วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563): 1-34

แนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติหลังการปฏิรูปของเมียนมา[1]

วรรณภา ลีระศิริ[2]

Received: September 22, 2018
Revised: September 20, 2019
Accepted: October 21, 2019

บทคัดย่อ

บทความวิจัยมุ่งศึกษาแนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยจากประเทศเมียนมา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ (1) เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ในปัจจุบันว่าแรงงานต่างด้าวฝีมือน้อยชาวเมียนมามีความต้องการจะเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือไม่ อย่างไร หรืออย่างน้อยที่สุดได้มีการวางแผนการเอาไว้อย่างไร (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานต่างด้าวฝีมือน้อยชาวเมียนมาตัดสินใจที่จะอยู่ทำงานในประเทศไทยต่อหรือเดินทางกลับประเทศต้นทาง (3) เสนอแนะข้อสังเกตบางประการตลอดจนข้อเสนอแนะทางด้านนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ผลการศึกษาพบว่าแรงงานเมียนมายังไม่มีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับในเวลาอันใกล้นี้ (1-2 ปี) มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ สถานการณ์ในประเทศเมียนมาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมยังไม่ดีและโอกาสในการจ้างงานและโอกาสทางด้านรายได้ยังด้อยกว่าโอกาสในประเทศไทย และยังต้องการที่จะสะสมทุนทรัพย์และทุนทางความรู้เพื่อกลับไปประกอบอาชีพในเมียนมา ประการที่สองคือการได้รับสวัสดิการทั้งของตนเองและครอบครัวโดยเฉพาะการศึกษาของบุตรหลานทำให้ยังไม่ต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับ

คำสำคัญ แรงงานข้ามชาติ, แรงงานเมียนมา, ประเทศไทย, การอพยพกลับ, การข้ามพรมแดน

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง การเตรียมความพร้อมของไทยเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการย้ายถิ่นกลับประเทศเมียนมา และได้รับทุนสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

[2] คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: wannapa.l@cmu.ac.th

Tendency for Return Migration of Migrant Workers after Myanmar Reform

Wannapa Leerasiri[3]

Abstract

This research paper studies the tendency of return migration of non-skill laborers from Myanmar. This paper aims: (1) to investigate whether non-skill Burmese workers in Thailand desire to migrate back to their home country, or at least have a plan to do so; (2) to analyze the causes affecting Burmese migrant workers either to stay in Thailand or to return to their country of origin; and (3) to suggest some observations and to provide policy recommendations for related organizations. The present study finds that most Burmese workers interviewed in this study do not have a plan to migrate back to Myanmar in a near future (1-2 years). There are two key reasons. Firstly, they do not trust the situation in Myanmar. In other words, Burmese workers do not find political, economic and social context in Myanmar is stable enough. The opportunity in terms of economic and employment is lower than in Thailand. They believe that they will not able to find jobs with good pay comparing to what they currently earn. Last, but not the least, Burmese migrant workers still want to accumulate resources, both in terms of capital and knowledge/skills in order to be able to start their career in Myanmar. The second reason is social welfare such as education and health services they received in Thailand especially education for their children.

Keywords Migrant Workers, Burmese Migrant Workers, Thailand, Return Migration, Transnationalism

[3] Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: wannapa.l@cmu.ac.th

1. บทนำ

ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางการย้ายถิ่นของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมั่นคงจากการพัฒนาเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดด การที่ประเทศไทยหันมาเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเติบโตของอุตสาหกรรมและธุรกิจที่ส่งเสริมการส่งออกเป็นหลักนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและตลาดแรงงาน เกิดความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการไหล่บ่าของแรงงานจากภาคการเกษตรเข้าสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ดี แรงงานในประเทศยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการของภาคการผลิตที่ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเกิดความต้องการแรงงานจากต่างชาติเป็นจำนวนมาก เพื่อนำมาเติมเต็มจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนทั้งในภาคอุตสาหกรรมและรวมไปถึงการทดแทนแรงงานในภาคเกษตรกรรมด้วย โดยจะเห็นแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนในทศวรรษที่ 1980 เมื่อรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้ประกาศนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” (Paitoonpong & Chalamwong, 2012)

นอกจากประเด็นเรื่องความขาดแคลนแรงงานภาคการผลิตทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมแล้ว การจ้างแรงงานข้ามชาติยังมีประเด็นในเรื่องของความได้เปรียบในการแข่งขัน กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติมีค่าแรงถูกกว่าแรงงานชาวไทย ทำให้ผู้ประกอบการได้เปรียบจากค่าแรงราคาถูก นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังมาทดแทนแรงงานในบางกลุ่มอาชีพที่ไม่เป็นที่นิยมของคนไทย เช่น กลุ่มอาชีพที่เป็นแรงงานหนัก (กรรมกร) งานที่ไร้ฝีมือหรือฝีมือต่ำ และงานที่มีความเสี่ยง หรืองาน 3 ส (3Ds) คือ สกปรก (Dirty) แสนยาก (Difficult) และเสี่ยง (Dangerous) เช่น อาชีพด้านการประมง รับเหมาก่อสร้างเกษตรกรรม และงานรับจ้างใช้แรงงานต่างๆ

แรงงานภายในประเทศไม่เพียงพอต่อกลไกการผลิตส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานจากต่างประเทศ และอีกทั้งระดับค่าจ้างแรงงานภายในประเทศมีอัตราที่สูงขึ้นตามกลไกทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงเลือกใช้บริการแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติฝีมือน้อยมีความขยัน อดทน ไม่เลือกงาน ไม่เกี่ยงงาน และที่สำคัญมีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานชาวไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยจึงได้มีการจ้างแรงงานย้ายถิ่นทักษะฝีมือน้อย[4] จากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ได้แก่

[4] บทความนี้จะใช้คำว่าแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากตรงกับความหมายของคำว่า Migrant Worker มากกว่าคำว่าแรงงานต่างด้าวซึ่งตรงกับคำว่า Alien และใช้คำว่าทักษะฝีมือน้อยแทนคำว่า Non-Skill Labor

เมียนมา ลาว และกัมพูชา เป็นจำนวนมากเพื่อที่จะทำให้ภาคการผลิตที่ต้องพึ่งพาแรงงานอย่างเข้มข้นสามารถขับเคลื่อนเลื่อนไหลไปได้โดยไม่สะดุด โดยมีการจ้างแรงงานจากประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมากที่สุด การประมาณการณ์สภาพปัจจุบัน พบว่า มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านในตลาดแรงงานของไทยประมาณร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด (Gerin, 2016) รวมถึงการคาดการณ์ว่าในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะต้องพึ่งพาแรงงานย้ายถิ่นเพื่อเติมเต็มความต้องการด้านแรงงานที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ตามที่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) ได้คาดการณ์ว่าประเทศไทยจะมีความต้องการแรงงานสูงถึง 5.36 ล้านคนในปี พ.ศ. 2568 (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานและศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, 2556)

อุปสงค์ด้านแรงงานที่สูงและผลตอบแทนที่ดีกว่าประเทศต้นทาง ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติจำนวนมากเข้ามายังประเทศไทย แรงงานส่วนหนึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีแรงงานอีกเป็นจำนวนมากที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวพบว่าช่วงระยะเวลานับตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2551 มีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 787,875 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2551) ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2556 พบว่ามีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นรวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,062,852 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556) ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักรจำนวนทั้งสิ้น 2,189,868 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ เมียนมา ลาว กัมพูชา จำนวน 1,953,385 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมา ประมาณ 730,000 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2561) อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงนั้นเราไม่สามารถที่จะบอกได้เลยว่ามีแรงงานต่างด้าวรวมทั้งผู้ติดตามอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนเท่าใดกันแน่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (Isarabhakdi, 2004)

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาโดยเฉพาะ จากสถิติที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยพึ่งพาแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยจากประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมากที่สุด เนื่องจากแรงงานจากเมียนมากระจายตัวอยู่ในทุกๆ อุตสาหกรรมสำคัญของไทย ดังนั้น หากภาครัฐไม่มีมาตรการในการจัดการอย่างเป็นระบบย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและภาคการผลิตของประเทศได้ในระยะยาว อันเนื่องมาจากปัญหาแรงงานข้ามชาติยังเกี่ยวโยงกับปัญหาสังคม และ

ความมั่นคงของประเทศอีกหลายประการ ดังนั้น แนวทางในการจัดการปัญหาแรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสนใจและแสวงหาแนวทางในการจัดการเรื่องแรงงานอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

ในห้วงเวลากว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านต่างเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ประเทศไทยเผชิญกับการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ประเทศเมียนมาเคยปกครองภายใต้ระบอบทหารมาอย่างยาวนานได้ตัดสินใจที่จะเปิดประเทศและทำการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจขนานใหญ่ การเลือกตั้งและการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของเมียนมาได้รับการตอบรับอย่างดีจากประชาคมโลก ทำให้เมียนมากลายเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนแห่งใหม่ของโลก และการปฏิรูปย่อมต้องส่งผลสั่นสะเทือนต่อระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคและส่งผลต่อแรงงานข้ามชาติอย่างแน่นอน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเมียนมาต่อรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานเมียนมาในประเทศไทยขึ้น เช่น การศึกษาของ สุภางค์ จันทวานิช และเปรมใจ วังศิริไพศาล แห่งศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานเมียนมาในระบบเศรษฐกิจไทยหลังการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมา 1 ปี (พ.ศ. 2555) โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ นักวิจัยทั้งสองท่านได้ศึกษาถึงแนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา พบว่า แรงงานเมียนมาในประเทศไทยตระหนักว่าประเทศของตนมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น การเปิดประเทศและนโยบายการปฏิรูปในด้านต่างๆ แต่ถึงกระนั้น แรงงานเหล่านี้ยังไม่มีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับภายใน 1 ปีข้างหน้า แรงงานเมียนมาให้ความเห็นว่าความต้องการของตนที่จะย้ายกลับประเทศของตนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรู้สึกว่าเมียนมามีเสรีภาพและเสถียรภาพทางการเมือง พร้อมทั้งโอกาสทางหน้าที่การงานที่จะหารายได้ที่สูงพอที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ (Chantavanich & Vungsiriphisal, 2012)

ในปีเดียวกันองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เสนอรายงานการศึกษาโน้มการย้ายถิ่นของแรงงานเมียนมาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ผู้วิจัยพบว่าจากตัวอย่างจำนวน 5,027 ราย แรงงานเมียนมาส่วนใหญ่ไม่ต้องการที่จะอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร แต่มีความต้องการที่จะโยกย้ายถิ่นฐานกลับไปยังประเทศต้นทางเมื่อตนมีความพร้อมหรือเมื่อมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้ค้นพบอีกด้วยว่า แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมายังคงไม่มีกรอบเวลาในการย้ายถิ่นฐานกลับที่ชัดเจนแต่อย่างใด (International Organization for Migration, 2013)

