

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG5410011
ชื่อโครงการ : “การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย”
ชื่อผู้ดำเนินการ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์พฤกษ์ เถาวิล
E-mail Address : pruektt@gmail.com
ระยะเวลาโครงการ : 15 กุมภาพันธ์ 2554 – 5 มิถุนายน 2555

การวิจัยเรื่อง “การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย” ต้องการทำความเข้าใจกระบวนการจ้างแรงงาน และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น จากการจ้างแรงงานตามกรอบ MOU การวิจัยต้องการเข้าใจปัญหาและหาทางออกจากปัญหาที่แตกต่างจากงานชิ้นอื่นๆที่ได้ทำมาก่อน จึงได้ใช้แนวการศึกษาเชิงวิพากษ์ โดยใช้ทฤษฎีการกำกับควบคุม (Regulation Theory) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยมีคำถามสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก การเกิดขึ้นของ MOU สะท้อนให้เห็นการปรับตัวในการกำกับควบคุม (regulation) แรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศอย่างไร และการปรับตัวดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมระดับภูมิภาคและระดับโลกด้านการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างไร ? ประการที่สอง การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU ทำให้เกิดกระบวนการจ้างแรงงานและบริหารจัดการแรงงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของ MOU อย่างไร ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง แรงงาน บริษัทจัดหาแรงงาน และนายหน้าจัดหาแรงงาน ตอบสนองต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU นี้อย่างไร ? และประการที่สาม ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU เกิดขึ้นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว กระทบต่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติทั้งระบบของไทยอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร ? การวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้

ประการแรก MOU เป็นข้อตกลงที่แสดงให้เห็นอิทธิพลของวาทกรรมระดับโลก คือ การร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าในการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การเกิดขึ้นของ MOU นอกจากมีเป้าหมายแก้ไขปัญหاتیไทยและประเทศเพื่อนบ้านเผชิญอยู่ ยังมีนัยของการจัดตั้งและจัดระเบียบการกำกับควบคุม หรือใช้ภาษาที่ทันสมัยคือ “กระชับอำนาจ” การกำกับควบคุมแรงงาน ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และภายในประเทศ

ประการที่สอง กระบวนการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU เป็นเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่แสดงออกผ่านการบังคับใช้กฎหมายและนโยบาย ในการศึกษาเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐไม่ได้เล่นบทบาทการใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา แต่แสดงอำนาจผ่านบทบาทผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ซึ่งในเวลาเดียวกันก็เป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบ (enforcer) ด้วย การวิจัยยังแสดงให้เห็นอีกว่า ในการกำกับควบคุม รัฐไม่ได้มีอำนาจผูกขาดแต่ฝ่ายเดียว แต่การกำกับควบคุมกลับทำให้เกิด “สนามแห่งการต่อรอง” (space of negotiation) ซึ่งหมายถึงการมีปฏิริยาต่อกฎระเบียบโดยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎระเบียบต้องการให้เป็น ของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย ไม่ว่าหน่วยงานรัฐอันหลากหลาย บริษัทห้างงาน นายจ้าง และแรงงาน ภายใต้อำนาจความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่ต่างฝ่ายต่างต่อรองกับกฎระเบียบยังทำให้เกิด “ผลสืบเนื่องที่ไม่พึงประสงค์” (unintended consequences) อันทำให้การจัดการแรงงานข้ามชาติมีปัญหาซับซ้อนมากขึ้นไปอีก

