

## สรุปการบรรยาย

โครงสร้างตลาดแรงงานในอาเซียน และแนวทางการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีรองรับประชาคมอาเซียน  
โดย นางจินตนา ชัยยวรรณการ รองอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

### เป้าหมายการเป็น AEC

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ภายในปี 2558 เพื่อให้อาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ อย่างเสรี และเงินทุนที่เสรีขึ้น ต่อมาในปี 2550 อาเซียนได้จัดทำพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เป็นแผนบูรณาการงานด้านเศรษฐกิจให้เห็นภาพรวมในการมุ่งไปสู่ AEC ซึ่งประกอบด้วยแผนงานเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ พร้อมกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ จนบรรลุเป้าหมายในปี 2558 รวมทั้งการให้ความยืดหยุ่นตามที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันล่วงหน้าเพื่อสร้างพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์การก้าวไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่สำคัญดังนี้ 1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน 2) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง 3) การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และ 4) การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

### แผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC Blueprint) เน้น 5 เรื่อง ได้แก่

1. การพัฒนามนุษย์ เน้นการบูรณาการด้านการศึกษา สร้างสังคมความรู้ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม ส่งเสริม ICT การเข้าถึงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี
2. การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม ได้แก่ การขจัดความยากจน สร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม ส่งเสริมความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร การควบคุมโรคติดต่อ
3. ความยุติธรรมและสิทธิ ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาส แรงงานย้ายถิ่นฐาน ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม องค์กรธุรกิจ
4. ส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
5. การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน ได้แก่ สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมอาเซียน ส่งเสริมการสร้างสรรค์ด้านวัฒนธรรม ลดช่องว่างด้านการพัฒนา

ในการเป็น AEC 2015 จะทำให้อาเซียนกลายเป็นตลาดร่วม สามารถถือหุ้นได้ถึง 70% ในธุรกิจบริการในอาเซียน ดึงดูดการลงทุนจากทั่วโลก อำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ มีการรวมตัวของตลาดเงินและตลาดทุนอย่างเป็นระบบ พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เศรษฐกิจอาเซียนบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนเพิ่มสูงขึ้น และมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน

ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ปี 2546 เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ประชาคมอาเซียนนี้จะประกอบด้วย 3 เสาหลัก (pillars) ได้แก่

1. ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC)
2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) และ
3. ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC)

### โอกาสในการเป็น AEC

1. ตลาดใหญ่ขึ้นจากกว่า 60 ล้านคน เป็นประชาคมอาเซียน 600 ล้านคน
2. ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้มากขึ้น (ไทยมีการลงทุนจากต่างประเทศเป็นอันดับ 5 ในอาเซียน)
3. เสริมสร้างศักยภาพของไทยในการเป็นศูนย์กลางการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวในภูมิภาค
4. วัตถุประสงค์/ทรัพยากร/แรงงาน มีให้เลือกมากและหลากหลายขึ้น ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย
5. ประเทศไทยมีพันธมิตรทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด (9 ประเทศอาเซียน+6 ประเทศคู่เจรจา FTA) จากการทำความตกลง AEC/FTAs

### โครงสร้างตลาดแรงงานใน ASEAN จำแนกตามสาขา

ในบรรดาสมาชิกประเทศอาเซียน 10 ประเทศนั้น ผลิตภาพแรงงานของสิงคโปร์อยู่ในระดับสูงสุด รองลงมาได้แก่ มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และพม่า ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลิตภาพของแรงงานในประเทศสมาชิกอาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรในประเทศ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะประสบกับปัญหาอัตราการเติบโตของประชากรวัยทำงานต่ำกว่าอัตราการเติบโตของแรงงานในระดับที่รุนแรงสูงสุด คือ สิงคโปร์ รองลงมาคือ ประเทศไทย โดยที่ประเทศสิงคโปร์ได้ตระหนักถึงปัญหาและได้มีการเตรียมการรองรับผลกระทบนั้นด้วยการผลักดันปรับตัวในเรื่องของผลิตภาพของแรงงานในประเทศ

การจ้างงานในแต่ละประเทศเมื่อแยกตามสาขาการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา สำหรับสาขาการผลิตที่ได้มีการเก็บข้อมูลก็คือ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ก่อสร้าง ขยายส่ง/ขยายปลีก ภัตตาคาร และโรงแรมคมนาคม/การสื่อสาร การเงิน/ประกันภัย/อสังหาริมทรัพย์/ธุรกิจบริการอื่น ๆ ทั้งนี้ มีแนวโน้มที่สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซียและไทย จะมีการเติบโตของสาขาการผลิตต่อไปนี้ คือ สาขาการขยายส่ง/ขยายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม สาขาการเงิน/ประกันภัย/อสังหาริมทรัพย์ และสาขาบริการสาธารณะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคบริการที่มีบทบาทต่อเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้สูงขึ้น แรงงานนอกระบบเป็นกรณีที่พบได้ทั้งในประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียน โดยในประเทศไทยนั้นมีขนาดใหญ่กว่าแรงงานในระบบ เป็นแหล่งสร้างงาน แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรในชนบท การศึกษาต่ำกว่า ป.4 แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ของไทยกำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยปราศจากการเตรียมพร้อมในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและผลิตภาพ ทั้งนี้ OTOP เป็นส่วนหนึ่งในการช่วยให้แรงงานนอกระบบในชนบทในการผลิตและมีรายได้มากขึ้น

