

บทที่ 9

แนวทางการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงาน สู่การเป็นประชาคมอาเซียน

กลุ่มประเทศภายใต้ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) มีประชากรโดยรวมประมาณ 600 ล้านคน (ปี 2554) และมีแรงงานรวมกันประมาณ 303 ล้านคน ซึ่งอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และ เวียดนาม จะมีแรงงานมากที่สุด โดยอินโดนีเซีย มีแรงงานประมาณ 117 ล้านคน หรือร้อยละ 38.6 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของอาเซียน รองลงมาคือ ฟิลิปปินส์ 46 ล้านคน และเวียดนามกับไทยประมาณ 40 ล้านคน เมียนมาร์ 32.5 ล้านคน มาเลเซีย 11.9 ล้านคน กัมพูชา 8.8 ล้านคน สปป.ลาว 3.6 ล้านคน สิงคโปร์ 3.2 ล้านคน และบรูไน 0.2 ล้านคน จากสถิติแรงงานจากประเทศอาเซียนที่เข้ามาทำงานในไทย ทั้งระดับล่างและระดับฝีมือโดยไม่รวมแรงงานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนยังมีจำนวนน้อยมากประมาณ 1.6-1.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 0.5 ของแรงงานทั้งหมดของอาเซียน ซึ่งเมื่อมองจากสถิติแรงงานดังกล่าวได้ เกิดข้อวิตกกังวลต่อข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศในกลุ่ม AEC หรือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะมีแรงงานจากอาเซียนมากมายเข้ามาแย่งงานแรงงานไทย ทำให้หางานยากขึ้นและทำให้เกิดความไม่มั่นคงต่ออาชีพ เลย์ไปถึงความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นจากแรงงานสัญชาติต่างๆ ในอาเซียนที่เคลื่อนย้ายเข้ามา ในขณะที่เดียวกันการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ได้มีแต่ข้อวิตกกังวลเท่านั้น ยังมีผู้ประกอบการอีกมากที่มองเห็นเป็นโอกาสทางเลือกที่จะเกิดขึ้นจากการใช้แรงงานที่จะมีมากขึ้นจากประเทศอาเซียนที่เคลื่อนย้ายเข้ามา และจะทำให้โอกาสของตลาดแรงงานไทยมีกว้างขึ้น จากแรงงานฝีมือไทยจะได้ออกไปทำงานในประเทศอาเซียนมากขึ้น ในทางกลับกันการไหลออกของแรงงานก็อาจจะเกิดขึ้นได้อีกเช่นกัน

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องมีการศึกษาถึงแนวโน้ม โอกาส และผลกระทบ ตลอดจนแนวทางการเตรียมการรองรับของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่จะมีขึ้นในปี พ.ศ. 2558 หลังการเปิดเสรีของการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มประเทศอาเซียน 10 ประเทศตามข้อตกลง AEC เพื่อกำหนดทิศทาง และแนวทางในการปฏิบัติอย่างรู้เท่าทัน และได้ประโยชน์สูงสุดจากการเปิดเสรีดังกล่าว

9.1 แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานของตลาดแรงงานในอาเซียน

ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานภายในอาเซียนนั้นเกิดขึ้นตลอดเวลา โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่จะเป็นการตอบสนองภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศปลายทาง เช่น ประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน (สปป.ลาว เมียนมาร์ กัมพูชา) จำนวนมาก ซึ่งเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองการขาดแคลนแรงงานที่ต้องใช้กำลัง หรืองานที่ต้องทำงานหนัก เป็นต้น ส่วนการเคลื่อนย้ายของแรงงานเหล่านี้ มักมาจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงซึ่งง่ายต่อการเคลื่อนย้าย และการลักลอบเข้ามาทำงาน

อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ทำได้ง่ายและมีจำนวนมากเช่นกัน โดยภาพรวมแล้วแรงงานที่เคลื่อนย้ายในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ส่วนการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) จะผูกติดกับการลงทุนและการทำงานในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทักษะสูง รวมทั้งแรงงานฝีมือในอาเซียนมักมีการเคลื่อนย้ายจากประเทศที่มีค่าตอบแทนต่ำ เช่น ประเทศในแถบอินโดจีน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และรวมถึงไทย ไปสู่ประเทศที่มีค่าตอบแทนสูงกว่า เช่น สิงคโปร์ และบรูไน เป็นต้น

