

Discussion Paper Series

Unskilled Migrant Workforce from Myanmar, Cambodia
and Laos: Fiscal Benefit-Cost Analysis for Thailand

Euamporn Phijaisanit
and Kiriya Kulkolkarn

Discussion Paper No. 42

May 15, 2017

Faculty of Economics, Thammasat University

Unskilled Migrant Workforce from Myanmar, Cambodia and Laos: Fiscal Benefit-Cost Analysis for Thailand¹

Euamporn Phijaisanit,²

Kiriya Kulkolkarn

Faculty of Economics, Thammasat University, Thailand

Abstract

This research focuses on fiscal implications arising from the immigration of unskilled migrant workers from the ASEAN Economic Community (AEC) countries, namely Myanmar, Cambodia and Laos. The analysis employs secondary data from governmental institutions as well as primary data from conducting the research's own survey. The research applies Dustmann, Frattini and Halls' (2010) and Dustmann and Frattini's (2014) framework of analysis, focusing on the monetary value of fiscal benefits and costs. To avoid controversy over the actual number of migrant workers, which is not the major objective of this study, the analysis considers the impact by range with defined minimum projection as the lower boundary and maximum projection as the upper boundary. From the assessment of the fiscal benefits and costs, the results indicate that the benefit to cost ratio is greater than 1 in both cases. Moreover, the ratio does not change significantly in the next 20 years under the assumption that the growth of migrant workers is in line with the past trend. In other words, the range of impacts on the benefit to cost ratio will remain within the boundary of 2.87 to 1.90. However, it is to be noted that as the number of migrant workers approaches the minimum projection level, the benefit to cost ratio increases significantly. This pinpoints some policy implications on labour policy design in the near future. As the number of migrant workers increases within the range of analysis, there is still net fiscal benefit. However, the increased number of migrant workers yield significant impacts on the public health care costs. Therefore, restructuring of cost management and cost allocation in terms of health care is urgently called for. This may include an advocacy for multi-lateral agreement and co-operation on the cost-sharing of health care and health management among the AEC countries respective of the migrant workers.

Key words: Fiscal Benefit-Cost Analysis, Fiscal Impacts, Unskilled Migrant Workers

JEL Classification: H27, H53, J61, J68

¹ This research paper is part of the research project "Unskilled Migrant Workforce from AEC Countries and Fiscal Implications for Thailand" funded by Thai Research Fund (TRF). Views expressed do not necessarily represent those of the authors' affiliation or the funding institution. Please do not use for reference without the authors' permission.

² Corresponding Author: euamporn@econ.tu.ac.th

แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว:
บทวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุนทางการคลังสำหรับประเทศไทย³

เอี่ยมพร พิชัยสนิธ⁴

และ

กิริยา กุลกลกาล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เจาะจงศึกษาถึงนัยทางการคลังอันเนื่องจากการย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานระดับไร้ฝีมือจากสามประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน (AEC) ประกอบด้วย เมียนมา กัมพูชา และลาว โดยอาศัยข้อมูลเชิงทฤษฎีและข้อมูลปฐมภูมิ งานวิจัยนี้เป็นการริเริ่มการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน (benefit-cost analysis) ที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเชิงปริมาณเพื่อก่อให้เกิดความเป็นรูปธรรม โดยครอบคลุมเฉพาะผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง (fiscal implications) งานวิจัยประยุกต์ใช้แบบจำลองของ Dustmann, Frattini and Halls (2010) และ Dustmann and Frattini (2014) พิจารณาผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง ที่สามารถแปรค่าเป็นมูลค่าทางการเงินได้ (monetary value) โดยการประเมินขนาดผลกระทบเป็นช่วง (range) ประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติในขนาดที่ต่ำสุดและสูงสุดที่เป็นไปได้ พบว่าสัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน (benefit to cost ratio) ได้ค่ามากกว่า 1 ในทุกช่วง และในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า ภายใต้เงื่อนไขอัตราการเติบโตของแรงงานข้ามชาติที่เป็นไปตามแนวโน้มที่ผ่านมา สัดส่วนดังกล่าวก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สัดส่วนผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง อยู่ในขอบเขตระหว่าง 2.87- 1.90 ซึ่ง นัยและทิศทางทางนโยบายโดยเฉพาะมุมมองทางด้านการคลัง บ่งชี้ว่า หากมีจำนวนแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น การคลังของประเทศไทยยังคงได้ผลประโยชน์สุทธิในช่วงจำนวนแรงงานที่มีการประมาณการ ทั้งนี้ ประเด็นที่พึงระวังคือ เมื่อจำนวนแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางการคลังในด้านสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หากรัฐบาลดำเนินนโยบายที่เปิดช่องทางให้มีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือมาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ก็ควรมีการขับเคลื่อนในระดับภาครัฐเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการแบ่งเบาภาระต้นทุนการบริหารจัดการและการดำเนินการด้านสาธารณสุขควบคู่ไปด้วย

คำสำคัญ: การวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุนทางการคลัง ผลกระทบทางการคลัง แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ

JEL Classification: H27, H53, J61, J68

³ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศใน AEC กับนัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)” ความเห็นในรายงานนี้เป็นของคณะผู้วิจัย โดย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

⁴ ผู้เขียนหลัก (Corresponding Author): euampom@econ.tu.ac.th

1. บทนำ

ปัจจุบัน กำลังแรงงานไทยทั้งหมดมีประมาณ 39 ล้านคน เป็นแรงงานไร้ฝีมือ⁵ (Unskilled Labour) 31 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 80 ของกำลังแรงงานทั้งหมด⁶ ในภาพรวม การจ้างงานกลุ่มแรงงานที่จบการศึกษา ระดับมัธยมศึกษา หรือต่ำกว่า มีอัตราร้อยละ 70 ของการจ้างงานแรงงานในทุกระดับการศึกษา⁷ สะท้อนให้เห็นว่าภาคการผลิตของไทยยังคงเป็นการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-Intensive Industries) โดยผู้ประกอบการในหลายภาคการผลิตยังมีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นอีก ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เพื่อเป็นการทดแทนความขาดแคลนในหลายกิจการ⁸ ซึ่งแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือส่วนใหญ่มาจากประเทศ เมียนมา กัมพูชา และลาว

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติย่อมมีนัยทางการคลังต่อประเทศเจ้าบ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเทศ ไทยยังขาดผลการวิจัยเชิงประจักษ์ที่สะท้อนถึงผลประโยชน์หรือต้นทุนสุทธิในเบื้องต้นที่สามารถนำไปประกอบการพิจารณาชุดนโยบาย (Policy Package) แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่เหมาะสม และมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ตลาดแรงงานไทยในระยะยาวอย่างเป็นระบบ

ในปัจจุบันมีการคาดการณ์ว่า แรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ล้านคน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทกลุ่มคือ: (1) กลุ่มที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU on Cooperation in the Employment of Workers⁹) กับประเทศ เมียนมา กัมพูชา และลาว (2) กลุ่มพิสูจน์สัญชาติ และกลุ่มจดทะเบียน One Stop Service¹⁰ และ (3) กลุ่ม

⁵ตามนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ “แรงงานไร้ฝีมือ” (Unskilled Labour) หมายถึง เป็นผู้ทำงานซึ่งลักษณะงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถมาก เพียงได้รับคำแนะนำเล็กน้อยก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการค่าจ้างมีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบปรับปรุงแก้ไขคำว่า “แรงงานไร้ฝีมือ” เป็น “แรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ” แรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน เพราะคำว่า แรงงานไร้ฝีมือ ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่สร้างสรรค์ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยจะยังคงใช้คำว่า “แรงงานไร้ฝีมือ” เพื่อความสอดคล้องเชิงเทคนิคกับวรรณกรรมในระดับสากล

⁶ ข้อมูลจากเวทีเสวนาการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพแรงงานทั้งหมด 19 ก.พ. 2557

⁷ ข้อมูลจากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการทั่วประเทศ พ.ศ. 2551

⁸ แท้จริงแล้ว ตลาดแรงงานไทยมีลักษณะตึงตัว และมีแนวโน้มขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงปริมาณ (เช่น ระดับไร้ฝีมือ) และคุณภาพ (โดยเฉพาะระดับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น แพทย์ วิศวกร ฯลฯ) งานวิจัยนี้จะเจาะลึกเฉพาะในส่วน of แรงงานไร้ฝีมือ

⁹http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_pamar.pdf,

http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_kam.pdf, http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_lao.pdf

สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2559

¹⁰ ตามมาตรา 12 ของ พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ชัดเจนว่า ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาเป็นกรรมกรในประเทศ แต่เนื่องจากมีแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆทำให้รัฐบาลต้องปรับตัวหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบายผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ที่หลบซ่อนอยู่ในราชอาณาจักรไทยที่ไม่มีตัวเลขอย่างเป็นทางการ (Officially Unrecognised Migrant Labours) ซึ่งคาดว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะยังไม่ลดน้อยลงในเวลาอันใกล้จนกระทั่งภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของทั้ง 3 ประเทศจะพัฒนาดีขึ้น ทั้งนี้ ข้อมูลที่เป็นทางการจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2559 ระบุว่า แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติดังกล่าว ที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือจำนวนทั้งสิ้น 2,922,016 คนแบ่งเป็นกลุ่มแรงงาน เมียนมา ประมาณ 1,663,813 คน (ร้อยละ 57) กัมพูชา 943,148 คน (ร้อยละ 32) และลาว 315,055 คน (ร้อยละ 11) และแบ่งเป็นแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนตามนโยบาย คสช.เมื่อ ปี พ.ศ. 2557 จำนวน 1,533,675 คน (ร้อยละ 52) แรงงานข้ามชาติประเภทพิสูจน์สัญชาติ 1,052,805 คน (ร้อยละ 36) และประเภทนำเข้าตาม MOU จำนวน 335,536 คน (ร้อยละ 12)

จังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือประเภทพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าตาม MOU¹¹ จาก 3 ประเทศดังกล่าว มากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ กรุงเทพฯ (ร้อยละ 14) ปทุมธานี (ร้อยละ 11) สมุทรสาคร (ร้อยละ 11) เชียงใหม่ (ร้อยละ 6) และสุราษฎร์ธานี (ร้อยละ 5) ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจะกระจุกตัวอยู่หนาแน่นในจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง ได้แก่ จังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร และเชียงใหม่ จังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่มาก เช่น สมุทรสาคร ชลบุรี และปทุมธานี จังหวัดที่มีภาคบริการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวและการโรงแรม เช่น สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต และจังหวัดใกล้ชายแดน เช่น ตาก แรงงานเหล่านี้สามารถทำงานใน 2 ลักษณะงาน คืองานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน

การมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาทำงานในประเทศไทย ส่งผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบ โดยวรรณกรรมที่ผ่านมาสำหรับประเทศไทย ได้แสดงข้อค้นพบถึงผลกระทบในเชิงบวกที่อาจเกิดขึ้นได้จากการเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านในประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้:

(1) แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านช่วยเพิ่มปัจจัยแรงงานในประเทศ ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศเพิ่มสูงขึ้น Sussangkarn (1996) ประมาณการว่าแรงงานข้ามชาติจำนวน 750,000 คนทั่วประเทศ มีส่วนทำให้ GDP ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2538 เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 และ Martin (2007) พบว่า แรงงานข้ามชาติทำให้ผลิตภาพการผลิตเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้รายได้ประชาชาติของไทย เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 1.25 ในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัย กรณีสหราชอาณาจักร โดย Riley and Weale (2006) พบว่า ร้อยละ 17 ของการเติบโตทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2004 และ 2005 เป็นผลมาจากแรงงานข้ามชาติ

(2) แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (Labour Scarcity) ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อและค่าจ้างลดต่ำลง ช่วยรักษาความสามารถในการแข่งขันในสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็นการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตรและอาหารทะเล แรงงานท้องถิ่นสามารถทำงานที่ใช้ทักษะสูงขึ้น โดยมีแรงงานข้ามชาติทำงานที่ใช้ทักษะพื้นฐานแทน

เฉพาะจากสามประเทศเพื่อนบ้านสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ประกาศผ่อนผันเป็นครั้งๆ ไป

¹¹ กลุ่มจดทะเบียน One-Stop-Service ยังไม่พบว่า มีการเผยแพร่ข้อมูลจำแนกรายจังหวัด

(3) แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านช่วยบรรเทาปัญหาสังคมสูงวัย (Ageing Society) ซึ่งปัจจุบันสังคมไทยมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น และต้องการแรงงานระดับพื้นฐานมาเติมเต็มความขาดแคลนแรงงานในบริการ โดยเฉพาะงานบริการที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการที่เป็นผู้สูงอายุ ณะพงษ์ โพธิพิติ และกิริยา กุลกลกาล (2553) พบว่า จากการคาดการณ์จำนวนแรงงานข้ามชาติที่จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 ในปี พ.ศ. 2573 นั้น จะช่วยบรรเทาปัญหาการลดลงของผลผลิตของประเทศอันเนื่องมาจากภาวะสังคมสูงวัยได้ถึงร้อยละ 57

(4) แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านลดความผันผวนตามฤดูกาล และวัฏจักรธุรกิจ (Seasonal Fluctuation and Business Cycle) และสร้างความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน โดยในยามที่เศรษฐกิจเติบโต และมีความต้องการแรงงานสูง ประเทศเจ้าบ้าน สามารถเปิดรับแรงงานข้ามชาติเพื่อลดการดึงตัวของตลาดแรงงานในประเทศได้ และในยามที่เศรษฐกิจฝืดเคืองการว่างงานสูง ประเทศเจ้าบ้านสามารถลดการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านลงเพื่อบรรเทาปัญหาแรงงานล้นตลาด

อย่างไรก็ตาม หากขาดมาตรการอันเหมาะสม แรงงานข้ามชาติก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อประเทศเจ้าบ้าน ในบางประเด็น หรือทุกประเด็นดังต่อไปนี้:

(1) แรงงานท้องถิ่นอาจมองว่า แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแย่งงานแรงงานไทย และทำให้ค่าจ้างของแรงงานท้องถิ่นไร้ฝีมือลดลง ทั้งนี้ Kulkolkarn and Potipiti (2007) พบว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติไม่มีผลต่อค่าจ้างของแรงงานไทย ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับงานศึกษาของ Bryant and Rukumnuaykit (2007) ที่พบว่าไม่มีผลน้อยมาก ในขณะที่ Lathapipat (2010) พบว่า แรงงานข้ามชาติทำให้ค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือต่ำลง และค่าจ้างของแรงงานมีฝีมือสูงขึ้น สำหรับผลประเมินเชิงประจักษ์ในระดับสากล ยังไม่เป็นที่สรุปได้ว่าผลกระทบต่อค่าจ้างในระยะยาว จะเป็นเช่นดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น การบังคับใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำด้วย กรณี สหราชอาณาจักร Dustmann et al (2010) แสดงข้อสรุปว่า ค่าแรงระดับไร้ฝีมือได้รับผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติค่อนข้างน้อยมากในระดับที่ไม่มีความสำคัญ เนื่องจากกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำ (National Minimum Wage: NMW) มีการบังคับใช้ในวงกว้างอย่างเข้มงวด

(2) การใช้แรงงานข้ามชาติทำให้ผู้ประกอบการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือเป็นหลัก เป็นการลดแรงจูงใจที่จะพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะยาว ในกรณีนี้ เป็นกรณีตรงกันข้ามกับในสหรัฐอเมริกา ซึ่งแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงานมีฝีมือสูง ส่งผลให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมการผลิตเพิ่มมากขึ้น (Stephan and Levin, 2001) ในกรณีประเทศไทย กิริยา กุลกลกาล (2553) พบว่า บริษัทที่จ้างแรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มจะมีสัดส่วนการส่งออกและการเติบโตของยอดขายสูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้จ้างแรงงานข้ามชาติ แต่จะมีสัดส่วนการใช้เครื่องจักรที่ควบคุมโดยระบบคอมพิวเตอร์ สัดส่วนทุนต่อแรงงาน และทักษะต่อแรงงานต่ำกว่า

(3) แรงงานข้ามชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยทางการไม่มีข้อมูล ประวัติ หรือถิ่นฐานที่พัก ในการติดตามจับกุมการทำผิดกฎหมาย สะท้อนถึงภาวะล่อแหลม สุ่มเสี่ยงที่จะเกิดอาชญากรรม การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ และปัญหาอื่นๆทางสังคม ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (และอาจสามารถมีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ)

(4) เนื่องจากแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิขั้นพื้นฐานตาม พรบ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับแรงงานไทยทุกประการ จึงถือได้ว่าเป็นภาระทางการคลัง (Fiscal Burden) สำหรับรัฐบาลไทยไปโดยปริยายโดยเฉพาะในเรื่องการรักษาพยาบาลและการศึกษา ไม่เพียงเฉพาะของแรงงานรุ่นที่หนึ่ง แต่ยังรวมไปถึงรุ่นที่สอง รุ่นที่สาม และรุ่นต่อไป เนื่องแรงงานบางส่วนอาจตัดสินใจตั้งถิ่นฐานในราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ ในประเทศไทย ยังไม่มีงานวิจัยเชิงประจักษ์ ที่แสดงถึงผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อโครงสร้างอายุ (Demographic Structure) ของแรงงานทั้งประเทศ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้ว่าประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติจะเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนในสภาวะสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองไทยในปัจจุบัน แต่ปรากฏว่า วรรณกรรมเชิงประจักษ์เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ และวรรณกรรมที่กล่าวถึงภัยและผลกระทบสุทธิทางการคลังสำหรับประเทศไทย อันเนื่องมาจากแรงงานข้ามชาติ ยังไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดเท่าที่ควร หน่วยงานภาครัฐจึงขาดข้อมูลสนับสนุนเชิงวิชาการ ที่สามารถนำมาประกอบการพิจารณา แนวนโยบายที่พึงมีต่อแรงงานข้ามชาติ (Migrant Workers Policies) ในฐานะประเทศเจ้าบ้าน รวมทั้งแนวนโยบายที่เหมาะสมในการตอบสนองความขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการในกิจการต่างๆ ในฐานะประเทศที่อุปสงค์และอุปทานแรงงานขาดความสมดุล ซึ่งท้ายที่สุด ผลการวิจัยมีเป้าประสงค์เพื่อตอบคำถามหลักๆ ในเชิงนโยบายได้ ประกอบด้วย ผลกระทบสุทธิทางการคลังของแรงงานข้ามชาติเป็นอย่างไร องค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลังเป็นอย่างไร องค์ประกอบของต้นทุนทางการคลังเป็นอย่างไร ประเทศไทยควรอาศัยแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือต่อไปและหันมาเน้นผลิตแรงงานระดับสูงเพิ่มมากขึ้น หรือประเทศไทยควรจะให้ความสำคัญและสร้างแรงจูงใจสำหรับแรงงานท้องถิ่นที่ไร้ฝีมือด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