จากรายงานทั้งสองฉบับข้างต้น แสดงให้เห็นถึงผลกระทบอันมีนัยสำคัญต่อประเทศไทยว่าแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยมีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับภูมิลำเนาของตนในวันใดวันหนึ่งเมื่อสถานการณ์ในประเทศเมียนมามีความมั่นคงและสามารถแสวงหาโอกาสในการทำงานที่ดีกว่างานในประเทศไทยได้ งานวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นหลังจากที่เมียนมาได้ดำเนินการปฏิรูปประเทศไปกว่า 5 ปี ในห้วงเวลาดังกล่าวได้มีการเติบโตของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) มากขึ้นถึง 25 เท่าของช่วงเวลาก่อนการปฏิรูปประเทศ หรือคิดเป็นมูลค่าสูงถึง 8 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ยังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ภายในประเทศ และมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าก่อนการปฏิรูปอย่างเห็นได้ชัด (Xu & Albert, 2016) พร้อมทั้งมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นกับแรงงานเมียนมาในประเทศไทย กล่าวคือ นางอองซานซูจี ได้เดินทางมาประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559

การมาเยือนประเทศไทยของนางอองซานซูจี ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ถือว่าเป็นโอกาสทางการเมืองที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาในประเทศไทยอย่างมากในการเรียกร้องและกดดันรัฐบาลไทย พร้อมทั้งมีองค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายแรงงานชาวเมียนมาได้ยื่นข้อเรียกร้อง 5 ประการต่อเจ้าหน้าที่เมียนมาที่เดินทางมากับนางอองซานซูจี ข้อเรียกร้องทั้ง 5 ข้อมีรายละเอียดดังนี้

(1) ขอให้รัฐบาลเมียนมาร่วมกับรัฐบาลไทยเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามรอบใหม่ เนื่องจากขณะนี้ยังมีแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและลักลอบทำงานในไทยประมาณ 1-2 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานเมียนมา รวมทั้งขอให้รัฐบาลเมียนมาจัดส่งทีมเจ้าหน้าที่และจัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติแรงงานเมียนมาร่วมกับทางการไทย เพื่อให้สามารถออกเอกสารรับรองสถานะและสัญชาติเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยออกเป็นหนังสือแสดงตัวบุคคล ซึ่งไม่ใช่หนังสือเดินทาง (พาสปอร์ต) ก่อน และออกเป็นหนังสือเดินทางภายหลัง ทั้งกลุ่มแรงงานเมียนมาที่จดทะเบียนใหม่และกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว แต่อยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติ

(2) ขอให้ประสานกับทางการไทยเพื่อติดตามและบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้นายจ้างไทยจ่ายค่าจ้างตามข้อกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท เนื่องจากนายจ้างบางส่วนทั้งในกรุงเทพฯ สมุทรสาคร และจังหวัดต่างๆ จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 300 บาท

(3) ประสานงานกับทางการไทย เพื่อให้สิทธิแรงงานเมียนมาที่มีบัตรสีชมพูสามารถเดินทางไปยังจังหวัดต่างๆ ได้ โดยไม่ถูกจำกัดการเดินทางอยู่ในจังหวัดที่ทำงานเท่านั้น

(4) ขอให้ลงนามบันทึกความร่วมมือ (เอ็มโอยู) ระหว่างทางการไทยกับเมียนมาเพื่อการนำเข้าแรงงานเมียนมามาทำงานในไทย โดยผ่านระบบรัฐต่อรัฐ ป้องกันกระบวนการนายหน้าเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้เกิดกลุ่มที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

(5) ขอให้ทางการไทยดูแลบุตรหลานแรงงานชาวเมียนมา ให้ได้รับการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งสามารถเทียบโอนวุฒิการศึกษาระหว่างไทยกับเมียนมาได้ (แม่สายเออีซีออนไลน์, 2556)

ข้อเรียกร้องข้างตนแสดงให้เห็นถึง ความไม่พึงพอใจของแรงงานชาวเมียนมาที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับแรงงานไทย และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือการถูกปฏิเสธการปฏิบัติตามเกณฑ์สิทธิมนุษยชน อันเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้แรงงานเมียนมาแสดงท่าทีว่าจะย้ายถิ่นฐานกลับหากไม่ได้รับการตอบสนอง

อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมาได้ลงนามความตกลงด้านแรงงาน 2 ฉบับ ฉบับแรกว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เรื่องหลักการของความเท่าเทียมและผลประโยชน์ร่วมกัน อีกฉบับเป็นเรื่องข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงาน เป็นการพัฒนาและขยายความร่วมมือระหว่างกันในการจัดทำกรอบการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ จากข้อตกลงทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการนำเอาข้อเรียกร้องของแรงงานเข้ามาพิจารณาดำเนินการในรายละเอียดแต่อย่างใด นอกจากนี้ การออกพระราชกำหนดกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยไม่มีการวางแผนด้านแรงงานของรัฐบาลยังส่งผลกระทบกระเทือนต่อแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเป็นอย่างมาก อันอาจจะส่งผลให้เกิดกระแสการอพยพกลับของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยได้

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการตัดสินใจอพยพกลับถิ่นฐานของแรงงานชาวเมียนมาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่าแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมานั้นมีความต้องการที่จะเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือไม่อย่างไร หรืออย่างน้อยที่สุดได้มีการวางแผนการในเรื่องนี้เอาไว้อย่างไร 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาตัดสินใจที่จะอยู่ทำงานในประเทศไทยต่อหรือเดินทางกลับประเทศต้นทาง 3) เสนอแนะข้อสังเกตบางประการตลอดจนข้อเสนอแนะทางด้านนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับแนวโน้มการย้ายถิ่นฐานกลับไปยังประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา การเลือกกลุ่มตัวอย่างนั้นเป็นการเลือกโดยเจาะจงเพื่อที่จะให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์จริงในเรื่องที่จะศึกษา (ชาย โพธิสิตา, 2562) ในกรณีนี้คือแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมารวมทั้งสิ้น 26 คน ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา ได้แก่ เดือนกันยายน ถึงตุลาคม พ.ศ. 2559 อันเป็นช่วงเวลาหลังจากที่นางอองซานซูจีเดินทางมาประเทศไทยระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน พ.ศ. 2559 และได้พบกับแรงงานจากเมียนมาที่หอประชุมตลาดทะเลไทย อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร การพบปะกันระหว่างนางอองซานซูจีและแรงงานชาวเมียนมาในครั้งนี้ก่อให้เกิดความกังวลว่านางอองซานซูจีจะชักชวนแรงงานให้กลับภูมิลำเนา เนื่องจากเมียนมาได้ทำการเปิดประเทศและเดินหน้าการพัฒนาทางเศรษฐกิจทำให้มีโอกาสในการทำงานเพิ่มมากขึ้น

การเก็บข้อมูลระยะที่สองได้แก่ เดือน พฤษภาคม ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2561 เป็นช่วงเวลาที่ทิ้งห่างจากการเก็บข้อมูลในครั้งแรก 2 ปี และเป็นช่วงเวลาหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา แต่ได้มีการชะลอการใช้ออกไปโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 กฎหมายฉบับใหม่ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติและนายจ้างจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของค่าใช้จ่ายและอัตราโทษที่สูงทำให้นายจ้างจำนวนหนึ่งตัดสินใจเลิกจ้างแรงงานข้ามชาติ ในขณะเดียวกันก็มีรายงานข่าวว่าได้มีแรงงานข้ามชาติเดินทางกลับภูมิลำเนาเป็นจำนวนมาก (ข่าวสด, 2560) การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติชุดหลังนี้ต้องการศึกษาว่าปัจจัยทางด้านกฎหมายของไทยเป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานข้ามชาติเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือไม่ อย่างไร

งานวิจัยฉบับนี้เก็บข้อมูล 2 ช่วงเวลาดังกล่าวเพราะถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับแรงงานสัญชาติเมียนมา กล่าวคือ การเดินทางมาเยือนประเทศไทยของนางอองซานซูจีและการรับฟังข้อเรียกร้องของแรงงานเมียนมาในไทยเป็นการส่งสัญญาณให้รัฐบาลไทยและแรงงานเมียนมาในไทยเห็นว่าประเทศเมียนมาพร้อมที่จะดึงแรงงาน

กลับประเทศ เป็นการกดดันประเทศไทยกลายๆ ให้ยกระดับการดูแลแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่อยู่ในประเทศไทย ส่วนการออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานฉบับใหม่นั้นเป็นเหมือนแรงผลักดันให้แรงงานข้ามชาติต้องพิจารณาว่าความคุ้มค่าคุ้มทุนในการที่ยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายฉบับใหม่นี้ส่งผลกระทบให้มีค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น แรงงานจำนวนมากถูกเลิกจ้างและต้องหานายจ้างใหม่ ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ถูกเอาเปรียบ ไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน และมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นในการหางานใหม่และทำเอกสารใหม่

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้มีข้อจำกัดในเรื่องผู้ให้ข้อมูล กล่าวคือ ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่ให้สัมภาษณ์ในครั้งแรกและครั้งที่สองเป็นคนละกลุ่มกัน เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานข้ามชาติอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง และเนื่องจากแรงงานข้ามชาติไม่สะดวกในการที่จะให้ข้อมูลเพื่อติดต่อ ผู้วิจัยจึงไม่สามารถติดตามสอบถามแรงงานข้ามชาติที่ให้สัมภาษณ์ในครั้งแรกมาทำการสัมภาษณ์ซ้ำได้ ผู้วิจัยจึงได้แก้ไขปัญหานี้โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติชุดที่ 2 ให้มีลักษณะใกล้เคียงกับผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มแรก กล่าวคือเลือกผู้ให้ข้อมูลที่มีช่วงอายุและเพศที่หลากหลาย สัมภาษณ์ทั้งแรงงานที่สมรสหรือมีครอบครัวในประเทศไทยและแรงงานที่อยู่ในประเทศไทยตามลำพัง และเลือกแรงงานที่ทำงานในภาคงานบริการเป็นหลัก

งานศึกษาวิจัยเน้นศึกษาเฉพาะแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดตากเท่านั้น เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ เป็นศูนย์กลางการเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวและการบริการ ทำให้มีแรงงานข้ามชาติอพยพเข้ามาทำงานมากที่สุดในภาคเหนือ ตามสำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่พบว่าในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 จังหวัดเชียงใหม่มีแรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานไม่ต่ำกว่า 80,000 คน (สุชาติ วัฒนาฟุ้งเจริญ, 2561) และอีกกว่า 70,000 คนที่อยู่อย่างผิดกฎหมาย (เนชั่น ทีวี, 2561) ในขณะที่จังหวัดตากโดยเฉพาะที่อำเภอแม่สอดนั้นเป็นพื้นที่ชายแดนมีดินแดนติดต่อกับประเทศเมียนมาและยังมีด่านตรวจคนเข้าเมืองที่เป็นด่านถาวรและด่านศุลกากรขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศแห่งหนึ่งของไทยเนื่องจากเป็นทางผ่านของเส้นทางหลวงสายเอเชีย AH1 และสะพานมิตรภาพไทย-พม่า (สร้างเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2540) อำเภอแม่สอดยังเป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษตากอีกด้วย ในบริเวณนี้จึงมีแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาเข้าออกอยู่เป็นจำนวนมากสามารถที่จะเห็นแนวโน้มการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาได้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพราะต้องการได้ข้อมูลรายบุคคล ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ส่วนบุคคลในการทำงานในประเทศไทย ทัศนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับ

การเมืองและการพัฒนาในประเทศไทยและประเทศเมียนมา รวมถึงความคิดเห็น ความต้องการและแผนการณ์ในการย้ายถิ่นฐานกลับ การสัมภาษณ์เชิงลึกจะทำให้ผู้วิจัยเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างลึกซึ้งและสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ให้ข้อมูลได้อีกด้วย