อนึ่ง ผลจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่จะบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2558 จะทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพทำได้ง่ายขึ้น เพราะจะมีการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในอาเซียน โดยการสร้างและยอมรับมาตรฐานวิชาชีพพร้อมกัน เพื่อเป็นการลดกฎเกณฑ์ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยล่าสุดได้มีการทำข้อตกลงการยอมรับร่วม (Mutual Recognition Agreement : MRA) ของแรงงานวิชาชีพต่างๆ ไปแล้ว 7 สาขา ได้แก่ สาขาวิศวกรรมสาขาวิชาชีพการพยาบาล สาขาสถาปัตยกรรม สาขาด้านการสำรวจ สาขาวิชาชีพแพทย์ สาขาวิชาชีพทันตแพทย์ และสาขาวิชาชีพบัญชี โดยมีสาขาการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นมาเป็นสาขาที่ 8 (อยู่ในขั้นตอนการรอการลงนาม MOU ของประเทศไทย) ซึ่งหมายความว่า หากแรงงานในประเทศใดที่มีคุณสมบัติทั้งด้านหลักสูตรการศึกษาอบรม และประสบการณ์การทำงานตามที่มีการตกลงไว้ใน MRAs ก็จะได้รับกรยอมรับจากทุกประเทศสมาชิก และสามารถไปทำงานในประเทศสมาชิกใดก็ได้ได้ง่ายขึ้น และด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีได้ง่ายขึ้นนี้อาจทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานวิชาชีพในประเทศอาเซียนที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่า ซึ่งอาจทำให้เกิดการโยกย้ายของแรงงานไทยในสายวิชาชีพนี้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในบางสายวิชาชีพการเคลื่อนย้ายอาจทำได้ไม่มากนัก เนื่องจากหลายๆ ประเทศยังคงสงวนกฎเกณฑ์ที่แรงงานต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนมีปัจจัยและองค์ประกอบหลายอย่าง โดยปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจะประกอบด้วย

9.1.1 การพัฒนาของแต่ละประเทศในอาเซียน

การพัฒนาของแต่ละประเทศในอาเซียน กล่าวคือ ประเทศที่มีทรัพยากรรองรับในการผลิตมากก็จะดึงดูดนักลงทุนที่แสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่ให้เข้าไปลงทุนในประเทศนั้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้มีการขยายตัวในอุตสาหกรรมการผลิตมากขึ้นในประเทศนั้น ยกตัวอย่าง เช่น ประเทศอินโดนีเซียที่มีทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุดในอาเซียน ส่งผลให้มีการขยายตัวในอุตสาหกรรมการผลิตมากเป็นอันดับหนึ่ง เห็นได้จากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อินโดนีเซียมีอัตราการขยายตัวของการลงทุนจากต่างชาติถึง 7.6 เท่า ซึ่งมากที่สุดใอาเซียน¹ โดยกลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับการสนใจจากนักลงทุนมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ อุตสาหกรรมการผลิต รองลงมา คือ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การเข้ามาลงทุนอย่างต่อเนื่องในอินโดนีเซีย แสดงให้เห็นถึงความพึงพอใจของนักลงทุนที่มีต่ออินโดนีเซีย ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการมี

¹ ASEAN Business Intelligence Report, ASEAN in the World's Spotlight May 2012.



ทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นจำนวนมากในประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่ออุตสาหกรรมการผลิต ทั้งยังสอดคล้องกับจำนวนแรงงานไทยที่มีการเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศอินโดนีเซียเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังนั้นทิศทางการเคลื่อนย้ายของแรงงานจึงมีการเคลื่อนย้ายตามทิศทางการลงทุนในอาเซียนด้วยเช่นกัน ซึ่งกลุ่มแรงงานทักษะพร้อมจะกระจายตัวเข้าสู่ประเทศที่มีศักยภาพการจ้างงาน และกลุ่มแรงงานไร้ทักษะพร้อมจะเคลื่อนย้ายกลับภูมิลำเนาของตัวเอง เพราะมีโอกาสในการประกอบอาชีพมากขึ้น จากการที่นักลงทุนเริ่มขยายฐานการผลิตไปยังกลุ่มประเทศที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ มีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า และมีโอกาสในการพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายและการขนส่งมากกว่า เช่น อินโดนีเซีย และกลุ่มประเทศ CLMV ดังนั้น การเปิดเสรีอาเซียนจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและลงทุนไปสู่กลุ่มประเทศ CLMV เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือในประเทศที่เคยออกไปค้าแรงงานในต่างประเทศ มีแนวโน้มจะกลับถิ่นฐานของตนเองเพิ่มมากขึ้นตามทิศทางการลงทุนของอาเซียน ซึ่งการเติบโตในอุตสาหกรรมภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมการผลิตมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม จะส่งผลให้แรงงานเหล่านั้นที่อยู่ในประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะเดินทางกลับประเทศตนเองมากขึ้น เพื่อไปประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมต่างๆ ที่กำลังเติบโตตามทิศทางการลงทุนในประเทศของตนเองมากขึ้น

9.1.2 อัตราค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่า

อัตราค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่า ในขณะที่แนวโน้มกลุ่มแรงงานทักษะจะมีการกระจายตัวมากขึ้น ไปยังกลุ่มประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าประเทศของตนเอง แรงงานทักษะไทยมีแนวโน้มจะเคลื่อนย้ายไปประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีแนวโน้มการกระจายตัวของแรงงานทักษะมากที่สุด เนื่องมาจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตในธุรกิจภาคบริการสูง ซึ่งสอดคล้องกับการเป็นประเทศที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงที่สุดในอาเซียน โดยเห็นได้จากวิชาชีพที่ได้ทำข้อตกลง MRAs ของแรงงานวิชาชีพต่างๆ ภายใต้ประชาคมอาเซียน กลุ่มแรงงานฝีมือของประเทศไทยมีแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายมากที่สุด คือ วิศวกร และสถาปนิก แต่ในขณะเดียวกันแรงงานทักษะในประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าไทยก็มีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนอย่างรูปธรรม คือ การที่ทุกประเทศสมาชิกของอาเซียนต่างได้รับผลประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีโดยไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ ทุกประเทศได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แรงงานฝีมือทั้งภูมิภาคมีโอกาสหางานทำได้มากขึ้น เพราะตลาดแรงงานขยายใหญ่ขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ (Labour Shortage of Skilled Labour) ของแต่ละประเทศอีกด้วย ดังนั้น ควรมีการทำความเข้าใจให้ตรงกันในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงาน เนื่องจากหลายฝ่ายยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน เช่น เข้าใจว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีคือการเดินเข้า-ออกในประเทศอาเซียนได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนอะไร ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีระบุไว้ Blueprint

คือ การอำนวยความสะดวกให้มีการเคลื่อนย้ายได้ง่ายขึ้นเท่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องมีการเตรียมพร้อมสำหรับแรงงานที่จะมีการเคลื่อนย้าย ซึ่งจุดอ่อนของแรงงานไทยคือ ภาษา ระเบียบวินัย และเทคโนโลยี ฉะนั้นจะต้องมีการเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานในด้านภาษาและเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งให้เรียนรู้วัฒนธรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ควบคู่กันไป ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องขับเคลื่อนกลไกต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับแรงงานไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐควรบริหารจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ร่วมกันอย่างบูรณาการ

9.2 โอกาสและความเป็นไปได้ในการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทย

จากสถานการณ์แรงงานไทย พบว่า ประเทศไทยมีกำลังแรงงานประมาณ 40 ล้านคน ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่ทำอาชีพด้านการเกษตรและการประมง รองลงมาคืออาชีพพนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด ทั้งนี้ประเทศไทยยังมีความต้องการแรงงานอีกประมาณ 1.4 แสนอัตรา (สำรวจจากการแจ้งความต้องการของนายจ้าง/ผู้ประกอบการ) โดยแรงงานที่ต้องการมากที่สุดคือแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต รองลงมาคือ ภาคการขายส่ง การขายปลีก ซ่อมแซมยานยนต์และจักรยานยนต์ ภาคกิจกรรมการบริหารและบริการสนับสนุน และภาคที่พักแรมและบริการด้านอาหารตามลำดับ

