

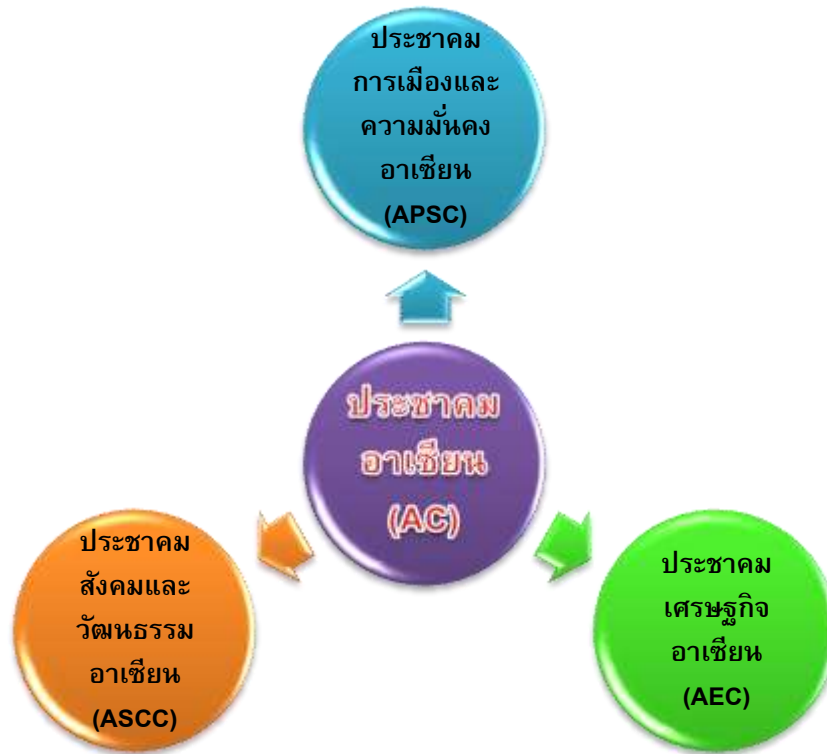
## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

#### 2.1 กรอบแนวคิดการรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียน

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) เกิดขึ้นเนื่องจากสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรือ "อาเซียน" ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ บรูไน และกัมพูชา ได้เล็งเห็นประโยชน์ร่วมกันในการรวมกลุ่มเพื่อให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2540 อาเซียนจึงได้กำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. 2020 (ASEAN Vision 2020) ขึ้นโดยมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นกลุ่มหุ้นส่วนที่มีความสมานฉันท์ ร่วมกันพัฒนาอย่างเอื้ออาทรซึ่งกันและกันให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งจากจุดเริ่มของการกำหนดวิสัยทัศน์ดังกล่าวนี้ จึงเป็นแรงขับเคลื่อนให้อาเซียนมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วในการเตรียมตัวเข้าสู่รูปแบบของประชาคมที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน

จนกระทั่งในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน หรือที่เรียกว่า "ข้อตกลงบาหลี 2" (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือ การให้อาเซียนรวมตัวเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกันให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) แต่ต่อมาได้ตกลงร่นระยะเวลาจัดตั้งให้เสร็จในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เนื่องจากการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของโลกซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้น เช่น อัตราการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของจีนและอินเดียที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด เป็นต้น ซึ่งในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 ที่ชะอำ หัวหิน เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2552 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามรับรองปฏิญญาชะอำ หัวหิน ว่าด้วยแผนงานจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ค.ศ. 2009 - 2015) เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558 และก้าวสำคัญต่อมาคือการจัดทำปฏิญญาอาเซียน หรือ "กฎบัตรอาเซียน" (ASEAN Charter) ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่เดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2552 นับเป็นการยกระดับความร่วมมือของอาเซียนเข้าสู่มิติใหม่ในการสร้างประชาคม โดยมีพื้นฐานที่แข็งแกร่งทางกฎหมายและเมืองคกรรองรับการดำเนินการเข้าสู่เป้าหมายดังกล่าวภายในปี พ.ศ. 2558 โดยประชาคมอาเซียนจะประกอบด้วยสามเสาหลักในการขับเคลื่อน ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (รูปที่ 2.1-1) โดยเป้าหมายดังนี้



รูปที่ 2.1-1 สามเสาหลักในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน

1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community : APSC) มุ่งให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีระบบแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันได้ด้วยดี มีเสถียรภาพอย่างรอบด้าน มีกรอบความร่วมมือเพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยและมั่นคง โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ด้าน คือ

- เป็นประชาคมที่มีกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และค่านิยมร่วมกัน โดยสร้างความแข็งแกร่งแก่ประชาธิปไตย ส่งเสริมธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
- เป็นภูมิภาคที่มีเอกภาพ สงบสุข และมีความแข็งแกร่ง พร้อมรับมือข้อพิพาทร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ โดยยึดหลักความมั่นคง ทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ เช่น มิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม การป้องกันความขัดแย้ง การสร้างความไว้วางใจ และการทูตเชิงป้องกัน
- เป็นภูมิภาคที่มีพลวัต คงความเป็นศูนย์กลาง และบทบาทของอาเซียน โดยการส่งเสริมและรักษาความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรและเป็นประโยชน์กับประเทศภายนอก เพื่อสันติภาพ

ในโลก ตลอดทั้งดำเนินบทบาทที่สำคัญในเวทีระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน

**2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC)** มุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน อันจะทำให้ภูมิภาคมีความเจริญมั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นๆ ได้ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศอาเซียน โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ 4 ด้าน คือ

- การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว เน้นการเคลื่อนย้ายสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานมีฝีมือระหว่างกันอย่างเสรี
- การมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง เน้นการดำเนินนโยบายการแข่งขัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (Information and Communication Technology : ICT) และพลังงาน
- การมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการขยายตัวของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกใหม่ (CLMV) เพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนา
- การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ เน้นการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) และความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff : CEPT) กับประเทศคู่เจรจา

**3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community : ASCC)** มีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ 5 ด้าน คือ

- การพัฒนามนุษย์ โดยเน้นการบูรณาการด้านการศึกษา สร้างสังคมความรู้ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม ส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) การเข้าถึงวิชาการและเทคโนโลยี
- การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม โดยขจัดความยากจน สร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม ส่งเสริมความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร การควบคุมโรคติดต่อ
- การสร้างความยุติธรรมและสิทธิ เน้นคุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาส แรงงานย้ายถิ่นฐาน ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ

- การส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม เน้นการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน โดยการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของอาเซียน ส่งเสริมการสร้างสรรค์ด้านวัฒนธรรม และลดช่องว่างการพัฒนา

เนื่องจากการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของโลกนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นภายใต้การพัฒนาไปสู่ประชาคมอาเซียน จึงทำให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) มักจะได้รับความสนใจและกล่าวถึงเป็นอย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากจะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงภายในภูมิภาคอย่างกว้างขวาง โดยเป็นประชาคมที่สำคัญที่จะทำให้อาเซียนกลายเป็นเขตการผลิตเดี่ยว ตลาดเดี่ยว (Single Market and Production Base) ซึ่งหมายความว่าอาเซียนจะมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรีเสมือนอยู่ในประเทศเดียวกัน สามารถดำเนินกระบวนการผลิตในประเทศสมาชิกใดก็ได้ โดยใช้ทรัพยากรทั้งวัตถุดิบและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้ในการผลิต ปราศจากอุปสรรคในด้านภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษี ตลอดจนมีการสร้างมาตรฐานของสินค้าและกฎระเบียบต่างๆ ร่วมกัน

การเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2558 โดยจะมีการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ หรือแรงงานเชี่ยวชาญ หรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ถือเป็น การขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนที่สำคัญ โดยกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติหรือมาตรฐานในแต่ละวิชาชีพ หรือ Mutual Recognition Arrangements: MRAs เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญ หรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ปัจจุบันมีข้อตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ทั้งหมด 7 สาขา คือ แพทย์ (Medical Practitioners) ทันตแพทย์ (Dental Practitioners) พยาบาล (Nursing Services) สถาปัตยกรรม (Architectural Services) การสำรวจ (Surveying Qualifications) นักบัญชี (Accountancy Services) และวิศวกรรม (Engineering Services) ส่วนสาขาอื่นๆ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา ซึ่งนักวิชาชีพดังกล่าวหากมีความสามารถและมีคุณสมบัติ ผ่านตามเงื่อนไขที่แต่ละประเทศกำหนด ก็จะสามารถไปทำงานในกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้อย่างเสรี

ดังนั้นการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์ ข้อมูลการเคลื่อนย้ายแรงงาน ตลอดจนปัจจัย และปัญหา/อุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่จะทำให้ทราบถึงทิศทางการพัฒนาด้านแรงงานและการเตรียมความพร้อมทางด้านการบริหารจัดการของไทย เพื่อรองรับกรอบความร่วมมือของประชาคมอาเซียนต่อไป



## 2.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ชนพัตน์ เล็กเกียรติขจร<sup>1</sup> ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงมิติของความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรปในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Integration) โดยเปรียบเทียบกรณีศึกษาของอาเซียน พบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของสหภาพยุโรป คือ การก่อตั้งองค์การเหนือรัฐ การวางโครงสร้างองค์กรหลัก และการวางระบบกฎหมาย อย่างเป็นระบบชัดเจน กล่าวคือมี Supra-National International Organization ที่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนรัฐสมาชิกภายในขอบอำนาจขององค์การและมีผลผูกพันรัฐสมาชิก ในขณะที่โครงสร้างการทำงานของอาเซียนนั้นเป็นแบบ Intergovernmental Method ซึ่งรัฐแต่ละรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันและทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย การตัดสินใจและการขับเคลื่อนองค์กรของอาเซียนจึงเป็นไปได้ช้า ดังนั้น หากอาเซียนต้องการจะพัฒนาองค์การให้ได้รวดเร็ว อาเซียนจะต้องเริ่มจากการตัดเงื่อนไขของความเท่าเทียมกันของรัฐสมาชิก และพัฒนาองค์กรให้เป็น Supra-National International Organization ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดระบบกฎหมาย การกำหนดโครงสร้างขององค์กรหลัก และมาตรการต่างๆ ที่มีผลบังคับได้จริง จึงจะสามารถบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ปิยากร หวังมหาพร (2552)<sup>2</sup> ได้ศึกษาถึงนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหภาพยุโรป ซึ่งในแง่ของการเคลื่อนย้ายประชากรหรือแรงงานพบว่า สหภาพยุโรปได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ลิสบอน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจของยุโรป ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กลายเป็นกรอบหรือแนวทางให้กับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาและการฝึกอบรม ก่อให้เกิดนวัตกรรมการสร้างให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชาชนระหว่างประเทศสหภาพยุโรปด้วยตนเอง สหภาพยุโรปวางแนวปฏิบัติให้ประชาชนที่ทำงานทำไม่ว่าจะในประเทศตนเองหรือประเทศอื่นในสหภาพยุโรป จะต้องแสดงคุณสมบัติและทักษะต่อนายจ้าง โดยมีหน่วยงานที่ชื่อว่า Cedefop ซึ่งบริการข้อมูลการใช้ภาษาถึง 26 ภาษา ให้ข้อมูลที่เรียกว่า Europass CV และ Europass Language Passport ซึ่งระบุความรู้ความสามารถ ทักษะของประชาชน นอกจากนี้ยังมี Europass Mobility บันทึกประสบการณ์การศึกษาในต่างประเทศ Europass Diploma Supplement เป็นการให้การยกย่องทางวิชาการ ออกโดยองค์การในระดับชาติ และ Europass Certificate Supplement เป็นใบรับรองในระดับอาชีวศึกษา เพื่อใช้ในการสมัครงาน รวมทั้งสหภาพยุโรปยังมีระบบการถ่ายโอนหน่วยกิต (ECTS : European Credit Transfer and Accumulation System) และหน่วยกิตสะสม ใช้เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายนักเรียนนักศึกษาในสหภาพยุโรป และระบบ ECVET (The European Credit system for Vocational Education and Training) เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายในระดับอาชีวศึกษา ซึ่งแนวปฏิบัติและ

