



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศไทยและ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Labour Migration Policies in ASEAN Economic Community:
A Case Study of Thailand and The Lao People's Democratic Republic

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.มณูญ โต้ะยามา
อาจารย์ ดร.วสุ สุวรรณวิหค

การวิจัยฉบับนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัย
ประจำปีงบประมาณ 2559
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

คำนำ

การวิจัยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยร่วมระหว่างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (STOU) มหาวิทยาลัยเปิดอีก 4 แห่ง ที่ตั้งอยู่ในประชาคมอาเซียน ได้แก่ มหาวิทยาลัยเปิดแห่งประเทศมาเลเซีย (Open University of Malaysia: OUM) มหาวิทยาลัยแห่งประเทศฟิลิปปินส์ (University of The Philippines, Open University: UPOU) มหาวิทยาลัยเปิดฮานอย (Hanoi Open University: HOU) แห่งประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และมหาวิทยาลัยเทอร์บูกา (University of Turbuka: UT) แห่งประเทศอินโดนีเซีย ภายใต้กรอบดำเนินการ ASEAN Studies Research Team ในหัวข้อ การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour Migration) โดยเน้นไปที่เรื่องของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายสมรรถนะแรงงาน และการปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากเห็นว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน รัฐบาลของประเทศสมาชิกควรมีนโยบายและมาตรการที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ควรที่จะมีการปรับปรุงนโยบายที่สอดคล้องกัน ซึ่งในการศึกษาครอบคลุมประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ โดยนักวิจัยแต่ละมหาวิทยาลัยเปิดรับไปดำเนินการที่เกี่ยวกับประเทศตนเองและประเทศอื่นอีก 1 ประเทศ สำหรับนักวิจัยของประเทศไทย มีการศึกษากรณีของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย เมื่อนักวิจัยแต่ละประเทศดำเนินการแล้วจะมีการบูรณาการเนื้อหาที่ได้รับจากผู้วิจัยของแต่ละประเทศจัดทำเป็นรายงานรวมต่อไป สำหรับในการศึกษาแบ่งเป็น 2 ช่วง (phase) การศึกษาครั้งนี้เป็นในช่วงแรกที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายสมรรถนะแรงงาน ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพและการวิจัยเอกสาร ส่วนในช่วงที่สองเป็นการปฏิบัติตามนโยบาย ที่จะต้องมีการรวบรวมจากผู้บริหาร/ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และบุคคลอื่นๆที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะผู้วิจัย

สิงหาคม 2561

ชื่อเรื่อง นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ชื่อผู้วิจัย รองศาสตราจารย์ ดร. มนูญ โต้ะยามา และ อาจารย์ ดร. วสุ สุวรรณวิหค
ปีที่แล้วเสร็จ 2561

