกสารบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวพร้อมรูปถ่าย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจสอบได้ตลอดเวลา และไปสิ้นสุดที่สถานประกอบการนำแรงงานต่างด้าวส่งคืน ณ จุดผ่านแดนถาวร โดยต้องส่งตามวันที่กำหนด และครบจำนวนตามบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าว

2) ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมจะประสบความสำเร็จ/ล้มเหลวนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ดังนี้ ก) นโยบายและมาตรฐานนโยบาย ข) ทรัพยากร ค) การสื่อข้อความ ง) การบังคับใช้กฎหมาย จ) คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ฉ) ทักษะของผู้ปฏิบัติ และ ช) เงื่อนไขทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ตามลำดับ สอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1976, pp. 39-64) ที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญประกอบด้วย มาตรฐานและทรัพยากรของนโยบาย การสื่อความ การบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ เป็นสำคัญ

3) ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนของจังหวัดสระแก้ว ได้แก่ (1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหาแรงงาน และแรงงานต่างด้าวตระหนักต่อบทลงโทษ และทำความเข้าใจกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อลดปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนและลดความเสี่ยงในการกระทำผิด อัน

นำมาซึ่งอัตราโทษที่สูง สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2561, หน้า 10) เห็นว่า ขาดการสื่อสารที่เป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จนทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนต่อผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหางาน และแรงงานต่างด้าว (2) รัฐบาลควรกำหนดอัตราโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำทุจริตต่อหน้าที่ในอัตราโทษที่สูง เพื่อลดปัญหาทุจริตคอร์ปชั่น สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2561, หน้า 11, 13) เห็นว่าการเพิ่มบทลงโทษนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเรียกรับเงินจากจากผู้ประกอบการแรงงานต่างด้าว และนายหน้าจัดหางานได้ง่ายขึ้น จากการอำนวยความสะดวกต่อผู้ประกอบการในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว เป็นต้น (3) รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐควรหันมาส่งเสริมการลงทุนด้านเทคโนโลยีให้แก่ผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรม เพื่อลดต้นทุนด้านแรงงานและการผลิตและลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2561, หน้า 11, 13) เห็นว่า การเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงนั้น ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานสูงขึ้น (4) ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ให้เกิดความคล่องตัว และมีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ สอดคล้องกับสมาคมเกษตรชายแดนบูรพา (2560, หน้า 11) ที่กล่าวถึงกระบวนการนำเข้าแรงงานและกระบวนการควบคุมแรงงาน มีขั้นตอนยุ่งยาก เชื่องช้า และอัตราค่าธรรมเนียมดำเนินการค่อนข้างสูง และ (5) คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2561) เห็นว่าแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในท้ายที่สุด

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

1) ข้อเสนอแนะทั่วไป

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหางาน และแรงงานต่างด้าวตระหนักต่อบทลงโทษ และทำความเข้าใจกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อลดปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนและลดความเสี่ยงในการกระทำความผิด อันนำมาซึ่งอัตราโทษที่สูง ในขณะที่รัฐบาลควรกำหนดอัตราโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำทุจริตต่อหน้าที่ในอัตราโทษที่สูง เพื่อลดปัญหาทุจริตคอร์ปชั่น อีกทั้งรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐควรหันมาส่งเสริมการลงทุนด้านเทคโนโลยีให้แก่ผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรม เพื่อลดต้นทุนด้านแรงงานและการผลิตและลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรม ให้เกิด

ความคล่องตัว และมีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

2) ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดแนวทางการศึกษาโดยใช้การศึกษาเอกสาร (documentary studies) ซึ่งมีข้อจำกัดอย่างมากจากการใช้ข้อมูลชั้นรอง (secondary data) เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ต้องประสบปัญหาข้อมูลมีไม่เพียงพอในการตอบคำถามการวิจัย และมีความเสี่ยงต่อประเด็นการประเมินคุณค่าและคุณภาพของข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ดังนั้นการศึกษารังต่อไปควรดำเนินการศึกษาควบคู่กับแนวทางการศึกษาอื่น ๆ โดยเฉพาะการใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรกรรมตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้วฯ ทั้งตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และแรงงานต่างด้าว เป็นสำคัญ

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมการจัดหางาน. (2559). การพิจารณาอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2561ก). แนวปฏิบัติการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU). กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2561ข). แผนยุทธศาสตร์กรมการจัดหางาน พ.ศ. 2560-2564. กรุงเทพมหานคร: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน.
- ชัชวาล ภูทอง. (2563). การแปลงนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในภาคเกษตรกรรม ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จังหวัดสระแก้ว ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560. **ดัชนีนิติพนธ์ปรัชญาดัชนีบัณฑิต**, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322/2515. **ราชกิจจานุเบกษา**. เข้าถึงได้จาก [ออนไลน์]. แหล่งที่: <http://www.thailaws.com/law/thaiacts/code1867.pdf>. [13 ธันวาคม 2562]

- ประยูร จันทโรอชา. (ม.ป.ป). **คำแถลงนโยบายด้านแรงงานของคณะรัฐมนตรี**. [ออนไลน์]. แหล่ง
ที่: <https://bit.ly/3f7KNb7>. [13 ธันวาคม 2562]
- พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2560. (2560, 22
มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 1-31.
- พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2561. (2561,
27 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 29-56.
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2521. (2521, 8 กรกฎาคม). ราชกิจจา
นุเบกษา. หน้า 16-25.
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2551. (2551, 22 กุมภาพันธ์). ราชกิจจา
นุเบกษา. หน้า 24-43.
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2522. (2522, 1 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 45-
92.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534. (2534, 4 กันยายน). ราชกิจจา
นุเบกษา. หน้า 1-41.
- สมาคมเกษตรชายแดนบูรพา. (2560). **การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา**.
สระแก้ว:สมาคมเกษตรชายแดนบูรพา.
- สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว. (2559). **การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติ
กัมพูชา**.สระแก้ว: สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว, กรมการจัดหางาน, กระทรวง
แรงงาน. แผ่นพับ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). **การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย**.
กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์].
แหล่งที่: <https://bit.ly/2YlieAj>. [13 ธันวาคม 2562]
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.(2561). **สถิติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่ว
ราชอาณาจักร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน,
กระทรวงแรงงาน.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. (2563). **สถานการณ์แรงงานต่างด้าว**.
[ออนไลน์]. แหล่งที่: <https://bit.ly/3cKBuwk>. [13 ธันวาคม 2562]
- Scott, J. (1990). **A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research**.
Cambridge: Polity press.