ส่วนการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปต่างประเทศ พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 มีแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศประมาณ 1.6 แสนคน ซึ่งส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 43 รองลงมาคือ ระดับประถมศึกษาร้อยละ 38 และระดับ ปวช. ปวส. อนุปริญญาร้อยละ 12 ในขณะที่ระดับปริญญาตรีมีเพียงร้อยละ 7 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานส่วนใหญ่ที่นิยมไปทำงานต่างประเทศจะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ ซึ่งอาจจะมีผลมาจากประเทศเหล่านั้นขาดแคลนแรงงาน เช่น งานก่อสร้าง กรรมกร หรือผู้รับใช้ในบ้าน และหากแรงงานเหล่านี้ออกไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากก็อาจส่งผลให้แรงงานในประเทศไทยขาดแคลน ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติในประเทศใกล้เคียง

หากพิจารณาแรงงานไทยที่เคลื่อนย้ายไปทำงานในภูมิภาคอาเซียนพบว่า มีแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในประเทศอาเซียนน้อยมากเมื่อเทียบแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด กล่าวคือมีประมาณ 2.3 หมื่นคน หรือคิดเป็นร้อยละ 16 ของแรงงานไทยที่เคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศทั้งหมด โดยประเทศที่มีแรงงานไปทำงานมากที่สุด คือ สิงคโปร์ รองลงมาคือ บรูไน และมาเลเซีย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานชายทำงานในสาขาอาชีพงานพื้นฐาน เช่น คนงานทั่วไป กรรมกรหรือคนทำงานหนัก และทำงานโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ เช่น ช่างเชื่อม ช่างไม้แบบ เป็นต้น ส่วนการเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวจากประเทศอาเซียน พบว่า ส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมาร์ สปป.ลาว และกัมพูชา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และเป็น



แรงงานที่ผิดกฎหมาย ส่วนการเข้ามาของแรงงานประเภทที่มีทักษะฝีมือส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์

ทั้งนี้ จากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี จะส่งผลดีที่เห็นได้ชัดต่อตลาดแรงงาน กล่าวคือ ตลาดแรงงานจะมีความยืดหยุ่นมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจทั่วโลกในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะผนวกเข้าหากัน แรงงานในแต่ละประเทศจะมีโอกาสเลือกทำงานในสถานที่หรือในประเทศที่มีโอกาสที่เขาจะสามารถแสดงศักยภาพได้สูงสุด และก่อให้เกิดรายได้ที่สูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะมีผลทำให้แรงงานจากทั้ง 10 ประเทศมีโอกาสในการแข่งขันกันอย่างสูง ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาแรงงานให้มีศักยภาพมากขึ้นตามที่อาเซียนได้กำหนด ทั้งสาขาวิชาชีพที่ได้ทำข้อตกลง MRAs ร่วมกันแล้ว และสาขาวิชาชีพที่จะผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในอนาคต เช่น วิชาชีพในภาคบริการและการท่องเที่ยว เป็นต้น