<sup>1</sup> ชนพัตน์ เล็กเกียรติขจร, บทความ, ปัจจัยในความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรป อาเซียนต้องดูอะไรแล้วย้อนดูตัว.

<sup>2</sup> ปิยากร หวังมหาพร, โครงการวิจัยเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหภาพยุโรป (The Innovation for Lifelong Learning of European Union), ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

กลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคลื่อนย้ายประชาชนในสหภาพยุโรปนี้ จึงก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรหรือแรงงานอย่างเสรี

อภิญา เลื่อนฉวี (2554)<sup>3</sup> ได้ศึกษาถึงผลกระทบต่อไทยจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน พบว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีจะส่งผลดีที่เห็นได้ชัดต่อตลาดแรงงาน กล่าวคือ ตลาดแรงงานจะมีความยืดหยุ่นมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจทั่วโลกในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะผนวกเข้าหากัน แรงงานในแต่ละประเทศจะมีโอกาสเลือกทำงานในสถานที่หรือในประเทศที่มีโอกาสที่แรงงานจะสามารถแสดงศักยภาพได้สูงสุด และก่อให้เกิดรายได้ที่สูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ส่วนผลเสียอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้นก็คือ อุตสาหกรรมบางประเภทอาจได้รับผลกระทบจากการไหลเข้าของแรงงานที่มาจากประเทศอื่นซึ่งเข้ามาแข่งขันในอีกประเทศหนึ่ง นายจ้างจะมีทางเลือกที่จะจ้างแรงงานของประชากรอาเซียนในประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีค่าแรงถูกกว่า เกิดปัญหาหระหว่างคนในชาติและชาวต่างชาติ และทำให้เกิดปัญหาการเหยียดเชื้อชาติตามมา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553)<sup>4</sup> ได้ศึกษากรอบความร่วมมือการพัฒนา ศักยภาพกำลังแรงงานไทยใน 32 ตำแหน่งงาน ภายใต้ข้อตกลงอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนากำลังคนของประเทศให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้ข้อตกลงอาเซียน 32 ตำแหน่งงานในสาขาการท่องเที่ยว ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ควรมีการเร่งรัดการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากำลังแรงงานด้านการท่องเที่ยวให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการเร่งพัฒนาสมรรถนะให้ได้มาตรฐานไม่น้อยกว่าที่ MRAs กำหนด ทั้งกำลังแรงงานในกลุ่มแรงงานที่อยู่ในระบบการศึกษาและกลุ่มแรงงานที่อยู่ในกำลังแรงงาน เพื่อยกระดับทักษะฝีมือก่อนจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงแรงงาน ควรประสานงานกันและดำเนินการเตรียมการพัฒนากำลังแรงงานในสาขาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับข้อตกลง MRAs บุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน เช่น การพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรมาตรฐานสมรรถนะ เป็นต้น ทั้งนี้สถาบันการศึกษาควรมีการทบทวนสาขาที่ผลิตแรงงานด้านการท่องเที่ยวและโรงแรมเป็นสาขาที่เป็นทักษะเชิงลึกตามความต้องการของผู้ประกอบการ รวมทั้งยกมาตรฐานด้านภาษาต่างประเทศให้เทียบเท่ามาตรฐานผู้ไปทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากทักษะในทางภาษาเป็นจุดอ่อนของแรงงานไทย จึงมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนากำลังแรงงานทั้งในระบบ การศึกษาและแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานให้มีความสามารถในการสื่อสารด้านภาษาและสมรรถนะทาง ภาษาเทียบเท่า MRAs ต่อไป

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี, "การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน : ผลกระทบอย่างไรต่อไทย", 2554.

<sup>4</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการศึกษากรอบความร่วมมือการพัฒนา ศักยภาพกำลังแรงงานไทยใน 32 ตำแหน่งงาน ภายใต้ข้อตกลงอาเซียน, กองยุทธศาสตร์และเครือข่ายพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2553.