3. ทบทวนวรรณกรรม

3.1 แรงงานข้ามชาติจากเมียนมา

แรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยจากเมียนมามีจำนวนมากที่สุดจากบรรดาแรงงานทักษะฝีมือน้อยจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศ อันได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมา แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เข้าสู่ประเทศไทยได้หลายวิธีทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ส่วนมากก็จะใช้วิธีการเล็ดลอดเข้ามาผ่านทางช่องทางต่างๆ ตามแนวชายแดนหรือนักวิชาการทางมานุษยวิทยาเรียกว่าวิธี “ลอดรัฐ” (อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง, 2557) ส่งผลให้แรงงานมีสถานะเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย (Illegal Immigrant) โดยอัตโนมัติ การลอดรัฐจากเมียนมาเข้ามายังประเทศไทยทำได้อย่างง่ายดาย เนื่องจากประเทศไทยและเมียนมามีพรมแดนร่วมกันกว่า 2,400 กิโลเมตร ทอดผ่าน 9 จังหวัดได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง นอกจากการเข้าออกผ่านทางด่านถาวรทั้ง 4 แห่ง ที่แม่สาย เชียงแสน แม่สอด และระนอง และจุดผ่านแดนผ่อนปรนอีก 14 แห่ง ใน 7 จังหวัด นอกจากนี้ พรมแดนตามธรรมชาติที่กั้นระหว่างสองประเทศมีลักษณะที่ทอดยาวเป็นป่าเขาซึ่งยากต่อการควบคุมของเจ้าหน้าที่ ทำให้ชาวบ้านสามารถที่จะลักลอบเข้ามาตามช่องทางตามธรรมชาตินี้ได้โดยสะดวก (Caouette & Pack, 2002)

ความเข้าใจเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากประเทศเมียนมา จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และสภาพความเป็นจริงของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน พบว่า การที่แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นผลมาจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดหลายประการ

เมื่อมองย้อนกลับไปในอดีตจะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาอพยพเข้ามายังประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนานหลายสิบปี โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนประมาณทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา จากการสำรวจวรรณกรรมที่ศึกษาเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานจากเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น Brees (2008), Caouette & Pack (2002), Eberle & Holliday (2011), Falco (2003), Grundy-

War & Wong (2002), Huguet & Punpuing (2005), Jirattikorn (2015), Pearson, Punpuing, Jampaklay, Kittisuksathit, & Prohmmo (2006), Turnell, Vicary, & Bradford (2008) เป็นต้น การศึกษาเหล่านี้ พบว่า การเคลื่อนย้ายของแรงงานจากเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทยมีทั้งปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) และปัจจัยผลักดัน (Push Factors) หลายประการ ปัจจัยดึงดูดที่สำคัญคือสภาพทางเศรษฐกิจ จากสถิติพบว่าแรงงานเมียนมาส่วนใหญ่อพยพมาประเทศไทยเพื่อมาหางานทำ ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเมียนมามากทำให้อัตราค่าจ้างแรงงานสูงตามไปด้วย การศึกษาของ Macan-Markar ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า รายได้ขั้นต่ำของแรงงานเมียนมาในประเทศไทยสูงกว่าอัตราค่าแรงในประเทศเมียนมาถึง 2.5 เท่า ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่เมียนมาปิดประเทศมาอย่างยาวนาน ประกอบกับการถูกคว่ำบาตรจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ทำให้ชาวเมียนมาต้องตกอยู่ในสภาวะความยากจน เงินเฟ้อและการว่างงาน นโยบายการคว่ำบาตรดังกล่าว ทำให้ต่างประเทศไม่สามารถเข้าไปลงทุนในเมียนมา ส่งผลให้เมียนมาขาดเงินทุนที่จะหมุนเวียนในประเทศอันจะทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงัก นอกจากนี้ การคว่ำบาตรทำให้เกิดเงินเฟ้อที่เกินกว่าจะควบคุมได้ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศจึงเป็นปัจจัยผลักดันและดึงดูดสำคัญที่ทำให้แรงงานจากประเทศเมียนมาอพยพเข้าสู่ประเทศไทย ในขณะเดียวกันประเทศไทยมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรม ประมง และปศุสัตว์ เนื่องจากประชากรของประเทศไทยคงที่และมีแนวโน้มลดลงในขณะที่เศรษฐกิจยังคงมีแนวโน้มเติบโต (Yang, 2006; Paitoonpong & Chalamwong 2012)

ปัจจัยที่ผลักดันให้ชาวเมียนมาต้องอพยพออกจากบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศไทย ได้แก่ ประการแรก กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ กับรัฐบาลทหารของเมียนมา ในช่วงระหว่างทศวรรษที่ 1950-1980 บังคับให้คนจำนวนมากต้องอพยพออกจากบ้านเรือนของตนกลายเป็นผู้พลัดถิ่น (Displaced Person) และบางส่วนต้องหนีออกนอกประเทศ (People Fleeing from Fighting) เช่น ในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีชาวไทใหญ่อพยพจากรัฐฉานหลบหนีภัยเข้ามายังจังหวัดในภาคเหนือของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนกว่า 300,000 ราย หรือกรณีของผู้อพยพชาวโรฮิงญาเป็นต้น จากจำนวนดังกล่าวข้างต้นมีผู้อพยพประมาณ 143,000 คน ประเทศไทยรับไว้ในฐานะผู้หลบหนีภัยจากการเข่นฆ่าชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย (Caouette & Pack, 2002)

ปัจจัยผลักดันประการที่ 2 ได้แก่ ความรุนแรงทางการเมือง การประหัตประหารและความไร้เสถียรภาพทางเมืองภายในประเทศอันเป็นผลมาจากการยึดอำนาจของกองทัพในปี พ.ศ. 2505 ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 ได้มีการประท้วงใหญ่เพื่อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง

ส่งผลให้มีการปะทะกันระหว่างผู้ประท้วงและรัฐบาลทหารของพม่า ทำให้มีผู้บาดเจ็บล้มตายและถูกจับเป็นจำนวนมาก รัฐบาลทหารของเมียนคงควบคุมอิสรภาพของประชากรอย่างหนัก รวมทั้งการพยายามกำจัดฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ทำให้ฝ่ายต่อต้านรัฐต้องหลบหนีภัยการประหัตประหารออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก งานวิจัยของกระทรวงมหาดไทยพบว่าร้อยละ 4.3 ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามายังประเทศไทยจากเมียนมาและกัมพูชาเป็นผู้ที่หลบหนีภัยทางการเมือง (Pitayanon, 2001)

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีแรงงานจากเมียนมาหลบหนีมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากคือ ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารในประเทศเมียนมาส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการบังคับใช้แรงงานทาสอย่างกว้างขวางและเป็นระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายแดน นอกจากนี้ รัฐบาลทหารของเมียนมายังไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมหรือก่อตั้งสหภาพแรงงาน รวมถึงกีดกันแรงงานที่เรียกร้องสิทธิตามแนวทางสิทธิมนุษยชน โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้มีความพยายามในการกดดันให้รัฐบาลเมียนมาปฏิบัติตามพันธกรณีเรื่องการห้ามบังคับใช้แรงงานแต่ก็ไม่สามารถสร้างผลกระทบและความตระหนักต่อรัฐบาลพม่าได้ (Falco, 2003)

ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้แรงงานจากประเทศเมียนมาอพยพเข้าสู่ประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนานนับสิบปี แรงงานชาวเมียนมาบางส่วนอพยพเข้ามาอย่างเต็มใจเพื่อมาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าในประเทศไทย และบางส่วนถูกบังคับให้อพยพ (Forced Migration) จากปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในถิ่นที่อยู่อาศัยของตน

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ภายในประเทศเมียนมาเริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้นภายหลังจากที่เมียนมาได้เริ่มต้นการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างจริงจัง การเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานเมียนมาซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างหน้ามือเป็นหลังมือในทศวรรษที่กำลังจะมาถึง รวมทั้งการประมาณการณ์ถึงตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศแสดงการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมาจะเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่าตัวในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งจะสร้างงานนอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นมากกว่า 10 ล้านอัตรา แรงงานชาวเมียนมาจะมีทางเลือกที่จะหางานทำภายในประเทศของตนมากขึ้น และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยอัตราความเร็วตามที่คาดกัน รูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานสัญชาติเมียนมาย่อมจะเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญและหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.2 การพัฒนาประเทศของเมียนมา

ประเทศเมียนมาทำการเปิดประเทศและปฏิรูปการเมืองและระบบเศรษฐกิจของประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ มีการผ่อนคลายทางการเมืองมากขึ้น เริ่มจากการปล่อยนักโทษการเมือง การให้เสรีภาพแก่สื่อสาธารณะ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออก ยกเลิกการควบคุมการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตและการดักฟัง (Thet & Pholphirul, 2016) จุดเปลี่ยนที่ทำให้ถือได้ว่าเมียนมาก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ การที่เปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยที่มีพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยของนางอองซานซูจีชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2555 ทำให้ภาพลักษณ์ของเมียนมาดีขึ้นอย่างมากในสายตานานาประเทศส่งผลให้เกิดการยกเลิกการคว่ำบาตรที่เคยมีต่อเมียนมามาอย่างยาวนาน ทำให้เมียนมากลายเป็นประเทศผู้รับการลงทุนจากนานาประเทศ

ทางด้านเศรษฐกิจ เมียนมามีการออกกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ พ.ศ. 2554 เพื่อปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน พร้อมทั้งอนุญาตให้มีการตั้งสหภาพแรงงาน รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนอีกหลายฉบับเพื่อดึงดูดบริษัทต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในเมียนมามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการลงทุนของเมียนมา (Myanmar Investment Law: MIL) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2560 (ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์, 2560)

ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาเมียนมาได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อย่างมาก จากรายงาน The Myanmar Living Condition Survey 2017 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานสถิติกลาง (The Central Statistical Organization) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และธนาคารโลก (The World Bank) ได้ทำการสำรวจความเป็นอยู่ของชาวเมียนมาระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 ถึงธันวาคม พ.ศ. 2560 ใน 296 เมืองจาก 330 เมือง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่ชนบท ประชาชนสามารถเข้าถึงไฟฟ้าแหล่งน้ำสะอาดมากขึ้น และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมาพบว่ามีการใช้จ่ายในเรื่องของสินค้าอุปโภคเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดเล็ก เช่น โทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟน เป็นต้น

รายงานดังกล่าว ยังพบอีกว่า มีจำนวนนักเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 จากปี พ.ศ. 2553-2560 ในขณะที่จำนวนนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในพื้นที่ชนบทเพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ 50 มีการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะแรงงานผู้หญิง ในปี พ.ศ. 2560 พบว่าร้อยละ 55

ของผู้หญิงที่อายุ 15 ปีขึ้นไปได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งสูงกว่าปี พ.ศ. 2548 ตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ 49 แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ (World Bank, 2018) ทางด้านการลงทุน พบว่า การมีบริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนในธุรกิจการผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เหมืองแร่ ธุรกิจบริการ เกษตรกรรม ธุรกิจพลังงาน รวมถึงอุตสาหกรรมการผลิตเพิ่มขึ้นถึง 5 เท่าภายในปี พ.ศ. 2555 (Thet & Pholphirul, 2016) เกิดการสร้างงานจำนวนมาก ทั้งงานสำหรับแรงงานฝีมือและแรงงานทักษะฝีมือน้อยที่ทำงานอยู่ภายนอกประเทศ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานคาดการณ์ว่าภายใน พ.ศ. 2573 จะมีตำแหน่งงานนอกภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นถึงกว่า 10 ล้านตำแหน่ง (IOM, 2013)