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงาน 2) นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน และ 3) นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสมรรถนะของแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ รายงานการวิจัย วารสารทางวิชาการ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการและองค์กรระหว่างประเทศ และทางอินเทอร์เน็ตจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง มีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาและสังเคราะห์ผลที่ได้จากการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า 1) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศของไทยในช่วงปัจจุบันเพิ่มขึ้นต่อเนื่องยกเว้นแรงงานประเภทตลอดชีพและชนกลุ่มน้อย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ประเภทพิสุจน์สัญชาติ และเป็นชาวเมียนมา ทำงานอาชีพกรรมกรและการบริการ ส่วนแรงงานมีฝีมือเป็นชาวญี่ปุ่นและจีนมากที่สุดตามลำดับ และจากประเทศอาเซียนด้วยกันเป็นชาวฟิลิปปินส์มากที่สุด การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปต่างประเทศมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2554 ส่วนใหญ่ไปทำงานในทวีปเอเชีย (ได้หวันมากที่สุด) ตามด้วยตะวันออกกลาง (อิสราเอลมากที่สุด) และยุโรป (ฟินแลนด์มากที่สุด) ส่วนสปป.ลาว แรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานส่วนใหญ่เป็นชาวจีน เวียดนามและไทย ตามลำดับ ส่วนแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศมากกว่าร้อยละ 90 ทำงานในประเทศไทย ในสาขาก่อสร้าง อุตสาหกรรม เกษตร และการค้า 2) นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศของไทยก่อนปี 2490 ไม่มีความชัดเจน ช่วงปี 2490-2534 เข้มงวดแรงงานไร้ฝีมือแต่ไม่เข้มงวดแรงงานมีฝีมือจากต่างประเทศ ในปี 2535 เป็นต้นมาเริ่มมีนโยบายผ่อนผันแรงงานไร้ฝีมือเกี่ยวกับการขออนุญาตการทำงาน อาชีพสงวนสำหรับคนไทย พื้นที่และประเภทกิจการที่การทำงาน และตั้งแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาบริหารประเทศ นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยมีการดำเนินการเป็นระบบมากขึ้นโดยเฉพาะการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย ส่วนนโยบายของสปป.ลาว ในช่วงก่อนหน้านี้ไม่มีกฎระเบียบการนำเข้าแรงงานชัดเจน แต่มีนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติที่เป็นแรงงานมีฝีมือและแรงงานขาดแคลนในประเทศ กำหนดสัดส่วนการจ้างงานแรงงานต่างชาติทั้งไร้ฝีมือและมีฝีมือให้ความสำคัญกับการจ้างงานสัญชาติลาวก่อน และถ่ายทอดฝีมือให้แรงงานลาว และ 3) ประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยไปต่างประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เกี่ยวกับการฝึกอบรมและทดสอบฝีมือแรงงาน ในปี 2558 และ 2559 มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มุ่งพัฒนาสมรรถนะแรงงานไทยไปสู่มาตรฐานสากล การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การพัฒนาฝีมือและศักยภาพกลุ่มเครือข่ายแรงงานนานาชาติ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ CLMV และการฝึกอบรมฝีมือแรงงานภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ส่วนสปป.ลาว มีกฎหมายแรงงาน 2013 ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการการพัฒนาฝีมือแรงงาน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016-2020) ที่มีนโยบายพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่ชัดเจน แต่ไม่มีนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่ต่างประเทศโดยเฉพาะ

คำสำคัญ : นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายและมาตรการสมรรถนะแรงงาน การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย การเคลื่อนย้ายแรงงานในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Title: Labour Migration Policies in ASEAN Economic Community: A Case Study of Thailand and the Lao People's Democratic Republic

Researchers: Assoc. Prof. Dr. Manoon Toyama and Dr. Vasu Suvanvihok

Year: 2018

Abstracts

This research aims to study: 1) the situation of labour migration; 2) labour migration policy; and 3) labour competency policy and measures regarding labour migration of Thailand and the Lao People's Democratic Republic (Lao PDR).

The study is a qualitative research which uses secondary data derived from various sources, e.g. research reports, academic articles, public agencies and international organizations' publications, and relevant websites. For analyzing the data, content analysis and result synthesizing are employed in this study.

The research results are as follows: 1) Labour immigrations in Thailand have continuously increased in recent years, except permanent and minority group migrants. Most of them are unskilled labours, nationality verification type, Myanmar nationality, and work as labourer and service workers. For immigrant skilled labours, the majority of them are Japanese and Chinese respectively, and for those from ASEAN countries are Filipino. Thailand's labour emigrants have decreased since 2011, and the majority of them work in Asia (Taiwan), Europe (Finland), and Middle East (Israel), respectively. The majority of labour immigrants in Laos are Vietnamese and Thai respectively. More than 90 percent of Lao emigrants work in Thailand, and most of them are in construction, manufacturing, agriculture and commercial sectors. 2) Prior to 1947, Thailand's Labour migration policy was unclear. During 1947-1991, it was restrictive for foreign unskilled labours because of labourer work preserving for Thai people, but it was free for the skilled labours. Later, the restriction was relaxed both in term of occupations, working areas and business types. The policy has been intensively changed into more systematic operation since the National Council for Peace and Order (NCPO) came into power in 2014, especially about the handling of human trafficking and illegal foreign entries. Previously, Laos' regulations concerning the importation of foreign workers were unclear, i.e. restrictive or free, however the employment of foreign unskilled and skilled labours had to follow the decrees, give priority for Lao citizens, transfer skills to local workers, and comply with the regulations. 3) Thailand has offered labour skill standard test for Thai job seekers working overseas, formulated strategic plan aiming to develop Thai labours to meet an international standard, improved and trained labour skills in the industrial sector and others as to prepare for AEC. Lao PDR enacted the Labour Law 2013 containing labour skill development policy and measures. The 8th Economic and Social Development Plan (2016-2020) contains an explicit labour competency development policy but no specific skill development with reference to the preparation for AEC.