อัททิพย์ ราษฎร์นิยม และ ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์<sup>5</sup> ได้ศึกษาแนวโน้มตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ พบว่า ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่มีแรงงานไทยไปทำงานมากที่สุดคือ สิงคโปร์ รองลงมาคือมาเลเซีย ซึ่งตลาดแรงงานที่มีแนวโน้มและน่าจะเป็นโอกาสในการสนับสนุนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในกลุ่มประเทศอาเซียน คือ สิงคโปร์ เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่ยังมีความต้องการนำเข้าแรงงานประเภททักษะฝีมือและแรงงานไร้ฝีมืออยู่เป็นจำนวนมาก โดยแรงงานจากไทยในสาขาการก่อสร้าง แม่บ้าน และแรงงานภาคเกษตร ยังมีความต้องการจากนายจ้างจากสิงคโปร์ สำหรับแรงงานฝีมือที่มีความต้องการนั้น สิงคโปร์ต้องการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเงินการธนาคาร ธุรกิจการสื่อสาร และคอมพิวเตอร์อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งควรมีการส่งเสริมพัฒนา และยกระดับคุณภาพแรงงาน ในประเด็นดังนี้ (1) เตรียมความพร้อมและพัฒนาด้านทักษะฝีมือให้กับแรงงาน (2) เตรียมความพร้อมด้านภาษาอังกฤษและภาษาท้องถิ่นขั้นพื้นฐานให้กับแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ (3) เตรียมความพร้อมการให้ข้อมูลความรู้ทั้งในด้านขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และกฎระเบียบของประเทศที่จะเดินทางไปทำงาน (4) ยกระดับคุณภาพแรงงานที่มีฝีมือในการทำงานได้หลากหลายรูปแบบให้มีทักษะและความชำนาญให้สูงขึ้น (5) กระตุ้นและส่งเสริมอาชีพใหม่ๆ ที่เป็นที่ต้องการในตลาดต่างประเทศปัจจุบัน ทั้งในภาคธุรกิจ การเงิน และบริการ และ (6) ส่งเสริมและสร้างความร่วมมือด้านแรงงานในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ทั้ง ในด้านการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย การพัฒนาและส่งเสริมด้านสวัสดิการ การสร้างหลักประกันทางสังคมและคุณภาพชีวิต การคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

## 2.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ภายใต้ข้อตกลงตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน ได้กำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีภายในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งจะมีผลอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2558 นั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพของไทยสามารถเข้าไปทำงานในประเทศอื่นในภูมิภาคอาเซียนได้เป็นจำนวนมากขึ้น โดยได้มีการจัดทำ “ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพของอาเซียน หรือ MRAs (ASEAN Mutual Recognition Arrangement)” ซึ่งเป็นคุณสมบัติขั้นต้นของแรงงานฝีมือในสาขาต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับร่วมกัน เพื่อช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกได้สะดวกมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐาน แต่ยังคงต้องดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนการนำเข้าแรงงานของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นภายในภูมิภาคอาเซียน

<sup>5</sup> อัททิพย์ ราษฎร์นิยม และ ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ), แนวโน้มตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ, โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก, กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นผลมาจากหลายสาเหตุ ทั้งเกิดจากสาเหตุที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง และสาเหตุที่ดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของแรงงาน เช่น ความต้องการรายได้ที่มากกว่าในประเทศเมื่อเทียบกับอาชีพเดียวกัน ความต้องการความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนี้จะส่งผลกระทบต่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ทั้งในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า และประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานให้มีอย่างเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียน การศึกษานี้จึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ คือ แนวคิด “ปัจจัยผลักดัน (Push Factor) - ปัจจัยดึงดูด (Pull Factor)” มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่งจะ เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย และแนวทางการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานอย่างเสรีต่อไป

### 2.3.1 แนวคิดปัจจัยผลักดัน (Push Factor) - ปัจจัยดึงดูด (Pull Factor)

E.S. Lee (1966)<sup>6</sup> ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน (Pull and Push Theory) ขึ้นมาเพื่ออธิบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นนั้น ภายหลังจากต่อมาได้มีนักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม Neo-Classic เช่น E.G. Ravenstein ได้พัฒนาสานต่อแนวคิดของ Lee ผลงานของ Ravenstein ในปี 1976 ซึ่งจัดเป็นแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์แนวใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ (The Neo-Classic Economic Equilibrium Perspective) ซึ่งมองว่า การย้ายถิ่นเกิดมาจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น ได้แก่ ความยากจน การขาดแคลนที่ดิน การมีประชากรมากเกินไปของประเทศต้นทาง ส่วนปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น ได้แก่ โอกาสในการแสวงหางานทำที่ดีกว่า (Better Job Opportunity) ค่าจ้าง และความทันสมัยของประเทศถิ่นปลายทาง เป็นต้น

ดังนั้น การตัดสินใจย้ายถิ่นหรือไม่ย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่จะขึ้นกับปัจจัยหลายๆ อย่างประกอบกัน โดยทั่วไปแล้ว สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ปัจจัยหลักคือ

**ปัจจัยผลักดัน (Push Factor)** หมายถึง ปัจจัยที่อยู่ในท้องถิ่นเดิมของผู้อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสาเหตุกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นออกจากถิ่นที่อยู่เดิมเพื่อไปทำงานในท้องถิ่นใหม่

**ปัจจัยดึงดูด (Pull Factor)** หมายถึง ปัจจัยที่อยู่ภายนอกภูมิภาคถิ่นเดิมของผู้ย้ายถิ่น ซึ่งมีผลให้ผู้อยู่ย้ายถิ่นเกิดความสนใจ และได้รับแรงดึงดูดให้ย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในท้องถิ่นใหม่

<sup>6</sup> Lee, E.S. (1966). A Theory of Migration. Demography, 3(1), 47-57.