ซึ่งจากการทบทวนถึงศักยภาพของแรงงานไทยในปัจจุบัน ทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน เพื่อประเมินความพร้อมในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ซึ่งจะเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของแรงงานให้มีคุณสมบัติตรงตามที่ตลาดอาเซียนต้องการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนต่อไป พบว่า จุดแข็งของกำลังแรงงานที่โดดเด่นคือ ลักษณะของคนไทยที่มีธรรมาศยที่ดี เป็นมิตร สุภาพอ่อนน้อม จิตใจโอบอ้อมอารี ชอบช่วยเหลือ ยิ้มแย้มแจ่มใส มีจิตบริการ (Service mind) คือ มีใจรักงานบริการ อีกทั้งยังมีความสามารถเฉพาะตัว ในการปรับตัวพัฒนาได้ดี มีศักยภาพ สามารถพัฒนาความรู้ เรียนรู้งานต่างๆ ได้เร็ว ยกกระดับความสามารถของตนเองในตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ มีความตั้งใจทำงาน มีทักษะในการทำงานร่วมกับผู้อื่น (Team work) ดี และมีความซื่อสัตย์ ส่วนจุดอ่อน พบว่า แรงงานไทยยังมีข้อบกพร่องด้านทักษะในการสื่อสาร มีทั้งกรณีการอ่อนทักษะด้านภาษา และการไม่กล้าแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็น หรือมักจะมีการนิ่งเฉยต่อสถานการณ์ต่างๆ นอกจากนี้ยังขาดทักษะการบริหารงานเจอปัญหาไม่กล้าตัดสินใจ ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ และขาดความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อศักยภาพของแรงงานไทยคือ คุณภาพการศึกษา และจากการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหลายแหล่งข้อมูล ยังพบข้อจำกัดด้านระบบการศึกษาที่ส่งผลให้ศักยภาพของแรงงานไทยลดลง เช่น ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยมีคุณภาพต่ำ และไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทำให้ค่าจ้างแรงงานของผู้จบมหาวิทยาลัยเฉลี่ยลดลง และขาดแรงงานที่มีทักษะทางความคิดวิเคราะห์ ใช้ภาษาอังกฤษไม่ได้ และมีทักษะทางเทคโนโลยีต่ำ ส่วนปัญหาของการผลิตกำลังคนในระดับอาชีวศึกษา พบว่า นักศึกษาที่เรียนจบแล้วไม่เข้าสู่ตลาดแรงงานมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไปเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา อีกทั้งการขยายตัวของมหาวิทยาลัยอย่างรวดเร็วเกินไป ทำให้เกิดความไม่สมดุลในตลาดแรงงาน ทำให้เกิดการว่างงาน เป็นต้น

9.3 ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี

แม้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 หรืออีก 3 ปีข้างหน้า และการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามข้อตกลงยังอยู่ในกรอบของแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายกันตามปกติอยู่แล้วก็ตาม แต่ในอนาคตต่อจากนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานนอกเหนือจากกลุ่มวิชาชีพ 8 วิชาชีพที่มีการทำ MRAs กันแล้วอาจจะมีเพิ่มมากขึ้น เพราะความสะดวกของการเคลื่อนย้ายที่มาจากผลของการเปิดเสรีแรงงานตามกรอบข้อตกลง AEC และการขยายข้อตกลงการยอมรับร่วมทางด้านแรงงาน (MRAs) ที่ครอบคลุมสาขาอื่นๆ ที่เป็นที่ต้องการของตลาดอาเซียน ดังนั้นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก โดยจากการวิเคราะห์ในสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

9.3.1 ผลกระทบด้านความสมดุลระหว่างการใช้แรงงานพลเมืองและแรงงานข้ามชาติ

แต่ละประเทศมีความต้องการทางตลาดแรงงานที่ไม่เหมือนกัน ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีตามกรอบข้อตกลง AEC จึงมีทั้งผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ ดังนี้

1) **ผลกระทบด้านบวก** คือ สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือได้ เนื่องจากจะมีแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้สะดวกมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาศักยภาพของแรงงานไทยเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการแข่งขันกันมากขึ้น

2) **ผลกระทบด้านลบ** คือ แรงงานฝีมือไทยในสาขาวิชาชีพที่สำคัญและขาดแคลน รวมทั้งใน 8 สาขาวิชาชีพที่ได้ทำข้อตกลง MRAs ร่วมกัน อาจจะถูกแย่งงานหรือลดบทบาทในการทำงานลง รวมทั้งการเข้ามาทดแทนของแรงงานที่มีค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าไทย เพราะข้อจำกัดเรื่องทางภาษา และค่าตอบแทนที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเทศ จะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร และบุคลากรวิชาชีพบางส่วนของไทยจะมีการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมากขึ้น

