

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการคาดการณ์สถิติการท่องเที่ยวในระยะยาวขององค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization : WTO) พบว่าในปี พ.ศ.2549 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่จะเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็น 16.22 ล้านคน โดยจะมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศกระจายตัวเดินทางท่องเที่ยวในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศประมาณ 93 ล้านครั้ง และสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศกว่าหนึ่งล้านล้านบาท และได้ประมาณไว้อีกว่า ในปี พ.ศ. 2553 จะมีนักท่องเที่ยวต่างประเทศเดินทางเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมากถึง 17.5 ล้านคน และเพิ่มเป็น 36.9 ล้านคนในปี พ.ศ.2563 (จำเริญพรหม แก้วสุริยะ, 2543) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวในระดับโลกแล้ว พบว่า ประเทศไทยจะมีอัตราการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวระหว่างปี 2543-2553 ถึง 7.8% ซึ่งสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวโลกซึ่งเท่ากับ 4.2% (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2545)

การท่องเที่ยวนับได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมบริการที่มีขนาดใหญ่และมีการเจริญเติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องส่งผลทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นแหล่งของการจ้างงานขนาดใหญ่โดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือที่มีอายุอยู่ระหว่าง 16-24 ปี ในเขตชนบทและพื้นที่ห่างไกล และมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับรายได้และก่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ กลุ่มประเทศใหม่ๆที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงได้ใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศทำให้เกิดการจ้างงานและรายได้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และยังส่งผลต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความต้องการสินค้าและอาหารมากขึ้น (กองวิชาการท่องเที่ยว, 2550)

ปัจจุบันปัญหาแรงงานไทยระดับล่างเริ่มขาดแคลนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเกิดจากจำนวนประชากรไทยมีแนวโน้มชะลอตัวลดลงอย่างต่อเนื่องซึ่งเมื่อจำแนกตามอายุ พบว่าจำนวนประชากรในวัยเด็กและวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ประชากรในวัยสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 1.1) สอดคล้องกับการสำรวจของ World Economic and Social Survey 2007 ที่ระบุว่าประชากรโลกกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว และคาดว่าในปี 2593 จะมีจำนวนผู้สูงอายุสูงถึง 2,000 ล้านคน โดยผู้สูงอายุกว่าร้อยละ 80 อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้การที่รัฐบาลขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 12 ปี เมื่อปี 2542 ส่งผลให้แรงงานที่ออกสู่ตลาดมีการศึกษาสูงขึ้น ในขณะที่แรงงานที่มีการศึกษาน้อยหรือแรงงานด้อยฝีมือเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง (ตารางที่ 1.2) ประกอบกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานในกรุงเทพมหานครและต่างประเทศมากขึ้น

ตารางที่ 1.1 แนวโน้มจำนวนประชากรไทย

(หน่วย : ล้านคน)

อายุ	2543	2553	2563	2573
0 – 14	15,344	14,245	13,455	13,686
15 – 59	41,026	44,955	45,478	44,328
60+	5,867	7,842	11,888	15,819
รวม	62,237	67,042	70,821	73,833
อัตราการเจริญเติบโตต่อปี				
0 – 14		-0.74	-0.57	0.17
15 – 59		0.92	0.12	-0.26
60+		2.94	4.25	2.90
รวม		0.75	0.55	0.42
Dependency Ratio	0.52	0.49	0.56	0.67

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 1.2 อัตราการจ้างงานของแรงงานไทยจำแนกตามการศึกษา

(หน่วย : ร้อยละ)

ปี	ต่ำกว่า ประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา ตอนต้น	มัธยมศึกษา ตอนปลาย	อุดมศึกษา
2546	16.2	25.5	19.6	16.2	22.3
2547	16.5	23.4	19.7	17.3	23.1
2548	15.6	22.9	21.9	16.1	23.4
2549	14.4	22.1	21.6	17.9	24.5
2550	12.8	19.8	22.1	17.8	27.3

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การที่แรงงานไทยระดับล่างเริ่มขาดแคลนมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและกำลังขยายตัวเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของการขาดแคลนแรงงานของธุรกิจที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมประมง ยางพารา ปาล์มน้ำมัน หรือธุรกิจที่ต้องใช้แรงงานในภาคการบริการ เช่น ธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้การลดลงของอุปทานแรงงานไทย ส่งผลให้ค่าแรงปรับตัวสูงขึ้น กระทบต่อต้นทุนการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในที่สุด ผู้ประกอบการหลายรายจึงแก้ปัญหาโดยการใช้แรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน

สาเหตุที่ผู้ประกอบการจ้างงานแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เนื่องจากประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานไทย และแรงงานต่างด้าวสมัครใจทำงานที่แรงงานไทยไม่สนใจทำเป็นสำคัญ โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเสี่ยง (dangerous) หนัก (difficult) และสกปรก (dirty) ส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ทั้งนี้ จากสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดจนมีความแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมายจำนวนมาก เหตุผลของการอพยพย้ายถิ่นฐานมาเพื่อตั้งรกรากและหางานทำในประเทศไทย ซึ่งเกิดจากความแตกต่างของค่าจ้างและมาตรฐานการครองชีพระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่าถือได้ว่าเป็นแรงดึงดูดสำคัญให้แรงงานพม่าหลั่งไหลเข้าไทย โดยเฉพาะภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือซึ่งพอใจกับค่าแรงที่ได้ในฝั่งไทย แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในหลายประเภท เช่น เป็นกรรมกรก่อสร้าง เป็นลูกจ้างในธุรกิจบริการและอุตสาหกรรม ธุรกิจการท่องเที่ยว และเป็นแรงงานในบ้าน ร้านค้าและร้านอาหาร เป็นต้น สถิติจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทย ตามที่มีมติคณะรัฐมนตรีเดือนเมษายน 2547 ได้เปลี่ยนระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยได้กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ผลปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าว เด็ก และผู้ติดตามที่มีรายงานตัวขึ้นทะเบียน จำนวน 1,284,920 คน

ในปี พ.ศ.2548 มีแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ต่อทะเบียนอนุญาตทำงาน จำนวน 705,293 คน พ.ศ. 2549 มีแรงงานที่ขอต่อทะเบียนอนุญาตทำงานจำนวนเพียง 460,014 คน รัฐบาลจึงเปิดโอกาสให้มีการรับจดทะเบียนอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวใหม่ ปรากฏว่ามีแรงงานมาขอจดทะเบียน จำนวน 208,000 คน รวมกับแรงงานเดิมที่ต่อใบอนุญาตทำงาน เป็นจำนวน 668,014 คน

ในปีพ.ศ.2550 รัฐบาลเปิดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน แต่ก็เปิดโอกาสให้มีการรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในเขต 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ประกอบด้วย สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ซึ่งมีแรงงานมาขอจดทะเบียนจำนวนเพียง 11,997 คน

ในปีพ.ศ.2551 มีจำนวนแรงงานที่ต่อใบอนุญาตทำงานทั่วประเทศ จำนวน 454,262 คน แต่จากการประเมินขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานข้ามชาติ คาดว่าน่าจะมีแรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียนมากกว่า 4 เท่า ซึ่งจำนวนทั้งหมดน่าจะไม่น้อยกว่า 3 ล้านคน ทั่วประเทศ โดยเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กว่าร้อยละ 80 ซึ่งกระจายตัวอยู่ตามภาคการผลิตที่ต้องการแรงงานระดับล่าง และกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ (คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ : 2551)

แรงงานต่างด้าวสามารถจำแนกตามประเภทการเข้ามาทำงาน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานชั่วคราวตามกฎหมาย เช่น ตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับกลางและสูงเข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งบริหารและวิชาชีพเฉพาะ

(2) แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วย แรงงานพม่า จีน อินโดจีน และสัญชาติอื่น เช่น อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล และศรีลังกา ซึ่งจากการสำรวจของกระทรวงแรงงานฯ เมื่อเดือนมกราคม 2539 มีผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยประมาณ 700,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานในประเภทที่ไม่ต้องใช้ฝีมือ เช่น กรรมกรแบกหาม การเกษตรไร่่อ้อย ก่อสร้าง งานรับจ้างในร้านและสถานบริการ

สำหรับในภาคเหนือก็มีแรงงานต่างด้าวทั้ง 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่เข้ามาทำงานตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานสัญชาติญี่ปุ่นกระจุกตัวอยู่ใน นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน และจังหวัดเชียงใหม่เป็นสำคัญและกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นสัญชาติพม่า แรงงานกลุ่มนี้หนาแน่นตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะแนวชายแดนภาคเหนือสามารถจำแนกแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองได้เป็น 4 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

1. แรงงานพลัดถิ่นหรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากกา รเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่าและเหตุผลทางเศรษฐกิจก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ซึ่งทางการได้สำรวจและออกบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นให้แรงงาน กลุ่มนี้อยู่หนาแน่นในจังหวัดตากและเชียงราย