## 1) ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก

ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกที่กล่าวถึงกันโดยทั่วไป ได้แก่

- 1.1) อัตราการว่างงานสูงและการมีงานทำต่ำระดับ ผู้ที่ว่างงานหรือทำงานต่ำระดับมีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในประเทศอื่น
- 1.2) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศในอาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง
- 1.3) การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญสูง
- 1.4) นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสมในประเทศต่างๆ ทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไปไม่สมดุลกับกำลังคนบางประเทศที่มีน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการ เป็นเหตุให้กำลังแรงงานบางส่วนอาจกลายเป็นแรงงานส่วนเกินได้ แต่ขณะเดียวกันบางประเทศอาจต้องการกำลังคนที่เป็นส่วนเกินนี้ ทำให้คนดังกล่าวต้องการเคลื่อนย้ายออกไปนอกประเทศ
- 1.5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนอาจต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ เนื่องจากไม่พอใจในสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่

## 2) ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

สาเหตุดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า ได้แก่

- 2.1) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนในอาชีพประเภทเดียวกันในต่างประเทศสูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดให้แรงงานเหล่านี้ ต้องการอพยพออกเมื่อมีโอกาสเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น
- 2.2) การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา ทำให้แรงงานในต่างประเทศในประเภทเดียวกันกับที่ต้องการ อาจถูกดึงดูดให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ ถ้าระดับค่าจ้างและเงินเดือนสูง
- 2.3) โอกาสสำหรับความก้าวหน้าของอาชีพ ในประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัย และยังเป็นแหล่งต้นกำเนิดของวิทยาการแผนใหม่ นอกจากนั้นการใช้วิธีการบริหารโดยให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักในการตัดสินใจ จึงเป็นสิ่งดึงดูดให้ผู้มีความรู้ความชำนาญระดับสูงจากประเทศด้อยพัฒนา เคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศเพื่อโอกาสก้าวหน้าในอาชีพของตนเอง

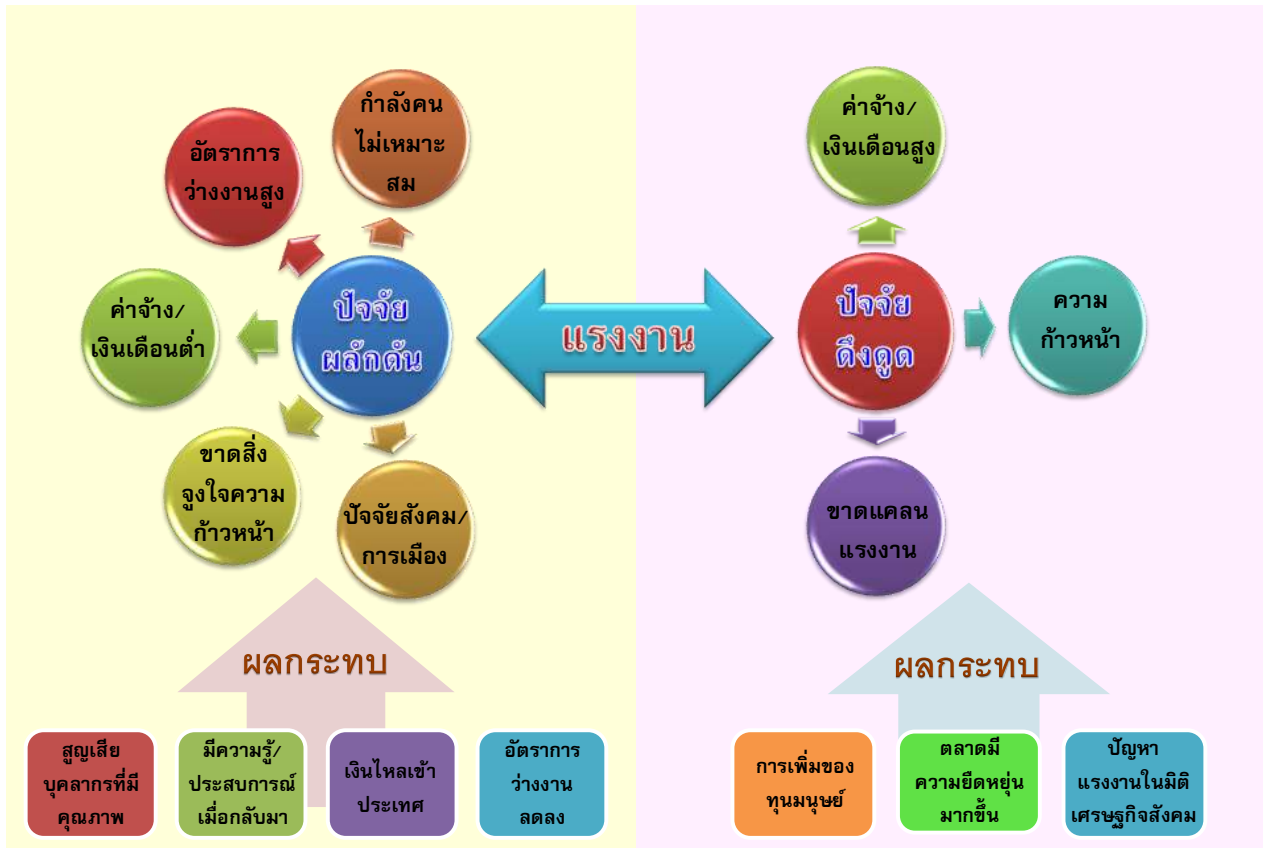
อย่างไรก็ตาม จากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศทั้งจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดย่อมก็ให้ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมทั้งในประเทศปลายทางและต้นทาง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดผลดี ผลเสีย หรืออาจเกิดทั้งผลดีและผลเสียพร้อมๆ กัน โดยในแต่ละประเทศอาจเกิดผลที่แตกต่างกันไป ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมีดังนี้