9.3.2 ผลกระทบด้านการสร้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work)

แนวคิดเรื่อง “งานที่มีคุณค่า” ได้ถูกนำเสนอต่อรัฐสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization หรือ ILO) เป็นครั้งแรกในการประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) ครั้งที่ 87 เมื่อ พ.ศ. 2547 โดยมีความเชื่อมั่นว่า งานที่มีคุณค่าจะยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้มีการพัฒนาแรงงานที่ยั่งยืน

“งานที่มีคุณค่า” หมายถึง งานที่สามารถตอบสนองความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของมนุษย์ได้ โดยความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของมนุษย์ ประกอบด้วย

- 1) การมีโอกาสรายได้ (Opportunity and Income)



- 2) การมีสิทธิในด้านต่าง ๆ (Rights)
- 3) การได้แสดงออก (Voice)
- 4) การได้รับการยอมรับ (Recognition)
- 5) ความมั่นคงของครอบครัว (Family Stability)
- 6) การได้พัฒนาตนเอง (Personal Development)
- 7) การได้รับความยุติธรรม (Fairness)
- 8) การมีความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality)

การสร้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work) นี้ ไม่ใช่ข้อบังคับของ ILO ที่มีบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม หลายประเทศยังไม่สามารถดำเนินการตามหลักการสร้างงานที่มีคุณค่าได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องด้วยปัจจัยหลักจากการผันผวนทางเศรษฐกิจ และการจัดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามกรอบแนวคิดใหม่ว่า คนงานเป็นต้นทุนแปรผันยืดหยุ่น สามารถควบคุมให้ใช้งานระยะสั้นและระยะยาวได้ตามความต้องการของนายจ้าง

การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีตามกรอบข้อตกลง AEC ยังไม่ได้ครอบคลุมการจัดทำข้อตกลงตามหลักการสร้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ของ ILO ด้วย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามหลักการสร้างงานที่มีคุณค่า อันเป็นผลมาจากรูปแบบการจ้างงานอาจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การจ้างงานบางเวลา (Part time) การจ้างงานโดยสัญญาระยะสั้นๆ การจ้างงานผ่านบริษัท Sub-contract การกำหนดให้แรงงานหนุ่มสาวถูกเลิกจ้างได้ง่ายขึ้น (เช่น กฎหมายกำหนดให้การทำสัญญาจ้างงานครั้งแรก อนุญาตให้นายจ้างสามารถปลดคนงานหนุ่มสาวได้ในช่วง 2 ปีแรกของการทำงาน โดยให้ถือเป็นช่วงทดลองงานโดยไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า) เป็นต้น

9.4 แนวทางการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือ

9.4.1 แนวทางการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือไทย

จุดอ่อนของแรงงานไทยคือ ภาษา ระเบียบวินัย และเทคโนโลยี โดยเฉพาะเรื่องภาษาซึ่งแรงงานไทยด้อยกว่าประเทศอื่นอยู่มาก จึงทำให้เสียโอกาสการได้ทำงานในตำแหน่งหัวหน้างานหรือผู้จัดการ และที่สำคัญอีกประการคือ การขาดระเบียบวินัย เช่น การหนีสัญญาจ้าง การหนีไปทำงานกับนายจ้างใหม่ ซึ่งเป็นการตัดโอกาสของคนงานไทยกลุ่มหนึ่งที่จะมีโอกาสไปหารายได้ที่ดีในต่างประเทศ การเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทยจึงควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานนำไปใช้เพื่อลดจุดอ่อนดังกล่าว และเพื่อให้มีกรอบแนวทางในการปฏิบัติของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีของไทยในภูมิภาคเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป โดยมีแนวทางการเตรียมการรองรับดังนี้