จากรายงานที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในห้วงเวลาที่ผ่านมานับตั้งแต่ที่ประเทศเมียนมาได้เริ่มต้นเดินหน้าปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง รวมทั้งได้เปิดประเทศต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศและองค์กรเพื่อการพัฒนาต่างๆ สรุปว่าประเทศเมียนมาเติบโตขึ้นอย่างก้าวกระโดด ปรากฏการณ์ดังกล่าวนำมาสู่คำถามสำคัญสำหรับงานวิจัยฉบับนี้คือ แรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยมีความต้องการและมีการเตรียมที่จะย้ายถิ่นฐานกลับประเทศเมียนมาแล้วหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ การพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเมียนมาเป็นไปในทิศทางที่เป็นบวก ทั้งในเรื่องของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย การเปิดประเทศให้ต่างชาติเข้าไปลงทุน รวมถึงโครงการร่วมลงทุนขนาดใหญ่มากมาย เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นโอกาสและงานจำนวนมหาศาลที่เปิดรอรับแรงงานชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ในขณะเดียวกันในประเทศไทยก็มีการออกกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติมากมายในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการขึ้นทะเบียน การตรวจร่างกาย เรียกร้องเอกสารต่างๆ ทั้งจากนายจ้างและแรงงานต่างด้าว รวมไปจนถึงการเอารัดเอาเปรียบขูดรีดแรงงาน ในหลายกรณีร้ายแรงถึงขั้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากว่าแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยจะตัดสินใจเดินทางกลับภูมิลำเนา และย่อมต้องส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การที่แรงงานย้ายถิ่นฐานกลับประเทศต้นทางเป็นปรากฏการณ์ที่เริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1960 การย้ายถิ่นฐานกลับมีสาเหตุหลากหลายประการ เช่น การพัฒนาของประเทศต้นทาง (Country of Origin) (Cassarino, 2004) การสะสมทุนและการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เป็นต้น ในการนี้นักวิชาการด้านการย้ายถิ่นได้เสนอทฤษฎีต่างๆ ในการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวในหลายทฤษฎีซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป

3.3 ทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่น (Migration Theories)

การย้ายถิ่นไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในบริบทโลกาภิวัตน์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การย้ายถิ่นของแรงงานเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานพอที่จะเห็นแนวโน้มการย้ายถิ่นที่หลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ สิ่งหนึ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากวรรณกรรมด้านการย้ายถิ่น คือ การย้ายถิ่นของแรงงานนั้นไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นการย้ายถิ่นอย่างถาวร และการย้ายถิ่นไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นการย้ายถิ่นออกไปยังประเทศปลายทางเท่านั้น แต่ยังมีการย้ายถิ่นอีกหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นเพื่อผ่านไปยังประเทศเป้าหมาย (Transient Migration) การย้ายถิ่นชั่วคราว (มีกรอบเวลาชัดเจน) (Contract Migration) การย้ายถิ่นแบบไปๆ มาๆ (Circulatory Migration) รวมถึงการย้ายถิ่นกลับถิ่นฐานเดิม (Return Migration) จากการศึกษาพบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการย้ายไปอาศัยและทำงานในประเทศผู้รับอย่างถาวร แต่มีปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นกลับประเทศต้นทาง หรือการย้ายกลับไปกลับมา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (Dustmann & Weiss, 2007)

นักทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นเริ่มให้ความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นกลับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 และได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในช่วงเวลา 20 ปีต่อมา การย้ายถิ่นฐานกลับเป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนมากขึ้นและส่งผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศต่างๆ ดำเนินแผนพัฒนาประเทศอย่างมีสัมฤทธิผล ทำให้ผู้คนที่หลั่งไหลออกไปทำงานยังต่างประเทศเพื่อหารายได้ที่ดีกว่าเริ่มย้ายถิ่นฐานกลับ นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่น (Migration Studies) เริ่มหันมาศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานกลับอย่างจริงจัง และได้มีการนำเสนอกรอบแนวคิดในการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวเอาไว้หลากหลายแนวทาง ไม่ว่าจะเป็นแนวทางเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐศาสตร์ (Neoclassical Economics) เศรษฐศาสตร์ใหม่ของการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration: NELM) โครงสร้างนิยม (Structuralism) การข้ามพรมแดนรัฐชาติ (Transnationalism) ทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory) (Cassarino, 2004)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) อธิบายว่าการย้ายถิ่นและแรงจูงใจในการย้ายถิ่นกลับเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ ปัจเจกบุคคลตัดสินใจว่าการย้ายถิ่นจะให้ประโยชน์ที่สูงกว่า เช่น ส่งผลให้เกิดผลิตผลที่สูงกว่าได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า เป็นต้น (Haas, Fokkema & Fihri, 2015) ดังนั้น แรงงานที่ประสบความสำเร็จ คือ แรงงานที่สามารถปรับตัวและเข้าสู่ตลาดแรงงานของประเทศผู้รับได้เป็นอย่างดีเพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด เมื่อมองในแง่นี้แรงงานที่ประสบความสำเร็จย่อมไม่ต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับไปยังประเทศต้นทาง ตรงกันข้ามแรงงานที่มีแนวโน้ม

ในการย้ายถิ่นฐานกลับจึงได้แก่แรงงานที่ล้มเหลวในการหลอมรวมเข้ากับประเทศผู้รับ (Haas, et. al., 2015)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration) มีความคล้ายคลึงกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกในแง่ที่ว่าทั้งสองทฤษฎีต่างให้ความสำคัญกับรายได้ในประเทศปลายทางเป็นสำคัญ กล่าวคือ แรงงานจะย้ายถิ่นฐานก็ต่อเมื่อมีรายได้สูงกว่าที่ประเทศปลายทางเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ ความแตกต่างระหว่างสองแนวทางนี้คือ เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกมองว่าการย้ายถิ่นฐานกลับนั้นเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่พบกับความล้มเหลวเพราะการคิดคำนวณที่ผิดพลาด เนื่องจากรายได้ที่คาดหวังว่าจะได้รับที่ประเทศปลายทางนั้นไม่เป็นไปตามคาด (Todaro, 1969 อ้างถึงใน Cassarino, 2004) ในขณะที่เศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration) มองว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ใช่การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลแต่เป็นการตัดสินใจร่วมกันในครอบครัวหรือกลุ่มในการส่งแรงงานส่วนหนึ่งของครอบครัวออกไปทำงานภายนอกเพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงทางด้านรายได้ของครอบครัวโดยมีเป้าหมายคือทำให้สถานะทางการเงินและรายได้ของครอบครัวดีขึ้น เมื่อแรงงานบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ตั้งไว้ เช่น มีรายได้สะสมหรือเก็บเงินได้ครบ หรือส่งเงินกลับบ้านได้ตามเป้าหมายแล้วจึงย้ายกลับ ดังนั้น สำหรับนักวิชาการกลุ่มหลังการย้ายกลับจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าไว้แล้วตั้งแต่แรก มิใช่ความล้มเหลวแต่อย่างใด (Cassarino, 2004; Haas, et al., 2015) จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าคำอธิบายการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานโดยกรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกจึงตรงกันข้ามกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน

อย่างไรก็ดี การใช้กรอบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) และ/หรือเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration) ในการอธิบายปรากฏการณ์ของแรงงานจากประเทศเมียนมาในประเทศไทยแล้วจะพบว่ามีจุดอ่อนอยู่มากเนื่องจากกรอบทฤษฎีหรือวิเคราะห์ดังกล่าวมุ่งวิเคราะห์แต่เพียงมิติเดียวนั่นคือประเด็นด้านรายได้ของแรงงาน ดังที่ Cassarino (2004) เสนอว่าปัจจุบันพลวัตของการย้ายถิ่นฐานได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นฐานกลับที่ทำให้ต้องมีการรับเอาประเด็นเหล่านี้เข้าไปปรับใช้ในกรอบการวิเคราะห์อย่างเหมาะสม

ประการที่ 1 การย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียวแต่มีความหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นของแรงงานฝีมือ แรงงานฝีมือน้อย การย้ายถิ่นเพื่อการศึกษา หรือแม้กระทั่งการย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัย (Refugees) ผู้หลบหนีภัย

(Asylum Seekers) ดังนั้น กรอบวิเคราะห์เกี่ยวกับการย้ายถิ่นกลับ (Return Migration) จึงควรมีความหลากหลายพอที่จะครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันเหล่านี้ ซึ่งในกรณีของแรงงานชาวเมียนมาในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ประกอบไปด้วยแรงงานที่โยกย้ายมาทำงานในประเทศได้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Migrants) และกลุ่มที่เป็นผู้หลบหนีภัย (Asylum Seekers) และรวมถึงกลุ่มที่ถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง[5]

ประการที่ 2 การเติบโตของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตการค้าเสรีต่างๆ ทำให้การเคลื่อนที่ของแรงงานเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น โอกาสสำหรับการลงทุนที่เพิ่มสูงขึ้นสำหรับการค้าและการลงทุนก็ย่อมสร้างโอกาสสำหรับการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัวในกรณีของเมียนมาก็เช่นกัน จะเห็นได้จากอัตราการอพยพออกไปทำงานนอกประเทศของแรงงานเมียนมาลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา (World Bank, 2017)

ประการที่ 3 การคมนาคมที่สะดวกและราคาย่อมเยาทำให้การเดินทางไปมาระหว่างประเทศสะดวกขึ้นอันเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การย้ายถิ่นของแรงงานไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นแบบทิศทางเดียวหรือขั้นตอนเดียวอีกต่อไป

ประการที่ 4 การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนสำคัญของการสร้างเครือข่ายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศต้นทางและประเทศผู้รับ ทำให้แรงงานสามารถที่จะรับและส่งข่าวสารข้อมูลและทรัพยากรอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้พวกเขาสามารถที่จะเตรียมการที่จะเคลื่อนย้ายกลับถิ่นฐานต้นทางได้อย่างสะดวกมากขึ้น (Cassarino, 2004)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการย้ายถิ่นของแรงงานในยุคปัจจุบันนี้มีความแตกต่างจากในอดีตเป็นอย่างมากเนื่องจากในปัจจุบันแรงงานข้ามชาติมิได้ตัดขาดจากประเทศต้นทางแต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย (Network) เชื่อมโยงระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศที่ตนอพยพไปทำงาน เมื่อมองในแง่นี้ก็จะเห็นได้ว่าการอพยพกลับ (Return Migration) จึงเป็นส่วนหนึ่งของวงจรการอพยพ (Dustmann & Weiss, 2005)

Cassarino (2004) เสนอว่าทฤษฎีที่เหมาะสมในการอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานจึงไม่ใช่ทฤษฎีที่มองแค่รายได้แต่เพียงด้านเดียวอย่าง

