



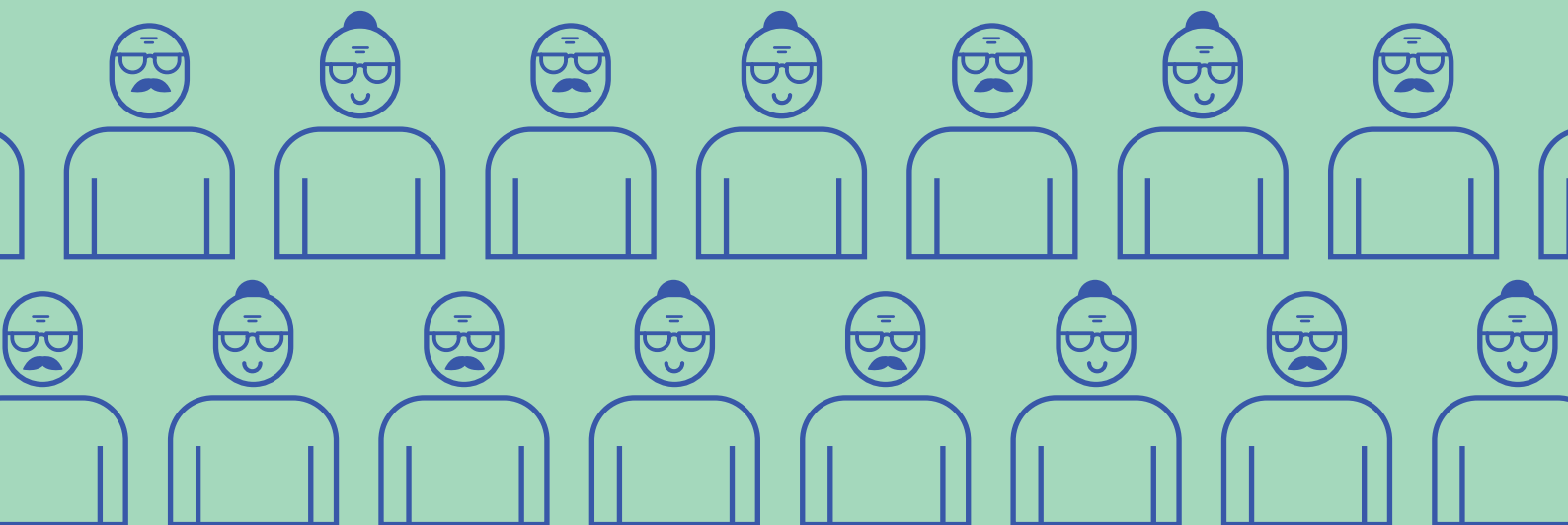
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

RESEARCH BRIEF



การปฏิรูประบบคนเข้าเมืองในการจัดการประชากร

เพื่อรองรับการ**ขาดแคลนแรงงาน**
ในสังคมผู้สูงวัยของไทย



ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ 'สังคมสูงอายุ'

(Aging Society)

จากการที่จำนวนประชากร
ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป



มีกว่า
11.63 ล้าน คน

คิดเป็น
ร้อยละ 17.57
ของจำนวนประชากร
ทั้งหมด

นัยสำคัญประการหนึ่งของปรากฏการณ์ดังกล่าวคือการที่ขนาด
ของกำลังแรงงาน ในระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลง จากการ
คาดการณ์โดยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(สศช.)



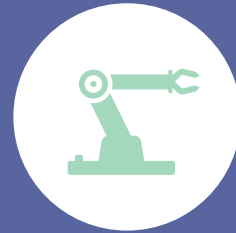
ประชากรวัยทำงาน มีแนวโน้มลดลง



การก้าวสู่สังคมสูงวัยแบบสมบูรณ์ (Aged Society)

ในอนาคตอาจกระทบต่อกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
ของไทยที่ยังต้องพึ่งพากำลังแรงงานจำนวนมาก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมรวมทั้งงานภาคบริการ
โดยเฉพาะในส่วนงานดูแลผู้สูงอายุ

ทางเลือก สำหรับผู้ประกอบการและ
ประเทศไทยใน**การแก้ไขปัญหาการ
ขาดแคลนแรงงาน** ในอนาคตจึง
อาจจะวางบน 2 ทางเลือกหลัก



หนึ่ง คือการใช้ระบบอัตโนมัติ
(Automation) เข้ามาเพื่อลดการพึ่งพา
แรงงาน



สอง คือการใช้แรงงานจากต่างชาติเพื่อ
ทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน

แม้ทางเลือกแรกจะเป็นทางเลือกที่ทุก
สถานประกอบการต่างๆ มีความต้องการ
เนื่องจากช่วยลดการพึ่งพาแรงงาน แต่ยังคง
ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต นำไปสู่การ
ยกระดับการผลิตในระยะยาว แต่ระบบ
อัตโนมัติที่ใช้ในโรงงานมีราคาสูง ซึ่งเป็น
อุปสรรคใหญ่ของผู้ประกอบการขนาดกลาง
และขนาดเล็ก

การใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศ
เพื่อนบ้านถือเป็นหนึ่งในทางเลือกที่เป็นไปได้
ในขณะนี้การบริหารจัดการการทำงานของ
คนต่างด้าวที่เป็นไปอย่างเป็นระบบมากขึ้น
ในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา ทำให้แรงงานจาก
ประเทศเพื่อนบ้านได้กลายมาเป็นทรัพยากร
สำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโต
อย่างต่อเนื่อง

จากข้อมูลของสำนักบริหาร

แรงงานต่างด้าวในเดือนมิถุนายน 2563 คนต่างด้าวที่ได้
รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร **มีมากกว่า 2.74 ล้านคน**
โดยมีแรงงานจากประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม
มากกว่า 2.49 ล้านคน

และทำงานในภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศไทย เช่น
กิจการก่อสร้าง ภาคเกษตร กิจการต่อเนื่องการเกษตร
เสื้อผ้า อุตสาหกรรมอาหาร และพลาสติก และการบริการพื้นฐาน
เช่น การขายส่งและการขายปลีก การรับใช้ในบ้าน ซึ่งมีการ
ใช้แรงงานข้ามชาติเป็นหลัก

การขาดแผนกำลังแรงงาน ทั้งกลุ่มแรงงานที่มีทักษะ
และกลุ่มแรงงานที่รอการพัฒนาทักษะ ในสังคมสูงอายุเป็น
โจทย์ท้าทายสำคัญของประเทศไทย ความพยายามในการ
จัดการประชากร **เพื่อรองรับสังคมสูงอายุ**
ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนผ่านการกำหนดกฎหมายและนโยบาย
หลายส่วนที่สำคัญ



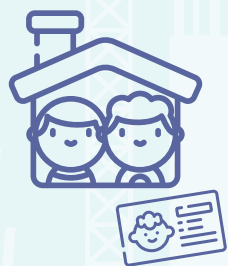
ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแก้ไขปัญหาสถานะ
**บุคคลให้แก่ชนกลุ่มน้อยและผู้
ไม่มีสถานะทางทะเบียน**

ในประเทศไทยมากกว่าแสนคนให้ไม่มีสถานะ
เป็นคนเข้าเมืองที่ถูกต้อง

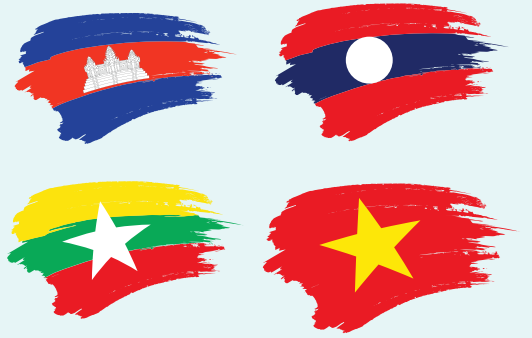


มีถิ่นที่อยู่อาศัยถาวร

ในประเทศไทย และมีสัญชาติไทยตาม
กฎหมาย



หรือการ **พัฒนาสถานะของเด็กที่
พ่อแม่ไม่มีสัญชาติไทย** และเกิดใน
ประเทศไทยทุกคนให้มีสิทธิอยู่อาศัยใน
ประเทศไทย และสามารถยื่นขอสัญชาติไทย
อนาคตหากจบการศึกษาในระดับ
ปริญญาตรี โดยอาศัยกฎหมายคน
เข้าเมือง และกฎหมายสัญชาติมาเป็น
เครื่องมือสำคัญในการพัฒนาแนวทาง
ดังกล่าว



นอกจากนั้นแล้ว พบว่าประเทศไทยก็ได้ใช้
กฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการบริหาร
จัดการการทำงานของคนต่างด้าว กำหนด
เงื่อนไขในการดึงนักลงทุนและแรงงานทักษะ
สูงให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยในระยะเวลา
ยาว ๆ เพื่อหวังการกระตุ้นการลงทุนรองรับ
สังคมผู้สูงอายุด้วยอีกทาง

แม้มาตรการการจัดการคนเข้าเมืองและ
กฎหมายคนเข้าเมืองจะเป็นเครื่องมือสำคัญ
ในการบริหารจัดการประชากรเพื่อรองรับ
สังคมผู้สูงอายุ