- 1) การประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจให้ตรงกันในเรื่องประชาคมอาเซียน และการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี
- 2) ควรมีกลไกที่จะทำให้แรงงานฝีมือที่มีความต้องการเคลื่อนย้ายที่แท้จริง มีเสรีภาพและมีความสะดวกในการเคลื่อนย้ายภายใต้เงื่อนไขที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- 3) ปรับปรุงข้อตกลง MRAs และกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน เช่น กฎหมายการค้า กฎหมายการลงทุน กฎหมายแรงงาน เป็นต้น
- 4) เร่งพัฒนาฝีมือแรงงานในวิชาชีพต่างๆ ของไทยให้ได้มาตรฐานสากล รวมทั้งการปรับตัวแรงงานไทยให้เข้ากับมาตรฐานการทำงานสากล
- 5) เนื่องจากข้อจำกัดของแรงงานไทยคือ ภาษา และเทคโนโลยี ฉะนั้นจะต้องมีการเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานในด้านภาษาและเทคโนโลยี ให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดข้อเสียเปรียบของแรงงานไทย โดยเร่งจัดทำหลักสูตรทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติในการเรียนการสอน การฝึกอบรม เป็นต้น
- 6) การบูรณาการร่วมกันของภาครัฐในการบริหารจัดการด้านการทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่ระบบการศึกษา การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และการคุ้มครองและสวัสดิการ
- 7) การเพิ่มบทบาทของสมาคม/สภาวิชาชีพ มากยิ่งขึ้น เพราะสมาคม/สภาวิชาชีพ เป็นหน่วยงานหลักโดยตรงในด้านคุณสมบัติและมาตรฐานของวิชาชีพ
- 8) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการศึกษาและร่วมกำหนดนโยบาย/แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการลดผลกระทบที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี

9.4.2 แนวทางการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือต่างชาติในไทย

แนวทางการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือต่างชาติในประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำมาตรฐานวิชาชีพในกลุ่มอาชีพที่ต้องมีใบอนุญาต (License) และเป็นกลุ่มอาชีพที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิเช่น สาขาอาชีพช่างเชื่อมเหล็ก ช่างก่อสร้าง ช่างไฟฟ้า ฯลฯ ทั้งนี้กลุ่มอาชีพดังกล่าวมีแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้า – ออกภายในประเทศไทยสูง จึงควรมีแนวทางในการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานในสาขาอาชีพดังกล่าว ดังนี้

- 1) ควรมีการจัดทำมาตรฐานวิชาชีพกลางของแรงงานที่มีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน เช่นกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอาคาร (ช่างเชื่อมเหล็ก ช่างก่อสร้าง ช่างไฟฟ้า เป็นต้น) นอกเหนือจากสาขาอาชีพที่ได้จัดทำข้อตกลง MRAs แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอาชีพที่ต้องมีใบรับรองคุณสมบัติ (License) รองรับอยู่แล้ว
- 2) ควรกำหนดมาตรการเตรียมความพร้อมด้านคุณภาพและแรงจูงใจของตลาดแรงงานไทย สำหรับสาขาอาชีพต่างๆ ที่จะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในไทย

3) ควรเพิ่มให้การดูแลคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการที่ดีแก่แรงงานฝีมือที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย เช่น รายได้และสวัสดิการที่เหมาะสม และเทียบเคียงได้กับตลาดแรงงานระดับดีในอาเซียน รวมทั้งโอกาสพัฒนาตนเองในงานอาชีพด้วย

9.4.3 แนวทางร่วมของการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือของกลุ่มประเทศอาเซียน

จากข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน(MRAs) จะช่วยให้แรงงานสามารถเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนได้สะดวกมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจคุณสมบัติขั้นพื้นฐาน แต่ยังคงดำเนินการตามขั้นตอนเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายของประเทศนั้นๆ กลุ่มประเทศอาเซียนเองควรมีการเตรียมพร้อมในการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีโดยการพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะผู้ใช้แรงงาน ปรับปรุงสวัสดิการและค่าตอบแทนแก่ผู้ใช้แรงงานภายในประเทศกับผู้ใช้แรงงานในต่างประเทศไม่ให้แตกต่างกันจนเกินไปเพื่อจูงใจและป้องกันไม่ให้แรงงานฝีมือไหลออกนอกกลุ่มประเทศมากเกินไป นอกจากนี้ผู้ที่เข้าสู่ตลาดวิชาชีพ ควรได้รับการพัฒนาความสามารถในด้านภาษาและวัฒนธรรม ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับของประเทศต่างๆ ในอาเซียน เพื่อผลดีต่อการเคลื่อนย้ายในกลุ่มประเทศเอง และป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยวิเคราะห์แนวทางเตรียมรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีของกลุ่มประเทศอาเซียนควรประกอบด้วย