## 1) ผลต่อประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายออก

- 1.1) อัตราการว่างงานและการทำงานต่ำระดับลดลง ถ้าแรงงานที่เคลื่อนย้ายออกเป็นผู้ที่ว่างงานและกำลังทำงานต่ำระดับ ก็จะช่วยแก้ปัญหาการว่างงานในประเทศ
- 1.2) การเคลื่อนย้ายแรงงานออกไปทำงานในต่างประเทศ อาจทำให้เกิดการสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษในด้านต่างๆ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ
- 1.3) ทำให้ฐานะดุลการชำระเงินของประเทศดีขึ้น เนื่องจากคนงานในต่างประเทศได้ส่งเงินจากการทำงานกลับประเทศ ทำให้มีเงินตราต่างประเทศไหลเข้าประเทศมากขึ้น
- 1.4) ผู้ที่เคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศ เมื่อกลับมาทำงานในประเทศในระยะต่อมา ก็จะเป็นบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์สูงซึ่งได้รับจากการทำงานในต่างประเทศ

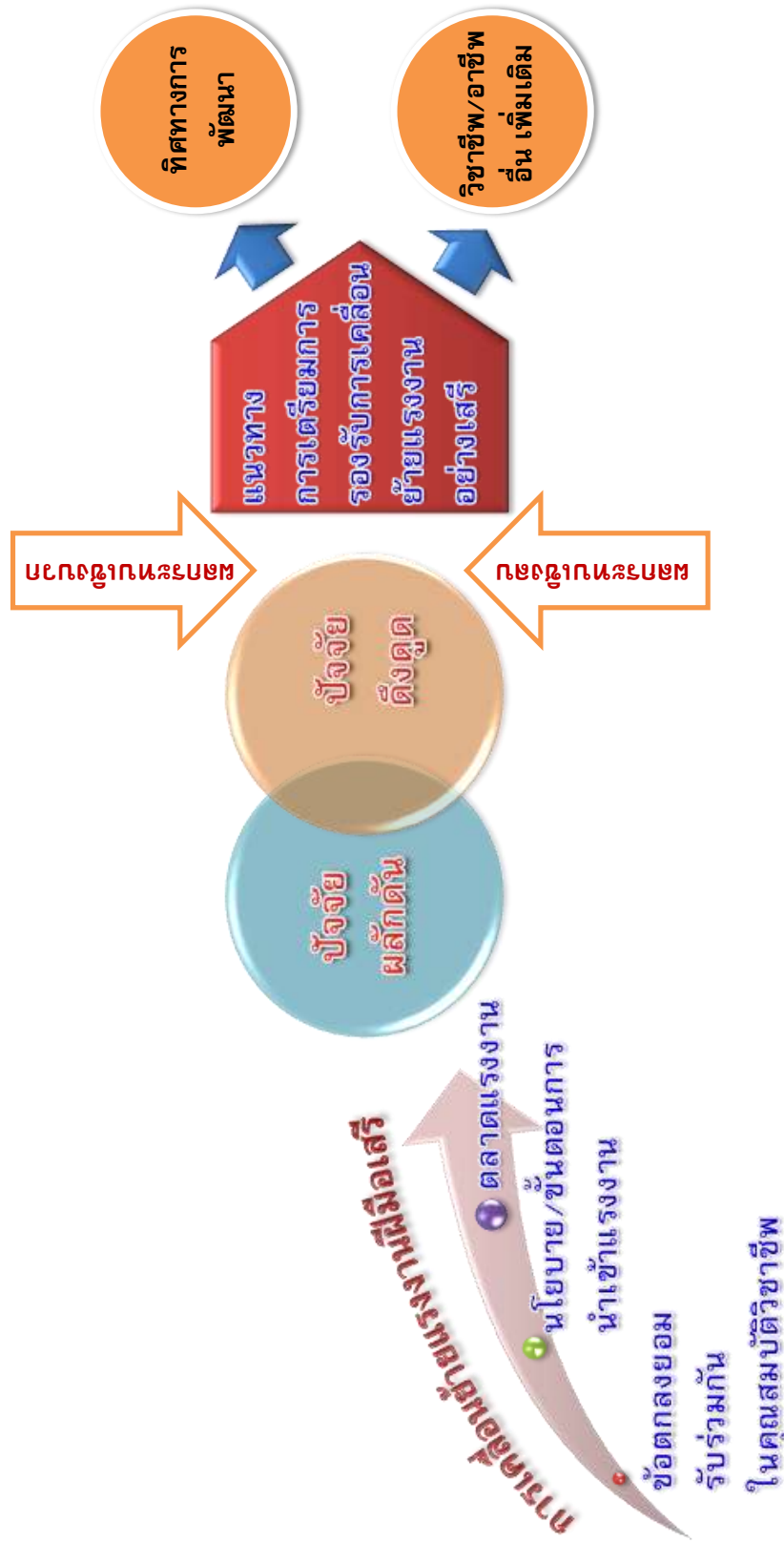
## 2) ผลต่อประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

- 2.1) การเพิ่มของทุนมนุษย์ แนวความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้นถือว่าการย้ายถิ่นมิใช่เพียงการย้ายแรงงานและมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในแง่ที่เป็นการโยกย้ายปัจจัยการผลิตเท่านั้น แต่ยังรวมพิจารณาด้วยว่าการย้ายถิ่นเป็นการโยกย้ายทุนมนุษย์ ประเทศผู้รับแรงงานเข้าก็จะมีทุนมนุษย์เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากทุกสังคมได้ลงทุนพัฒนาประชากรของตนเข้าสู่กำลังแรงงาน ถ้าประเทศหนึ่งรับภาระต้นทุนเหล่านี้ โดยประเทศอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ ก็ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศหลัง และถ้าแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ายังมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงใด ประเทศผู้รับก็ยิ่งได้รับประโยชน์มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง
- 2.2) ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยตลาดแรงงานสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดแรงงานขาดแคลนหรือแรงงานล้นตลาดมากเกินไป กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจต้องการแรงงานมาก แต่แรงงานในประเทศไม่เพียงพอ การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าจะช่วยให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง
- 2.3) อุตสาหกรรมบางประเภทอาจได้รับผลกระทบจากการไหลเข้าของแรงงานที่มาจากประเทศอื่นซึ่งเข้ามาแข่งขันในอีกประเทศหนึ่ง นายจ้างจะมีทางเลือกที่จะจ้างแรงงานของประชากรในประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีค่าแรงถูกกว่า ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาแรงงานในมิติเศรษฐกิจและสังคมขึ้น