[5] มาตรา 63 เป็นคนต่างด้าว (ชนกลุ่มน้อย/บุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน) บางกรณีเป็นคนต่างด้าวที่มีสถานะผิดกฎหมายตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่ผ่อนผันให้อาศัยชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมือง

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคมอย่างทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory) กล่าวคือ เครือข่ายทางสังคมคือชุดของความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมมองแรงงานข้ามชาติว่าเป็นผู้เจ้าของทรัพยากร (Resource Barer) ทั้งที่เป็นรูปธรรม (Tangible) และนามธรรม (Intangible) และเป็นผู้นำเอาทรัพยากรกลับมายังประเทศต้นทาง ผู้ที่ประสบความสำเร็จคือผู้ที่สามารถรักษาเครือข่ายระหว่างประเทศซึ่งตนอพยพมาทำงานกับประเทศต้นทางได้เป็นอย่างดี นักทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลว่า เป็นการเชื่อมโยงของโครงสร้างทางสังคมที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่มีคุณค่า ได้แก่ ทรัพย์สิน อำนาจ รวมไปถึงข้อมูลที่แตกต่างกันซึ่งจะมีอยู่ในตัวของแต่ละบุคคลหรือแต่ละกลุ่มในสังคม การแลกเปลี่ยน แบ่งปันทรัพยากรจึงเกิดขึ้นผ่านกระบวนการเครือข่าย (เกษม นครเขตต์, ม.ป.ป.) และความสามารถในการรักษาเครือข่ายไม่ได้หมายความว่าแรงงานจะไม่สามารถหลอมรวมเข้ากับตลาดแรงงานและสังคมของประเทศที่อพยพมาทำงาน (Hass et al., 2015)

ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติสามารถรักษาเครือข่ายเอาไว้ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีทางด้านการติดต่อสื่อสารและด้านคมนาคมทำให้การสามารถเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งระหว่างประเทศต้นทางและประเทศที่ตนไปทำงานได้ จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาจากทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมแล้วการอพยพย้ายถิ่นฐานของแรงงานจึงมิใช่การตัดขาดจากสังคมดั้งเดิมที่แรงงานย้ายออกมาและมิใช่การย้ายออกแต่เพียงด้านเดียว หากแต่มีลักษณะการอพยพเป็นวงจร และรักษาไว้ซึ่งเครือข่ายระหว่างสังคม ส่งผลต่อการเตรียมพร้อมเพื่อการย้ายถิ่นฐานกลับ และเมื่อแรงงานอพยพตัดสินใจที่จะย้ายถิ่นฐานกลับยังภูมิลำเนาแล้วพวกเขาจะกลายเป็นผู้สร้างการเปลี่ยนแปลงในถิ่นฐานของตน

อย่างไรก็ดี วรรณกรรมด้านแรงงานข้ามชาติยังคงไม่สามารถหาคำอธิบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานกลับที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป หลายๆ ทฤษฎียังขับเคี่ยว และแข่งขันเพื่อสร้างคำอธิบายสำหรับปรากฏการณ์ดังกล่าวดังที่ Dustmann and Weiss (2007) กล่าวไว้ คือ รูปแบบของการย้ายถิ่นในโลกนี้มีหลากหลาย และยังไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้ทั้งหมด ในกรณีของแรงงานจากประเทศเมียนมาก็เช่นกัน จากการศึกษาพบว่าการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศเมียนมานั้นเป็นแบบผสมผสานระหว่างแรงงานย้ายถิ่นเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจและแรงงานที่ถูกบังคับย้ายถิ่นอันมีสาเหตุมาจากการหลบหนีการประหัตประหาร ซึ่งเหตุผลของ

การย้ายถิ่นที่แตกต่างกันทำให้แนวโน้มและความต้องการในการย้ายถิ่นฐานกลับนั้นต่างกัน เช่น ในกรณีของการหลบหนีการประหัตประหารนั้นทำให้การย้ายถิ่นฐานกลับเป็นไปได้ยากกว่าแบบแรก และเหตุผลทางการเมืองในประเทศเมียนมาทำให้การใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์สถานการณ์การย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาในประเทศไทย แต่จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับมุมมองทางด้านรัฐศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย

4. ผลการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวโน้มการโยกย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปัจจุบันประเทศเมียนมามีการปฏิรูปการเมือง พัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงเปิดประเทศรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นทั้งในภาคการผลิตและภาคบริการเป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็นสามกลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 แรงงานต่างด้าวทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมา กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการเข้าเมืองและการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และกลุ่มที่ 3 เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา

การสัมภาษณ์แบ่งออกเป็นสองช่วงเวลาคือ ช่วงที่ 1 เดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม พ.ศ. 2559 อันเป็นช่วงเวลาหลังจากที่นางอองซานซูจีเดินทางมาประเทศไทยระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ช่วงที่ 2 คือ เดือน พฤษภาคมถึงมิถุนายน พ.ศ. 2561 เป็นช่วงเวลาหลังจากที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ (วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561)

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมามีทั้งสิ้น 26 คน ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 3 คนทำงานอยู่ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อีก 23 คนทำงานอยู่ในอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ทำงานในภาคบริการ (โรงแรม ร้านอาหาร) ในจำนวน 26 คนแบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเพศชาย 14 คน เพศหญิง 12 คน ช่วงอายุ 15-25 ปี จำนวน 12 คน 26-35 ปี จำนวน 11 คน และ 36-45 ปี จำนวน 3 คน ในส่วนของสถานภาพการสมรสนั้นมีผู้ให้ข้อมูลจำนวน 19 คนที่แต่งงานแล้ว ผู้ให้ข้อมูลทุกคนอาศัยอยู่ในประเทศ

ไทยกับครอบครัวหรือญาติ มีผู้ให้ข้อมูลเพียงคนเดียวที่อาศัยอยู่กับเจ้านายและมีอีกหนึ่งคนที่อาศัยอยู่ลำพัง เพียงแต่ที่พำนักอาศัยไม่มีความชัดเจน

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มีเพียง 1 คนที่หางานทำในระหว่างที่เข้ามารักษาตัวในประเทศไทย และอีก 1 คนเข้ามาในประเทศไทยเพราะย้ายตามครอบครัวมา ส่วนอีก 1 คนเดินทางจากรัฐฉานมายังประเทศไทย เนื่องจากถูกบังคับย้ายถิ่นจนต้องหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยประมาณปลายทศวรรษที่ 1990 ทั้งนี้ ทหารพม่ายึดที่ทำกิน (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 ตุลาคม 2559) จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทุกคนตอบว่าพึงพอใจในรายได้ที่ได้รับ โดยมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 5,000-10,000 บาทต่อเดือน แรงงานจะเก็บไว้ใช้และส่งกลับไปให้ครอบครัวหรือเครือญาติในประเทศเมียนมาอีกส่วนหนึ่ง

จากจำนวนผู้ให้ข้อมูล 26 คนมีผู้ให้ข้อมูลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลา 1-5 ปี เป็นจำนวน 10 คน ระยะ 6-10 ปี จำนวน 6 คน ระยะ 11-15 ปี จำนวน 8 คน ระยะ 16-20 ปี และ 20 ปี ขึ้นไป อย่างละ 1 คน ก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีแรงงานจำนวน 19 คนที่ทำงานในภาคการเกษตร อีก 5 คนเป็นนักเรียน ส่วนอีก 2 คนไม่ได้ให้ข้อมูลในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดได้ทำการเคลื่อนย้ายไปมาไม่มีหลักแหล่งที่ชัดเจน

จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้ให้ข้อมูลจำนวน 23 คน ได้ทำการติดต่อกับครอบครัวและเครือญาติที่อยู่ในประเทศไทยเป็นประจำ มีเพียง 3 คนที่ติดต่อบ้างเป็นครั้งคราว ช่องทางในการติดต่อใช้ช่องทางโทรศัพท์เป็นหลัก รองลงมาคือการติดต่อผ่านทางการพบปะหรือการใช้อินเทอร์เน็ต (โปรแกรมสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก เป็นต้น) ส่วนการติดต่อกับเครือญาติและครอบครัวในเมียนมา มี 16 คนที่ติดต่อเป็นประจำ 8 คนที่ติดต่อบ้าง และ 2 คนตอบว่าไม่ได้ติดต่อเลย ช่องทางในการติดต่อหลักคือโทรศัพท์ รองลงมาคืออินเทอร์เน็ต

ปัจจัยที่จะนำไปสู่การโยกย้ายถิ่นฐานกลับแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน ปัจจัยดึงดูด ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการพัฒนาในประเทศเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน ไปจนการปฏิรูปทางด้านการเมืองต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การเจรจาสันติภาพต่างๆ ส่วนปัจจัยผลักดัน ได้แก่ ปัจจัยด้านลบในประเทศไทย เช่น กฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายที่สูง การเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงาน สภาพการทำงานที่สกปรก แสนยาก และเสี่ยง รายได้ที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายของประเทศไทย เป็นต้น

แรงงานผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ (16 คน) มีแนวโน้มตอบไปในทางเดียวกันว่ามีแผนการที่จะโยกย้ายกลับไปยังประเทศเมียนมา มีเพียง 2 คนเท่านั้นที่ตอบว่าต้องการอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร อย่างไรก็ดี เมื่อสอบถามลึกลงไปในรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการในการโยกย้ายถิ่นฐาน พบว่า มีแรงงานจำนวน 3 รายที่มีแผนที่จะย้ายกลับเมียนมาภายใน 1-2 ปี แรงงานอายุ 19 ปี รายหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “อีกไม่นานจะย้ายกลับเพราะต่อทะเบียนยาก และเคยได้ยินว่ามีคนเป็นลมเสียชีวิตระหว่างรอทำทะเบียนด้วย” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มิถุนายน 2561)

แรงงานจำนวน 6 คนให้สัมภาษณ์ว่ามีแผนการที่จะโยกย้ายกลับในอีก 3-5 ปีข้างหน้า ในจำนวนนี้ 4 คนวางแผนว่าจะกลับไปทำการเกษตร 1 คนจะกลับไปเปิดร้านค้า และอีก 1 คนจะกลับไปอยู่กับพ่อแม่ ส่วนแรงงานอีก 7 คนตอบว่าจะกลับไปหลังจากเกษียณจากการทำงานที่ประเทศไทยแล้ว เนื่องจากต้องการจะเก็บเงินให้ได้มากพอที่จะไปซื้อที่ดินหรือไปลงทุนที่ประเทศเมียนมา รวมทั้งต้องการรอให้ลูกเรียนจบเสียก่อน

อย่างไรก็ดี แรงงานอีก 8 คนตอบว่ายังไม่มีแผนการใดๆ เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานกลับ ในกลุ่มนี้มีแรงงาน 4 คนที่อาศัยและทำงานในประเทศไทยมากว่า 10 ปี อีก 4 คนอาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นระยะเวลา 2-5 ปี แรงงานกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะทำงานในประเทศไทยต่อไปโดยยังไม่มีการวางแผนที่จะกลับเมียนมา มีเพียง 1 คนเท่านั้นที่ให้สัมภาษณ์ว่า “ที่มาอยู่ประเทศไทยนั้นเพราะมาหาเงิน และความวุ่นวายในประเทศไทยทำให้อยากกลับบ้าน หากหาเงินได้มากพอก็จะรีบกลับ” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มิถุนายน 2561)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาพบว่า มีเพียง 3 รายเท่านั้นที่มีแผนที่จะย้ายกลับในอนาคตอันใกล้ 1-2 ปีข้างหน้า อีก 21 คนนั้นมีแผนการระยะกลางถึงระยะยาว (มากกว่า 2 ปีขึ้นไป) และมีแรงงาน 2 คนที่ต้องการจะอยู่เมืองไทยอย่างถาวร