ประการสุดท้าย ชี้แจงการจัดการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU การวิจัยได้แสดงให้เห็นว่า อุปสรรคการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ไม่ใช่ปัญหาเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าคือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง สำหรับฝั่งประเทศลาว ปัญหาเชิงโครงสร้าง สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ ด้วยการที่เป็นรัฐสังคมนิยมที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก วัฒนธรรมอำนาจในระบบราชการที่เคยชินกับการควบคุมมากกว่าบริการประชาชน และปัญหาเชิงเทคนิคด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรและเครื่องมือ ทำให้แทนที่รัฐจะอำนวยความสะดวกให้การจ้างแรงงาน กลับทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการของบริษัทจ้างงาน อำนาจหน้าที่กลายเป็นช่องทางหารายได้ของเจ้าหน้าที่บางส่วน ในที่สุดทำให้ธุรกิจจัดหาแรงงานเกิดระบบกึ่งผูกขาด และไม่ค่อยมีการแข่งขัน การจัดหางานจึงไม่มีประสิทธิภาพ เกิดเป็นต้นทุนสูงทั้งด้านจำนวนเงินและเวลา ในฝั่งประเทศไทย การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ ด้วยทฤษฎีมาร์กซิสต์ทำให้เห็นว่า ประเทศไทยไม่ได้เป็นกลาง มีเอกภาพ หรือมีเจตนารมณ์แน่วแน่ในการกำกับควบคุมแรงงานให้ได้ตามแนวคิดที่เป็นอุดมคติ อีกทั้งตกอยู่ใต้อิทธิพลของแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีอคติต่อแรงงานข้ามชาติ ในระดับปฏิบัติ รัฐเผชิญกับปัญหาที่แก้ไม่ตกหลายประการ ได้แก่ ปัญหาทางปฏิบัติจาก MOU ที่มีกฎระเบียบบางประการไม่เหมาะสม ปัญหาการกดขี่และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ในแวดวงแรงงานข้ามชาติ ปัญหาประสิทธิภาพและความชอบธรรมของหน่วยงานรัฐในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ และปัญหาการขาดความตั้งใจจริงในการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน

การวิเคราะห์ทำให้เห็นว่า การจัดการแรงงานข้ามชาติ เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจ การสร้างความเปลี่ยนแปลงจึงไม่ใช่ การค้นหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังการศึกษาเชิงนโยบายที่มักกระทำกัน ที่มุ่งสร้างข้อเสนอให้รัฐแก้ไขปัญหาเชิงสถาบัน ทางด้านกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเทคโนโลยี แม้การศึกษาเหล่านี้มีคุณค่า แต่ยังไม่พอที่จะนำไปสู่ทางออก การวิจัยนี้จึงเสนอให้วงวิชาการหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดเชิงวิพากษ์ ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ - ทูต - แรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องความขัดแย้งและต่อรองกัน การศึกษาเรื่องแรงงานข้ามชาติ ควร

ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์/อำนาจในการครอบงำ/ต่อผู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ หรือการค้นหาว่าจะปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

ในระยะเฉพาะหน้าการวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ สนับสนุนให้ใช้แนวทางการจ้างแรงงานตาม MOU ต่อไป, ละเว้นการใช้นโยบายผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้, การลดต้นทุนที่ประเทศต้นทางเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการจ้างงานตาม MOU สิ่งที่สามารถทำได้ในระยะเฉพาะหน้าคือ การให้ความช่วยเหลือแก่ลาวในการปรับปรุงระบบการทำบัตรประชาชนและหนังสือเดินทางต่างประเทศ, จะต้องลดความสำคัญของนายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ด้วยการทำให้การจ้างแรงงานสะดวก โปร่งใส ในระยะเฉพาะหน้าต้องทำให้พวกเขาเข้าสู่การควบคุมตามกฎหมายการจัดหางาน, ต้องทำให้แรงงานที่มาทำงานตาม MOU ได้รับการคุ้มครองและเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้สะดวกและมีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้ต้องทำไปพร้อมๆ กับการแก้ไขปัญหาระยะยาวคือ ประเทศไทยจะต้องถอนตัวออกจากโครงสร้างอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นที่พึ่งพาแรงงานราคาถูก ไปสู่โครงสร้างอุตสาหกรรมบนฐานความรู้และใช้แรงงานมีทักษะ พร้อมกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ โดยคำนึงถึงเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน แนวโน้มประชากร และความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระยะยาว.

Abstract

Project Code : RDG5410011
Project Title : The Study of Thai-Laos' Memorandum of Understanding on Employment Cooperation Implementation for Employing Laotian Workers from Salavahn Province to Thailand
Director of the project : Assistance Professor Preuk Taotawin
E-mail Address : pruektt@gmail.com
Project Duration : February 15, 2011 – June 15, 2012

The research “The Study of Thai-Laos' Memorandum of Understanding on Employment Cooperation Implementation for Employing Laotian Workers from Salavahn Province to Thailand” aimed to understand the labour process and the occurred problems from the employment under the MOU framework. This research tried to understand the problems and searched for the solution to the problems which might be difference from previous studied, therefore regulation theory as the critical approach had applied for conceptual framework.