งานวิจัยนี้ เป็นการริเริ่มการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน (benefit-cost analysis) โดยเจาะจงศึกษานัยทางการคลังจากการย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานระดับไร้ฝีมือจากสามประเทศเพื่อนบ้านใน AEC ประกอบด้วย เมียนมา กัมพูชา และลาว โดยจะอาศัยข้อมูลเชิงitudinal ในส่วนของสถิติเกี่ยวกับข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่เป็นทางการในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ข้อมูลส่วนใหญ่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลปฐมภูมิด้านพฤติกรรมในการทำงานและการดำรงชีวิต สภาพความเป็นอยู่ การบริการภาครัฐและสวัสดิการที่ได้รับ โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข และการศึกษา งานวิจัยจะครอบคลุมเฉพาะนัยทางการคลังของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือรุ่นที่หนึ่ง การวิเคราะห์ได้นำตัวแปรมาพิจารณาแปรผันตามจำนวนแรงงานตามประมาณการโดยงานวิจัยต่างๆ ที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนขั้นต่ำสุด และสูงสุดที่มีการประมาณการมาแล้วโดยงานวิจัยอื่นๆ ก่อนหน้านั้น พบว่า ผลการประมาณการของงานวิจัยที่ผ่านมา มีขอบเขตที่กว้าง ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการถกเถียงในเรื่องตัวเลขจำนวนแรงงานต่างชาติที่แท้จริง ซึ่งเป็นการยากที่จะได้ข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ งานวิจัยนี้จึงดำเนินการประเมินขนาดผลกระทบเป็นช่วง (range) โดยกำหนดให้กรณีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ต่ำสุด (minimum projection) เป็นขอบล่าง (lower boundary) และกรณีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่สูงที่สุด (maximum projection) เป็นขอบบน (upper boundary) เพื่อสามารถประเมินขนาดของผลประโยชน์ หรือต้นทุนสุทธิที่เป็นไปได้ได้อย่างครอบคลุมทั้งขอบเขต การวิเคราะห์เช่นนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภาพรวมที่เป็นรูปธรรม จะเป็น

ประโยชน์ในเชิงนโยบาย เนื่องจากผู้วางนโยบายสามารถประเมินขอบเขตของผลกระทบที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นทั้งหมด

2. วรรณกรรมปริทัศน์ด้านการวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุนของแรงงานข้ามชาติ

งานวิจัยเชิงประจักษ์โดย Holzer (2011) พบว่า การมีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่เข้าไปทำงานในสหรัฐอเมริกา มีผลทำให้ค่าจ้างลดลง และทำให้แรงงานไร้ฝีมือชาวอเมริกันต้องออกจากตลาดแรงงาน ในขณะที่นายจ้างมีกำไรมากขึ้น และในระยะยาว หากกำไรที่สูงขึ้นนี้จะดึงดูดให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ มีแนวโน้มจะส่งผลดีต่อการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้บริโภคได้รับบริโภคสินค้าและบริการในราคาถูกลง อย่างไรก็ตาม เมื่อประเมินจากการวิเคราะห์ Benefit-Cost ของแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือในสหรัฐฯ ในมิติต่างๆ ของสังคมและเศรษฐกิจที่ซับซ้อน พบว่าทั้งผลประโยชน์และต้นทุนของแรงงานข้ามชาตินั้น ยังไม่สามารถมีข้อสรุปที่ชัดเจนสำหรับแต่ละช่วงเวลา และเป็นไปได้อย่างที่จะระบุว่าจะระดับที่เหมาะสมที่สุด (“optimal” level) ของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือควรเป็นเช่นไร

Jiménez (2007) ศึกษาเกี่ยวกับความเข้าใจและความคิดเห็นของชาวเม็กซิกัน-อเมริกันเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ของการขับเคลื่อนแรงงานข้ามชาติ วิธีการวิจัยคือการสัมภาษณ์เชิงลึกชาวเม็กซิกัน-อเมริกันรุ่นหลังที่มีบรรพบุรุษอาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1940 หรือก่อนหน้านั้น ผลการศึกษาพบว่า ชาวเม็กซิกัน-อเมริกันใน Garden City และ Santa Maria ได้แสดงทัศนคติที่คล้ายกัน คือชาวเม็กซิกัน-อเมริกันก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรมและแนวคิดรากฐานทางสังคมและการเมืองที่แรงงานข้ามชาติชาวเม็กซิกันได้ถ่ายทอดสู่สหรัฐฯ นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติเม็กซิกันยังก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในยุคที่กลุ่มชาวเม็กซิโกได้เป็นตัวแทนทางการเมือง

Münz et al (2006) ศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป แรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือส่งผลที่เป็นบวกต่อการเติบโตและการคลังภาครัฐ สำหรับแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ แม้ว่าข้อค้นพบเชิงประจักษ์จะแสดงให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือทำให้ผลิตภาพลดลง แต่แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเหล่านี้มีส่วนทำให้ภาคการผลิตในส่วนนี้คงอยู่ได้และพัฒนาต่อไป เนื่องจากในภาคการผลิตดังกล่าว เช่น เกษตรกรรม งานก่อสร้างและซ่อมบำรุงสาธารณูปโภค และ การบริการในด้านต่างๆ มีความขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวมีข้อค้นพบที่น่าสนใจ กล่าวคือ ประเทศที่แรงงานข้ามชาติสามารถเริ่มทำงานได้เร็ว จะส่งผลเชิงบวกต่อการคลังภาครัฐ ส่วนประเทศที่ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัย และต้องเผชิญกับเงื่อนไขต่างๆ ในการเข้าทำงาน หรือมีการกีดกันไม่ให้ทำงาน ก่อให้เกิดต้นทุนทางการคลังที่สูง เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ยังต้องอาศัยสวัสดิการภาครัฐ โดยไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสียภาษีหรือประกันสังคมใดๆ

Dustmann et al (2010) ศึกษาผลกระทบทางการคลังจากแรงงานข้ามชาติจากประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่เข้าร่วมสหภาพยุโรปในเดือนพฤษภาคม 2004 (A8 Immigrants) พบว่า สหราชอาณาจักรได้ผลประโยชน์ทางการคลังสุทธิ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ทำให้อัตราการมีส่วนร่วมในกำลัง

แรงงาน (labour force participation rate) สูงขึ้น ดังนั้น จึงเกิดการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นทำให้รัฐบาลได้รับภาษีทางอ้อมเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ยังใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคที่จัดสรรโดยภาครัฐน้อยกว่าประชากรอังกฤษเองด้วย ด้วยหลักการดังกล่าว Springford (2013) สนับสนุนผลประโยชน์สุทธิของแรงงานข้ามชาติในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงข้อถกเถียงของการที่สหราชอาณาจักรจะออกจากสหภาพยุโรปด้วยในเวลาต่อมา งานวิจัยดังกล่าวทำการศึกษาเฉพาะแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศ A8 ที่เข้ามาในสหราชอาณาจักรหลังจากการขยายตัวของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2004 และอาศัยอยู่ในประเทศไม่ต่ำกว่า 1 ปี จึงใช้ข้อมูลทางสถิติจำนวนแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศ A8 เป็นรายไตรมาส ตั้งแต่ไตรมาสที่ 2 ของปี ค.ศ. 2004 ถึงไตรมาสแรกของปี ค.ศ. 2009

ผลประโยชน์ทางการคลังจากแรงงานข้ามชาติขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยหลัก ประกอบด้วย

- 1) แรงงานข้ามชาติที่อายุน้อย มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบให้แก่รัฐบาลจนกว่าแรงงานเหล่านี้จะมีอายุระหว่าง 40 ถึง 45 ปี ถึงจะได้รับค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญจากรัฐบาล
- 2) หากอัตราการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงกว่าอัตราการจ้างงานชาวอังกฤษแล้ว แรงงานเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะได้รับสวัสดิการน้อยกว่า
- 3) สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะสูง และมีแนวโน้มที่จะถูกจ้างงานมาก ทำให้ต้องจ่ายภาษีมากแต่ได้รับสวัสดิการที่น้อย

ต้นทุนทางการคลัง หรือรายจ่ายของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

- 1) ความแพร่หลายของสวัสดิการ เช่น ค่ารักษาพยาบาล มีการกระจายผลประโยชน์หรือสวัสดิการของรัฐบาลระหว่างแรงงานข้ามชาติและชาวอังกฤษเป็นอย่างไร แตกต่างอย่างไรและรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเท่าไร
- 2) เงินลดหย่อนภาษี เป็นตัวแปรที่สำคัญของผลประโยชน์ในรูปเงินสด ซึ่งเงินลดหย่อนภาษีนี้นับอยู่กับจำนวนของบุตรและรายได้ครอบครัว
- 3) สวัสดิการที่อยู่อาศัย เป็นการให้เงินอุดหนุนค่าที่อยู่อาศัยหรือรายจ่ายอื่นๆ แก่ผู้ที่มีรายได้น้อยและมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด
- 4) สวัสดิการบุตร เป็นการจ่ายเงินอุดหนุนให้ในอัตราที่กำหนดต่อคน ซึ่งอัตราดังกล่าวคิดจากงบประมาณในส่วนสวัสดิการเด็กทั้งหมดหารด้วยจำนวนครอบครัวที่เป็นผู้รับสวัสดิการดังกล่าว แต่ไม่คำนึงถึงจำนวนบุตรในแต่ละครอบครัว

สอดคล้องกับ Dustmann et al (2010) คืองานศึกษาของ Kahanec et al (2013) ได้ประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศแถบยุโรปตะวันออก (Eastern Partnership: EaP) ซึ่งประกอบด้วย อาร์มีเนีย อาเซอร์ไบจาน, เบลารุส, จอร์เจีย, มอลโดวา และยูเครน ไปยังประเทศในสหภาพยุโรป โดยประเมินผลกระทบทางตรงต่อเศรษฐกิจ เช่น อุปสงค์มวลรวมที่เปลี่ยนแปลง การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวม การจ้างงาน อำนาจในการซื้อของผู้บริโภค เป็นต้น ผลกระทบทางอ้อมต่อเศรษฐกิจ เช่น การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างชาติต่อค่าจ้าง การเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ ครอบครัวและเด็กที่

ตามมาด้วยก่อให้เกิดต้นทุนทางการคลังเช่น ในเรื่องการสาธารณสุขและการศึกษา งานวิจัยทำการวิเคราะห์ ข้อมูลจาก 5 ประเทศในกลุ่มประเทศยุโรป ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน ประเทศโปแลนด์ และ สหราชอาณาจักร แรงแงานข้ามชาติกลุ่มนี้ไม่ได้รับสวัสดิการในอัตราที่สูงกว่าแรงงานข้ามชาติ กลุ่มอื่นในแง่ของความช่วยเหลือทางสังคมหรือผลประโยชน์ของครอบครัวแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น ในระดับมหภาค งานวิจัยดังกล่าวพบว่า แรงแงานข้ามชาติจากประเทศยุโรปตะวันออกเหล่านี้ นำไปสู่ผลประโยชน์สุทธิทางเศรษฐกิจและการเพิ่มความเร็วในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะทำให้การจัดหางานง่ายขึ้น

ต่อมา Dustmann and Frattini (2014) ศึกษาผลกระทบทางการคลังของแรงงานข้ามชาติในกลุ่ม (European Economic Area: EEA) และนอกกลุ่มประเทศในเขตเศรษฐกิจยุโรปในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1995-2011 พบว่า แรงแงานข้ามชาติในกลุ่ม EEA ก่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางการคลัง แม้ในช่วงที่รัฐบาลอังกฤษเผชิญกับภาวะงบประมาณขาดดุล ส่วนแรงงานข้ามตินอกกลุ่ม EEA ก่อให้เกิดต้นทุนสุทธิทางการคลัง การประมาณผลกระทบทางการคลังขึ้นอยู่กับสมมติฐานเกี่ยวกับการใช้บริการสาธารณะของแรงงานข้ามชาติ แต่ แรงแงานข้ามชาติมีลักษณะที่แตกต่างจากชาวอังกฤษ อาจทำให้การใช้บริการสาธารณะแตกต่างไปด้วย การประมาณผลกระทบทางการคลังยังขึ้นอยู่กับการดูแลบุตรของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งหมายถึงเด็กที่เกิดทั้งในและนอกสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ การประมาณผลกระทบทางการคลังยังขึ้นอยู่กับภาษียของแรงงานข้ามชาติอีกด้วย

งานวิจัยที่สอดคล้องกับ Dustmann and Frattini (2014) คือ Vargas-Silva (2015) ซึ่งแสดงข้อสรุปผลกระทบทางการคลังของแรงงานข้ามชาติต่อรัฐบาลสหราชอาณาจักรและศึกษาวิธีการประมาณผลกระทบทางการคลังของแรงงานข้ามชาติในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ผลกระทบทางการคลังสุทธิของแรงงานข้ามชาติคือ การประมาณการส่วนต่างระหว่างรายรับภาษีที่ได้เพิ่มขึ้นจากแรงงานข้ามชาติ และต้นทุนทางการคลังในด้านสวัสดิการและการช่วยเหลือต่างๆ ที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐบาล รวมทั้งบริการต่างๆ ที่แรงงานข้ามชาติได้รับ ผลการประเมินขึ้นอยู่กับลักษณะกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อตลาดแรงงานรวมทั้ง ลักษณะและกฎ กติกาในระบบสวัสดิการของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไป แรงแงานข้ามชาติที่อายุน้อย มีทักษะสูงย่อมก่อให้เกิดผลสุทธิทางการคลังที่เป็นบวกมากกว่าแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ ข้อค้นพบจากงานวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผลกระทบทางการคลังจากแรงงานข้ามชาติในสหราชอาณาจักรค่อนข้างน้อย อยู่ที่ระดับต่ำกว่า + หรือ - ร้อยละ 1 โดย The Office for Budget Responsibility มีข้อเสนอว่า การมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานสุทธิ จะทำให้ลดภาระด้านงบประมาณ ภายใต้ข้อสมมติว่า แรงแงานข้ามชาติที่เข้ามาโดยรวมจะอยู่ในช่วงอายุทำงานมากกว่าโครงสร้างประชากรของประเทศ ทั้งนี้ ผลการวิจัยเชิงประจักษ์จากหลายประเทศในช่วงปี ค.ศ. 2007-2009 พบว่า ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังของแรงงานข้ามชาติต่อสหราชอาณาจักรอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.46 ของ GDP ซึ่งสูงกว่าผลกระทบต่ออีก 16 ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยที่สหราชอาณาจักรอยู่ลำดับที่ 11 (ใน 27 ประเทศ) ที่ได้รับผลประโยชน์ทางการคลังสุทธิจากแรงงานข้ามชาติ

3. การทบทวนงานวิจัยเรื่องผลกระทบของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

3.1 ผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในปี พ.ศ. 2538 ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติประมาณ 750,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.2 ของกำลังแรงงานในประเทศทั้งหมด Sussangkarn (1996) ได้ใช้แบบจำลอง (Social Accounting Matrix – Computable General Equilibrium: SAM-CGE) พบว่า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้มีส่วนช่วยเพิ่มผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยร้อยละ 0.5 หรือประมาณ 839 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หลังจากนั้น Martin (2007) ได้ใช้แบบจำลองเดียวกันนี้ ซึ่งให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2548 แรงงานข้ามชาติที่มีสัดส่วนร้อยละ 5 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศ การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยต่อการบริโภค จากการที่แรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ 1.8 ล้านคนได้รับรายได้และมีการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริโภคในประเทศไทย จะทำให้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยเพิ่มขึ้นผ่านตัวคูณทำให้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.25 หรือ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ งานศึกษาของ ปิยะวงศ์ ปิยะจะเทวคุปต์ และมหชัย สัตยธำรงเจริญ (2557) สํารวจแรงงานชาวพม่าที่อาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 400 ตัวอย่าง พบว่า แรงงานข้ามชาติในกลุ่มตัวอย่างมีรายได้เฉลี่ย 7,391 บาทต่อเดือนต่อคน รายจ่ายเพื่อการบริโภคและรายจ่ายด้านค่าที่อยู่อาศัยเฉลี่ยของแรงงานข้ามชาติเท่ากับ 2,789 บาทต่อเดือนต่อคน

นอกจากนี้ Martin (2007) ยังได้ใช้วิธีประมาณจากมูลค่าเพิ่มของแรงงานข้ามชาติในแต่ละภาคเศรษฐกิจ พบว่า ถ้ามีแรงงานข้ามชาติร้อยละ 25 ทำงานในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 15 ทำงานประมง ร้อยละ 40 อยู่ในภาคอุตสาหกรรม และอีกร้อยละ 20 อยู่ในภาคบริการ และหากแรงงานข้ามชาติมีความสามารถในการผลิตเพียงครึ่งเดียวของแรงงานไทยแล้ว กลุ่มแรงงานข้ามชาติจะมีส่วนร่วมในการผลิต คิดเป็นร้อยละ 3.1 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติในปี พ.ศ. 2548 แต่หากแรงงานเหล่านี้มีความสามารถในการผลิตเทียบเท่ากับแรงงานไทย การมีส่วนร่วมก็จะเพิ่มเป็นสองเท่า หรือคิดเป็นร้อยละ 6.2 Martin (2007) ยังได้ประเมินคุณประโยชน์ด้วยแบบจำลองอุปสงค์และอุปทานรวมของแรงงาน พบว่า ผลประโยชน์สุทธิจากแรงงานข้ามชาติมีมูลค่าเท่ากับ 47 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ณ ราคาคงที่ หรือเท่ากับ 53 ล้านดอลลาร์ ณ ราคาปัจจุบัน

Pholphirul and Rukumnuaykit (2009) พบว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติทำให้เจ้าของทุนได้ประโยชน์ และประโยชน์นี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 0.03 ของรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (880 ล้านบาท) ในปี ค.ศ. 1995 เป็นร้อยละ 0.055 ของรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (2,039 ล้านบาท) ในปี ค.ศ. 2005 และแรงงานข้ามชาติมีส่วนในรายได้ประชาชาติที่แท้จริงคิดเป็นร้อยละ 0.023 ต่อปี หรือประมาณ 760 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติยังอาจส่งผลกระทบต่อการผลิตของประเทศในระยะยาว ตัวอย่างเช่น การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติอาจลดแรงจูงใจในกลุ่มนายจ้างที่จะหาวิธีการเปลี่ยนแปลงให้เกิดการประหยัดแรงงานการใช้แรงงานข้ามชาติทำให้ผู้ประกอบการพึ่งพิงแรงงาน และขาดแรงจูงใจในการหันไปใช้ทุนและเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้าทันสมัยขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะยาว กิริยา กุลกล

การ (2553) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้แรงงานข้ามชาติกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทยและอุตสาหกรรมการผลิตไทย 9 ประเภท ตามลำดับ พบว่า ร้อยละ 19 ของบริษัทในภาคอุตสาหกรรมไทยใช้แรงงานข้ามชาติ โดยการจ้างแรงงานข้ามชาติร้อยละ 70 กระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมสิ่งทอและแปรรูปอาหารโดยบริษัทที่จ้างแรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มจะมีสัดส่วนการส่งออกและการเติบโตของยอดขายสูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้จ้างแรงงานข้ามชาติ แต่มีสัดส่วนความเป็นเจ้าของโดยต่างชาติ การใช้เครื่องจักรที่ควบคุมโดยระบบคอมพิวเตอร์ สัดส่วนทุนต่อแรงงาน และทักษะต่อแรงงานต่ำกว่า อีกทั้งยังจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอีกด้วย