จากสมมติฐานที่ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมา การเปิดประเทศรับการลงทุน การเติบโตของตลาดแรงงานและการปฏิรูปการเมืองของเมียนมาเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานเมียนมาในประเทศไทยโยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศเมียนมานั้นผลการศึกษาพบว่าไม่เป็นไปตามสมมติฐาน แรงงานเมียนมาส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเศรษฐกิจของเมียนมาอาจจะดีขึ้นกว่าแต่ก่อนแต่ไม่มากพอที่จะดึงดูดให้แรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาโยกย้ายกลับถิ่นฐานในระยะเวลาอันใกล้นี้

แรงงานคนหนึ่งกล่าวว่าเศรษฐกิจของเมียนมาดีขึ้น เมื่อเทียบกับตอนก่อนที่จะตนจะย้ายมาทำงานในประเทศไทยเมื่อหลายปีก่อนแต่ตนเองก็ไม่มั่นใจว่าจะสามารถหางานที่ได้เงินเดือนดีเท่ากับที่ได้รับในประเทศไทยหรือไม่ ตนเชื่อว่า “เศรษฐกิจของเมียนมา

ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น เศรษฐกิจไทยดีกว่ามาก” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กันยายน 2559) ในขณะที่แรงงานคนหนึ่งเห็นว่าเมียนมามีสาธารณูปโภคมากขึ้น แต่มีแรงงานอีกจำนวนไม่น้อยที่มองว่าเศรษฐกิจยังไม่ดี หรือดีแต่เฉพาะพื้นที่ในเมือง ขณะที่ชนบทยังยากจนอยู่มาก แรงงานคนหนึ่งกล่าวว่า “การลงทุนได้กำไรน้อย ไม่คุ้มค่า ค้าขายไม่คล่อง ค่าแรงในไทย 1 วันเท่ากับพม่า 4 วัน” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 มิถุนายน 2561) ข้อมูลดังกล่าวตรงกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนว่ายังมีแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาเข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่อย่างไม่ขาดสายเนื่องจากค่าแรงในฝั่งไทยยังคงสูงกว่าในประเทศเมียนมามาก (เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 กันยายน 2561) เมื่อสอบถามว่าเศรษฐกิจและ/หรือระบบสาธารณูปโภคดีขึ้นอย่างไร แรงงานทุกคนเห็นตรงกันว่ายังไม่สามารถเทียบได้กับประเทศไทย ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เชื่อว่าปัญหาการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการเล่นพรรคเล่นพวกเป็นปัญหาใหญ่ของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการเมืองของเมียนมา

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลประมาณครึ่งหนึ่งยังมองว่าการเมืองของประเทศเมียนมายังคงมีปัญหารัฐบาลยังคงทำงานได้อย่างยากลำบาก ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า “รัฐบาลทำอะไรไม่ได้ดั่งใจ มีพวกต่อต้านรัฐบาลก่อกวนเรื่อยๆ” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มิถุนายน 2561) ทั้งนี้ แรงงานอีกคนหนึ่งยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “การเมืองไม่พัฒนา ไม่ให้ความช่วยเหลือชาวบ้าน ไม่มีไฟฟ้าและประปา แต่ชาวบ้านเรียกร้องเยอะ” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 มิถุนายน 2561)

เมื่อถามว่าการที่นางอองซานซูจีมาเยือนประเทศไทยถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมาและเป็นสัญญาณที่ดีสำหรับการย้ายกลับประเทศแล้วหรือไม่ ในการสัมภาษณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2559 นั้น ผู้ให้ข้อมูลมองว่าการที่นางอองซานซูจีเจรจากับรัฐบาลไทยในเรื่องสิทธิของแรงงานชาวเมียนมาเป็นเรื่องดี แต่ผู้ให้ข้อมูลไม่เชื่อว่านางอองซานซูจีจะประสบความสำเร็จในการเรียกร้องและมองว่านางอองซานซูจีไม่ได้มีความต้องการที่จะดึงเอาแรงงานกลับไปทำงานในประเทศ นอกจากนี้ แรงงานเมียนมาเชื้อสายชนกลุ่มน้อยยังได้แสดงทัศนคติที่ด้านลบต่อนางอองซานซูจี “เค้าไม่น่าเชื่อถือ เค้าไม่ใช่ชาวพุทธที่ดี เค้าเป็นนักการเมือง เราไม่ควรไว้ใจเค้า” แรงงานคนหนึ่งกล่าว (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 กันยายน 2559)

ผู้ให้สัมภาษณ์ประมาณครึ่งหนึ่งมองว่า อองซานซูจีไม่ใช่สัญลักษณ์ของการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมา แรงงานคนหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “ที่บ้านไม่ชอบอองซานซูจี ไม่ช่วยเหลือไทใหญ่ พัฒนาแค่ในเมือง” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 4 มิถุนายน 2561) ดังนั้น การขึ้นมามีอำนาจของนางอองซานซูจีและพรรคจึงยังไม่ใช่

สัญญาณที่ดีในการย้ายกลับเมียนมา ในขณะที่หลายๆ คนที่มองว่าการมาของนางอองซานซูจีเป็นสัญญาณที่ดีแต่สภาพทางเศรษฐกิจของเมียนมาก็ยังไม่เอื้ออำนวย เพราะฉะนั้นจึงเลือกที่จะอยู่ทำงานที่ประเทศไทยไปก่อน แรงงานคนหนึ่งกล่าวว่า “อยากกลับตื่นเต้นคิดว่าอะไรจะดีขึ้น สุดท้ายเหลว ทุกอย่างกลับไปเป็นเหมือนเดิม” (แรงงานข้ามชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 มิถุนายน 2561) ดังนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 26 คน จึงสรุปได้ว่าการพัฒนาของเมียนมาและ/หรือการมาเยือนของนางอองซานซูจีจึงไม่ส่งผลให้แรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาในประเทศไทยตัดสินใจโยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศเมียนมา

จากการลงพื้นที่บริเวณจุดผ่านแดนถาวรแม่สอด-เมียวดีในเดือนกันยายน พ.ศ. 2559 หลังจากที่นางอองซานซูจีได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยประมาณ 3 เดือน พบว่าไม่มีแรงงานต่างด้าวจากเมียนมาอพยพกลับภูมิลำเนาในประเทศเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญในทางตรงกันข้าม มีแรงงานต่างด้าวจากเมียนมายังคงเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและไม่มีทีท่าว่าจะลดลง โดยการเข้ามามีทั้งการเข้ามาโดยช่องทางตามกฎหมายและพรมแดนตามธรรมชาติ เนื่องจากแม่สอดและเมียวดีห่างกันเพียงแค่มีแม่น้ำเมยกั้น ประชาชนสามารถข้ามไปมาได้อย่างสะดวก โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยสะพานหรือเส้นทางการเดินรถแต่อย่างใด

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากทำให้บังคับใช้ข้อยกเว้นตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาใช้เอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางเข้ามาทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับ หรือทำงานตามฤดูกาลได้ชั่วคราวในพื้นที่ 3 อำเภอชายแดน ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด และอำเภอพบพระ ทำให้มีแรงงานจากเมียนมาอาศัยกฎหมายข้อนี้เดินทางผ่านเข้ามาทางด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สอดเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่ตามมาคือพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยซึ่งมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองสามารถทำงานภายในท้องที่ที่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องหรือท้องที่ดังกล่าวเท่านั้น แต่กลับมีแรงงานจำนวนมากที่หลบหนีออกไปทำงานนอกพื้นที่ที่กำหนด เช่นตัวเมืองตาก เชียงใหม่ หรือกรุงเทพฯ เป็นต้น จากการสังเกตพบว่า แนวโน้มการเคลื่อนย้ายของแรงงานส่วนใหญ่ยังคงเป็นการย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากกว่าการย้ายออก

สำหรับปัจจัยผลักดันที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอันเป็นอุปสรรคต่อแรงงานทักษะฝีมือน้อย ได้แก่ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของประเทศไทยที่มีความยุ่งยากและค่าใช้จ่าย

ที่สูง ในห้วงเวลา 2 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 มิ.ย. 2560 เป็นต้นไป กฎหมายฉบับนี้มีการเพิ่มอัตราโทษสำหรับนายจ้างสูงสุดถึง 400,000 ถึง 800,000 บาทต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติหนึ่งคน รวมถึงค่าธรรมเนียมสำหรับลูกจ้าง เช่น ใบอนุญาตทำงานฉบับละ 20,000 บาท การต่อใบอนุญาตทำงานครั้งละ 20,000 บาท เป็นต้น ผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อย กล่าวว่า ตนเองไม่ได้รับผลกระทบ เพราะผู้ว่าจ้างได้พาไปขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่เข้ามาอยู่กับนายจ้างเป็นระยะเวลานานในประเทศไทย ส่วนอีกกรณีที่ตอบว่าไม่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมาย คือกลุ่มที่อาจจะไม่ได้ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องแต่ยังคงต้องการทำงานอยู่ในประเทศไทย จึงเสี่ยงยอมอยู่อย่างผิดกฎหมายเนื่องจากมองว่ารายได้ในประเทศไทยสูงกว่าในเมียนมา และมีความคุ้มค่าที่จะเสี่ยง มีผู้ให้ข้อมูล 8 คนที่กล่าวว่าอยากกลับเพราะ “ขั้นตอนยุ่งยากและค่าใช้จ่ายสูง เสียเงินและเสียเวลามาก” (กลุ่มแรงงานเมียนมา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 มิถุนายน 2561) โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าที่ยังไม่โยกย้ายถิ่นฐานกลับนั้นเพราะยังต้องการที่จะทำงานเก็บเงินต่อไปก่อน

กล่าวโดยสรุป จากการสัมภาษณ์พบว่า แรงงานผู้ให้ข้อมูลชาวเมียนมาจำนวน 26 คน มีจำนวน 2 คนที่ต้องการอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร มีเพียง 3 คนที่ต้องการโยกย้ายกลับถิ่นฐาน โดยให้เหตุผลว่าการต่อทะเบียนยุ่งยาก แรงงานส่วนใหญ่มีแผนการที่จะทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะมากกว่า 3 ปีขึ้นไป โดยมีเหตุผลสำคัญคือมุ่งจะเก็บเงินให้ได้มากที่สุดก่อนที่จะกลับไปประกอบอาชีพในเมียนมา เช่น ทำการเกษตร ค้าขาย เป็นต้น เหตุผลอีกประการหนึ่งคือต้องการให้ลูกจบการศึกษาจากโรงเรียนในประเทศไทยเสียก่อน กลุ่มนี้มองว่าโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทยดีกว่าในเมียนมาจึงอยากให้ลูกเรียนที่นี่มากกว่า

แรงงานเมียนมามองว่าการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเพิ่งเริ่มต้น ยังไม่มีเสถียรภาพและโอกาสทางรายได้ยังคงน้อยกว่าในประเทศไทย ทำให้ส่วนใหญ่ยังคงปักหลักที่จะทำงานในประเทศไทยแม้ว่าไทยจะมีการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงก็ตาม