รูปที่ 2.3-1 แนวคิดปัจจัยผลักดัน (Push Factor) - ปัจจัยดึงดูด (Pull Factor)

ดังนั้น ในการดำเนินการศึกษาโครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน จึงใช้แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ คือ แนวคิด “ปัจจัยผลักดัน (Push Factor) - ปัจจัยดึงดูด (Pull Factor)” มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่งจะ เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ถึงแนวทางการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานอย่างเสรี โดย พิจารณาจากปัจจัยที่จะส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีในอาเซียน ได้แก่ ตลาดแรงงาน ฝีมือ ซึ่งมีผลต่อความต้องการของแรงงานและสามารถนำมาพิจารณาถึงแนวโน้มการเคลื่อนย้ายของ แรงงานในอาเซียน การพิจารณาถึงข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ที่ เอื้ออำนวยความสะดวกต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี การพิจารณาความเป็นไปได้ของสาขา วิชาชีพอื่นเพิ่มเติมที่เหมาะสม นอกเหนือ 7 สาขาวิชาชีพที่ได้ทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินัก วิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ไปแล้ว เพื่อผลักดันเข้าสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียนต่อไป รวมถึงการพิจารณาปัจจัยด้านนโยบาย วิธีการ และขั้นตอนการนำเข้าแรงงานของประเทศอาเซียน ทั้งหมดนี้ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย แนวทาง การเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานเสรีสู่การเป็นประชาคมอาเซียน และข้อเสนอแนะถึง วิชาชีพอื่นเพิ่มเติมที่มีความเหมาะสมในกรณีที่ประเทศไทยจะเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีต่อไป (รูปที่ 2.3-2)



รูปที่ 2.3-2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## 2.4 ขอบเขตในการศึกษา

การดำเนินงานศึกษานี้มีเป้าหมายสุดท้ายในกรอบประเด็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือเสรี การเพิ่มขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือ ทิศทางการพัฒนาที่ควรจะเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์การเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อเตรียมความพร้อมด้านแรงงาน โดยมีขอบเขตการดำเนินการศึกษาดังนี้

1) การจัดประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองและหาแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการที่จำเป็นในการจัดการกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของประเทศสมาชิกอาเซียน

2) ศึกษาหลักการความร่วมมือของประชาคมอาเซียน และวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการเรียนรู้และเป็นแนวทางการเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย โดยการศึกษาจะประกอบด้วย

- (1) ศึกษาหลักการและที่มาของการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของอาเซียนและประชาคมอาเซียน เป้าหมาย แผนการดำเนินงาน วิวัฒนาการที่ผ่านมา และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษาหลักการและที่มาของการรวมกลุ่มของประเทศในทวีปยุโรปที่กลายเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน รวมถึงหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่สหภาพยุโรปได้กำหนดขึ้น
- (3) ศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียนและสหภาพยุโรป เพื่อเป็นกรณีศึกษาที่ประเทศไทยและกระทรวงแรงงานจะได้เรียนรู้และเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญต่อไป

3) ศึกษาบทบาทตลาดแรงงานฝีมือที่จะมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี และขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือสู่การเป็นประชาคมอาเซียน โดยการศึกษาจะประกอบด้วย

- (1) ศึกษาบทบาทตลาดแรงงานฝีมือที่จะมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน
- (2) ศึกษาบทบาทการทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติหรือมาตรฐานในแต่ละวิชาชีพ รวมถึงวิธีการและขั้นตอนการนำเข้าแรงงานในภาพรวมของประเทศในกลุ่มอาเซียน

- (3) ศึกษาสถานภาพและศักยภาพของแรงงานฝีมือไทยใน 7 สาขาวิชาชีพ ที่จะมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน รวมทั้งภาพรวมของวิชาชีพในภาคบริการ
  - (4) วิเคราะห์โอกาสและความเป็นไปได้ในการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทย และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน
  - (5) เสนอแนะสาขาวิชาชีพอื่นที่เหมาะสมและมีความพร้อมในกรณีที่ไทยต้องการขยายการเปิดเสรีด้านแรงงานฝีมือต่อไป
  - (6) ศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่ไทยจะได้รับจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี รวมถึงความพร้อมและทิศทางที่ควรจะเป็นของประเทศไทยในการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
- 4) เสนอแนะแนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี ภายใต้การรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียน ดังนี้
- (1) ศึกษาบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รับผิดชอบในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี
  - (2) จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือเสรี รวมถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะเตรียมความพร้อมสำหรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือสู่การเป็นประชาคมอาเซียน
- 5) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียนด้านแรงงาน รวมถึงการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้านแรงงานจากการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน
- (1) จัดการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การเตรียมความพร้อมด้านแรงงาน ในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน
  - (2) จัดทำสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การเตรียมความพร้อมด้านแรงงาน ในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

## 2.5 กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา

ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน ข้าราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงที่เกี่ยวข้อง และแรงงาน/องค์กร ที่ได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี เป็นต้น