2. แรงงานที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 เป็น แรงงานที่เข้ามาหางานทำด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่ามีประมาณ 33,000 คน ในช่วงปี 2519-2535 และเพิ่มขึ้นเป็น 212,187 คน ในปี 2538 ในจำนวนนี้มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้จำนวน 100,356 คน

3. ผู้หลบหนีการสู้รบ ส่วนใหญ่เป็นชาวกระเหรี่ยงพำนักตามแนวชายแดนในภาคเหนือ และภาคตะวันตก จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพบว่ามีประมาณ 33,000 คน ในช่วง ปี 2519-2535 และเพิ่มขึ้นเป็น 800,000 คน เมื่อปี 2538

4. กลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองและหลบซ่อนรับจ้างทำงาน ตามแนวชายแดนและจังหวัดอื่นๆ ไม่ทราบจำนวนแน่นอน เนื่องจากยังไม่มี การสำรวจที่ชัดเจน แต่จากการศึกษาของ สถานบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประมาณว่าแรงงานกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ประมาณ 400,000 - 500,000 คนทั่วประเทศ ในระหว่างปี 2537-2538 วิธีลักลอบเข้าเมืองส่วนใหญ่ใช้การเดินเท้าผ่าน ค่านตรวจคนเข้าเมือง แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาจะไม่เดินทางกลับและลักลอบไปหาญาติหรือเพื่อหา งานทำต่อไป และบางส่วนก็มีขบวนการนายหน้าชาวไทย พม่า และกลุ่มเจ้าของสถานประกอบการ นำแรงงานเหล่านี้เข้าไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย : 2543)

จังหวัดเชียงใหม่เป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ประสบปัญหาปริมาณแรงงานไม่เพียงพอกับจำนวน การเพิ่มขึ้นของสถานประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจ โรงแรมและที่พัก จาก (ตารางที่ 1.3) แสดงจำนวน ตัวเลขของประชากรที่มีหลักฐานทาง ทะเบียนราษฎรอยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งในปัจจุบันยังมีประชากร อีกจำนวนหนึ่งที่เดินทางเข้ามาประกอบอาชีพ นักเรียน นักศึกษา และนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้า มายังเทศบาลนครเชียงใหม่ในแต่ละวัน กลุ่มประชากรจำนวนนี้เป็นส่วนที่ไม่ทราบจำนวนแน่ชัด (ประชากรแฝง) ซึ่งเป็นประชากรที่เข้ามาใช้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ภายในเขตเทศบาลนคร เชียงใหม่เป็นอย่างมาก ซึ่งนับเป็นกลุ่มประชากรที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตของ จังหวัดเชียงใหม่ จากตารางจะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรในเขตเทศบาลจังหวัดเชียงใหม่ที่แท้จริง นั้นมีปริมาณเป็นร้อยละที่ลดลงมาตั้งแต่ปี 2548 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก ปัญหาเศรษฐกิจที่ส่งผลทำให้ประชากรส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะมีบุตร สังคมที่เริ่มเปลี่ยนเป็น สังคมเมืองมากขึ้น ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันในหน้าที่การงาน สังคมที่ต่างคนต่างทำงานหา เงินเพื่อยังชีพและช่วยเหลือจุนเจือครอบครัว และที่สำคัญส่วนหนึ่งมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน ไปยังเมืองใหญ่ในกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑลส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในกิจการที่ สำคัญในท้องถิ่น

ตารางที่ 1.3 แสดงจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ตามทะเบียนราษฎร
พ.ศ. 2542 – 2551

พ.ศ.	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)	อัตราการเปลี่ยนแปลง
2542	81,836	89,252	171,088	- 0.02
2543	81,847	89,865	171,712	+ 0.37
2544	82,525	91,331	173,856	+1.25
2545	74,819	84,584	159,403	-8.31
2546	74,401	84,305	158,706	-0.43
2547	78,835	87,937	166,772	+5.09
2548	70,403	80,608	151,011	- 9.45
2549	69,989	80,483	150,472	-0.35
2550	69,122	79,188	148,310	-1.44
2551	68,310	78,490	146,800	-1.02

ที่มา : งานทะเบียนราษฎร ฝ่ายปกครอง สำนักปลัดเทศบาล (ข้อมูล ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2551)