ในประเด็นเรื่องผลกระทบของสังคมที่สูงวัยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ และกิริยา กุลกลการ (2553) ศึกษาถึงความสามารถในการใช้แรงงานข้ามชาติเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการลดลงของผลผลิตอันเกิดจากภาวะสังคมสูงวัยในประเทศไทย โดยได้คาดการณ์จำนวนแรงงานข้ามชาติในอนาคตด้วยแบบจำลองแรงโน้มถ่วงว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 ต่อปี หรือจะมีจำนวน 6 ล้านคนในปี พ.ศ. 2573 และได้ประมาณการความสามารถในการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติด้วยฟังก์ชันการผลิตในระดับจังหวัดของประเทศไทยในรูปค็อกบ-ดักกลาส พบว่า แรงงานข้ามชาติ 1 คนมีความสามารถเท่ากับแรงงานไทย 0.58 คน และจากการทำสถานการณ์จำลอง (simulation) โดยใช้แบบจำลองการเจริญเติบโตของโซโลว์ พบว่า การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติ 3.6 เปอร์เซ็นต์ จะช่วยบรรเทาปัญหาการลดลงของผลผลิตของประเทศอันเนื่องมาจากภาวะสังคมสูงวัยได้เพียงร้อยละ 57 และยังจะทำให้ผลผลิตต่อหัวลดลง หรือหากเพิ่มขึ้นก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่าแรงงานไทย อีกทั้งแรงงานข้ามชาติยังทำให้สัดส่วนปัจจัยทุนต่อแรงงานต่ำลงอีกด้วย

3.2 ผลกระทบต่อค่าจ้าง

Bryant and Rukumnuaykit (2007) ใช้ข้อมูลจากการลงทะเบียนของแรงงานข้ามชาติในปี พ.ศ. 2547 ที่แยกตามพื้นที่ 76 จังหวัด และ 917 อำเภอทั่วประเทศ ทำการเปรียบเทียบสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติกับอัตราค่าจ้างในแต่ละอำเภอ เพื่อจะดูว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาตินั้นมีความสอดคล้องกับระดับค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่ หลังจากที่ได้ทำการควบคุมผลของแรงงานข้ามชาติที่จะเลือกย้ายเข้าไปในพื้นที่ที่มีค่าจ้างสูงโดยใช้ตัวแปร Instrumental แล้ว พบว่า อัตราค่าจ้างกับสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติไม่มีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ งานศึกษาของ Kulkolkarn and Potipiti (2007) ใช้วิธีการศึกษาคลายคลึงกัน และให้ผลสอดคล้องกันว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติไม่มีผลต่อค่าจ้างของแรงงานไทย เช่นเดียวกันกับงานศึกษาของ Lathapipat (2010) ที่พบว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติส่งผลเพียงเล็กน้อยต่อค่าจ้างของแรงงานไทยไร้ฝีมือ แต่จะส่งผลกระทบต่อค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติด้วยตนเอง และส่งผลดีต่อแรงงานไทยที่มีฝีมือ

อย่างไรก็ดี งานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เน้นถึงผลกระทบของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อการลดลงของค่าจ้าง และได้ประมาณการว่า แรงงานข้ามชาติทำ

ให้รายได้ที่แท้จริงของคนกลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ 60 ของครัวเรือนไทย ลดลงไปร้อยละ 0.4 ในขณะที่ทำให้รายได้ที่แท้จริงของคนกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 40 ของประเทศเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 0.3 (National Economic and Social Development Board (NESDB), n.d., p16) ทั้งนี้ สศช. ได้สรุปว่า แรงงานข้ามชาติมีประโยชน์เฉพาะกับกลุ่มคนจำนวนน้อย อาทิ กลุ่มธุรกิจ เท่านั้น

3.3 ผลกระทบต่อรายรับและรายจ่ายของภาครัฐ

Martin (2007) กล่าวว่า แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุที่มีรายได้และต้องจ่ายภาษี จึงไม่ได้แสวงหา หรือมีสิทธิ์ที่จะได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือจากเงินภาษีสำหรับบุตรหลานในเรื่องการศึกษาและการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ จำนวนบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสัดส่วนต่ำกว่าเมื่อเทียบกับคนไทย แรงงานข้ามชาติจึงน่าจะจ่ายภาษีในรูปแบบต่างๆ มากกว่าต้นทุนการให้บริการที่ได้รับจากรัฐบาลไทย แรงงานข้ามชาติจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ซึ่งส่วนนี้อาจมองได้ว่าเป็นภาษีที่แรงงานข้ามชาติจ่ายให้แก่รัฐ ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลไทยมีรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการพิจารณาการทำงานของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติรวมถึง 1,237.5 ล้านบาท ซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมพิสูจน์สัญชาติ 244.5 ล้านบาท นำเข้าตาม MOU 37 ล้านบาท และกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายตามมติ ครม. 3 สัญชาติ 956 ล้านบาท ซึ่งหากประมาณค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานคิดเป็นเงินเดือน 1 เดือนของแรงงานข้ามชาติ เปรียบได้กับภาษีรายได้ร้อยละ 8.3 นอกจากนี้ แรงงานเหล่านี้ยังจ่ายภาษีการบริโภคทางอ้อมสำหรับการใช้จ่ายในขณะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอีกด้วย

นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการตรวจร่างกายและการประกันสุขภาพ โดยในปี พ.ศ. 2547 ต้องจ่ายเป็นจำนวน 600 และ 1,300 บาทตามลำดับ เงินทั้งหมดที่ได้รับจากการเก็บค่าประกันสุขภาพจำนวน 1.1 พันล้านบาทจะนำส่งให้กับทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพื่อใช้ในการรักษาพยาบาลแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิ์ใช้บริการภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วอาจไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่พวกเขาได้จ่ายเงินไป เนื่องจากการขาดแคลนการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ์ที่พวกเขาได้รับ และขาดแคลนเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่สามารถพูดภาษาเดียวกับแรงงานเหล่านี้ได้

งานศึกษาของอรรถัย และคณะ (2556) สืบค้นข้อมูลจากโรงพยาบาลในสังกัดของรัฐ ได้แก่ โรงพยาบาลแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ติดกับประเทศพม่า โรงพยาบาลคลองใหญ่ จังหวัดตราด มีพื้นที่ติดกับกัมพูชา และโรงพยาบาลเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี มีพื้นที่ติดกับประเทศลาว พบว่า ภาระค่ารักษาพยาบาลในแผนกผู้ป่วยในสูงกว่าผู้ป่วยนอกในทั้ง 3 โรงพยาบาล โรงพยาบาลแม่สายเป็นโรงพยาบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจดี มีเงินรายได้ที่เป็นเงินนอกงบประมาณจากการให้บริการกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาใช้บริการสุขภาพเป็นรายได้หลักของโรงพยาบาล ภาระทางการเงินในส่วนที่ผู้รับบริการไม่สามารถจ่ายได้โดยเฉลี่ย 4-7 แสนบาทต่อปี ในขณะที่รายรับจากการให้บริการกลุ่มคนต่างด้าวโดยเฉลี่ยปีละหลายล้าน โดย

ภาพรวม โรงพยาบาลมีรายได้มากกว่ารายจ่าย จึงถือว่าโรงพยาบาลแม่สายไม่มีปัญหาภาระทางการเงินจากการให้บริการแรงงานข้ามชาติ มีชาวพม่าคิดเป็นร้อยละ 40-50 ของผู้รับบริการทั้งหมด โดยเฉพาะแผนกผู้ป่วยนอกในงานส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กกว่าร้อยละ 70-90 ของผู้มารับบริการเป็นชาวพม่า และชนกลุ่มน้อย ดังนั้น โรงพยาบาลจึงต้องแบกรับภาระงานบริการเพิ่มขึ้นเท่าตัว และจำเป็นต้องจ้างบุคลากรทางการแพทย์พยาบาลเพิ่มเติมด้วยเงินรายได้ของโรงพยาบาล

โรงพยาบาลคลองใหญ่แบกรับภาระค่ารักษาพยาบาล 7.2 แสนบาทถึง 1.3 ล้านบาท ชาวกัมพูชาคิดเป็นร้อยละ 40-50 ของผู้รับบริการของโรงพยาบาล โดยเฉพาะผู้ป่วยในแผนกสูติกรรมมีจำนวนถึงร้อยละ 60-70 ของผู้มารับบริการสูติกรรมทั้งหมด ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2554 พบข้อมูลทะเบียนผู้ป่วยต่างด้าวค้างชำระของโรงพยาบาลคลองใหญ่ 4,684,915 บาท เฉลี่ยปีละ 1 ล้านบาท โรงพยาบาลแก้ปัญหาด้วยการหารายได้เอง โดยเพิ่มบริการที่สร้างรายได้ เช่น นวดแผนไทย และประหยัดในส่วนอื่น โดยผู้ป่วยต่างด้าวที่เคยมารับบริการและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะฝากครรภ์และทำคลอด จะบอกข้อมูลต่อกัน ทำให้มีจำนวนผู้มารับบริการที่ไม่จ่ายค่ารักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นโรงพยาบาล จึงมีแนวคิดจะตั้งกองทุนเพื่อขยายบัตรประกันสุขภาพเอง

โรงพยาบาลเขมรรัฐมีรายจ่ายมากกว่ารายรับเพิ่มมากขึ้นจาก 7.7 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2553 เป็น 8.2 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2554 โดยโรงพยาบาลเรียกเก็บเงินค่าบริการได้เพียงร้อยละ 25 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ให้บริการ ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการให้บริการกรณีไม่ใช่แรงงานที่ขึ้นทะเบียน โรงพยาบาลรับภาระค่าใช้จ่ายแทนผู้ใช้บริการโดยจัดสรรงบประมาณจากส่วนเงินบำรุงของโรงพยาบาลมาสนับสนุน และขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจากจังหวัดหรือส่วนกลาง

จากกรณีสามโรงพยาบาล อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าโรงพยาบาลแม่สาย จังหวัดเชียงรายเป็นโรงพยาบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจที่ดี ผู้มารับบริการที่เป็นแรงงานข้ามชาติไร้สิทธิหรือชาวต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิรักษา แต่ส่วนใหญ่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ ทำให้โรงพยาบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และมีเพียงส่วนเล็กน้อยเท่านั้นที่ไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ ทำให้โรงพยาบาลไม่มีภาระทางการเงินที่มีรายจ่ายติดลบในแต่ละปี ซึ่งแตกต่างจากโรงพยาบาลคลองใหญ่ จังหวัดตราด และโรงพยาบาลเขมรรัฐ จังหวัดอุบลราชธานีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจที่ไม่ดีเท่าแห่งแรก ทั้งนี้ โรงพยาบาลทั้งสองแห่งก็มีความแตกต่างทางบริบทพื้นที่ โดยโรงพยาบาลคลองใหญ่ถือเป็นโรงพยาบาลที่ตั้งในพื้นที่เส้นทางหลักสำคัญของแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาที่ข้ามฝั่งมาใช้แรงงานในประเทศไทยได้อย่างสะดวก และระยะทางใกล้กับด่านข้ามแดน นอกจากนี้ ในวันศุกร์จะมีแพทย์มาตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาลทำให้ชาวกัมพูชาและเวียดนามข้ามมารับบริการสุขภาพจำนวนมาก ส่งผลให้โรงพยาบาลต้องรับภาระถึงร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด โรงพยาบาลจึงต้องทำระบบบัตรประกันสุขภาพ แต่มีปัญหาในเรื่องการส่งตัวผู้ป่วย และระบบการตามจ่ายในระบบประกันสุขภาพระหว่างโรงพยาบาล ส่วนโรงพยาบาลเขมรรัฐ จังหวัดอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในพื้นที่ไม่ใช่เส้นทางหลักในการเดินทางทำงานในประเทศไทย ทำให้สัดส่วนคนต่างด้าวไร้สิทธิเข้ารับการรักษา มีสัดส่วนน้อยกว่าโรงพยาบาลแม่สายและคลองใหญ่ และสร้างภาระการเงินให้โรงพยาบาลได้น้อยกว่า

Srithamrongsawat et al (2009) พบว่า แม้ว่าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายต้องชำระค่ารักษาพยาบาลเอง แต่แรงงานเหล่านี้ทราบดีว่า สามารถขอคืนเงินการชำระได้ โรงพยาบาลจึงมีภาระการ

รักษาพยาบาลเอง ไม่มีบขช.หรือรถโดยสารสาธารณะทางการเงิน นำมาซึ่งเหตุผลของนโยบายด้านการให้บริการสุขภาพระหว่างประเทศ ทั้งนี้ จังหวัดระนองเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการใช้ระบบการประกันสุขภาพโดยสมัครใจ แต่เนื่องจากเป็นระบบสมัครใจ จึงทำให้เกิดการคัดสรรกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงในการเจ็บป่วยเข้ามาเป็นผู้ซื้อประกันตน ส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุน โดยในปี พ.ศ. 2549 มีผู้เข้าร่วมโครงการ 1,337 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้ป่วยที่มีโรคเรื้อรัง ทำให้ต้นทุนสูงเป็นสองเท่าของรายรับ

Tharathep et al (2013) ทำการศึกษาเรื่องการเงินในระบบประกันสุขภาพและระบบสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติ โดยเลือกจังหวัดสมุทรสาครและระยองเป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่าแม้ว่าร้อยละ 90 ของแรงงานข้ามชาติจะรู้ถึงสิทธิในการรักษาพยาบาล แต่ยังมีจำนวนน้อย คือร้อยละ 20 ที่รู้ถึงบริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน และร้อยละ 30 ที่รู้เกี่ยวกับบริการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ซื้อยาจากคลินิก โดยที่ร้อยละ 73 และ 51 ของแรงงานข้ามชาติที่มีประกันสุขภาพในระยองและสมุทรสาครจะไปโรงพยาบาล เทียบกับร้อยละ 23 และ 30 ของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีประกันสุขภาพในระยองและสมุทรสาคร ที่ไปรับการรักษาที่โรงพยาบาล ตามลำดับ แรงงานข้ามชาติที่มีประกันจ่ายค่ารักษาพยาบาล 137 และ 74 บาทต่อครั้ง ในจังหวัดระยองและสมุทรสาคร ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าเมื่อเทียบกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีประกันจะจ่าย 712 และ 460 บาท ในจังหวัดระยองและสมุทรปราการ ตามลำดับ งานวิจัยดังกล่าวมีผลสรุปซึ่งชี้ให้เห็นว่า การบังคับให้ซื้อประกันสุขภาพช่วยให้แรงงานข้ามชาติลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลได้ และยังช่วยส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคได้อีกด้วย นอกจากนี้ ยังช่วยลดภาระด้านการเงินของโรงพยาบาล

จรัมพร โห้ถ้อย และ ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต (2554) พบว่า การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตน้อยกว่าแรงงานที่มีใบอนุญาต แต่แรงงานทั้งสองกลุ่มมีความพึงพอใจต่อการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพไม่แตกต่างกัน Srivirojana and Punpuing (2008) พบว่า สาเหตุหลักของปัญหาสุขภาพและการเจ็บป่วยของแรงงานพม่า ลาว และกัมพูชา คือ ท้องร่วงเฉียบพลัน มาลาเรีย และไข้ไม่ทราบสาเหตุ ส่วนสาเหตุการตายของแรงงานพม่า คือ มาลาเรีย ปอดบวม วัณโรค โรคฉี่หนู และการฆ่าตัวตาย แรงงานกัมพูชาคือ ปอดบวม วัณโรค ตับอักเสบ เยื่อหุ้มสมองอักเสบ และบาดทะยัก ส่วนแรงงานลาวคือ ปอดบวม ทั้งนี้ สาเหตุของการตายขึ้นอยู่กับเพศ อายุ และเชื้อชาติเป็นสำคัญ

Aung (2008) พบว่า เมื่อเกิดการเจ็บป่วยเล็กน้อย แรงงานพม่าในจังหวัดระนองจะซื้อยาที่ร้านขายยา หากเจ็บป่วยรุนแรง จะไปใช้บริการในสถานพยาบาล ปัจจัยด้านเพศ อาชีพ การมีสถานะแรงงานถูกกฎหมาย การมีหลักประกันสุขภาพ เวลาที่ใช้ในการเดินทาง ที่อยู่อาศัย และค่าใช้จ่าย มีผลต่อการไปรับบริการในสถานพยาบาลอย่างมีนัยสำคัญ โดยแรงงานข้ามชาติชอบที่จะไปรับบริการในสถานพยาบาลเอกชนมากกว่าภาครัฐ สุรียพร พันพิ่ง และคณะ (2548) ศึกษาแรงงานข้ามชาติที่เป็นคนรับใช้ในบ้าน พบว่า แรงงานขาดความรู้เรื่องสุขอนามัยขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการติดเชื้อเอชไอวีและอนามัยเจริญพันธุ์ นายจ้างไม่อนุญาตให้ออกนอกบ้านและไม่ให้ไปฟังบรรยายความรู้ โดยอุปสรรคที่สำคัญคือ ไม่สามารถอ่านข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ เพราะไม่มีการแปลเป็นภาษาพม่าและนายจ้างร้อยละ 78.6 ไม่ยอมจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ลูกจ้าง และผู้ไม่มีใบอนุญาตทำงานมีปัญหาในการเข้ารับบริการตามศูนย์บริการสาธารณสุขและโรงพยาบาลท้องถิ่นของรัฐ

จากรายงานสุขภาพคนไทย ปี พ.ศ. 2556 สถานการณ์ปัญหาที่เกิดจากการใช้บริการรักษาสุขภาพของแรงงานข้ามชาติในสถานบริการของรัฐเมื่อปี พ.ศ. 2555 ยืนยันว่า สภาพปัญหาที่โรงพยาบาลต้องเผชิญยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัญหาเดิม ได้แก่ บุคลากรไม่เพียงพอให้บริการ มีปัญหาการสื่อสารกับคนต่างด้าว อัตราการครองเตียงของผู้ป่วยในของคนต่างด้าวสูง โรงพยาบาลไม่สามารถเก็บเงินจากผู้ป่วยที่เป็นแรงงานผิดกฎหมายได้เพราะไม่มีหลักประกันสุขภาพ แรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งมีประมาณ 342,236 คน (ประชาชาติธุรกิจ, 17-20 ตุลาคม 2556) ส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจเรื่องการเลือกสถานพยาบาลและการใช้สิทธิ การพบโรคติดเชื้อและโรคเรื้อรังในแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ วัณโรคที่ดื้อยา โรคเท้าช้าง มาลาเรีย เบาหวาน ความดันโลหิตสูง และโรคเอดส์ และปัญหาอนามัยแม่และเด็ก