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมากฎหมาย
คนเข้าเมืองก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การบริหาร
จัดการแรงงานข้ามชาติยังมีอุปสรรค สร้าง
ภาระให้ผู้ประกอบการและแรงงานข้ามชาติ
รวมทั้งเป็นเงื่อนไขที่จะพัฒนาศักยภาพ
ทักษะฝีมือของแรงงานข้ามชาติ ด้วยใน
อดีตที่ผ่านมากรอบแนวคิดในการจัดการ
ประชากรยังวางบนฐานความมั่นคงแบบ
ระแวดระวังต่อพลเมืองโดยเฉพาะคนที่ยัง
ไม่มีสัญชาติไทย จึงกำหนดระยะเวลาในการ
อยู่และทำงานในประเทศไทยของคนต่างชาติ
เป็นระยะเวลานับ ๆ ไม่เกินสองปีและให้ขยาย
เวลาตามเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับรัฐ

ในขณะที่แรงงานข้ามชาติจำนวนมากอยู่และทำงานมาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง การกำหนดระยะเวลาในการอยู่และทำงานในประเทศไทยระยะสั้นจึงการเป็นข้อจำกัดต่อการวางแผนพัฒนาทักษะในการทำงานตอบสนองต่อโจทย์ความต้องการแรงงาน

รวมทั้งเงื่อนไขตามกฎหมายคนเข้าเมืองยังเป็นกลายเป็ภาระต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขเรื่องค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนภาระในเรื่องการแจ้งการรายงานตัวที่กลายเป็นภาระให้แก่ทั้งแรงงานข้ามชาติและผู้ประกอบการ

นอกจากนั้นยังมีอุปสรรคในเรื่องเงื่อนไขการพัฒนาสถานะสำหรับครอบครัวข้ามพรมแดน รวมทั้งการขาดมาตรการในการป้องกันและควบคุมการแสวงหาประโยชน์ในเรื่องนี้จากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ในขณะที่ประสบการณ์และบทเรียนจากหลายประเทศแสดงให้เห็นว่าการบูรณาการประชากรที่ยังไม่มีสัญชาติไม่เป็นพลเมืองของประเทศนั้น ๆ การเชื่อมโยงประชากรในลักษณะครอบครัวข้ามแดน การเป็นพลเมืองสองสัญชาติในยุคปัจจุบันที่เน้นการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับสังคมผู้สูงวัยต่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค ดังนั้นเป้าหมายแนวทางในการบริหารจัดการประชากรเพื่อรองรับสังคมสูงอายุในทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาคือการตอบโจทย์การขาดแคลนกำลังแรงงาน และการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว การดึงกำลังแรงงานเข้ามาในระบบจึงเป็นทางเลือกที่จำเป็นอันหนึ่งการบูรณาการประชากรอย่างมียุทธศาสตร์จึงมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยในระยะต่อไป

ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการประชากรเพื่อรองรับการขาดแคลนแรงงานในสังคมสูงอายุ

1



ปฏิรูปกฎหมายคนเข้าเมือง ให้มีอัตราเงื่อนไขการจ้างงานแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง (มากกว่า 2 ปี) โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาทักษะฝีมือเพิ่มเข้าไป รวมทั้งพิจารณาลดเงื่อนไขการแจ้ง และการรายงานตัวตามกฎหมาย ให้มีความสะดวกในการดำเนินการลดภาระของนายจ้างและแรงงานข้ามชาติ

2



ปฏิรูประบบการให้ถิ่นที่อยู่อาศัยถาวร ในประเทศไทย และการพิจารณาให้สัญชาติไทยสำหรับกลุ่มคนที่อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน โดยพิจารณาใช้หลักเกณฑ์การผสมกลมกลืนของคนข้ามชาติกับสังคมไทย การอยู่รวมกันเป็นครอบครัว มากกว่ารายได้ รวมทั้งการพัฒนาสถานะของเด็กที่เกิดในประเทศไทยและเข้าระบบการศึกษาของไทยให้สามารถดำเนินการพัฒนาสถานะทางกฎหมายให้ง่ายขึ้น

3



ปฏิรูปกฎหมาย และโครงสร้างการหน่วยงาน ที่ดูแลเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับการรองรับสังคมผู้สูงวัย ทั้งนี้ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาระบบการจัดการกระจายไปยังกระทรวงต่าง ๆ ตั้งแต่การเข้าเมือง การเข้าถึงสิทธิการดำเนินชีวิตตามกฎหมาย การพัฒนาสถานะ และการขอสัญชาติไทยตามกฎหมาย ทำให้มีความยุ่งยากในการจัดการ ในระยะยาวควรมีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับกระทรวง / กรมเพื่อรองรับการดำเนินการ ในระยะสั้นควรกำหนดระบบบริการแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จมารับการดำเนินการ