5. วิเคราะห์ผล

ผลการศึกษาความต้องการในการโยกย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานเมียนมา แสดงให้เห็นว่าการข้ามชาติของแรงงานเมียนมามาทำงานในประเทศไทยไม่ได้เป็นลักษณะของการเดินทางในทิศทางเดียว คือการอพยพออกจะประเทศต้นทางเพื่อไปทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับ จากการศึกษาพบว่าแรงงานส่วนใหญ่ต้องการอพยพย้ายถิ่นกลับไปยังประเทศต้นทาง อย่างน้อยที่สุดคือแรงงานเหล่านี้มี “ความต้องการ” ที่จะย้ายกลับไปยัง “บ้าน” ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคตข้างหน้า

อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นฐานกลับของแรงงานเมียนมานี้ไม่สามารถอธิบายโดยการใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (New Economic of Labor Migration: NELM) ในการวิเคราะห์เพียงอย่างเดียว เนื่องจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาไม่ได้มีเรื่องความจำเป็นทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศเมียนมา การเมืองระหว่างประเทศ สังคม และวัฒนธรรมต่างมีผลต่อการตัดสินใจเรื่องความต้องการย้ายถิ่นฐานกลับ

แนวคิดว่าด้วยการข้ามพรมแดนรัฐชาติ (Transnationalism) และทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory) ได้อธิบายเอาไว้ว่าการข้ามชาติของแรงงานต่างด้าวว่ามีลักษณะเป็นวงจร และการย้ายถิ่นฐานกลับ (Return Migration) เป็นส่วนหนึ่งของวงจร โดยแรงงานต่างด้าวจะพยายามรักษาสายสัมพันธ์ระหว่างตนกับประเทศต้นทางไว้ในขณะเดียวกันก็พยายามพัฒนาทักษะ สะสมทุนทรัพย์ และเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ เพื่อรอที่จะย้ายถิ่นฐานกลับในวันใดวันหนึ่งเมื่อสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเมียนมามีเสถียรภาพ

ผลจากการศึกษาสามารถตอบวัตถุประสงค์ในการทำงานวิจัยฉบับนี้ได้แรงงานต่างด้าวทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย มีความต้องการที่จะอพยพกลับไปยังประเทศต้นทาง แต่เป็นที่แน่นอนว่าเงื่อนไขในการอพยพกลับนั้นคือความต้องการที่จะกลับไปอย่างผู้ชนะ กล่าวคือ มีรายได้สูง มีการสะสมทุนทรัพย์และทุนทางความรู้ การพัฒนาทักษะฝีมือของตนเองให้มากพอที่จะกลับไปเปลี่ยนแปลงสถานการณ์หรือนำครอบครัวในเมียนมาให้พ้นจากความยากจน เช่น สามารถกลับไปซื้อที่ดินเพื่อสร้างบ้านหรือเริ่มต้นธุรกิจได้ ดังนั้น แรงงานทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาคงจะยังไม่โยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศในเวลาอันใกล้นี้ (ภายใน 1-2 ปี) หากแต่จะทำงานสะสมทุนไปเรื่อยๆ จนกว่าจะเกษียณหรือมีทุนเพียงพอที่จะกลับไปเริ่มต้นใหม่ที่ประเทศต้นทาง

นอกจากการเตรียมความพร้อมของแรงงานและการสั่งสมทรัพยากร การตัดสินใจที่จะย้ายถิ่นฐานกลับนั้น นักวิชาการด้านแรงงานข้ามชาติ Cerase (1974) มองว่าสถานการณ์หรือบริบทในประเทศต้นทางนั้นไม่ว่าจะเป็นบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคมมีความสำคัญที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า แรงงานเมียนมาได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในประเทศเมียนมาผ่านทางเครือข่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่มแรงงานที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย หรือเครือข่ายข้ามชาติ โดยอาศัยเครื่องมือหลักคือโทรศัพท์และสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก เป็นต้น เทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่เหล่านี้ทำให้แรงงานชาวเมียนมามีการติดต่อกับญาติ พี่น้องในประเทศเมียนมาอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีการส่งเงินกลับไปยังครอบครัว หรือกลับไปเยี่ยมครอบครัวในประเทศเมียนมาชั่วคราว เครือข่ายที่แรงงานสร้างขึ้นทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทำให้แรงงานต่างด้าวทราบถึงสถานการณ์ที่กำลังเป็นไปภายในประเทศเมียนมาซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจที่จะอยู่ต่อหรืออพยพกลับถิ่นฐาน

ผลการศึกษาวิจัยบ่งบอกว่าปัจจัยในประเทศเมียนมา อันได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของเมียนมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานตัดสินในที่จะอยู่ทำงานในประเทศไทยมากกว่าการอพยพกลับ เนื่องจากแรงงงานส่วนใหญ่เชื่อว่าสถานการณ์ในประเทศเมียนมายังคงไม่ดีขึ้น ระดับทางการพัฒนาเศรษฐกิจ โอกาสทางด้านรายได้และความมั่นคงทางการงานในประเทศเมียนมานั้นยังคงเทียบกับรายได้ที่ได้รับในปัจจุบันไม่ได้แม้ว่าแรงงานเหล่านี้จะได้รับค่าแรงต่ำกว่าและต้องทำงานที่ยากลำบากกว่าแรงงานไทยก็ตาม แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยเองจะนิ่งนอนใจไม่ได้ เนื่องจากการเข้าไปลงทุนของบริษัทต่างชาติและการขยายโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจของเมียนมาเติบโตอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เปิดประเทศ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจเมียนมาจะเติบโตประมาณร้อยละ 6.8 ในปี พ.ศ. 2561 ในขณะที่ประเทศไทยเติบโตเพียงร้อยละ 4 (Asian Development Bank [ADB], 2019) จึงมีความเป็นได้สูงที่จะมีแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยน้อยลงและอาจมีแรงงานจำนวนหนึ่งย้ายถิ่นฐานกลับในระยะเวลา 3-5 ปีข้างหน้า

ประเด็นเรื่องการพัฒนาทางการเมือง เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง การละเมิดสิทธิมนุษยชน การดำรงอยู่ของความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อย สถาบันทางการเมืองที่ไม่พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ผู้ให้ข้อมูลตัดสินใจที่จะยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลในการศึกษานี้ทั้งหมด

เป็นชนกลุ่มน้อย ได้แก่ กะเหรี่ยงและไทใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยังมีปัญหาความขัดแย้งกับทางการของเมียนมาอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการย้ายถิ่นฐานกลับ

นอกจากรายได้ที่สูงกว่าในประเทศเมียนมาแล้ว สวัสดิการที่ได้รับในประเทศไทย เช่น การศึกษาของบุตร การรักษาพยาบาล เป็นเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้แรงงานเมียนมาอยู่ในประเทศไทย แรงงานรายหนึ่งที่นายจ้างไม่ต่ออายุใบอนุญาต เนื่องจากค่าใช้จ่ายสูง กล่าวว่าตนเองต้องขวนขวายหางานอื่นให้ได้ เนื่องจากมีบุตรที่เรียนอยู่ชั้นมัธยมต้นในประเทศไทย ขณะที่แรงงานอีกคนหนึ่งต้องข้ามมารับการรักษาพยาบาลจึงต้องหางานทำที่ประเทศไทยในที่สุด

ทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นตัวแสดงทางสังคมและเครือข่ายจะทำประเมินสถานการณ์ ประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศต้นทาง ในขณะเดียวกันแรงงานเหล่านี้จะทำการระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อเตรียมการย้ายถิ่นกลับ ในเรื่องการระดมทรัพยากร พบว่า แรงงานเมียนมาไม่ต้องการย้ายถิ่นฐานกลับในห้วงเวลาอันใกล้นี้ เนื่องจากยังไม่บรรลุเป้าหมายในการสร้างและสะสมทรัพยากรทั้งในลักษณะการสะสมเงินทุน และการสะสมความรู้ความชำนาญในงานด้านต่างๆ เป็นทุนทางทักษะที่ทำให้พวกเขาสามารถยกระดับตนเองเพื่อที่จะสามารถกลับไปประกอบอาชีพและเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาบ้านเกิด

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า แรงงานต่างด้าวเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายข้ามชาติที่มีลักษณะซับซ้อน และมีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกลุ่มบุคคลในเครือข่าย การที่แรงงานเมียนมายังไม่มีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานกลับในเวลาอันใกล้นี้มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

(1) สถานการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของเมียนมายังไม่มีความมั่นคงเพียงพอ จากข้อมูลที่ได้รับผ่านทางเครือข่ายต่างๆ ทำให้แรงงานเมียนมาเชื่อว่าประเทศของตนยังไม่สามารถพัฒนาระบบการเมืองให้ดีขึ้น เปิดกว้างมากขึ้น ในขณะเดียวกันเชื่อว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเมียนมาไม่สามารถเทียบเท่ากับประเทศไทยได้ ยังคงมองว่ารายได้และโอกาสในการจ้างงานในประเทศไทยยังคงดีกว่า แรงงานจำนวนหนึ่งยังไม่ต้องการย้ายกลับถิ่นฐานเดิมเพราะยังต้องการพึ่งพิงสวัสดิการที่ได้รับในประเทศไทย เช่นการศึกษาของบุตรหลาน หรือการรักษาพยาบาล เป็นต้น

(2) แรงงานชาวเมียนมายังคงต้องการที่จะสะสมทุนทรัพย์และทุนทางความรู้ การฝึกฝนอาชีพประกอบอาชีพที่บ้านเกิดเมื่ออพยพย้ายกลับไปยังเมียนมา

6. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างชาติเพื่อทำงานในส่วนที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ทำ ได้แก่ งานที่เสี่ยง แสนยาก และสกปรก งานเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจของไทย รัฐบาลไทยจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานข้ามชาติที่ช่วยค้ำจุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐไทยจำเป็นต้องวางแผนแรงงานอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้เศรษฐกิจของประเทศต้องได้รับความกระทบกระเทือน หากแรงงานข้ามชาติทักษะฝีมือน้อยชาวเมียนมาตัดสินใจที่จะอพยพกลับไปยังประเทศต้นทาง

นอกจากนี้ รายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้ค้นพบว่ามีแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาและแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยผู้ไม่มีสัญชาติจำนวนมากที่ยังไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้เนื่องจากการสู้รบและการประหัตประหาร และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศเมียนมา แรงงานในกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนาน หรืออาจจะต้องอยู่ในประเทศไทยตลอดไป เพื่อจัดการกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น งานวิจัยฉบับนี้มีข้อเสนอด้านนโยบายดังนี้

(1) การที่แรงงานข้ามชาติยังไม่เดินทางกลับประเทศต้นทางที่เมียนมาในช่วงเวลาอันใกล้นี้เนื่องจากเศรษฐกิจไทยยังคงเหนือกว่าเศรษฐกิจของเมียนมา ทำให้แรงงานมีโอกาสในการได้งานทำและมีรายได้ที่สูงกว่าการกลับไปทำงานที่ประเทศต้นทาง เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ต้องการสะสมทุนและพัฒนาทักษะของตนเองก่อนที่จะกลับไปอยู่เมียนมาอย่างถาวร ดังนั้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาให้ทำงานในประเทศไทยต่อไปรัฐไทยจึงควรมีการจัดการบังคับการจ่ายค่าแรงและสวัสดิการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ รัฐไทยควรมีการจัดการในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง รวมถึงการแสวงหามาตรการในการปกป้องแรงงานควบคุมให้นายจ้างปฏิบัติต่อแรงงานอย่างถูกต้อง รวมถึงมีการประสานงานกับทางการเมียนมาเพื่อร่วมมือในการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแรงงาน เพื่อเลี่ยงการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้าและอาชญากรรมการค้ามนุษย์