ในด้านการศึกษาของบุตรหลานแรงงานข้ามชาติที่ติดตามมาด้วย กระทรวงศึกษาธิการของไทยได้ออกกฎข้อบังคับในปี พ.ศ. 2537 อนุญาตให้บุตรหลานของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียน สามารถเข้ามาเรียนในโรงเรียนไทยได้จนถึงระดับการศึกษาภาคบังคับ¹² แต่ไม่อนุญาตให้ผู้ที่ยังจบการศึกษาระดับประถมศึกษาได้รับประกาศนียบัตร (Amaraphibal and Worasaen, 2000) ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 รัฐบาลไทยได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่า ให้เด็กทั้งหมดในประเทศไทยมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา แต่ก็ไม่มีความชัดเจนว่านโยบายนี้ได้มีการขับเคลื่อนอย่างไร โดยมีรายงานข่าวชี้ว่า ในพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ เช่น ในจังหวัดสมุทรสาคร โรงเรียนบางแห่งได้ทำงานร่วมกับทางองค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมให้เด็กต่างด้าวได้เข้ามาเรียนหนังสือ โดยมีการมอบชุดนักเรียนและตั้งชื่อไทยให้ (Kaewmorakot, 2006) อย่างไรก็ตาม เด็กต่างด้าวจำนวนมากไม่ได้เข้าไปเรียนในโรงเรียนไทย ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ พ่อแม่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติไม่เห็นว่าการศึกษาไทยจะเป็นประโยชน์สำหรับบุตรหลาน และบางส่วนก็ไม่มีเงินสำหรับใช้เป็นค่าชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน ซึ่งหากกฎหมายแรงงานไม่ถูกนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด กลุ่มพ่อแม่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติก็อาจจะต้องการให้ลูกๆ ของตนไปทำงานหาเงินช่วยครอบครัวมากกว่าให้เรียนหนังสือ

4. ประมาณการณ์จำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือในประเทศไทย

เนื่องจากข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทยโดยไม่ได้ผ่านทาง การ เช่นเดียวกับในประเทศอื่นๆ ไม่สามารถระบุเป็นที่แน่ชัด ดังนั้น ข้อมูลแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทยจึงไม่สามารถเป็นที่ทราบแน่ชัดเช่นกัน งานวิจัยจึงทำการรวบรวมข้อมูลจากงานศึกษาที่ผ่านมา ดังแสดงใน ตารางที่ 1 ซึ่งระบุงานศึกษา จำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่มีการประมาณการ และนำไปใช้ในการวิเคราะห์ ปี พ.ศ. และที่มาหรือวิธีการประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติ

¹²กฎหมายการศึกษาแห่งชาติของประเทศไทยปี พ.ศ. 2542 ได้ให้สิทธิ์คนไทยเรียนฟรี 12 ปี และเพิ่มการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี โดยมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545

ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือในงานศึกษาผ่านมา

งานศึกษา	จำนวนแรงงานข้ามชาติ	ปี พ.ศ.	วิธีการประมาณการณ์
Sussangkarn (1996)	750,000 คน	2538	อ้างอิงตัวเลขประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย
Martin (2007)	1,800,000 คน	2548	อ้างอิงสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 5 ของกำลังแรงงาน 36 ล้านคน
Pholphirul et al. (2010)	1,800,000 คน ในปี พ.ศ. 2549, 1,827,000 คนในปี พ.ศ. 2550 และ 1,854,405 คนในปี พ.ศ. 2551	2549-2551	ใช้ข้อมูลสัดส่วนแรงงานข้ามชาติรายอุตสาหกรรมจากการสำรวจกำลังแรงงาน (LFS) คูณด้วยจำนวนแรงงานข้ามชาติที่รายงานใน Chalamwong and Prugsamats (2009)
ธนະพงษ์ โพธิ์ปิติ และ กิริยา กุลกลการ (2553)	3,570,000 คน ในปี พ.ศ. 2557, 4,270,000 คนในปี พ.ศ. 2562 และ 6,130,000 คนในปี พ.ศ. 2572	2557-2572	พยากรณ์จำนวนแรงงานข้ามชาติในอนาคต ด้วยแบบจำลองที่ใช้ค่าความยืดหยุ่นของตัวแปรที่ได้จากการประมาณสมการแรงดึงดูด (gravity model) ด้วยข้อมูลแรงงานขึ้นทะเบียนปี พ.ศ. 2544, 2546-2549 และสมมติให้แรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวน 3,000,000 ล้านคน
Hugeut (2014)	2,675,762 คน	2556	คำนวณจากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนสะสมจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2556 เท่ากับ 3,567,683 คน ทั้งนี้ในจำนวนนี้จะมีแรงงานข้ามชาติที่อาจเดินทางกลับประเทศต้นทางแล้ว หรืออาจขึ้นทะเบียนซ้ำหลายรอบ และอาจมีแรงงานข้ามชาติที่ไม่เคยขึ้นทะเบียน ซึ่งจำนวนตัวเลขแรงงานข้ามชาติคงค้างน่าจะอยู่ในสัดส่วนร้อยละ

			ละ 75 ของยอดสะสม หรือมีจำนวน 2,675,762 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีใบอนุญาตทำงานจำนวน 1,082,892 คน นำไปสู่ข้อสังเกตว่า มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายประมาณ 1,592,870 คน
ปีพม่า ว่าพัฒนาวงศ์ และคณะ (2558)	4,550,000 คน โดยที่ 3.52 ล้านคนเป็นแรงงาน และ 1.03 ล้านคนไม่ใช่แรงงาน	2558	สร้างสมการแสดงแนวโน้มขนาดแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมกับสถิติที่มี และทำการพยากรณ์ โดยใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ ปี พ.ศ. 2533 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติรายเดือนของกระทรวงแรงงาน ข้อมูลจากศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติแบบเบ็ดเสร็จ
ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร (2559)	2,000,000 คน	2558	ใช้ข้อมูลการสำรวจกำลังแรงงาน (LFS)

ที่มา: รายละเอียดเอกสารในบรรณานุกรม

5. การวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุน และนัยทางการคลัง

5.1. หลักการทั่วไปในการวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุน (Benefit-Cost Analysis) และกรณีตัวอย่างการวิเคราะห์

โดยทั่วไปการวิเคราะห์ ผลประโยชน์-ต้นทุน หรือ Benefit-Cost Analysis เป็นการประยุกต์ใช้เศรษฐศาสตร์ในการตัดสินใจ โดยการรวบรวมและประมวลข้อดี หรือผลประโยชน์ (Benefits) และข้อเสียหรือต้นทุน (Costs) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือนโยบายที่ทำการวิเคราะห์ โดยจะสามารถยอมรับในนโยบายหรือโครงการนั้นในระดับหนึ่ง หากผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้น และในกรณีที่มีหลายทางเลือก ก็ควรเลือกนโยบายที่มีผลประโยชน์สุทธิ (ผลประโยชน์รวม- ต้นทุนรวม) สูงสุด หรือผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของนโยบายจะต้องเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มของนโยบาย หลักการของ Benefit-Cost Analysis คือระบุต้นทุนและผลประโยชน์ที่สามารถเกิดขึ้นได้จากนโยบายนั้นๆ รวมไปถึงการครอบคลุมกลุ่มคนที่จะได้รับผลดี และผลเสีย

จากนโยบายดังกล่าว เมื่อทราบต้นทุนและผลประโยชน์แล้ว ควรทำการประเมินออกมาเป็นมูลค่าเงินในแต่ละ ส่วนของผลประโยชน์ และต้นทุนที่เกิดขึ้น แล้วนำมารวมเป็นผลประโยชน์และต้นทุนของนโยบาย ในรูปของ มูลค่าเงิน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผลประโยชน์และต้นทุนของนโยบายมักเกิดในเวลาที่แตกต่างกัน จึงต้องทำการ คิดลดต้นทุน และผลประโยชน์เหล่านั้นมาคำนวณให้อยู่ในรูปของมูลค่าปัจจุบันด้วย

Boadway (2006) กล่าวถึงกระบวนการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของการปฏิรูปนโยบายหรือ โครงการรัฐบาลโดยวิธีการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของนโยบาย โดยประมวลมูลค่าผลประโยชน์ ทั้งหมดและต้นทุนทั้งหมดของนโยบายให้เป็นหน่วยวัดเดียวกัน ในบริบทของกาลเวลา และแปรเป็นมูลค่า ปัจจุบัน (present value: PV) ตามอัตราคิดลดของสังคม (social discount rate แทนค่าด้วย r) ซึ่ง กำหนดให้มีค่าคงที่ในทุกช่วงเวลาสมการที่ (1) แสดงมูลค่าปัจจุบันของโครงการได้ดังนี้

$$PV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} \quad (1)$$

โดยที่ B_t และ C_t ในสมการที่ (1) คือผลประโยชน์และต้นทุนของนโยบายในช่วงเวลาที่ t ซึ่งเริ่มจาก ช่วงเวลาที่ 0 ไปจนถึงวันสิ้นสุดนโยบายช่วงเวลา t ถ้าหาก PV เป็นบวกแสดงว่า นโยบายนี้ทำให้สังคมได้รับ ผลประโยชน์สุทธิ

นอกจากนี้ หากนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบในระยะยาว กล่าวคือ มีระยะเวลาหลายรุ่นอายุคน ผลประโยชน์สุทธิหรือต้นทุนสุทธีย่อมเกิดทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เช่น การเปลี่ยนแปลงในหนี้สาธารณะ การเปลี่ยนแปลงในระบบประกันสังคม และการปฏิรูปภาษี เป็นต้น เมื่อมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุน ในแต่ละช่วงเวลาแล้ว จำเป็นต้องแปลงผลการประเมินให้เป็นมูลค่าปัจจุบันของการบริโภค โดยอาจจะใช้อัตรา คิดลด เช่น อัตราคิดลดการบริโภคหลังหักภาษี อย่างไรก็ตาม หากมีปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น การออมเงิน หรือปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการสะสมทุน สิ่งเหล่านี้ก็ควรจะถูกนำมาพิจารณารวมไปด้วย ทั้งนี้ หากมี การจำกัดการกู้ยืม หรือมีความไม่แน่นอนในอนาคตที่ส่งผลต่อตลาดทุน อัตราดอกเบี้ยในตลาด ปัจจัยเหล่านี้ ย่อมมีผลกระทบต่อผลการคำนวณอัตราคิดลดการบริโภคที่ถูกต้อง

เอกสารคู่มือการทำ Benefit-Cost Analysis โดย Puget Sound Regional Council Information Center (2009) ยกตัวอย่างการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนกรณีโครงการการปรับปรุงระบบการขนส่ง ซึ่ง ผลประโยชน์เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของผู้ใช้ระบบการขนส่ง ประกอบด้วย การประหยัดค่าใช้จ่าย และต้นทุน ต่างๆ ของผู้ใช้บริการระบบการขนส่งที่ได้รับการปรับปรุง เช่น ค่าใช้จ่ายยานพาหนะส่วนตัวที่ลดลง และเวลา การเดินทางที่ลดลง การเลี่ยงการเกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนในโครงการ ดังกล่าวที่อยู่ในรูปผลผลิตทางอ้อม ยังเกิดจากผลผลิตภาพที่อาจจะเพิ่มขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินที่ อยู่ใกล้โครงการระบบการขนส่งใหม่ เป็นต้น ขณะที่ต้นทุนของโครงการระบบการขนส่งใหม่ถูกกำหนดด้วย ต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง เช่น ต้นทุนการดำเนินงาน ปัจจัยทุนของโครงการ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชนเดิม และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้

5.2. กรอบการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังของงานวิจัย

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังอันเกิดจากแรงงานข้ามชาติในงานวิจัยนี้ เป็นการประยุกต์ใช้แบบจำลองของ Dustmann, Frattini and Halls (2010) และ Dustmann and Frattini (2014) แสดงในสมการที่ (2)

$$GSUR = REV - EXP = \sum_{i=1}^{N_R} rev_i - \sum_{j=1}^{N_E} exp_j \quad (2)$$

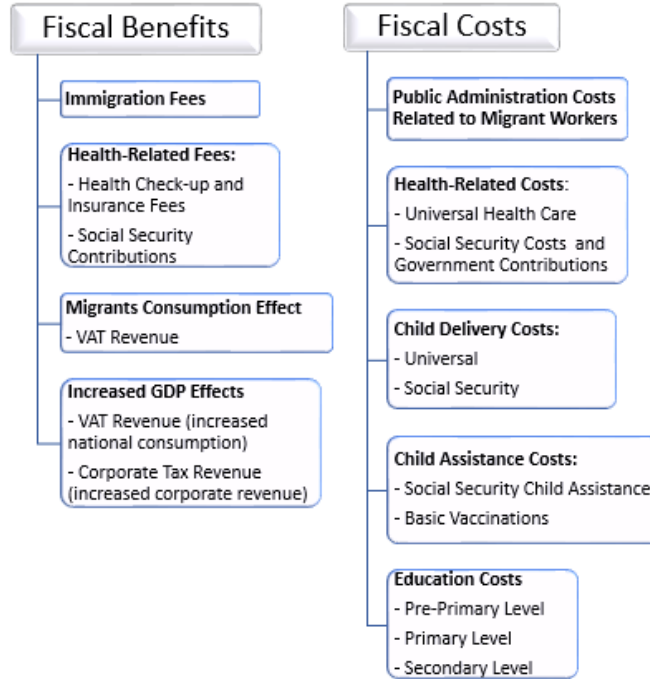
โดยที่ $GSUR$ คือผลกระทบทางการคลังหรือผลต่างระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง, REV คือ รายได้รวมของรัฐบาล คำนวณจากผลรวมของรายได้ทางภาษีแต่ละชนิดที่รัฐบาลจัดเก็บ (rev_i , $i = 1, \dots, N_R$) โดย N_R คือจำนวนชนิดของภาษีทั้งหมดและค่าธรรมเนียมต่างๆที่รัฐบาลจัดเก็บ EXP คือ รายจ่ายรวมของรัฐบาล คำนวณจากผลรวมของรายจ่ายแต่ละชนิดที่รัฐบาลใช้จ่าย (exp_j , $j = 1, \dots, N_E$) โดย N_E คือจำนวนชนิดของรายจ่ายทั้งหมด

ในแบบจำลองต้นแบบ ผลประโยชน์ทางการคลัง (fiscal benefits) ประกอบด้วย ภาษีเงินได้ และเงินสมทบประกันสังคม โดยหักด้วยเงินลดหย่อนภาษีรายได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีทางอ้อม ภาษียานพาหนะ ภาษีธุรกิจและภาษีจากส่วนเกินทุน ภาษีมรดก ภาษีโรงเรือน และอัตราทางธุรกิจ ส่วนต้นทุนทางการคลัง (fiscal costs) ประกอบด้วย สินค้าสาธารณะ (public goods) สินค้าและบริการอื่นๆ ที่รัฐบาลจัดทำให้ (public provisions) เช่น ระบบยุติธรรม การจัดการเรือนจำ การพัฒนาอาคารสงเคราะห์ ค่ารักษาพยาบาล การคุ้มครองทางสังคม การศึกษาภาคบังคับ การศึกษาหลังขั้นมัธยม การอพยพแรงงานข้ามชาติ และการบริการของตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และการบริการอื่นๆ เพื่อรักษาความสงบภายในประเทศ

สำหรับการประมาณการผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังจากแรงงานข้ามชาติจะนำสมการที่ 2 มาประยุกต์ใช้ โดยกรอบการประมาณการของงานวิจัยนี้ จะพิจารณาผลประโยชน์ และต้นทุนทางการคลัง ตามที่แสดงใน

แผนภาพที่ 1 ที่สามารถแปรค่าเป็นมูลค่าทางการเงินได้ ผลประโยชน์ทางการคลังประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ ค่าธรรมเนียมการตรวจร่างกาย ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบประกันสังคม รายได้ภาษีจากการอุปโภคบริโภคของแรงงานข้ามชาติ รายได้ภาษีรัฐบาลจากผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย รายได้ภาษีจากการอุปโภคบริโภคประชาชาติ และรายได้ภาษีจากกำไรหน่วยผลิตในประเทศไทย ในส่วนของต้นทุนทางการคลัง ได้แก่ ต้นทุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยภาครัฐ ต้นทุนในระบบประกันสังคม ต้นทุนในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ต้นทุนด้านการคลอดบุตรแรงงานต่างด้าว ต้นทุนด้านสงเคราะห์บุตรและการให้วัคซีนในเด็กต่างด้าว และต้นทุนการศึกษาบุตรของแรงงานข้ามชาติ ในส่วนต่อจากแผนภาพที่ 1 จะเป็นการอธิบายซึ่งที่มาของตัวเลขที่นำมาคำนวณในงานวิจัยนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการประมาณการผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังจากแรงงานข้ามชาติ
 Framework for Benefit-Cost Analysis of Fiscal Impacts of Migrant Workers



ที่มา: ผู้วิจัย

ผลประโยชน์ทางการคลัง (Fiscal Benefits)

1. ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ

ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติในประเทศไทย มีค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระ ดังต่อไปนี้

1. ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติมีอัตราดังต่อไปนี้
 - 1.1 ยื่นขอ 100 บาท
 - 1.2 ใบอนุญาตอาชีพกรรมกรและทำงานในบ้าน
 - 3 เดือน 225 บาท
 - 3-6 เดือน 450 บาท
 - 6-12 เดือน 900 บาท
 - เกิน 1 ปี ชำระเพิ่มในอัตราตามระยะเวลาที่เกิน

- 1.3 ต่ออายุ อัตราเดียวกันกับ 1.2
- 1.4 เปลี่ยนงาน เปลี่ยนนายจ้าง เปลี่ยนท้องที่ เปลี่ยนสถานที่ทำงาน 900 บาท
- 1.5 ใบแทนใบอนุญาต 200 บาท
- 1.6 เปลี่ยนเงื่อนไขในการอนุญาต 150 บาท
2. การขอใบ ทร. 38/1 เพื่อบันทึกประวัติ 80 บาท
3. ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท ประกันสุขภาพ 1,600 บาทต่อปี (ซึ่งส่วนนี้จะนำไปแยกคำนวณในส่วนของรายรับด้านสาธารณสุขในหัวข้อย่อยถัดไป)

ที่ผ่านมา ค่าธรรมเนียมมีการปรับลดอัตราเรื่อยมา โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานที่ก่อนหน้ารัฐบาล คสช. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1 ปี คือ 1,800 บาท รายงานผลการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ได้รายงานรายได้ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538-2548 ไว้ดังแสดงในตารางที่ 2 ผลการจัดเก็บเงินรายได้ค่าธรรมเนียม ปี พ.ศ. 2538-2557 ทั้งนี้หากจำแนกแรงงานข้ามชาติเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่ (1) คือ กลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 9 ซึ่งประกอบด้วย แรงงานทั่วไป แรงงานตามมาตรา 12 ได้แก่ ส่งเสริมการลงทุน และ กลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายตามมาตรา 13 ได้แก่ ชลุ่มน้อย กลุ่มที่ (2) ประกอบด้วย แรงงานไร้ฝีมือตาม มติ ครม. 3 สัญชาติ นำเข้าตาม MOU พิสูจน์สัญชาติ พบว่า ในช่วงปีดังกล่าว ตัวเลขรายได้ค่าธรรมเนียมเป็นรายได้รวมของค่าธรรมเนียมที่เก็บจากแรงงานข้ามชาติทั้ง 2 กลุ่ม โดยไม่ได้จำแนกรายละเอียดตามประเภทของแรงงานข้ามชาติไว้อย่างชัดเจน อาจสามารถประมวลได้ว่า ตัวเลขดังกล่าว รวมรายได้ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากคนต่างด้าวมีฝีมือและสัญชาติอื่นๆ ด้วยได้แก่ แรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ 1 ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของโครงการศึกษาของผู้วิจัยที่มุ่งศึกษาเฉพาะแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ 2 เข้าไว้ด้วย