จากจำนวนแรงงานที่ไม่เพียงพอกับความต้องการส่งผลทำให้ผู้ประกอบการหลายรายหันมาใช้แรงงานต่างด้าวมากขึ้นจาก (ตารางที่ 1.4) แสดงให้เห็นว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในภาคเหนือนี้จังหวัดเชียงใหม่ถือได้ว่าการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในจำนวนที่มากที่สุดถึง 62,273 คนโดยคิดเป็นร้อยละ 41.97 จากจำนวนทั้งสิ้นในภาคเหนือเนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเป็นอันดับต้นๆของประเทศ และถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภาคเหนือของประเทศไทย และเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพทางด้านการค้า การเงิน การลงทุน การอุตสาหกรรม การศึกษาอีกทั้งยังเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ความแตกต่างของค่าจ้างและมาตรฐานการครองชีพระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่าเป็นแรงดึงดูดสำคัญให้แรงงานพม่าหลั่งไหลเข้าไทยโดยเฉพาะในภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือซึ่งพอใจกับค่าแรงที่ได้ในฝั่งไทย แรงงานเหล่านี้มักลอบเข้ามาทำงานในหลายประเภท เช่น เป็นกรรมกรก่อสร้างและโรงสีข้าว เป็นลูกจ้าง ในภาคเกษตรทั้งปศุสัตว์และการผลิตพืชสวน (สวนผัก ผลไม้ และกุหลาบ เป็นต้น) หรือพืชตามฤดูกาล (ไร่อ้อย ถั่วเหลือง ข้าวโพด หอม กระเทียม เป็นต้น) ทำงานอุตสาหกรรม เช่น โรงอิฐ เหมืองแร่ และเหมืองหิน และเป็นแรงงานในบ้าน ร้านค้า และร้านอาหาร เป็นต้น แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในวัยหนุ่มสาวอาศัยกับ

นายจ้างโดยพักในโรงงาน สถานที่เก็บของ ปลุกกระต๊อบในไร่ หรือเช่าบ้านเป็นกลุ่มในเขตเมือง หมุนเวียนเข้ามาเป็นรุ่นๆ เพื่อหารายได้ กลับไปสร้างหลักฐานในพม่า (ธนาคารแห่งประเทศไทย : 2543)

ตารางที่ 1.4 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในภาคเหนือตอนบนจำแนกตาม ลักษณะการเข้าเมืองและประเภทคนต่างด้าว ณ เดือนมีนาคม 2553

จังหวัด	เข้าเมืองถูกกฎหมาย (คน)	เข้าเมืองผิดกฎหมาย (คน)	รวม (คน)
ภาคเหนือ	7,047	141,343	148,390
เชียงใหม่	2,741	59,532	62,273
ลำพูน	573	5,585	6,158
ลำปาง	368	1,027	1,395
อุตรดิตถ์	64	308	372
แพร่	166	554	720
น่าน	274	563	837
พะเยา	241	591	832
เชียงราย	845	15,020	15,865
แม่ฮ่องสอน	37	1,250	1,287

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว

รายได้หลักของประชากรในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรมและการท่องเที่ยว จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐบาลที่เน้นนโยบายด้านการส่งออก และนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่ทันสมัยมากขึ้น ในขณะเดียวกันฐานที่ตั้งของชุมชนได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรชนบทเข้ามาสู่สังคมเมืองมากขึ้น (Urbanization) ส่งผลทำให้มีสถานประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจโรงแรมทั้งขนาดกลางและขนาดย่อมมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น และขยายตัวอย่างรวดเร็วในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาจำนวนมาก การเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ ของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมี 2 ลักษณะ คือ การเดินทางมาท่องเที่ยวด้วยตนเอง และการใช้บริการจากบริษัทนำเที่ยว โดยที่พักรับนักท่องเที่ยว นักทัศนจร และผู้มาเยือน

ประกอบด้วย โรงแรม เกสต์เฮ้าส์ บังกะโล รีสอร์ท บ้านญาติ/เพื่อน ที่พักในอุทยานแห่งชาติต่างๆ บ้านรับรองของทางราชการและเอกชนอื่นๆ เป็นต้น

ตารางที่ 1.5 จำนวนโรงแรม และผู้มาเยือน นักท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว ของจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2549 – 2550