จากข้อมูลปี 2010 แรงงาน และการจ้างงานในประเทศอาเซียนหลายประเทศมีแนวโน้ม สัดส่วนที่แรงงานไปทำงานในภาคการค้าบริการมากขึ้น กว่าสาขาภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ยกตัวอย่าง เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบรูไน ในขณะที่ไทย ยังคงมีสัดส่วนการใช้แรงงานส่วนใหญ่ ในภาคการเกษตร 41.5% แต่ก็มีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคบริการ 39%

**พิมพ์เขียวของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC Blueprint) 2009-2015 ได้กำหนด ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานและการจ้างงาน ดังนี้**

1. ลงทุนเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Investing in human resource development)
2. สนับสนุนงานที่มีคุณค่า (promotion of decent work) “งานที่มีคุณค่า” หมายถึง งาน ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของมนุษย์ได้ ความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงาน ของมนุษย์ ประกอบด้วย การมีโอกาสและรายได้ (opportunity and income) การมีสิทธิในด้านต่าง ๆ (rights) การได้แสดงออก (voice) การได้รับการยอมรับ (recognition) ความมั่นคงของครอบครัว (family stability) การได้พัฒนาตนเอง (personal development) การได้รับความยุติธรรม (fairness) และการมี ความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality)
3. เสริมสร้างทักษะของการเป็นผู้ประกอบการ (Strengthening entrepreneurship skills) ให้ผู้หญิง เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

**พันธกรณีของไทยกับอาเซียน กรณี : การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี  
พันธกรณีของไทยในอาเซียนและเวทีระหว่างประเทศอื่นๆ ได้แก่**

**1. Business Visitors ผู้เข้ามาติดต่อธุรกิจ**

คุณสมบัติของบุคคล จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป ระยะเวลาอนุญาตพำนัก 90 วัน  
วัตถุประสงค์ของการเดินทางเข้ามา ได้แก่ เข้าร่วมประชุมและติดต่อธุรกิจ ตกลงสัญญา  
ซื้อ-ขายบริการ เยี่ยมเยือนธุรกิจ และกิจกรรมอื่นๆที่ใกล้เคียง

**2. Intra-corporate transferees ผู้โอนย้ายภายในกิจการระหว่างประเทศ**

คุณสมบัติของบุคคล บุคคลระดับ Managers, Executives, Specialists ได้รับการจ้าง  
งานในบริษัทที่เกี่ยวข้องมาไม่น้อยกว่า 1 ปี ระยะเวลาอนุญาตพำนัก 1 ปี และอาจต่อ  
อายุได้อีก 2 ครั้ง โดยต่อได้ครั้งละ 1 ปี  
กฎระเบียบอนุญาตทำงานของไทย ต้องผ่านหลักเกณฑ์ Management needs กำหนด  
โดยกรมการจัดหางาน ได้แก่ 1. ขนาดของทุนจดทะเบียนชำระแล้ว 2. การจ้างงาน 3.  
ขยายการลงทุนจากต่างชาติ 4. ส่งเสริมการส่งออก 5. การถ่ายทอดเทคโนโลยี และ  
6. Special needs of the management

**ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพ (MRAs)**

ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัติ 7 ฉบับ ได้แก่ นักสำรวจ นักบัญชี ทันตแพทย์ พยาบาล แพทย์ วิศวกรรม  
และสถาปัตยกรรม

### ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัติ

การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม หรือ MRA ที่ใช้กับการค้าบริการ จะเน้นเรื่อง การยอมรับร่วมเรื่องคุณสมบัติของผู้ให้บริการ โดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี เป็นต้น

คุณสมบัติที่มี การเจรจาเพื่อยอมรับกันก็คือ การศึกษา ประสบการณ์การทำงาน และอาจรวมถึงใบอนุญาตในการทำงานซึ่งล้วนเป็นคุณสมบัติที่เป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพในประเทศหนึ่ง ๆ

### ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อตลาดแรงงานของไทยจากการเปิดตลาดการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศ

#### By Inflows

- การเปิดตลาดโดยมุ่งเน้นที่บุคคลและแรงงานระดับสูง (High skills) รวมถึงนักธุรกิจ และนักลงทุน จะเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานของไทย

- ไทยไม่มีนโยบายเปิดตลาดแรงงานระดับกลาง-ล่าง (Semi-low skills) ดังนั้นจึงไม่กระทบตลาดแรงงานส่วนใหญ่ของไทย

#### By Outflows

- การเจรจาเปิดตลาดแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันจะเป็นการเปิดโอกาสเพิ่มขึ้นให้กับแรงงานของไทยสามารถไปทำงานยังต่างประเทศได้