ตารางที่ 2 ผลการจัดเก็บเงินรายได้ค่าธรรมเนียม ปี พ.ศ. 2538-2557

ปีงบประมาณ/ แหล่งที่มาของ ข้อมูล	รายได้ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว			
	กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน			กองทุนเพื่อการส่งคน ต่างด้าวกลับออกไป นอกราชอาณาจักร
	รวมแรงงานข้าม ชาติทั้ง 2 กลุ่ม (รวม 6 ประเภท)	เฉพาะแรงงานข้าม ชาติกลุ่มที่ 2 (ไร้ ฝีมือ 3 สัญชาติ ได้แก่ MOU, พิสูจน์สัญชาติ และ ตามมติครม.)	เฉพาะแรงงาน ข้ามชาติกลุ่มที่ 1 (ชั่วคราวทั่วไป ส่งเสริมการลงทุน และชนกลุ่มน้อย	รวมแรงงานข้ามชาติ ทั้ง 2 กลุ่ม (รวม 6 ประเภท)
2538	56,262,140.00			
2539	70,485,338.12			
2540	365,124,510.00			
2541	207,496,141.14			
2542	134,655,901.40			

2543	168,747,025.14			
2544	226,199,889.53			
2545	435,907,281.33			
2546	805,536,539.45			
2547	435,907,281.33			
2548	946,655,912.31			
2549			376,896,539.00	
2550			405,100,103.00	
2551			357,354,402.00	
2552			325,570,462.00	
2553	1,553,574,965.00	1,237,493,660.00	316,081,305.00	
2554				2,968,141,491.00
2555				2,598,432,272.50
2556				4,957,497,846.00
2557				3,619,181,440.00

ที่มา: รายงานผลการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวประจำปีงบประมาณ

<http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sy/sy2548.pdf>

รายงานผลการดำเนินงานกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

http://fund.doe.go.th/admincp/images/reports/File_82117_035.pdf

สืบค้น ณ วันที่ 17 เมษายน 2559

ข้อสังเกตจาก ตารางที่ 2 คือในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2552 มีการเปลี่ยนแปลงการนำเสนอรายงานประจำปีงบประมาณดังกล่าว โดยรายงานดังกล่าวได้นำเสนอเฉพาะค่าธรรมเนียมกลุ่มที่ 1 เท่านั้น ซึ่งได้แก่ แรงงานข้ามชาติทั่วไปตามมาตรา 9 แรงงานข้ามชาติประเภทส่งเสริมการลงทุนตามมาตรา 12 และชนกลุ่มน้อยตามมาตรา 13 ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมของคนต่างด้าวที่ใช้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว แต่ไม่ได้รายงานค่าธรรมเนียมของคนต่างด้าวกลุ่มที่ 2 ซึ่งรายงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ของกองแผนงานและวิชาการ กรมจัดหางาน ไว้ด้วย ต่อมา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการรายงานค่าธรรมเนียมของทั้งกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 ไว้อย่างละเอียด ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2 ซึ่งถือเป็นปีงบประมาณเดียวที่พบว่ามีการรายงานตัวเลขรายได้ค่าธรรมเนียมไว้อย่างครบถ้วนและชัดเจน ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2557 รายงานประจำปีดังกล่าวก็ไม่ได้รายงานรายได้ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวไว้อีก ไม่ว่าจะเป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ 1 หรือ 2 ก็ตาม แต่มีรายงานรายได้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวในรายงานผลการดำเนินงานกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรปี พ.ศ. 2554-2557 ซึ่งได้รายงานรายได้ค่าธรรมเนียมรวมของคนต่างด้าวทั้งกลุ่มที่ 1 และ 2 ไว้โดยไม่ได้จำแนกประเภท

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุญาตให้กรมการจัดหางานนำเงินค่าธรรมเนียมส่งเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากรายงานผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2557 ได้

รายงานผลการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554-2557 ดังตารางที่ 3 ซึ่งเงินรายได้ที่เก็บได้นั้น ส่วนหนึ่งจะนำเข้ามาเป็นเงินกองทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ และที่เหลือจะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ตารางที่ 3 ผลการจัดเก็บเงินรายได้ค่าธรรมเนียม ปี พ.ศ. 2554-2557

ปีงบประมาณ	ช่วงเวลาจัดเก็บ	รายได้ทั้งหมด	รายได้เข้ากองทุน	รายได้แผ่นดิน
2554	1 ธ.ค. 2553-30 ก.ย. 2554	2,968,141,491.00	1,484,070,745.50	1,484,070,745.50
2555	1 ต.ค. 2554-31 ม.ค. 2555	479,409,025.00	239,704,512.50	239,704,512.50
2555	1 ก.พ. 2555-30 ก.ย. 2555	2,119,023,247.50	847,609,299.00	1,271,413,948.50
2556	1 ต.ค. 2555-31 ส.ค. 2556	3,240,117,712.50	1,296,047,085.00	1,944,070,627.50
2556	1 ก.ย. 2556-30 ก.ย. 2556	1,717,380,133.50	1,717,380,133.50	-
2557	1 ต.ค. 2556- พ.ค. 2557	1,376,600,000.00	1,376,600,000.00	-
2557	พ.ค. 2557-ก.ย. 2557	2,242,581,440.00	-	2,242,581,440.00

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2557

ข้อมูลล่าสุด ตามเอกสารคู่มือนายจ้างประกอบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 (กระทรวงแรงงาน, 2559) หลังวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อดำเนินการตรวจสุขภาพ ประกันสุขภาพ รายงานตัว เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ และขออนุญาตทำงานเป็นเวลา 120 วัน ระหว่างวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 แรงงานที่มารายงานตัวจะได้รับอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 เหมือนกันทุกคน โดยเมื่อผ่านการตรวจสุขภาพไม่เป็นโรคต้องห้ามตามที่กำหนด ให้ชำระค่าทำเนียบการอนุญาตทำงาน ณ จุดบริการชำระเงิน (counter service) หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1-10 อัตราค่าธรรมเนียมอนุญาตทำงาน 2 ปี 1,800 บาท ค่ายื่นคำขออนุญาตทำงาน 100 บาท รวม 1,900 บาท และค่าบริการ 10 บาท ต่อแรงงานข้ามชาติ 1 คน รวม 1,910 บาท ต่อคน

งานวิจัยโดย Martin (2007) ก่อนหน้านี้ อธิบายว่าในทางปฏิบัติ แรงงานข้ามชาติจะต้องใช้เงินคืนนายจ้างที่เป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ให้ก่อนด้วยการหักออกไปจากค่าจ้างของตน ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้ใช้สำหรับเป็นค่าใบอนุญาตการทำงานและรักษาพยาบาล รวมแล้วคิดเป็นเท่ากับค่าจ้าง 1 เดือนที่แรงงานข้ามชาติได้รับมาในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี พ.ศ. 2549 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แรงงานข้ามชาติได้จ่ายค่าธรรมเนียมซึ่งเสมือนเป็นภาษี เท่ากับหนึ่งในสิบสองของรายได้ที่ได้รับทั้งปี โดยที่ ค่าจ้างขั้นต่ำในปี พ.ศ. 2549 มีอัตรา 184 บาท ในเขต กทม. นำไปคูณ 22 วัน จะได้มูลค่าประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานรวมกับค่าสุขภาพในสมัยนั้น หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 8.3 ในด้านต้นทุนฝั่งของแรงงานข้ามชาติ ปิยะวงศ์ ปัญจะเทวคุปต์ และมหชัย สัตยธำรงเกียรติ (2557) พบว่า แรงงานข้ามชาติในจังหวัด

สมุทรสาคร มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรวมค่าเดินทาง ค่าใบอนุญาตทำงาน ค่าธรรมเนียมที่จ่ายให้กับบริษัทจัดหางาน และอื่นๆ รวมเป็น 15,283 บาทต่อคนอย่างไรก็ตาม ต้นทุนในส่วนนี้จะไม่นำไปรวมกับการคำนวณผลกระทบการคลังของไทย เนื่องจากเป็นต้นทุนส่วนบุคคลของแรงงานข้ามชาติ

2. ค่าธรรมเนียมการตรวจร่างกายค่าประกันสุขภาพ และ เงินสมทบประกันสังคม

2.1 ค่าธรรมเนียมการตรวจร่างกาย และค่าประกันสุขภาพ

ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 แรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา (ไม่รวมแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายตาม MOU และแรงงานที่จดทะเบียนในกิจการประมง และแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งได้จดทะเบียนในช่วงเวลาที่ผ่านมามีทั้ง 2 ระยะ) และผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติดังกล่าวที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป บัตรราคา 3,700 บาท มีอายุคุ้มครอง 2 ปี สิ้นสุดการคุ้มครอง ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งบัตรราคา 3,700 บาท ประกอบด้วย ค่าตรวจสุขภาพปีแรก คนละ 500 บาท (ในปีที่ 2 ให้หน่วยบริการนัดหมายและเรียกเก็บค่าบริการได้อีก 500 บาท) และ ค่าประกันสุขภาพ คนละ 3,200 บาท (ค่าประกันสุขภาพประกอบด้วย ค่าบริการสร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค 412 บาท ค่าบริการทางการแพทย์ 1,828 บาท ค่ารักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง 700 บาท และค่าบริหารจัดการ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, กรมการแพทย์, สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) 260 บาท)

สำหรับผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติดังกล่าวที่มีอายุไม่เกิน 7 ปี บริบูรณ์ บัตรราคา 720 บาท มีอายุคุ้มครอง 2 ปี สิ้นสุดการคุ้มครอง ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 ไม่มีค่าตรวจสุขภาพ มีเพียงค่าประกันสุขภาพคนละ 720 บาท ซึ่งประกอบด้วย ค่าบริการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค 116 บาท ค่าบริการทางการแพทย์ 514 บาท ค่ารักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง 28 บาท และค่าบริหารจัดการ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, กรมการแพทย์, สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) 72 บาท สำหรับข้อมูลเงินรายรับของภาครัฐ ในส่วนของค่าตรวจสุขภาพ และค่าประกันสุขภาพทั้งหมด ปัจจุบัน ยังไม่มีการบันทึกบัญชีอย่างเป็นระบบในภาพรวม เพราะในทางปฏิบัติกระจายกันทำในแต่ละโรงพยาบาล เงินรายได้จะนำเข้าเป็นเงินบำรุงระดับหน่วยงาน จึงไม่สามารถจะแยกจำนวนระบุออกมาได้ จึงอาศัยตัวเลขจำนวนผู้จ่ายค่าธรรมเนียมและค่าประกันสุขภาพที่เป็นแรงงานข้ามชาติทั้งหมดจากสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย นำมาคูณกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าประกันสุขภาพเพื่อเป็นส่วนของรายรับภาครัฐ

รายรับจากโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติถือเป็นแหล่งเงินสำหรับใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยต่างด้าวคิดเป็นร้อยละ 79 ในปี พ.ศ. 2548 และลดลงเหลือร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2549 โดยที่อีกร้อยละ 20 เป็นส่วนที่ผู้ป่วยต่างด้าวจ่ายเอง และอีกร้อยละ 20 เป็นส่วนที่โรงพยาบาลเป็นผู้รับภาระไว้เองนอกจากนี้ ยังพบว่า แม้ผู้ป่วยจะเข้ารับการรักษาที่ต่อเมื่อมีอาการหนักทำให้ต้นทุนสูง แต่โครงการก็ยังไม่ขาดทุนเพราะ

การเข้ามาใช้บริการจากระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติอยู่ในระดับต่ำอย่างไรก็ดี ต้นทุนก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากการเข้ามาใช้บริการที่เพิ่มสูงขึ้น แต่หากนำต้นทุนจากการงดเว้นค่ารักษาพยาบาลให้กับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมาคิดรวมด้วยแล้ว ต้นทุนค่ารักษาพยาบาลของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดจะสูงกว่างบประมาณที่มี ทั้งนี้ สถานะทางการเงินมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด จังหวัดชายแดนจะมีปัญหาที่ต้องรับภาระทางการเงินสูง ปัญหาการบริหารจัดการส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นทั้งผู้ขายประกันสุขภาพและผู้ให้บริการ จึงไม่เกิดการกระตุ้นการขายประกันนี้อย่างจริงจัง ในจังหวัดสมุทรสาครมีโรงพยาบาลเอกชนเพียง 1 แห่ง ที่ให้บริการในโครงการประกันสุขภาพต่างดาว ทำให้แรงงานข้ามชาติมีทางเลือกน้อยและการเข้าถึงจำกัด นอกจากนี้ การกำกับและตรวจสอบโครงการยังเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สะท้อนได้จากยอดจังหวัดที่ส่งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้กับกระทรวงสาธารณสุขมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ Srithamrongsawat et al (2009) เสนอว่า ควรปรับปรุงการบริหารจัดการโครงการและข้อมูลเป็นอันดับแรก และให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการโครงการทั้งในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด สำหรับการแก้ปัญหาภาระค่าใช้จ่ายที่ผู้ป่วยไม่ได้ชำระนั้น งานวิจัยดังกล่าวได้เสนอ 2 ทางเลือก ทางเลือกที่ 1 คือ ให้แรงงานข้ามชาติเข้าร่วมโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณเพิ่ม ซึ่งเป็นเงินจากภาษีที่จัดเก็บจากนายจ้างและประชาชน ที่ต่างได้รับประโยชน์จากการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ ทางเลือกที่ 2 คือ การบังคับให้แรงงานข้ามชาติทุกคน ไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย ต้องเข้าร่วมโครงการประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติ

2.2 เงินสมทบเข้าประกันสังคม

สำหรับอัตราการนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องนำส่งเงินสมทบในอัตราร้อยละ 5 จากค่าจ้างรายเดือน ซึ่งค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตน กำหนดเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ทั้งนี้ เมื่อลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และได้นำส่งเงินสมทบจะได้รับความคุ้มครองใน 7 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ในการประมาณการจะใช้ข้อสมมติว่าสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติในระบบประกันสังคมต่อแรงงานข้ามชาติทั้งหมด มีสัดส่วนเท่าเดิมตามสัดส่วนเฉลี่ยที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2555-2557 ในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่อยู่ในระบบประกันสังคม

ปี	จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน				จำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประกันสังคม	ร้อยละของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประกันสังคม
	จดทะเบียน	พิสูจน์สัญชาติ	MOU	รวม		

2555	167,881	733,603	93,265	994,749	249,961	25.1
2556	n.a.	174,042	847,130	1,021,172	397,246	38.9
2557 (กรกฎาคม)	n.a.	1,149,088	251,373	1,400,461	415,588	29.7

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน อ้างจาก Paitoonpong (2014)

3. รายได้ภาษีจากการอุปโภคบริโภคของแรงงานข้ามชาติ (Migrant Consumption Effect)

นอกจากได้รับจากค่าธรรมเนียมแล้ว แรงงานข้ามชาติยังจ่ายภาษีทางอ้อมจากการใช้จ่ายในขณะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในรูปของภาษีมูลค่าเพิ่ม (value added tax: VAT) ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บในอัตราร้อยละ 7 ของราคาสินค้าอุปโภคบริโภค รายได้ภาษีรัฐบาล (tax revenue) ที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการบริโภคที่เพิ่มขึ้น โดยตั้งข้อสมมติว่า ร้อยละ 63 ของรายได้แรงงานนำไปสู่การบริโภคโดยตรงซึ่งสัดส่วนการบริโภคต่อรายได้ดังกล่าวอ้างอิงมาจากผลสำรวจแรงงานข้ามชาติในบทที่ 3 การวิเคราะห์นี้จะพิจารณาเฉพาะรายได้รัฐบาลที่เพิ่มขึ้นจากภาษีมูลค่าเพิ่ม อันเนื่องมาจากการบริโภคส่วนเพิ่มของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศไทย

4. รายได้ภาษีรัฐบาลจากผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Effects)

4.1 รายได้ภาษีจากการบริโภคประชาชาติ (National Consumption Effect)

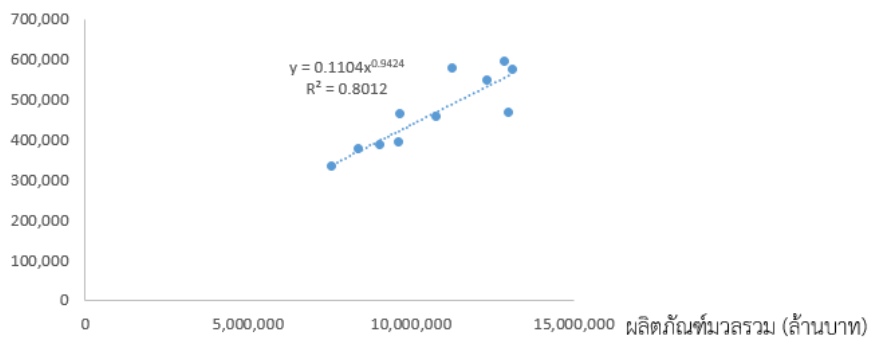
การที่ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาเสริมกระบวนการผลิต นำไปสู่รายได้ที่สูงขึ้นของแรงงานในประเทศโดยรวม ผลของการบริโภคที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากรายได้ของแรงงานไทยที่เพิ่มขึ้น พิจารณาจากผลทวีคูณของการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อการบริโภค (multiplier effect on consumption) ของครัวเรือนไทย ซึ่งงานวิจัยตั้งข้อสมมติ ว่าร้อยละ 5 ของรายได้ที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่การบริโภคโดยตรง สอดคล้องกับการสำรวจข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) ในปีที่ผ่านมา ดังนั้น การบริโภคส่วนเพิ่มของครัวเรือนไทยในส่วนนี้จะนำไปคิดในการคำนวณรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลด้วย

4.2 รายได้ภาษีส่วนเพิ่มจากกำไรหน่วยผลิต (Marginal Profit Effect)

จากการที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย ก่อให้เกิดผลผลิตมวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดกำไรส่วนเพิ่ม การเพิ่มขึ้นของกำไรของหน่วยผลิต ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้