There are three key questions in this research. Firstly, how did the occurrence of the MOU reflect on the adjustment of regulation of migrant labour? And what were the influences of the discourse to both levels; regional and global ? Secondly, how did the regulation of the migrant labour according to the MOU contribute to the employment process and labour management according to the regulations which determined in the MOU? And how did the stakeholder such as the employer, the labour, recruitment company and the broker respond to the regulation according to MOU framework? Thirdly, how did the problem and obstacle in regulating of the migrant labour according to the MOU occur? How did that problem and obstacle affect to the regulation of migrant labour? And what were the solutions to problem and obstacle? The finding are as following:

Firstly, MOU was the agreement that illustrated the influential of the discourse at the global level such as the international cooperation, the liberalization of labor mobility and the protection of the labour. It is the advancement changes in Thailand and neighboring countries. The purposes of the occurrence of the MOU were not only to solve the problems in Thailand and neighboring countries but to establish and to set up the regulation orders or to “compact the power” in regulating the labour both internationally and domestically.

Secondly, the regulation process of the state according to MOU concerned the powers and powers relation which exercised by implementing laws and policy. The study demonstrated that the state did not play the role honorably but implement the power as facilitator as well as enforcer. The studied also showed that in regulating the policy, the state did not monopolize the power but establish the “space of negotiation” which means the stakeholder reacted to the regulation in various way. The stakeholder were the state's departments, recruitment company, employer as well as labour. Under the powers relation, both parties

negotiated with the regulation which might cause the unintended consequences, result in the complication problem of the migrant labour.

Lastly, the limitation of the state's regulation according to the framework of MOU indicated the obstacle of the regulation according the framework of MOU was not only a technical problem but the main problem was the structural problems. The structural problem in Laos started from Laos' history. Laos is a socialist state that more centralization. The governing culture in the government system acquainted with the supervision than providing services to the population. Another structural problem was the officers' knowledge and ability as well as the lack of the facilities. Instead of facilitating the employment, the structure may cause the obstacle in operating of the recruitment agent. The authorities might implement the powers for their benefit as well as creates quasi-monopoly recruitment. So there are less competitions which resulted in inefficiency of the recruitment, high costs in both financially and timing. In Thailand's side, the historical analysis by Marxism theory indicated that Thailand's government was not neutral, unity or held a strong intension in regulating the labour ideally. Moreover, it was influenced by the National Security Concept which prejudiced the migrant labour. At operation level, the state had faced the unsolved problems such as some inapplicable regulation of MOU, the negotiation of the advantage groups , inefficiency and righteous of the state's and the lack of determination in protecting the labor.

The analysis indicated that the migrant labor management related to power relation; therefore making changes was not researching for the policy suggestion. The previous researches focused only on providing the solution to the government organization, the operating staffs and technology. Even though, it is worth to study but it did not lead to the solution. This study would like to request the academic to pay attention to the critical thinking, analyzing the powers relation between state – capital – labour which might contradict and negotiate each other. The study regarded the migrant labor should emphasis on the analyzing the strategy /the domination/the struggle between difference parties or to find how to adjust the powers relation which might benefit to the changing.

At the urgent period, this research presented some suggestions in policy aspect which is to continue the recruitment according to MOU, cancellation exceptional policy for the illegal migrant labour to work, and reduce the cost at the origin country were the indication factors of the success of the employment according to the MOU. The urgent solution to this is to assist Laos government in order to improve the ID card system and passport system, reduce the role of the recruitment agent according to MOU by facilitate and transparent the employment process. In urgent period, the labor should be under control of the recruitment regulation, the labor which according to MOU should be protected and accessed the benefit effectively. These things should be done at the same time as long term process of solution. Thailand should change from the industrial structure which depend on unskilled (low cost) labor to the industrial structure which base on knowledge and skilled labor as well as the government should determine the migrant labour policy in accordance to other policies base on the changing of the labour market by consider the population trend as well as the economic completion ability in a long term.