(2) นอกจากนี้ ยังพบว่าปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวยังคงตัดสินใจที่จะทำงานอยู่ในประเทศไทยและยังไม่ย้ายกลับประเทศต้นทางคือการได้รับสวัสดิการจากรัฐไทย เช่น การศึกษาของบุตรหลาน การให้บริการด้านสุขภาพ เป็นต้น ดังนั้น การให้บริการขั้นพื้นฐานกับแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสม รวมถึงการให้การศึกษาและการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าวและครอบครัวจึงเป็นวิธีที่ดีในการ

รักษาจำนวนแรงงานเหล่านี้เอาไว้ นอกจากนี้ การให้การศึกษายังทำให้แรงงานทักษะฝีมือน้อยเหล่านี้สามารถที่จะพัฒนาและยกระดับขึ้นเป็นแรงงานที่มีฝีมือได้

(3) นอกจากเรื่องการสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานเพื่อให้ยังคงทำงานในประเทศไทยต่อไปแล้ว รัฐไทยควรหาวิธีการใช้ประโยชน์จากแรงงานแฝงที่มีอยู่ กล่าวคือ นอกจากแรงงานข้ามชาติที่อพยพข้ามพรมแดนเข้ามาหางานทำในประเทศไทยแล้ว ระบบเศรษฐกิจของไทยมีแรงงานแฝงจำนวนหนึ่ง ได้แก่ แรงงานรุ่นที่สองที่เกิดและเติบโตในประเทศไทย และแรงงานชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย แรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับเมียนมาทำให้ไม่สามารถและ/หรือไม่ต้องการที่จะเดินทางกลับไปยังเมียนมา โดยเฉพาะบุตรของแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงขัดแย้งกับรัฐบาลเมียนมา แรงงานเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน (หรืออาจจะตลอดไป) รัฐไทยจึงควรหามาตรการในการพัฒนาแรงงานเหล่านี้ที่เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ เช่นได้รับการศึกษา การฝึกฝนทักษะอาชีพต่างๆ เป็นต้น หากไม่มีการจัดการในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพแล้ว แรงงานแฝงเหล่านี้มีโอกาสที่จะจะกลายเป็นภาระให้กับรัฐไทย

(4) เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่เกิดในประเทศไทย หรือที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศเมียนมาจึงเป็นไปได้ว่าคนเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร ทางการไทยควรพิจารณาให้มีแผนการในการจัดระเบียบคนกลุ่มนี้ เช่น การให้สถานะทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องและยังจะช่วยให้รัฐไทยสามารถติดตาม ดูแล กำกับ และให้ความคุ้มครองคนกลุ่มนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลควรเปลี่ยนมุมมองจากการมองว่าแรงงานเหล่านี้สร้างภาระและปัญหา แต่ควรมองว่าแรงงานกลุ่มนี้จะสามารถเข้ามาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในอนาคตโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาว่าประเทศไทยกำลังเข้าสู่สภาวะสังคมสูงวัยจึงควรพัฒนาให้มีทักษะที่เหมาะสมกับความต้องการของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย

นอกจากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยยังพบด้วยว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องแรงงานต่างด้าวประการหนึ่งมีที่มาจากการบริหารจัดการของประเทศไทยเอง กล่าวคือ รัฐบาลไทยมีการออกนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการออกกฎระเบียบต่างๆ โดยไม่มีการวางแผนระยะยาวและ/หรือไม่มีการเตรียมการที่เพียงพอ การวางแผนแรงงานระยะยาวจะช่วยให้หน่วยงานต่างๆ รวมถึงผู้ประกอบการสามารถวางแผนด้านแรงงานและเตรียมพร้อมเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การออกกฎ ระเบียบต่างๆ โดยไม่มีการวางแผนเอาไว้ล่วงหน้า หรือการไม่ให้

ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าผลดี ในการออกนโยบายดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานข้ามชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อให้ได้มุมมองที่รอบด้าน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เกษม นครเขตต์. (ม.ป.ป.). *แนวคิดและทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory). คณะทำงานพัฒนาวิชาการโครงสร้างพันธมิตรสร้างสุขภาพ (พสส.).* สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2559, จาก http://www.thaindc.org/images/column_1325143518/Social%20Network%20Theory%20Dr_Kasem.pdf

ข่าวสด. (2560). *แรงงานชาวเมียนมาเดินทางกลับประเทศ ด่านแม่สอดจัดกำลังดูแลความเรียบร้อย.* สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_428317

ชาย โพธิสิตา. (2562). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ.* นครปฐม: สถาบันประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

เนชั่น ทีวี. (2561). *ที่เชียงใหม่แรงงานต่างด้าวหลายพันเข้าคิวขึ้นทะเบียน*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก http://chiangmai.boi.go.th/public/upload/center_1/Seminar/2018/MOU-29Aug2018/PPT1.pdf

แม่สายเออีซีออนไลน์. (2559). *NGO จ่อยื่น 5 ข้อ ซูจีเยือนไทย 23-25 มิ.ย.นี้.* แม่สายเออีซีออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2559, จาก http://www.maesaiaeconline.com/maesaiaec/index.php/2016/06/22/5-30/

สุชาติ วัฒนาฟุ้งเจริญ. (2561). *พระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.* สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2561, จาก http://chiangmai.boi.go.th/public/upload/center_1/Seminar/2018/MOU-29Aug2018/PPT1.pdf

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2551). *สถานการณ์แรงงานต่างด้าว*. สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2559, จาก http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sm/51/sm08.pdf

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2556). *สถานการณ์แรงงานต่างด้าว.* สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2559, จาก http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sm/56/sm0156.pdf

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2561). *สถานการณ์แรงงานต่างด้าว.* สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/b0c58c35c751036a367eb273732aeae2.pdf

ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2560). *เมียนมาปรับปรุงกฎหมายการลงทุนฉบับใหม่ชวนต่างชาติเข้าไปลงทุน (ตอนที่ 1*). สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561, จาก http://globthailand.com/myanmar_0017/

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานและศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น. (2556). *โครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานพม่าและผลกระทบต่อไทย.* กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน.

อานันท์ กาญจนพันธุ์, และชัยพงษ์ สำเนียง. (2557). *แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.

ภาษาอังกฤษ

Asian Development Bank. (2019). *Myanmar: Economy*. Retrieved March 20, 2019, from https://www.adb.org/countries/myanmar/economy

Brees, I. (2008). Refugee Business: Strategies of Work on the Thai–Burma Border. *Journal of Refugee Studies, 21*(3), 380-397.

Caouette, T. M., & Pack, M. E. (2002). *Pushing Past the Definitions: Migration from Burma to Thailand*. Bangkok: Refugee International and Open Society Institute.

Cassarino, J. P. (2004). Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies, 6*(2), 253-279.

Cerase, F. P. (1974). “Expectations and Reality a Case Study of Return Migration from the United States to Southern Italy”. *International Migration Review, 8*(2), 245-262.

Chantavanich, S., & Vungsiriphisal, P. (2012). “Myanmar Migrants to Thailand: Economic Analysis and Implication to Myanmar Development.” in Economic Reforms in Myanmar: Pathways and Prospects, edited by Hank Lim and Yasuhiro Yamada, BRC Research Report No.10, Bangkok Research Center, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand.

Dustmann, C., & Weiss, Y. (2007). Return Migration: Theory and Empirical Evidence from the UK. *British Journal of Industrial Relations, 45*(2), 236-256.

Eberle, M. L., & Holliday, I. (2011). Precarity and Political Immobilisation: Migrants from Burma in Chiang Mai, Thailand. *Journal of Contemporary Asia, 41*(3), 371-392.

Falco, M. (2003). *Burma: Time for Change*. New York: Council on Foreign Relations.

Gerin, R. (2016). *Aung San Suu Kyi Visits Myanmar Migrant Workers in Thailand.* Radio Free Asia. Retrieved May 10, 2017 http://www.rfa.org/english/news/myanmar/aung-san-suu-kyi-visits-myanmar-migrant-workers-in-thailand-06232016155659.html

Grundy-Warr, C., & Wong, S. Y. E. (2002). Geographies of Displacement: The Karenni and The Shan Across The Myanmar-Thailand Border. *Singapore Journal of Tropical Geography, 23*(1), 93-122.

Hass, H., Fokkema, T., & Fihri, M. F. (2015). Return Migration as Failure or Success? The Determinants of Return Migration Intensions Among Moroccan Migrants in Europe. *International Migration and Integration, 16*, 415-429.

Huguet, J. W., & Punpuing, S. (2005). *International Migration in Thailand.* Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office Bangkok, Thailand.

International Organization for Migration. (2013). *Assessing Potential Changes in the Migration Patterns of Myanmar Migrants and their Impacts on Thailand*. Bangkok: International Organization for Migration.

Isarabhakdi, P. (2004). Meeting at the Crossroads: Myanmar Migrants and Their Use of Thai Health Care Services. *Asian and Pacific Migration Journal, 13(*1), 107-126.

Jirattikorn, A. (2015). *Managing Migration in Myanmar and Thailand: Economic Reforms, Policies, Practices and Challenges*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Macan-Markar, M. (2003). *Burmese Find No Reprieve from Low Pay, Harsh Work. IPS-Inter Press Survey, Oct 1, 2003.* Retrieved June 30, 2016, from http://www.ibiblio.org/obl/docs/BNI2003-10-06.htm

Paitoonpong, S., & Chalamwong, Y. (2012). *Managing International Labor Migration in ASEAN: A Case of Thailand.* Bangkok: Thailand Development Research Institute.

Pearson, E., Punpuing, S., Jampaklay, A., Kittisuksathit, S., & Prohmmo, A. (2006). *The Mekong Challenge: Underpaid, Overworked and Overlooked: The Realities of Young Migrant Workers in Thailand.* Bangkok: International Programme on the Elimination of Child Labor, International Labor Organization.

Pitayanon, S. (2001). *Migration of Labour into Thailand, Chulalongkorn Journal of Economics, 13*(2), 142-188.

Thet, M. M., & Pholphirul, P. (2016). The Perception of Myanmar Development on its Return Migrants: Implications for Burmese Migrants in Thailand. *Journal of International Migration and Integration, 17*(4), 995-1014.

Turnell, S., Vicary, A., & Bradford, W. (2008). "Migrant-worker Remittances and Burma: An Economic Analysis of Survey Results." In Skidmore, M., & Wilson, T. (Eds.). *Dictatorship, disorder and decline in Myanmar* (pp. 63-86). Canberra, Australia: ANU E Press.

World Bank. (2017). *World Development Indicators database (Myanmar).* Retrieved January 13, 2018, from http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx? Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MMR

Xu, B., & Albert, E. (2016). *Understanding Myanmar.* Council on Foreign Relations. Retrieved January 13, 2018, from https://www.cfr.org/backgrounder/understanding-myanmar

Yang, B. Y. F. (2006). Life and Death Away from the Golden land: The Plight of Burmese Migrant Workers in Thailand. *APLPJ, 8*, 485.