นิติบุคคล (corporate income tax) เพิ่มมากขึ้น การวิเคราะห์กำหนดข้อสมมติว่า สัดส่วนการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวม ในลักษณะที่สอดคล้องกับสมการถดถอยของความสัมพันธ์ระหว่างรายได้รัฐบาลจากภาษีเงินได้นิติบุคคลและผลิตภัณฑ์มวลรวมใน แผนภาพที่ 2 งานวิจัยอาศัยอัตราภาษีที่แท้จริงเฉลี่ยทุกภาคการผลิตอยู่ที่ร้อยละ 17.09 จากการคำนวณโดย Phijaisanit (2011) และแรงงานข้ามชาติมีผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.25 จากการประมาณการของ Martin (2007)

แผนภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้รัฐบาลจากภาษีเงินได้นิติบุคคลและผลิตภัณฑ์มวลรวม



ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากข้อมูลรายได้ภาษีนิติบุคคลจากกรมสรรพากร และผลิตภัณฑ์มวลรวมจากธนาคารแห่งประเทศไทย ช่วง ปี พ.ศ. 2548 -2558

ต้นทุนทางการคลัง (Fiscal Costs)

1. ต้นทุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยภาครัฐ

สำหรับการจัดสรรงบประมาณกองทุนบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามแนวทางและลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนในแต่ละปี โดยหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรเงินมีทั้งหมด 11 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการจัดหางาน กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่นำเงินเหล่านี้ไปบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว โดยสามารถสรุปการจัดสรรเงินให้หน่วยงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2558 ดังตารางที่ 5 ซึ่งงานวิจัยนี้จะถือเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และปีต่อๆ ไปหลังจากนั้น จะใช้ตัวเลขจากการคาดการณ์ อิงกับอัตราการเติบโตของแรงงานข้ามชาติใน Pholphirul et al (2010)

ตารางที่ 5 จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว

ลำดับที่	หน่วยงาน	จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี (บาท)			
		พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557	พ.ศ. 2558
1	กรมการจัดหางาน	710,864,159.00	718,107,122.53	1,260,025,148.00	599,414,797.80
2	กองบัญชาการกองทัพไทย	1,892,600.00	1,489,586.52	1,489,610.00	
3	กองทัพบก	22,445,880.00	17,648,109.86	17,648,110.00	17,600,000.00
4	กองทัพเรือ	14,037,000.00	12,968,587.80	11,211,430.00	11,200,000.00
5	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	101,063,500.00	80,720,014.37	77,525,190.00	77,500,000.00
6	สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	46,475,600.00	57,874,600.06	57,061,580.00	499,676.70
7	กรมการปกครอง	26,303,564.00	8,409,512.77	4,025,000.00	4,025,000.00
8	กรมประชาสัมพันธ์	3,940,500.00	3,194,823.63	3,194,830.00	3,190,000.00
9	กรุงเทพมหานคร	3,010,000.00	1,789,101.23	1,800,000.00	1,800,000.00
10	กรมสวัสดิการฯ	11,582,240.00	11,012,324.71	11,011,180.00	6,000,000.00
11	กอ. รมน.	2,036,480.00	1,087,198.48	1,020,200.00	2,292,350.00
12	สนง. ปลัดกระทรวงแรงงาน		15,832,356.99		
	รวมทั้งสิ้น	943,651,523.00	930,133,338.95	1,446,012,278.00	772,989,817.80

ที่มา: เว็บไซต์สำนักงานกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร <http://doe.go.th/fund/>
สืบค้น ณ วันที่ 17 เมษายน 2559

2. ต้นทุนด้านสาธารณสุข

2.1 ต้นทุนด้านการในระบบประกันสังคม

งานวิจัยอาศัยข้อมูลจำนวนผู้จ่ายเงินสมทบ จำนวนการใช้ผลประโยชน์การบริการ จากกองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม ข้อมูลตัวเลขแรงงานข้ามชาติในระบบกองทุนประกันสังคมอ้างอิงถึง ตารางที่ 4 จำนวนแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่อยู่ในระบบประกันสังคม และงานวิจัยอาศัยข้อสมมติว่า สัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประกันสังคมต่อผู้จ่ายเงินสมทบทั้งหมดนี้คงเดิมตลอดการคำนวณ สำหรับข้อมูลรายจ่ายอ้างอิงจากสำนักบริหารการเงิน การบัญชี และการลงทุน สำนักสิทธิประโยชน์ และสำนักจัดระบบบริการทางการแพทย์ สำนักงานประกันสังคม ตามตารางที่ 6 อัตราค่าบริการทางการแพทย์ในระบบประกันสังคม ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมได้ปรับเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตน ดังนั้น อัตราสูงสุดที่ประกันสังคมจะจ่าย คือ 2,020 บาทต่อคนต่อปี งานวิจัยสมมติให้อัตรานี้คงเดิม และอัตราการใช้สิทธิคงเดิมตามเฉลี่ยที่ผ่านมา

ตารางที่ 6 อัตราค่าบริการทางการแพทย์ในระบบประกันสังคม

รายการ	อัตราเดิม	อัตราปัจจุบัน
ค่าบริการทางการแพทย์เหมาจ่ายให้กับสถานพยาบาลในระบบประกันสังคม	1,446 บาทต่อคนต่อปี	1,460 บาทต่อคนต่อปี
การจ่ายค่าบริการทางการแพทย์ให้แก่สถานพยาบาลหรือผู้ประกันตนกรณีรักษาโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง	ภายในวงเงินไม่เกิน 4,460 บาทต่อคนต่อปี	560 บาทต่อคนต่อปี

ที่มา: สำนักจัดระบบบริการทางการแพทย์ สำนักงานประกันสังคม อ้างอิงใน สำนักงานประกันสังคม (2557)

2.2 ต้นทุนในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care)

ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม หากใช้สิทธิการรักษาพยาบาลในประเทศไทยในส่วนของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ก็จะก่อให้เกิดต้นทุนทางการคลังขึ้น ค่าใช้จ่ายกองทุนประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีค่าใช้จ่ายเหมาจ่ายรายหัวประมาณ 2,202 ต่อคน ในปี พ.ศ. 2552 (ไพรินทร์ เชื้อสมุทร, 2555) และในปัจจุบัน มีค่าใช้จ่ายประมาณ 3,000 กว่าบาทต่อหัวต่อปี (ไทยพับลิก้า, 2556) ในส่วนของอัตราการใช้บริการ งานวิจัยอ้างอิงอัตราการใช้บริการผู้ป่วยภายนอกและการเข้าอนโรงพยาบาล (outpatient utilization rate and hospitalisation rate) จาก International Organisation for Migration and World Health Organisation (2009) และตั้งข้อสมมติว่าสัดส่วนดังกล่าวเท่าเดิม ซึ่งที่ผ่านมาค่อนข้างใกล้เคียงกันที่ประมาณ 2.42 ครั้งต่อคนต่อปี

3. ต้นทุนด้านการคลอดบุตร

ในระบบประกันสังคมมีอัตราจ่ายในการคลอดบุตร 12,000 บาทต่อการคลอด 1 ครั้ง เป็นอัตราของประกันสังคม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในด้านของต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งรวมค่าบริหารจัดการต่างๆ คือนำค่าใช้จ่ายจริงในจำนวนเงินประโยชน์ทดแทน (maternity benefit paid) หาดด้วยจำนวนผู้รับผลประโยชน์ทดแทนคลอดบุตร ซึ่งได้ค่าประมาณ 23,755 บาทต่อคน ในปี พ.ศ. 2557 ข้อมูลรายจ่ายอ้างอิงจากสำนักบริหารการเงิน การบัญชี และการลงทุน สำนักสิทธิประโยชน์ และสำนักจัดระบบบริการทางการแพทย์ สำนักงานประกันสังคม งานวิจัยตั้งข้อสมมติว่า อัตราการเกิดของแรงงานต่างด้าวคงเดิมตามที่ผ่านมา สำหรับกรณีประกันสุขภาพถ้วนหน้า งานวิจัยอ้างอิงต้นทุนคำนวณของ รพ. บันนัสตา จังหวัดยะลา ซึ่งต้นทุนที่สูงที่สุดคืองานห้องคลอด อัตรา 6,572.01 บาท ซึ่งประกอบด้วย ต้นทุนพื้นฐาน 6,398.80 บาท และต้นทุนค่ารักษาพยาบาล 173.20 บาท (มลฤดี บำรุงชู, 2554) งานวิจัยตั้งข้อสมมติอัตราการคลอดบุตรของแรงงานข้าม

ชาติจาก International Organisation for Migrants and WHO (2009) ใน ตารางที่ 7 และจำนวนเพิ่มเป็น สัดส่วนตามจำนวนการประมาณการของแรงงานข้ามชาติใน Pholpirul et al (2010)

ตารางที่ 7 อัตราการเกิดและการได้รับวัคซีนของบุตรแรงงานข้ามชาติ

รายงาน	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2549
จำนวนการคลอดบุตรโดยไม่มี บุคลากรทางการแพทย์	10,012	11,836	11,545
จำนวนการคลอดบุตรโดยมีบุคลากรทางการแพทย์	9,145	11,081	10,455
จำนวนเด็กต่างด้าวอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่ได้รับวัคซีนผ่าน โครงการ Expanded Program for Immunization (EPI)	11,880	12,870	11,608
จำนวนเด็กต่างด้าวอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่ได้รับวัคซีนโปลิโอ (2 โดส)	45,521	51,720	59,334

ที่มา: แปลจากตารางที่ 7 ใน International Organisation for Migrants and WHO (2009)

4. ต้นทุนด้านสงเคราะห์บุตรและการให้วัคซีนในเด็ก

4.1 การสงเคราะห์บุตรในระบบประกันสังคม (Child Allowance)

อีกส่วนหนึ่งของผลประโยชน์ของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมคือ กองทุนประกันสังคมจะ จ่ายเงินสงเคราะห์บุตรของผู้ประกันตนในอัตรา 400 ต่อคนต่อเดือน หรือ $400 \text{ บาท} \times 12 = 4,800 \text{ บาท}$ ต่อปี จนบุตรของผู้จ่ายเงินสมทบมีอายุ 6 ปี บริบูรณ์ ในส่วนของรายจ่ายจริงด้านสงเคราะห์บุตรต่อหัวในปี พ.ศ. 2557 คือ 5,280 บาทต่อคน สำหรับจำนวนบุตรของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในระบบประกันสังคม งานวิจัยตั้งข้อ สมมติให้มีสัดส่วนเท่ากันกับการมีบุตรของแรงงานทั้งระบบประกันสังคม ซึ่งอัตราสอดคล้องกับข้อค้นพบจาก การสำรวจกลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยนี้

4.2 การให้วัคซีนในเด็ก (Child Vaccinations)

การคำนวณต้นทุนด้านการให้วัคซีนในเด็ก อ้างอิงจำนวนเด็กต่างด้าวใน ตารางที่ 7 และอาศัยข้อ สมมติว่า จำนวนการเพิ่มขึ้นของเด็กต่างด้าวเป็นสัดส่วนตามจำนวนการประมาณการของแรงงานข้ามชาติใน Pholpirul et al (2010) งานวิจัยอาศัย อัตราต้นทุนในการให้บริการส่งเสริมสุขภาพเด็กอายุ 1-4 ปี

179.41 บาท ต่อคนต่อปี ในกรณีศึกษาของ ไพรินท์ เซ็อสมุท (2555) ทั้งนี้ การคำนวณต้นทุนในส่วนนี้อาจจะน้อยกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง หากจำนวนบุตรของแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นมากกว่าข้อสมมติ

5. ต้นทุนด้านการศึกษา

ในเรื่องต้นทุนด้านการศึกษา งานวิจัยอาศัยอัตรางบประมาณรัฐต่อหัวใน ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558) ซึ่งได้คำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวผู้ผลิตบริการของสถานศึกษารัฐ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ปี พ.ศ. 2554- 2556 ดังแสดงใน ตารางที่ 29

ตารางที่ 8 งบประมาณรัฐต่อหัว คำนวณจากค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้ผลิตบริการของสถานศึกษารัฐ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ปี 2554-2556

ปี พ.ศ.	ก่อนประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษาสายสามัญ	รวม
2554	32,920	38,511	26,550	32,831
2555	47,894	43,712	29,085	38,276
2556	47,302	48,426	30,234	40,774

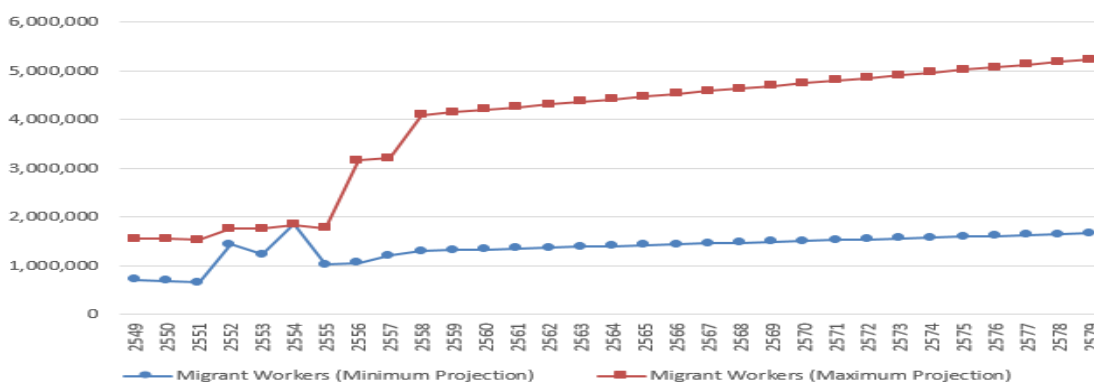
ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558)

การเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์และต้นทุนต่างๆ จะปรับตามอัตราเงินเพื่อ การเติบโตของระบบเศรษฐกิจ จะเป็นสมมติฐานที่เศรษฐกิจเติบโตในระดับปานกลางตามการประมาณการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจของทีไออาร์ไอ อ้างอิงใน Prasitsiriphon et al (2013) วิเคราะห์บนแผนผังลักษณะเฉพาะของตลาดแรงงานไทยจากการประยุกต์ใช้ Rapid Assessment Protocol (RAP) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organisation: ILO) (Schmitt, 2011) อ้างอิงใน ถาวร สกุกพณิชย และคณะ (2559) กำหนดให้อัตราดอกเบี่ยธนาคารกลางคือ ร้อยละ 2 ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยดอกเบี่ยธนาคารกลางช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา

จากการพิจารณาปัจจัยผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังที่ได้กล่าวมาแล้ว งานวิจัยได้นำตัวแปรดังกล่าว มาพิจารณาแปรผันตามจำนวนแรงงานประมาณการโดยงานวิจัยที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนขั้นต่ำสุด และสูงสุดที่มีการประมาณการแล้ว พบว่าผลการประมาณการของงานวิจัยที่ผ่านมา มีขอบเขตที่กว้าง ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการถกเถียงในเรื่องตัวเลขจำนวนแรงงานต่างชาติที่แท้จริง ซึ่งเป็นการยากที่จะได้ข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ งานวิจัยนี้จึงทำการประเมินเป็นช่วง (range) โดยกำหนดให้กรณีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ต่ำสุด (minimum projection) เป็นขอบล่าง (lower boundary) และกรณีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่สูงที่สุด (maximum projection) เป็นขอบบน (upper boundary) ดังแสดงใน แผนภาพที่ 8 เพื่อจะได้สามารถประเมินขนาดของผลประโยชน์หรือต้นทุนสุทธิได้อย่างครอบคลุมทั้งหมด การวิเคราะห์เช่นนี้ ซึ่งเห็นภาพเป็นรูปธรรม เป็นประโยชน์ในเชิงนโยบาย เนื่องจากผู้วางนโยบายสามารถประเมินขอบเขตของผลกระทบที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ทั้งหมด แรงงานต่างด้าวที่พิจารณาประกอบด้วย แรงงานไร้ฝีมือที่ได้รับอนุญาตทำงาน

ประเภทพิสูจน์สัญชาติ นำเข้าตาม MOU และเข้าเมือง 3 สัญชาติตามมติกรม. และตามนโยบาย คสช. คงเหลือที่วราชาอาณาจักร สำหรับขบถ่าง งานวิจัยใช้ตัวเลขแรงงานต่างด้าวที่ต่ำที่สุดจากงานวิจัยที่ผ่านมา และในส่วนขบถ่างงานวิจัยได้ใช้จำนวนสัดส่วนแรงงานข้ามชาติในขบถ่างงานวิจัยต่อแรงงานข้ามชาติทั้งหมด (พ.ศ. 2549-2558) คู่กับตัวเลขจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดจากงานวิจัยก่อนหน้านี้ที่มีระดับสูงสุด เพื่อให้ทราบถึงตัวเลขสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้จากข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน การประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป ของทั้งขบถ่างงานวิจัยอิงตามอัตราการเติบโตโดยของ Pholphirul et al (2010)

แผนภาพที่ 3 ขอบเขตการประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน



ที่มา: รวบรวมและประมวลข้อมูลจากแหล่งที่มาในตารางที่ 1 จำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือในงานศึกษาที่ผ่านมา)

6. ผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง

จากการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังโดยใช้ปัจจัยดังที่กล่าวมาแล้ว งานวิจัยได้ประเมินผลประโยชน์สุทธิทางการคลังทั้งสองกรณี คือ กรณี minimum projection และ กรณี maximum projection ของการประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวพบว่า สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน (benefit to cost ratio) ได้ค่ามากกว่า 1 ในทั้งสองกรณี และในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า ภายใต้เงื่อนไขที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อย่อยที่ 2 ในบทนี้ สัดส่วนดังกล่าวก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สัดส่วนผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง อยู่ในขอบเขตระหว่าง 2.87- 1.90 ซึ่ง สังเกตได้ว่า ยังมีแรงงานข้ามชาติไปในทิศทางเข้าใกล้ minimum projection สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังก็ยิ่งสูงมากขึ้น จึงอาจสามารถโยนถึงนัยและทิศทางทางนโยบายได้ในเบื้องต้น ว่าหากมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น แม้สัดส่วนดังกล่าวจะมีค่ามากกว่า 1 แต่ก็มีทิศทางที่ลดลง

ตารางที่ 9 สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลัง

	2559	2564	2569	2574	2579
Benefit to Cost Ratio (Minimum Projection)	2.8340	2.8121	2.8312	2.8512	2.8692
Benefit to Cost Ratio (Maximum Projection)	1.9218	1.9023	1.9045	1.9083	1.9126