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการที่ประเทศสมาชิกอาเซียน ต่างได้รับผลประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีร่วมกัน ไม่มีประเทศใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบจนมากเกินไป โดยทุกประเทศได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แรงงานฝีมือทั้งภูมิภาคมีโอกาสหางานทำได้มากขึ้น เพราะตลาดแรงงานขยายใหญ่/กว้างขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ (Labour Shortage of Skilled Labour) ด้วย

2) ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือประสบความสำเร็จ คือ การมีกลไกที่จะทำให้แรงงานฝีมือที่มีความต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศอาเซียนจริงๆ ให้มีเสรีภาพและมีความสะดวกที่สุดภายใต้เงื่อนไขที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรมีการจัดตั้งกลไกร่วมทั้งในระดับอาเซียน และระดับทวิภาคี เพื่อการผลักดันกรอบข้อตกลงร่วมกันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

3) ข้อตกลง MRAs เป็นเพียงการกำหนดคุณสมบัติกว้างๆ ในเรื่องการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงาน ที่กำหนดให้มีการยอมรับร่วมกันในเบื้องต้น ยังไม่ใช้มาตรฐานวิชาชีพที่ต้องการใบประกอบวิชาชีพ เพราะฉะนั้นแม้ไม่มีข้อตกลง MRAs นักวิชาชีพก็สามารถเคลื่อนย้ายได้อยู่แล้ว ขั้นตอนต่อไปของ MRAs คือการจัดทำมาตรฐานกลาง โดยการยอมรับร่วมกันในมาตรฐานกลางของแต่ละวิชาชีพ และควรเป็นวิชาชีพที่มีความต้องการเคลื่อนย้ายจำนวนมาก เมื่อมีมาตรฐานอาชีพกลางโดยการตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิก ขั้นตอนต่อไปคือการจัดตั้งองค์กรกลางหรือสถาบันในต่างชาติให้เป็นผู้รับรองคนในชาติของแต่ละชาติ ซึ่งองค์กรรับรองต้องมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน โดยแรงงาน

อาเซียนจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานจากองค์กรรับรอง ซึ่งจะทำให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศอาเซียนได้โดยไม่ต้องมีการทดสอบ

4) ควรริบเร่งในการจัดทำมาตรฐานกลางสาขาวิชาชีพที่สามารถจัดทำมาตรฐานกลางและสามารถดำเนินการเคลื่อนย้ายได้สะดวก คือ วิชาชีพบัญชี สถาปนิก วิศวกร ช่างสำรวจ เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่ไม่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของคน น่าจะมีการทำมาตรฐานกลางได้ง่ายกว่าวิชาชีพที่เกี่ยวกับชีวิตคน เช่น แพทย์ พยาบาล เป็นต้น

5) ควรมีการทำความเข้าใจให้ตรงกันในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานในตาม Blueprint ว่าหมายถึงอะไร เนื่องจากหลายฝ่ายยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน เช่น เข้าใจว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือคือการเดินเข้า-ออกในประเทศอาเซียนได้เลยโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนอะไร ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีที่ระบุไว้ใน Blueprint คือ การอำนวยความสะดวกให้มีการเคลื่อนย้ายได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

6) การหาแนวทางร่วมกันในการสนับสนุนอาชีพในระดับทักษะฝีมือ เช่น ช่างเชื่อม ช่างไฟฟ้า ฯ ที่ตลาดแรงงานมีความต้องการ เพื่อให้มีการทำมาตรฐานวิชาชีพของอาเซียนต่อไป

7) เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การเคลื่อนย้ายแรงงานตามกรอบข้อตกลง AEC นำไปสู่การทำงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งจะส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี ควรมีการกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันที่ชัดเจนตามหลักการสร้างงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