## 2.6 วิธีการศึกษาและขั้นตอนในการดำเนินงาน

การดำเนินการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และผลกระทบด้านแรงงานจากการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน เพื่อเสนอแนะแนวทางการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยและกระทรวงแรงงานในการเพิ่มขีดความสามารถการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือ ทิศทางการพัฒนาที่ควรจะเป็นที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์การเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อเตรียมความพร้อม โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

1) การทบทวนข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยมีแหล่งที่มาของข้อมูล เช่น เอกสารความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในด้านต่างๆ แผนงานการรวมกลุ่มของอาเซียน พระราชบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบายและแผนการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชน ฐานข้อมูลสถิติ รายงานประจำปี รายงานผลการสำรวจ รายงานผลการวิจัย รายงานการประชุม บทวิเคราะห์ เอกสารประกอบการประชุม/สัมมนา และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งข้อมูลของประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียน เป็นต้น โดยมีประเด็นการศึกษาทบทวนข้อมูลดังนี้

- หลักการความร่วมมือของประชาคมอาเซียน
- รูปแบบความร่วมมือของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU)
- ข้อตกลงยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องคุณสมบัติหรือมาตรฐานในแต่ละวิชาชีพ รวมถึงขั้นตอนการนำเข้าแรงงานในภาพรวมของประเทศในกลุ่มอาเซียน
- ตลาดแรงงานฝีมือที่จะมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน
- สถานภาพและศักยภาพของแรงงานฝีมือไทย
- บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และความคืบหน้าในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี
- ข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) การจัดการประชุมเสวนาระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองและหาแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการที่จำเป็นในการจัดการกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของประเทศสมาชิกอาเซียน กระบวนการเตรียมความพร้อม และการพัฒนาสมรรถภาพแรงงาน เป็นต้น เพื่อให้ทราบถึงท่าที มุมมอง และแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของประเทศสมาชิกอาเซียน ตามพิมพ์เขียวประชาคมอาเซียน (AEC Blueprint) โดยทำการจัดประชุมเสวนา 1 ครั้ง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมประชุมได้แก่ ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 9 ประเทศ รวมทั้งตัวแทนเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย สถานที่จัดประชุมได้แก่ โรงแรมภายในกรุงเทพมหานคร (นอกสถานที่กระทรวงแรงงาน)

**3) การจัดทำแบบสอบถาม หรือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ตัวแทน** หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องที่มีบทบาททางด้านแรงงานของประเทศไทยและประเทศอาเซียน เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะถึงความต้องการแรงงานฝีมือของตลาดแรงงาน (Demand and Supply) ในประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียนและประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบด้านแรงงานที่ไทยจะได้รับ รวมทั้งตลาดแรงงาน และการเพิ่มขีดความสามารถของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทยในภาพรวม โดยกลุ่มเป้าหมายในจัดทำแบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวน 28 คน ดังนี้ (ตารางที่ 2.6-1)

**ตารางที่ 2.6-1 กลุ่มเป้าหมายในการจัดทำแบบสอบถาม หรือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)**

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน (คน)
ตัวแทนด้านแรงงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน (บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม)	9
สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ (กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน)	1
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน)	1
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กระทรวงแรงงาน)	1
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กระทรวงแรงงาน)	1
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (กระทรวงพาณิชย์)	1
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (กระทรวงอุตสาหกรรม)	1
กรมอาเซียน / สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ (กระทรวงการต่างประเทศ)	1
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	1
หน่วยงานวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน	2
สมาคมโรงแรมไทย	1
สมาคมนักมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย	1
แพทยสภา	1
สภาการพยาบาล	1
ทันตแพทยสภา	1
สภาสถาปนิก	1
สภาวิศวกร	1
สภาวิศวกร (ช่างสำรวจ)	1
สภาวิชาชีพบัญชี	1
<b>รวม</b>	<b>28 คน</b>



**4) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)** เพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน/องค์กรภาคประชาชน เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะถึงประเด็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทย ปัญหาและอุปสรรค ทิศทางการพัฒนาที่ควรจะเป็นที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์การเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี โดยทำการจัดประชุมกลุ่มย่อย 2 ครั้ง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมประชุมได้แก่ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนจากภาคเอกชน/องค์กรภาคประชาชน

**5) ศึกษาดูงาน** เพื่อศึกษาการดำเนินการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี จากการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาศักยภาพทางด้านแรงงานของประเทศไทย

**6) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล** ทั้งหมดโดยผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง ถึง ตลาดแรงงาน การเตรียมความพร้อมของประเทศไทย ทิศทางการพัฒนา และสาขาวิชาชีพ/อาชีพอื่นเพิ่มเติมที่เหมาะสม ซึ่งครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของโครงการ อันนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวทางการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

**7) จัดการประชุมสัมมนา** เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนของ ไทยทางด้านแรงงาน รวมถึงการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น โดยทำการจัดประชุมสัมมนา 1 ครั้ง มีกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมประชุมทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวนประมาณ 200 คน สถานที่จัดประชุมได้แก่ โรงแรมภายในกรุงเทพมหานคร (นอกสถานที่กระทรวงแรงงาน)

**8) จัดทำสื่อสิ่งพิมพ์** เพื่อประชาสัมพันธ์ ภาษาไทย - อังกฤษ จำนวนประมาณ 2,000 ชิ้น

อนึ่ง จากวิธีการศึกษาของโครงการฯ ที่กล่าวมาข้างต้น ที่ปรึกษาได้นำมาสรุปเป็นขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ (รูปที่ 2.6-1) ดังนี้



รูปที่ 2.6-1 ขั้นตอนในการดำเนินงาน