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 9 สาเหตุที่กรณี minimum projection และ maximum projection ส่งผลให้สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนที่แตกต่างกัน เนื่องจากในส่วนของต้นทุนทางการคลัง (fiscal costs) คำนวณโดยนำข้อมูลต้นทุนต่อหัวของสวัสดิการต่างๆ ในแผนภาพที่ 1 ซึ่งมีตัวเลขจริงมาคูณกับจำนวนแรงงานข้ามชาติประมาณการในสองกรณี ซึ่งจำนวนแรงงานในแต่ละกรณีเพิ่มขึ้นตามอัตราการเติบโตใน Pholphirul et al (2009) ดังแสดงในแผนภาพที่ 3 ดังนั้น ต้นทุนทางการคลังจึงแปรผันตามจำนวนแรงงานในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม ในส่วนของรายได้ภาครัฐ ซึ่งนับเป็นผลประโยชน์ทางการคลัง องค์ประกอบหนึ่งคือ รายได้ค่าธรรมเนียม การอนุญาตทำงาน แรงงาน คณะผู้วิจัยพบว่าตัวเลขจริงจนถึงปี พ.ศ. 2558 หลังจากนั้น ได้กำหนดการเพิ่มขึ้นของรายได้ตามอัตราการเติบโตของแรงงานข้ามชาติใน Pholphirul et al (2009) เช่นกัน ทั้งนี้ เหตุผลที่ไม่ได้ใช้ตัวเลขรายได้รวมมาหารกับตัวเลขแรงงานข้ามชาติที่ประมาณการใน minimum projection และ maximum projection เนื่องจากไม่สามารถทราบได้ว่าตัวเลขแรงงานจริงคือเท่าไร และในจำนวนแรงงานประมาณการก็ไม่สามารถระบุได้ว่าสัดส่วนระหว่างแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบที่เข้ามาอย่างไม่เป็นทางงานนั้นเท่าไร ดังนั้น หากนำรายได้รวมมาหารกับตัวเลขแรงงานในแต่ละกรณีประมาณการเพื่อหารรายได้ต่อหน่วย ก็จะได้ตัวเลขที่ไม่สมเหตุผล เช่น จะได้ รายได้รวม/minimum projection > รายได้รวม/maximum projection ก็จะได้รายได้ต่อหน่วยที่ไม่เท่ากันในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งไม่สมเหตุผล ในเมื่อมีข้อจำกัดดังกล่าว งานวิจัยจึงใช้ตัวเลขผลประโยชน์ทางการคลังที่เป็นผลประโยชน์ทางการคลังตัวเลขจริง เติบโตไปตามอัตราการเติบโตของแรงงานทั้งสองกรณี ทำให้ เมื่อจำนวนแรงงานมุ่งเข้าใกล้กรณี maximum projection สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังจึงลดน้อยลง ทั้งนี้ หากข้อมูลองค์ประกอบแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการมีความครอบคลุม ก็จะสามารถนำมาคำนวณได้ตามต้นทุนและผลประโยชน์ต่อหน่วย และหากสมมติว่าแรงงานข้ามชาติทุกส่วนจ่ายค่าธรรมเนียมต่างๆ เท่ากัน (ซึ่งไม่มีข้อมูลดังกล่าว) และพฤติกรรมแรงงานข้ามชาติคงที่ ก็อาจจะเป็นไปได้ว่า สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังจะคงที่

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา ตารางที่ 10 แสดงถึงผลประโยชน์สุทธิทางการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ พบว่า กรณี จำนวนแรงงานข้ามชาติที่เป็น maximum projection ส่งผลให้ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังสูงกว่ากรณี minimum projection เพียงเล็กน้อย

ตารางที่ 10 ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

	2559	2564	2569	2574	2579
Benefit - Cost (% GDP, Minimum Projection)	0.1006%	0.0861%	0.0736%	0.0628%	0.0597%
Benefit - Cost (% GDP, Maximum Projection)	0.1012%	0.0867%	0.0741%	0.0632%	0.0601%

ที่มา: ผู้วิจัย

เมื่อลงลึกไปในรายละเอียดส่วนของผลประโยชน์ทางการคลังตามแผนภาพที่ 1 สำหรับกรณี minimum projection ใน ตารางที่ 11 พบว่า องค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลังที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ รายรับจากการตรวจสุขภาพ ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบเข้ากองทุน (ร้อยละ 60) รองลงมาคือ รายรับภาษีมูลค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการบริโภคของแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 17) และลำดับที่สาม คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 14) สำหรับกรณี maximum projection ใน ตารางที่ 12 พบว่า สัดส่วนผลประโยชน์ทางการคลังที่สูงที่สุดคือ รายรับจากการตรวจสุขภาพ ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบเข้ากองทุน เช่นกัน แต่สัดส่วนจะน้อยกว่ากรณี minimum projection (ร้อยละ 44) รองลงมาคือ รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการบริโภคของแรงงานข้ามชาติที่สัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากกรณี minimum projection (ร้อยละ 39) และลำดับที่สาม คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 10.54)

ตารางที่ 11 สัดส่วนองค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลัง กรณี Minimum Projection

Fiscal Benefits (Minimum Projection)	2559	2564	2569	2574	2579
Revenue from Immigration Fees	14.31%	13.00%	11.59%	10.31%	9.37%
Revenue from Health Check-Up & Insurance Fees	60.00%	60.13%	60.67%	61.04%	61.24%
Social Security Contributions	5.89%	6.05%	6.10%	6.14%	6.16%
VAT Revenue from Migrant Consumption	16.63%	17.08%	17.23%	17.34%	17.40%
Tax Revenue from Increased GDP Effects	3.17%	3.75%	4.40%	5.17%	5.83%
Total Fiscal Benefit	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 12 สัดส่วนองค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลัง กรณี Maximum Projection

Fiscal Benefits (Maximum Projection)	2559	2564	2569	2574	2579
Revenue from Immigration Fees	10.54%	9.50%	8.45%	7.51%	6.82%
Revenue from Health Check-Up & Insurance Fees	44.19%	43.97%	44.26%	44.45%	44.56%
Social Security Contributions	4.34%	4.42%	4.45%	4.47%	4.48%

VAT Revenue from Migrant Consumption	38.60%	39.37%	39.63%	39.80%	39.90%
Tax Revenue from Increased GDP Effects	2.34%	2.74%	3.21%	3.77%	4.25%
Total Fiscal Benefit	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

สำหรับในส่วนของต้นทุนทางการคลังตามแผนภาพที่ 1 สำหรับกรณี minimum projection ในตารางที่ 13 องค์ประกอบของต้นทุนทางการคลังที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข (กรณีประกันสังคม ร้อยละ 18.4 และ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 30.1 รวมเป็น ร้อยละ 48.5) รองลงมาคือ ต้นทุนด้านการศึกษาของบุตรของแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 32.3) และลำดับที่สาม คือ ต้นทุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยภาครัฐ (ร้อยละ 11.2) สำหรับกรณี maximum projection ในตารางที่ 14 พบว่าสัดส่วนต้นทุนทางการคลังที่สูงที่สุดคือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข แต่สัดส่วนจะเพิ่มขึ้นเกือบจะเป็นสองเท่าของกรณี minimum projection (ประกันสังคม ร้อยละ 9.2 และ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 63.1 รวมเป็น ร้อยละ 72.3) รองลงมาคือ ต้นทุนด้านการศึกษาของบุตรของแรงงานข้ามชาติ ที่สัดส่วนเพิ่มลดลงจากกรณี minimum projection (ร้อยละ 16.1) และลำดับที่สาม คือ ต้นทุนด้านการคลอดบุตร และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ด้านละประมาณร้อยละ 5) ทั้งนี้ ต้นทุนการคลอดบุตรมีทิศทางที่เพิ่มสูงขึ้นในปีถัดๆ ไป

ตารางที่ 13 สัดส่วนองค์ประกอบของต้นทุนทางการคลัง กรณี Minimum Projection

<u>Fiscal Costs (Minimum Projection)</u>	2559	2564	2569	2574	2579
Administration and Related Costs	11.18%	9.47%	8.02%	6.80%	5.97%
Social Security Healthcare Costs	18.38%	18.73%	19.03%	19.28%	19.45%
Universal Health Care Costs	30.11%	30.69%	31.18%	31.59%	31.88%
Child Delivery Costs	4.90%	4.99%	5.07%	5.14%	5.18%
Child Assistance and Vaccination Costs	3.16%	3.22%	3.27%	3.32%	3.35%
Education Costs	32.28%	32.90%	33.42%	33.87%	34.17%
Total Fiscal Cost	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 14 สัดส่วนองค์ประกอบของต้นทุนทางการคลัง กรณี Maximum Projection

<u>Fiscal Costs (Maximum Projection)</u>	2559	2564	2569	2574	2579
Administration and Related Costs	5.58%	4.68%	3.94%	3.32%	2.90%
Social Security Healthcare Costs	9.18%	9.27%	9.34%	9.40%	9.44%
Universal Health Care Costs	62.10%	62.70%	63.19%	63.59%	63.87%
Child Delivery Costs	5.44%	5.49%	5.53%	5.57%	5.59%

Child Assistance and Vaccination Costs	1.58%	1.59%	1.61%	1.62%	1.62%
Education Costs	16.12%	16.27%	16.40%	16.51%	16.58%
Total Fiscal Cost	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ผู้วิจัย

ข้อสังเกตที่เด่นชัดจากการประเมินในงานวิจัยนี้ คือเมื่อจำนวนแรงงานเพิ่มมากขึ้น แม้พิจารณาในภาพกว้าง ตามตารางที่ 10 กรณี minimum projection และ กรณี maximum projection ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังไม่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบขนาดของผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังในตารางที่ 9 แล้ว ผลการวิเคราะห์ที่บ่งชี้แนวโน้มทางนโยบายว่า ควรมีการกำหนดจำนวนแรงงานข้ามชาติในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดของต้นทุนในตารางที่ 13 และตารางที่ 14 พบว่า จำนวนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้น มีผลกระทบต่อต้นทุนทางการคลังในด้านสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงควรมีระบบการจัดการเพื่อแบ่งเบาภาระทางการคลังในส่วน of สาธารณสุข ซึ่งอาจหมายถึงการขับเคลื่อนในระดับภาครัฐเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการแบ่งเบาภาระต้นทุนในส่วนนี้

7. บทสรุป และข้อจำกัดในการศึกษา

งานวิจัยนี้เจาะจงศึกษาถึงนัยทางการคลังจากการย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานระดับไร้ฝีมือจากสามประเทศเพื่อนบ้านใน AEC ประกอบด้วย เมียนมา กัมพูชา และลาว โดยจะอาศัยข้อมูลเชิงitudinal ในส่วนของสถิติเกี่ยวกับข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่เป็นทางการในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ข้อมูลอีกส่วนหนึ่ง จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลปฐมภูมิด้านพฤติกรรมในการทำงานและการดำรงชีวิต สภาพความเป็นอยู่ การบริการภาครัฐและสวัสดิการที่ได้รับ โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข และการศึกษาของบุตรที่ติดตามมาด้วย งานวิจัยนี้เป็นการริเริ่มการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน (benefit-cost analysis) ที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเชิงปริมาณเพื่อก่อให้เกิดความเป็นรูปธรรม โดยครอบคลุมเฉพาะผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง (fiscal implications) ต่อรัฐบาลไทย อันเกิดจากการย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือรุ่นที่หนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์หลักประกอบด้วย (1) เพื่อสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนัยทางการคลังของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ผ่านมา จำแนกเป็นประเด็น (2) เพื่อศึกษาผลกระทบสุทธิทางการคลังของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและ (3) เพื่อศึกษาองค์ประกอบ และทิศทางของผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง

การวิเคราะห์ถึงนัยทางการคลังจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้น นัยทางการคลังเกิดจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เป็นรุ่นที่หนึ่ง (first-generation migrant workers) ซึ่งโดยสุทธิการทำ benefit-cost analysis จะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลักสองส่วนดังนี้:

(1) ส่วนแรกคือด้านการสมทบ (contributions from migrants หรือ fiscal benefits) ทั้งทางตรง และทางอ้อม ในทางตรง (direct contributions) จะอยู่ในรูปของการจ่ายภาษี (ส่งผ่านทาง ภาษีบุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล ภาษีอุปโภคบริโภค) รวมทั้งการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งถือเป็นภาษีชนิดหนึ่ง นอกจากนี้ ในส่วนของการสมทบทางอ้อม (indirect contributions) หมายถึงการที่แรงงานข้ามชาติมีส่วนทำให้กิจการนั้นๆ เกิดผลิตภาพเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการ และแรงงานและครัวเรือนท้องถิ่น เกิดรายได้เพิ่มขึ้น และมีความสามารถในการจ่ายเงินภาษีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลที่เป็นบวกต่อรายได้ทางภาษี

(2) ส่วนที่สองคือส่วนผลประโยชน์ (benefits to migrants หรือ fiscal costs) ซึ่งหมายถึงขอบเขต และขนาดที่แรงงานข้ามชาติใช้บริการสาธารณะ และได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐบาลไทยจัดทำให้

การเข้าถึงข้อเท็จจริงส่วนใหญ่เหล่านี้ ไม่สามารถอาศัยข้อมูลทุติยภูมิเพียงอย่างเดียวได้ การวิจัยจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งเป็นการวิจัยภาคสนาม โดยการอาศัยเครือข่ายในพื้นที่เป้าหมาย สอบถาม และสัมภาษณ์ แรงงานข้ามชาติ แรงงานท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเก็บข้อมูลในส่วนของพฤติกรรมการทำงานและใช้ชีวิตของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ทั้งใน ส่วนของการจ่ายเงินสมทบ และในส่วนของที่ได้รับผลประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติ เมื่อสิ้นสุดการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม การวิจัยได้นำข้อมูลดิบมาประมวลโดยวิธีการเชิงพรรณนา (Qualitative) และเชิง ปริมาณ (Quantitative)

สำหรับผลกระทบในระยะยาว จำเป็นต้องพิจารณาแรงงานข้ามชาติรุ่นต่อๆ ไป โดยงานวิจัยนี้ได้ กำหนดขอบเขตการพิจารณาเฉพาะแรงงานข้ามชาติรุ่นที่หนึ่ง (first-generation migrant workers) ใน ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับผลในระยะยาว จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเพิ่มเติมในเรื่องผลกระทบของ แรงงานข้ามชาติต่อโครงสร้างอายุของแรงงานโดยรวมของประเทศไทย ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นต้องอาศัยการอ้างอิง วรรณกรรมที่ใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ประกันภัย (Actuarial Mathematics) ตามเท่าที่จำเป็น ซึ่งไม่ได้ รวมอยู่ในขอบเขตการวิเคราะห์ครั้งนี้

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังอันเกิดจากแรงงานข้ามชาติในงานวิจัยนี้ เป็นการ ประยุกต์ใช้แบบจำลองของ Dustmann, Frattini and Halls (2010) และ Dustmann and Frattini (2014) กรอบการประมาณการของงานวิจัยนี้ พิจารณาผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง ที่สามารถแปรค่าเป็น มูลค่าทางการเงินได้ ซึ่งผลประโยชน์ทางการคลังประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้าม ชาติ ค่าธรรมเนียมการตรวจร่างกาย ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบประกันสังคม รายได้ภาษีจากการ อุปโภคบริโภคของแรงงานข้ามชาติ รายได้ภาษีรัฐบาลจากผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (อันเนื่องมาจาก รายได้ภาษีจากการอุปโภคบริโภคประชาชนชาติ และรายได้ภาษีจากกำไรหน่วยผลิต) ในส่วนของต้นทุนทางการ คลัง งานวิจัยนี้พิจารณาถึง ต้นทุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยภาครัฐ ต้นทุนในระบบประกันสังคม ต้นทุนในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ต้นทุนด้านการคลอดบุตรแรงงานต่างด้าว ต้นทุนด้านสงเคราะห์บุตร และการให้วัคซีนในเด็กต่างด้าว และต้นทุนการศึกษาบุตรของแรงงานข้ามชาติ

การเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์และต้นทุนต่างๆ จะปรับตามสัดส่วนดังกล่าว และปรับตามอัตราเงินเพื่อ การเติบโตของระบบเศรษฐกิจ จะเป็นสมมติฐานที่เศรษฐกิจเติบโตในระดับปานกลางตามการประมาณการณ์

การเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ดีอาร์ไอ อ้างอิงใน Prasitsiriphon et al (2013) วิเคราะห์บนแผนผังลักษณะเฉพาะของตลาดแรงงานไทยจากการประยุกต์ใช้ Rapid Assessment Protocol (RAP) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organisation: ILO) (Schmitt, 2011) อ้างอิงใน ถาวรสกุลพาณิชย์ และคณะ (2559) กำหนดให้อัตราดอกเบี๊ยธนาคารกลางคือร้อยละ 2 ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยดอกเบี๊ยธนาคารกลางช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา

จากการพิจารณาปัจจัยผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังที่ได้กล่าวมาแล้ว งานวิจัยได้นำตัวแปรดังกล่าวมาพิจารณาแปรผันตามจำนวนแรงงานตามประมาณการโดยงานวิจัยที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนขั้นต่ำสุด และสูงสุดที่มีการประมาณการแล้วโดยงานวิจัยอื่นๆ ก่อนหน้านี้ พบว่าผลการประมาณการของงานวิจัยที่ผ่านมามีขอบเขตที่กว้าง ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการถกเถียงในเรื่องตัวเลขจำนวนแรงงานต่างชาติที่แท้จริง ซึ่งเป็นการยากที่จะได้ข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ งานวิจัยนี้จึงดำเนินการประเมินเป็นช่วง (range) โดยกำหนดให้กรณีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ต่ำสุด (minimum projection) เป็นขอบล่าง (lower boundary) และกรณีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่สูงที่สุด (maximum projection) เป็นขอบบน (upper boundary) เพื่อสามารถประเมินขนาดของผลประโยชน์หรือต้นทุนสุทธิได้อย่างครอบคลุมทั้งขอบเขต การวิเคราะห์เช่นนี้ ซึ่งเห็นภาพเป็นรูปธรรม เป็นประโยชน์ในเชิงนโยบาย เนื่องจากผู้วางนโยบายสามารถประเมินขอบเขตของผลกระทบที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ทั้งหมดแรงงานต่างด้าวที่พิจารณาประกอบด้วย แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่ได้รับอนุญาตทำงานประเภทพิสูจน์สัญชาติ นำเข้าตาม MOU และเข้าเมือง 3 สัญชาติตามมติกรม. และตามนโยบาย คสช. คงเหลือที่วราชอาณาจักร สำหรับขอบล่าง งานวิจัยเลือกตัวเลขแรงงานต่างด้าวที่ต่ำที่สุดจากงานวิจัยที่ผ่านมาสำหรับขอบบน งานวิจัยได้ใช้จำนวนสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในขอบเขตงานวิจัยต่อแรงงานข้ามชาติทั้งหมด (พ.ศ. 2549-2558) คูณกับตัวเลขที่สูงที่สุดของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดจากงานวิจัยก่อนหน้านี้ เพื่อให้ทราบถึงตัวเลขสูงสุดที่สามารถจะเป็นไปได้ สำหรับการประมาณการจำนวนแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป ของทั้งขอบบน และขอบล่างได้อิงตามอัตราการเติบโตโดยของแรงงานข้ามชาติใน Pholphirul et al (2010)

จากการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลังโดยใช้ปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยได้ประเมินผลประโยชน์สุทธิทางการคลังทั้งสองกรณี คือ กรณี minimum projection และ กรณี maximum projection ของการประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าว พบว่า สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน (benefit to cost ratio) ได้ค่ามากกว่า 1 ในทั้งสองกรณี และในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า ภายใต้เงื่อนไขที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อย่อยที่ 2 ในบทที่ 5 สัดส่วนดังกล่าวก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สัดส่วนผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง อยู่ในขอบเขตระหว่าง 2.87- 1.90 ซึ่ง สังเกตได้ว่า ยังมีจำนวนแรงงานข้ามชาติไปในทิศทางเข้าใกล้ minimum projection สัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังก็จะมีสูงมากขึ้น ทั้งนี้ หากพิจารณาผลประโยชน์สุทธิทางการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ พบว่า กรณี จำนวนแรงงานข้ามชาติที่เป็น maximum projection ส่งผลให้ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังสูงกว่ากรณี minimum projection เพียงเล็กน้อย ประมาณร้อยละ 0.10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม

เมื่อลองลึกลงไปในรายละเอียดส่วนของผลประโยชน์ทางการคลัง สำหรับกรณี minimum projection พบว่า องค์ประกอบของผลประโยชน์ทางการคลังที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ รายได้จากการตรวจสอบสุขภาพ ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบเข้ากองทุน (ร้อยละ 60) รองลงมาคือ รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการบริโภคของแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 17) และลำดับที่สาม คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน แรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 14) สำหรับกรณี maximum projection พบว่า สัดส่วนผลประโยชน์ทางการคลังที่สูงที่สุดคือ รายได้จากการตรวจสอบสุขภาพ ค่าประกันสุขภาพ และเงินสมทบเข้ากองทุน เช่นกัน แต่สัดส่วนจะน้อยกว่ากรณี minimum projection (ร้อยละ 44) รองลงมาคือ รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการบริโภคของแรงงานข้ามชาติที่สัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากกรณี minimum projection (ร้อยละ 39) และลำดับที่สาม คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 10.54)

ในส่วนของต้นทุนทางการคลัง สำหรับกรณี minimum projection องค์ประกอบของต้นทุนทางการคลังที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข (กรณีประกันสังคม ร้อยละ 18.4 และระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 30.1 รวมเป็น ร้อยละ 48.5) รองลงมาคือ ต้นทุนด้านการศึกษาของบุตรของแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 32.3) และลำดับที่สาม คือ ต้นทุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยภาครัฐ (ร้อยละ 11.2) สำหรับกรณี maximum projection แม้ว่า สัดส่วนต้นทุนทางการคลังที่สูงที่สุดคือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข แต่สัดส่วนได้เพิ่มขึ้นเกือบเป็นสองเท่าของกรณี minimum projection (ประกันสังคม ร้อยละ 9.2 และ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 63.1 รวมเป็น ร้อยละ 72.3) รองลงมาคือ ต้นทุนด้านการศึกษาบุตรของแรงงานข้ามชาติ ที่สัดส่วนลดลงจากกรณี minimum projection (ร้อยละ 16.1) และลำดับที่สาม คือ ต้นทุนด้านการคลอดบุตร และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ด้านละประมาณร้อยละ 5) ทั้งนี้ ต้นทุนการคลอดบุตรมีทิศทางที่เพิ่มสูงขึ้นในปีถัดๆ ไป

ด้วยสภาพของฐานข้อมูลที่ปรากฏและสามารถเข้าถึงในหลายตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ กล่าวได้ว่า งานวิจัยนี้ย่อมมีข้อจำกัด และการประมาณการในบางส่วนอาจสามารถเป็นการประมาณการที่สูงกว่าที่เป็นจริง (over-estimation) หรือต่ำกว่าที่เป็นจริง (under-estimation) เช่น ในกรณีของการใช้บริการในระบบประกันสังคมของแรงงานต่างด้าว ซึ่งอาจมีความเป็นไปได้ที่จะมีการประเมินต้นทุนทางการคลังที่สูงกว่าจริง (over-estimation of fiscal cost หรือ under-estimation of net fiscal benefit) ในอดีตได้เคยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสมของระบบประกันสังคมกับแรงงานข้ามชาติว่า ตามข้อกำหนดในการรับสิทธิชราภาพนั้น จะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี จึงจะได้รับสิทธิเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องได้ติดต่อกันไม่เกิน 4 ปี ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจึงไม่ได้ใช้สิทธิชราภาพนี้ ต่อมา จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้แรงงานข้ามชาติสามารถรับบำนาญคืนได้เมื่อใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดและเดินทางกลับประเทศต้นทางอย่างถาวร นอกจากนี้ กรณีตาย ทายาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจอยู่ในประเทศต้นทางที่ทางการอาจจะติดต่อไปได้ยาก ทำให้อาจจะไม่มีโอกาสได้รับเงินค่าทำศพ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการรับประโยชน์จากสิทธิกรณีตาย ในทำนองเดียวกัน เมื่อสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างกับนายจ้าง คนปัจจุบันจะต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7-15 วัน ไมเช่นนั้นจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถตกอยู่ในสภาวะว่างงานได้ แรงงานข้ามชาติไม่มีโอกาสได้รับสิทธิจาก

สวัสดิการกรณีว่างงาน นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติบางส่วนอาจไม่มีข้อมูลเรื่องสิทธิด้านประกันสุขภาพ จึงอาจไม่สามารถเข้ารับบริการได้เช่นกัน

นอกจากนี้แล้ว ภาระทางการเงินของโรงพยาบาลแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยสภาพเศรษฐกิจทั้งฝั่งไทยและเพื่อนบ้าน ปัจจัยด้านความสะดวกในการเดินทางข้ามด่าน ปัจจัยด้านศักยภาพและคุณภาพบริการของสถานบริการสุขภาพในฝั่งประเทศเพื่อนบ้าน และปัจจัยด้านความสัมพันธ์เชิงเครือญาติระหว่างประชาชนในสองประเทศ โดยโรงพยาบาลจัดการกับปัญหาภาระการเงินด้วยการใช้เงินบำรุงของโรงพยาบาล เพราะไม่มีงบประมาณสนับสนุนจากแหล่งใด นอกจากนี้ ข้อมูลค่ารักษาพยาบาลและการเจ็บป่วยของแรงงานข้ามชาติไม่ได้ถูกบันทึกและจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบและครบถ้วนทำให้ไม่สามารถสะท้อนสถานการณ์ในภาพรวมของประเทศได้ นอกจากนี้ปัญหาภาระการเงินแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องภาระงานที่อัตรากำลังถูกจัดสรรตามจำนวนประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงาน อีกทั้งยังมีปัญหาด้านการป้องกันควบคุมโรคติดต่อตามแนวชายแดน ความต่อเนื่องในการรักษา และระบบส่งต่อของผู้ป่วยระหว่างโรงพยาบาลในประเทศไทยและระหว่างประเทศอีกด้วย (อรทัย ศรีทองธรรม และคณะ, 2556) ซึ่งการคำนวณต้นทุนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาระทางการคลังเหล่านี้ไม่ได้นำมารวมในการคำนวณด้วยตัว ทำให้การประเมินต้นทุนทางการคลังอาจต่ำกว่าที่เป็นจริง (under-estimation of fiscal cost) หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังอาจจะสูงกว่าที่เป็นจริง (over-estimation of net fiscal benefit) ในการตอบสนองข้อจำกัดทางข้อมูลดังกล่าว งานวิจัยจึงใช้การประเมินแบบขอบเขต (range) เพื่อสามารถครอบคลุมขนาดของผลกระทบทางการคลังที่จะเกิดขึ้นทุกกรณีที่เป็นไปได้ ดังนั้น หากมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลบริการสุขภาพให้ครอบคลุมชาวต่างด้าวอย่างทั่วถึง ก็จะช่วยให้เกิดความชัดเจนแม่นยำในการประเมินตัวเลขที่แท้จริงได้มากยิ่งขึ้น

8. นัยเชิงนโยบาย

ข้อสังเกตที่เด่นชัดจากผลการวิเคราะห์ในการวิจัยนี้ คือ เมื่อจำนวนแรงงานเพิ่มมากขึ้น โดยภาพรวมทางการคลัง ตามตารางที่ 10 ผลประโยชน์สุทธิทางการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ กรณี minimum projection และ กรณี maximum projection ไม่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ และสัดส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุนทางการคลังมีค่ามากกว่าหนึ่งตลอดช่วงการประมาณการ ผลการวิเคราะห์ที่บ่งชี้ถึงนัยทางนโยบายดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดองค์ประกอบของต้นทุน พบว่า จำนวนแรงงาน มีผลกระทบต่อต้นทุนทางการคลังในด้านสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญ หากประเทศไทยและประเทศในอาเซียนมองว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน กระทรวงสาธารณสุข โดยการประสานงานของกระทรวงการต่างประเทศ ควรพิจารณาหาแนวทางขับเคลื่อนให้เกิดระบบการจัดการเพื่อแบ่งเบาภาระทางการคลังด้านสาธารณสุขของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสามารถนำไปสู่ประเด็นการตกลงเรื่องนโยบาย

ระบบประกันสุขภาพ การจัดการการเงิน และการดำเนินงานด้านบริการสาธารณสุขระหว่างประเทศในอาเซียน

ประการที่สอง จากข้อจำกัดด้านข้อมูล ก่อให้เกิดการประเมินต้นทุนทางการคลังที่สูงหรือต่ำกว่าที่เป็นจริงได้ทั้งสองกรณี ในกรณีนี้ หาก กระทรวงสาธารณสุข ร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน ผลักดันการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านการบริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติอย่างทั่วถึงมากขึ้น ก็สามารถเอื้อให้เกิดการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนทางการคลัง และในการประเมินในมิติอื่นๆ ได้อย่างแม่นยำมากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กิริยา กุลกลการ. (2553). รายงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 28 (3): 99-142.
- กระทรวงแรงงาน. (2559). ตามเอกสารคู่มือนายจ้างประกอบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559.
- กระทรวงสาธารณสุข. (2559). ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.
- จรัมพร ไหล่ายอง และศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต. (2554). การทำงานและความพึงพอใจเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย *วารสารวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล*, นครปฐม.
- ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ. (2558). โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2551-2556 รายงานฉบับสมบูรณ์ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตุลาคม 2558.
- ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร. (2559). เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องโครงการศึกษาแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและผลกระทบต่อการค้าเงินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 4 มีนาคม 2559, โรงแรมสวิสโซเทล เลอ คองคอร์ด กรุงเทพฯ.
- ถาวร สกุกพาณิชย์ และคณะ. (2559).โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย. สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย. เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- ไทยพับลิก้า. (2556). ระบบประกันสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและความเท่าเทียมของไทยในอนาคต. 12 กุมภาพันธ์ 2556. <http://thaipublica.org/2013/02/future-of-national-health-care-system/>
- ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ และกิริยา กุลกลการ. (2553). การใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตภายใต้

- ภาวะสังคมสูงวัย ใน วรเวศม์ สุวรรณระดา (บรรณาธิการ) *การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค* บทที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์ และคณะ. (2558). ขนาดและการกระจายของประชากรข้ามชาติสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาวในประเทศไทย พ.ศ.2558: การประมาณจากข้อมูลหลายแหล่ง 2558 เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติปี 2558 สถาบันประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ปิยะวงศ์ ปัญจะเทวคุปต์ และมหชัย สัตยธำรงเจริญ. (2557). ความเต็มใจจ่ายเพื่อทำงานในประเทศไทยของต่างด้าว กรณีศึกษาแรงงานพม่า จังหวัดสมุทรสาคร. Discussion Paper No. 32, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ไพรินทร์ เชื้อสมุทร. (2555). การศึกษาต้นทุนการให้บริการในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ศูนย์สุขภาพชุมชน โรงพยาบาลชลประทาน จังหวัดนนทบุรี. ปรินญาณิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. มิถุนายน.
- มลฤดี บำรุงชู. (2554). การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยบริการโรงพยาบาลبنนังสตา จังหวัดยะลา. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- สุขภาพคนไทย (2556). รายงานข้ามชาติกับระบบบริการสุขภาพของประเทศไทย
http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2013/thai2013_25.pdf
- สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ. (2548). คนรับใช้ในบ้าน: รายงานอพยพจากพม่ามาไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548.
- สำนักงานประกันสังคม. (2549-2557). รายงานประจำปี. กระทรวงแรงงาน
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2549-2557). วารสารสถิติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักรประจำปี. กรมการจัดหางาน. กระทรวงแรงงาน.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2559). รายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าว. ฉบับประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2559 กรมการจัดหางาน. กระทรวงแรงงาน.
- อรทัย ศรีทองธรรม และคณะ. (2556). โครงการผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติลาว กัมพูชา และพม่า ต่อภาระงานบริการสุขภาพของโรงพยาบาลตามแนวชายแดนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน
- อรวรรณ ประสิทธิ์ศิริผล และคณะ. (2556). รายงานการศึกษาโครงการทบทวนอัตราเบี้ยประกันสุขภาพสำหรับประชากรต่างด้าวที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มกราคม 2556. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.
- อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์ และคณะ. (2555) *ความรู้และพฤติกรรมการป้องกันเอชไอวีในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ปี 2553*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.

ภาษาอังกฤษ

Amaraphibal, A. & Worasaen, C. (2000). Needs assessment of migrant children in Thailand: A

- case study of Burmese children in Ranong. *Bangkok: Asia Study Center, Chulalongkorn University.*
- Arphattananon, T. (2012). Education that Leads to Nowhere: Thailand's Education Policy for Children of Migrants. *International Journal of Multicultural Education*, 14(1): 1-15.
- Aung, T. (2008). Health seeking behaviors among Myanmar migrant workers in Ranong Province, Thailand. (Doctoral dissertation, Bangkok: College of Public Health Sciences, 2008).
- Boadway, R. (2006). Principles of Cost-Benefit Analysis, *Public Policy Review*, 2(1): 1-44.
- Bryant, J., & Rukumnuaykit, P. (2007). Does immigration to Thailand reduce the wages of Thai workers? *Institute for Population and Social Research (IPSR)*, Mahidol University. Mimeo.
- Chalamwong, Y. & Prugsamats, R. (2009). Import and Export of Labor, Overseas Vocational Training Association Research Report No.5, TDRI, Thailand.
- Dustmann, C., Frattini, T., & Halls, C. (2010). Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK. *Fiscal Study*, 31(1): 1-41.
- Dustmann, C., Frattini, T. (2014). The Fiscal Effects of Immigrants. *The Economic Journal*, 124 (November), F593-F643.
- Holzer, H. J. (2011). *Immigration policy and less-skilled workers in the United States: Reflections on Future Direction for Reform*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Huguet, J. (2014) Thailand Migration Report 2014. Bangkok: United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand.
- International Monetary Fund (2015) World Economic Outlook: a survey by the staff of the International Monetary Fund. Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Organization for Migration and World Health Organisation. (2009). Financing Healthcare for Migrants: A Case Study from Thailand. Bangkok. Thailand.
- Jampaklay, A. (2011). Migration and Children. Chapter 8. In (Eds.) J.W. Huguet & A. Chamrathirong. Thailand Migration Report 2011: Migration for Development in Thailand: Overview and Tools for Policymakers. Bangkok: International Organization for Migration (IOM). Thailand Office.
- Jimenez, T. R. (2007). Weighing the costs and benefits of Mexican immigration: The Mexican-American Perspective, *Social Science Quarterly*, 88(3): 599-618.
- Kaewmorakot, C. (2006). "Lessons for all," *The Nation*, December 16, 2006.
- Kahanec, M. et al. (2013). Labour migration from EaP Countries to the EU- Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching, IZA Research Report No. 56, August.

- Kulkolkam, K., & Potipiti, T. (2007). Migration, wages and unemployment in Thailand. *Chulalongkorn Journal of Economics*, 19(1): 1-22.
- Khankumnerd, P. (2011) For Immediate Release on 11th October 2011, The Human Rights and Development Foundation (HRDF), www.hrdfoundation.org.
- Lathapipat, D. (2010). The Effects of Immigration on the Thai Wage Structure. Chapter 5 (Eds) R. H. Adams, Jr. and A. Ahsan. *Managing international migration for development in East Asia*. Washington DC: The World Bank Group.
- Martin, P. (2007) *The economic contribution of migrant workers to Thailand: Towards policy development*. Bangkok: International Labour Organization Office for East Asia.
- Münz, R., Straubhaar, T., Vadean, F. P., & Vadean, N. (2006). *The costs and benefits of European immigration*. Hamburg Institute of International Economics (HWWI).
- National Economic and Social Development Board. No date. THA/93/P10. *A Policy Study on the Management of Undocumented Migrant Workers in Thailand*. Part B. Mimeo.
- Paitoonpong, S. (2014). The Reintegration/Integration of Unskilled Migrant Workers: The Indonesia, Philippines and Thailand Experience: Thailand Country Case. The Toyota Foundation International Grants Program 2013.
- Phijaisanit, E. (2011). Tax treaties in Asia Pacific Economic Integration and Cross-country fiscal implications. Bangkok: Office of the Higher Education Commission and Thai Research Fund.
- Pholpirul, P. & Rukumnuaykit, P. (2009). Economic contribution of migrant workers to Thailand. *International Migration*, 48(5): 174-202.
- Pholpirul P., Kamlai J. & Rukumnuaykit, P. (2010). Do Immigrants Improve Thailand's Competitiveness? Report Submitted to the World Bank under the Project entitled "Managing Cross-Border Labor Mobility." in East Asia and the Pacific
- Prasitsiriphon, O., Jeger, F., Tharachompoo, A. & Sakunphanit, T. (2013). Costing model for long-term care system in Thailand. Bangkok: Health System Research Office.
- Puget Sound Regional Council Information Center. (2009). *Benefit - Cost Analysis General Method and Approach*. Washington.
- Riley, R. and Weale, M. (2006). Immigration and Its Effects. *National Institute Economic Review*. 198: 4-9.
- Schmitt, V. (2011). Overview of the Rapid Assessment Protocol (Costing tool). Assessment National Dialogue No. 2, Bangkok: International Labour Organisation.
- Srithamrongsawat, S., Wisessang, R., & Ratjaroenkhajorn, S. (2010) *Financing Healthcare for*

- Migrants: A Case Study from Thailand*. International Organization for Migration and World Health Organization.
- Srivirojana, N., & Punpuing, S. (2008) Health and mortality differentials among Myanmar, Laos, and Cambodian migrants in Thailand. *Public Health*.
- Stephan, P. E., & Levin, S. G. (2001). Exceptional contributions to US science by foreign-born and foreign-educated, *Population Research and Policy Review*, (20): 1: 59-79.
- Sussangkarn, C. (1996). Macroeconomic Impacts of Migrant Workers: Analyses with a CGE Model. *TDR Quarterly Review*, 11 (3): 3-11.
- Tharathep, C., Thamroj, N., & Jaritake, P. (2013) *A Study on Appropriate Health Care Financing and Health Service System for Migrants – Case Studies from Samut Sakhon and Rayong Provinces*. Bangkok: Health Insurance System Research Office, Health Systems Research Institute and Raks Thai Foundation.
- Vargas-Silva, C. (2015). *Briefing: The Fiscal Impact of Immigration in the UK*. The Migration Observatory. Oxford: University of Oxford.