รายการ	พ.ศ.		
	2548	2549	2550
จำนวนโรงแรม (แห่ง)	218	228	299
จำนวนห้องพัก (ห้อง)	16,673	16,430	20,208
จำนวนผู้มาเยือน (คน)	3,997,776	5,590,326	5,356,876
1. ชาวไทย	2,160,142	3,539,772	3,601,727
2. ชาวต่างประเทศ	1,837,634	2,050,554	1,755,140
จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	3,708,795	4,405,720	4,181,878
1. ชาวไทย	1,922,042	2,529,420	2,598,041
2. ชาวต่างประเทศ	1,786,753	1,876,300	1,583,837
จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	288,981	1,184,606	1,174,989
1. ชาวไทย	238,100	1,010,352	1,003,686
2. ชาวต่างประเทศ	50,881	174,254	171,303

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ เขต 1

จังหวัดเชียงใหม่เป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้ความสนใจ เนื่องจากเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีลักษณะเฉพาะตัวทางด้านวัฒนธรรม มีทรัพยากรการท่องเที่ยวครบทั้งทางด้านธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ โบราณสถานและศาสนา ศิลปวัฒนธรรม งานประเพณี และยังมีหัตถกรรมที่ทำจากไหม เงิน และไม้ ทั้งนี้ยังรวมไปถึงสถานที่พัก ร้านอาหาร และสิ่งให้ความบันเทิงมากมายให้นักท่องเที่ยวได้เลือกสรร จาก (ตารางที่ 1.5) จะเห็นได้ว่าจำนวนนักท่องเที่ยว ผู้มาเยือนและนักท่องเที่ยวที่มาจากจังหวัดเชียงใหม่มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่ ในปี 2550 จังหวัดเชียงใหม่มีการขยายตัวของเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวในสัดส่วนที่ลดลง โดยอาจจะมีสาเหตุมาจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจทั่วโลก ปัญหาทางการเมืองและปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่ และนักท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับความมั่นคงและความปลอดภัยมากเป็น

อันดับแรก อย่างไรก็ตามจำนวนโรงแรมได้เพิ่มมากขึ้นจากปีที่ผ่านมารวมทั้งสิ้น 299 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 31.14 และจำนวนห้องพักเพิ่มขึ้นเป็น 20,208 ห้อง คิดเป็นร้อยละ 22.99 ดังนั้นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะส่งผลดีต่อธุรกิจโรงแรมโดยตรง หากพิจารณาประกอบกับการขยายตัวของจำนวนห้องพัก คาดว่าโรงแรม 2-3 ดาวจะได้รับผลดีมากว่าโรงแรมระดับบน เนื่องจากพฤติกรรมการเลือกพักโรงแรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติต่างๆ เช่น คนญี่ปุ่นเลือกพักโรงแรม 2 ดาวประมาณ 20% คนอินเดียและมาเลเซียประมาณ 40% เลือกพักโรงแรม 3 ดาว เป็นต้น จะพบว่าโรงแรม 2 ดาวจะมีอัตราการเข้าพักเพิ่มขึ้นมากกว่าโรงแรมระดับอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนห้องพักเพิ่มขึ้นน้อยกว่า (SCB Insight เรื่อง การท่องเที่ยวไทยมีความสามารถในการแข่งขันแค่ไหน : ดร.เศรษฐวุฒิ สุทธิวาหนฤพุมิ)

ธุรกิจโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่เป็นธุรกิจบริการประเภทหนึ่งที่มีการเติบโตและการแข่งขันกันมาก โดยแต่ละโรงแรมต่างมีวิธีการและเทคนิคต่างๆ เพื่อดึงดูดลูกค้ามาใช้บริการของโรงแรมมากที่สุด การบริการที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยหนึ่งในปัจจัยแห่งความสำเร็จของการทำธุรกิจโรงแรมเนื่องจากการบริการที่มีคุณภาพจะมีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรของโรงแรมที่มีความสามารถและมีประสิทธิภาพที่ดีในการบริการ ส่งผลทำให้แรงงานกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดของธุรกิจโรงแรม

การจ้างแรงงานต่างด้าวช่วยให้ธุรกิจเอกชนจ้างแรงงานในราคาถูก เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะธุรกิจ เพิ่มกำลังแรงงานและบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้เนื่องจากอัตราเพิ่มของประชากรภาคเหนือในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาขยายตัวเพียงร้อยละ 1.06 ต่อปี ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.45 ต่อปี ของทั้งประเทศ และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานประชากรไปสู่กรุงเทพฯ และปริมณฑล และไปทำงานต่างประเทศ เช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น และตะวันออกกลาง เป็นต้น รวมทั้งเคลื่อนย้ายไปสู่จังหวัดที่มีการจ้างงานสูง เช่น เชียงใหม่ ลำพูน