**การเตรียมความพร้อมของไทย** การเตรียมความพร้อมคนไทยสู่พลเมืองอาเซียน ต้องเตรียมพร้อมในด้าน

**ภาษา** ซึ่งจำเป็นในการติดต่อสื่อสาร

**กระบวนการทำงาน** จำเป็นในการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ASEAN

**เรียนรู้วัฒนธรรม** ต้องปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยมของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความต่างเพื่อใช้โอกาส

**วัฒนธรรมองค์กร** ส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่ดี ยอมรับความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม

**สิ่งจูงใจการทำงาน** อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ ฯลฯ เพื่อรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ในองค์กร

**การรับพนักงานต่างชาติ** ไม่ปิดกั้นการรับพนักงานต่างชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ และส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่มีคุณค่าระหว่างกัน

### กรณีหน่วยงานภาครัฐ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำประเทศไทยไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์ โดยสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม และการเมืองและความมั่นคง โดยที่ประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลักมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องไปพร้อมๆ กัน การกำหนดการก้าวไปสู่ประชาคมเป็นวาระแห่งชาติ จึงควรครอบคลุมทั้งสามเสา เพื่อประกอบกันเป็นประชาคมอาเซียนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติเป็นกลไกระดับประเทศในการประสานการดำเนินงาน และติดตามความคืบหน้าในภาพรวมทุกเสา และมีหน้าที่สำคัญในการผลักดันและสนับสนุนหน่วยงานราชการต่างๆ ในการดำเนินการเพื่อก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียน

ในส่วน...

**ในส่วนของกระทรวงแรงงาน** การที่นำแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยต้องบูรณาการกันอย่างไร ประชาชนได้รับผลกระทบหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานต้องช่วยกันดูแล โดยยึดหลักการ คือ ต้องไม่แทรกแซงในด้านกฎหมาย และไม่เลือกปฏิบัติ และต้องบูรณาการกับกระทรวงสาธารณสุขในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล การป้องกันโรค การดูแลรักษาพยาบาล เท่าเทียมกับแรงงานไทยหรือไม่ ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือสำนักงานประกันสังคม ที่ต้องเก็บเงินเข้ากองทุน ในขณะที่ต้องดูแลเรื่องการรักษาพยาบาลให้กับแรงงานต่างด้าว สามารถเก็บเงินเข้ากองทุนประกันสังคมได้หรือไม่ การพัฒนาฝีมือแรงงานก็เช่นกัน ถ้าเราพัฒนาคนของเราแล้ว เราต้องพัฒนาแรงงานต่างด้าวด้วยหรือไม่ ถ้าไม่พัฒนาฝีมือให้แรงงานต่างด้าว จะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งโดยหลักการทำไม่ได้ ในเมื่อเราพัฒนาแรงงานไทย เราต้องพัฒนาแรงงานชาติอื่นด้วย สำหรับการบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งหรือที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นต้นทุนทั้งหมด เพราะฉะนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่การบริหารจัดการด้านแรงงานจะต้องมาทบทวนให้เข้าใจตรงกัน เพราะว่าการบริการสาธารณะเป็นต้นทุนส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นรายได้ที่เราพึงได้ อีกส่วนหนึ่งก็เป็น การสร้างศักยภาพธุรกิจภายในประเทศจากการใช้แรงงานที่มีฝีมือ กระทรวงแรงงานควรจะเป็นแหล่งข้อมูลที่ให้ภาคเอกชนใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีอาเซียน เพราะปัจจุบันธุรกิจใหญ่ ๆ มีศักยภาพ มีความพร้อมที่จะแสวงหาโอกาสจากต้นทุนที่ถูก แรงงานที่มีความพร้อม ทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ ส่วนเรื่องการพัฒนาแรงงานไทยสู่อาเซียน คงต้องเปลี่ยนความคิด เปลี่ยนทัศนคติของครอบครัวใหม่ว่า อะไรที่เป็นจุดแข็งของประเทศไทย อาเซียนเองต้องการแรงงานไทยจำนวนมาก ถ้าปรับเปลี่ยนทัศนคติได้ก็จะเป็นโอกาสของแรงงานไทยจากการเปิดเสรีอาเซียน สำหรับมาตรการเชิงรุก คือ ทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะปกป้องและได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีอาเซียนด้วย ต้องช่วยเหลือนักมากขึ้น เพราะปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และคนงานไทยก็ไปทำงานในต่างประเทศมากขึ้น

#### **สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปใน AEC**

- สรุปผลการเจรจาการจัดทำความตกลงการเคลื่อนย้ายบุคลากรอาเซียน (Movement of Natural Persons Agreement)
- นำ MRA ในสาขาวิชาชีพที่มีอยู่แล้ว มาดำเนินการให้เกิดผลเชิงปฏิบัติ
- การเตรียมการจัดทำ MRA ในสาขาวิชาชีพอื่นๆ นอกเหนือจากการแพทย์ โลจิสติกส์ และการท่องเที่ยว
- การพิจารณาปรับกฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน ให้สอดคล้องกัน เพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายบุคลากรระหว่างกัน

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์

๒ ตุลาคม ๒๕๕๕