อย่างไรก็ตามการจ้างแรงงานต่างชาติก็เป็นข้อจำกัดอันหนึ่งต่อโครงสร้างค่าจ้าง ภายในจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ยินดีรับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทย รวมทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องหลายด้าน ทางกรมการไทยได้ดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวล่าสุดคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2542 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวจำนวน 86,895 คน ทำงานได้เฉพาะประเภทกรรมกรในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 ประเภท กิจการไม่เกินวันที่ 31 สิงหาคม 2543 ซึ่งในส่วนของภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน แม่ฮ่องสอน กำแพงเพชร นครสวรรค์และตาก มีจำนวน 8,075 คน จาก การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543) พบว่าประเทศไทยมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน

ในบางพื้นที่และบางอาชีพจริงและได้เสนอแนะว่าในการเสนอแนะมาตรการที่จะนำมาใช้ต้องนำเอาข้อโต้แย้งทั้งสองด้านมาร่วมพิจารณาเป็นองค์ประกอบด้วย

ประเภทของคนต่างด้าว สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

1.คนต่างด้าวทั่วไป (ตามมาตรา 7) หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (non-immigrant visa) เช่น เข้ามาทำธุรกิจหรือเข้ามาศึกษา

2.คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม (ตามมาตรา 10)

3.คนต่างด้าวตามมาตรา 12 หมายถึง คนต่างด้าว 4 ประเภท คือ

3.1 คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

3.2 คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร เช่น พวกถูกอพยพ, ลาวอพยพ, เนปาลอพยพ, พม่าพลัดถิ่น หรือคนต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 เป็นต้น

3.3 คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 หรือตามกำหนดอื่นเช่น บุคคลที่เกิดภายหลังวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว มีผลบังคับใช้

3.4 คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

จากการศึกษาของ คณารักษ์ เจริญศิริ (2548) พบว่า แรงงานต่างด้าวที่พบมากที่สุด คือ ชาวไทยใหญ่ที่อพยพย้ายถิ่นฐานมาจากรัฐฉาน ประเทศพม่า ซึ่งมีชายแดนติดกับจังหวัดเชียงใหม่ รองลงมาคือชาวกระเหรี่ยง จากรัฐกระเหรี่ยงชายแดนติดกับจังหวัดตาก สำหรับช่องทางที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่คือ อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง อำเภอไชยปราการ

จากภาวะปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงที่ผ่านมาทำให้ธุรกิจบริการในภาคเอกชนต่างได้รับผลกระทบ จากเหตุผลดังกล่าวส่งผลทำให้ผู้ประกอบการบางรายต้องการจะลดต้นทุนในการผลิตโดยหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ เพื่อทดแทนแรงงานไทยด้วยอัตราค่าแรงที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิต ดังนั้นการศึกษาในเรื่องปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่มีผลต่อการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีการจ้างงาน

แรงงานต่างด้าวมากที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศ สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจบริการเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในธุรกิจโรงแรมในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคของผู้ประกอบการในการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในธุรกิจโรงแรมในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

ทำให้ทราบถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างงานแรงงานต่างด้าวรวมถึงปัญหาและอุปสรรคจากการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในธุรกิจ โรงแรม ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดกลยุทธ์ วางแผนการดำเนินการ และพัฒนาธุรกิจให้สามารถตอบสนองกับความต้องการของผู้ประกอบกิจการในสถานประกอบการทั้งในปัจจุบันและอนาคต

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในธุรกิจ โรงแรม ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ โรงแรม ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ในปี 2553

1.5 นิยามศัพท์

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย แต่ประกอบอาชีพหาเลี้ยงตัวเองอยู่ในประเทศไทย และกำหนดไว้ว่าคนต่างด้าวจะทำงานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น

โรงแรม หมายถึง สถานที่ประกอบการเชิงการค้าที่นักธุรกิจตั้งขึ้น เพื่อบริการผู้เดินทางในเรื่องของที่พักรักษา อาหาร และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพักรักษาและเดินทาง หรืออาคารที่มีห้องนอนหลายห้อง ติดต่อกันเรียงรายกันในอาคารหนึ่งหลังหรือหลายหลัง ซึ่งมีบริการต่าง ๆ เพื่อความสะดวกของผู้ที่มาพัก ซึ่งเรียกว่า แขก (Guest)