Keywords: Labour migration policy, Labour competency policy and measures, Labour migration in Thailand, Labour migration in Lao PDR

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช คณะผู้วิจัย ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยที่ให้ความสำคัญกับการร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยเปิด 5 แห่งที่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียนและสนับสนุนด้านเงินทุนในการทำวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี สังข์ศรี ซึ่งเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ในการประชุมร่วมกันของมหาวิทยาลัยเปิด 5 แห่ง (OU5 Meeting) ณ เมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 30-31 มกราคม 2559 ที่ให้โอกาสคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดทำวิจัยในครั้งนี้ และขอบคุณคุณรัตทิพย์ ผูกเกสร รักษาการหัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ ช่วยดำเนินการประสานงานต่างๆ ตลอดจนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่านที่เอื้ออำนวยความสะดวกในการทำวิจัยนี้ให้สามารถดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

คณะผู้วิจัย

สิงหาคม 2561



สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	ก
บทคัดย่อ.....	ข
Abstract.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
สารบัญ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญและที่มาการวิจัย.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	6
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	7
1.5 นิยามศัพท์.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	12
2.1 ความหมายและลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงาน.....	12
2.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ.....	14
2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน.....	17
2.4 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน.....	20
2.4.1 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศผู้รับแรงงานอพยพ.....	20
2.4.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศผู้ส่งแรงงานอพยพ.....	21
2.4.3 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะสูง.....	22
2.4.4 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะต่ำ.....	23
2.5 ความหมายและความสำคัญของสมรรถนะแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน.....	25
2.5.1 ความหมายของสมรรถนะแรงงาน.....	25
2.5.2 ความสำคัญของสมรรถนะแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน.....	26
2.6 นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ.....	27

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน และสมรรถนะแรงงาน.....	30
2.7.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในต่างประเทศและในประเทศไทย.....	30
2.7.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในต่างประเทศ และในประเทศไทย	32
2.8 ประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.....	36
2.9 สถานการณ์ด้านแรงงานและการจ้างงาน การพัฒนาของตลาดแรงงาน และโครงสร้างค่าจ้างในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	38
2.9.1 สถานการณ์ด้านแรงงานและการจ้างงานในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	38
2.9.2 การพัฒนาของตลาดแรงงานในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	39
2.9.3 โครงสร้างการจ้างงานในตลาดแรงงานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	40
2.10 สรุปวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	42
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย	47
3.1 การดำเนินการวิจัย.....	47
3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา.....	48
3.3 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย.....	48
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	48
บทที่ 4 ผลการวิจัย.....	50
4.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	50
4.1.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย.....	50
4.1.2 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศ สปป.ลาว.....	56
4.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	58
4.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย.....	58
4.2.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศ สปป.ลาว.....	72
4.3 นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงาน ของประเทศไทย และสปป.ลาว.....	78
4.3.1 นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ของประเทศไทย.....	78
4.3.2 นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ของ สปป.ลาว.....	90

บทที่ 5 การวิเคราะห์และอภิปรายผลการวิจัย	102
5.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	102
5.1.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	102
5.1.2 การเคลื่อนย้ายของแรงงานในประเทศของประเทศไทยและ สปป.ลาว ออกไปทำงานต่างประเทศ.....	105
5.1.3 การเปรียบเทียบสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	107
5.1.4 ความสอดคล้องของสถานการณ์การเคลื่อนย้ายและปัจจัยที่มีผลต่อ การเคลื่อนย้ายแรงงานกับแนวคิดทฤษฎีและการศึกษาที่ผ่านมา.....	108
5.1.5 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	112
5.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	116
5.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย.....	116
5.2.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว.....	119
5.2.3 การเปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย และ สปป.ลาว.....	120
5.3 การวิเคราะห์นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้าย แรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	124
5.3.1 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับ การเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย.....	124
5.3.2 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับ การเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว.....	126
5.3.3 การเปรียบเทียบนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทยกับ สปป.ลาว.....	128
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ	129
6.1 สรุปผลการวิจัย.....	129
6.1.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	129
6.1.2 นโยบายเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	131
6.1.3 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับ การเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว.....	137
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	139
6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	139
6.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป.....	141
บรรณานุกรม	144

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลืออยู่ในประเทศไทย จำแนกตามประเภท ปี พ.ศ.2554-2559.....	53
4.2 จำนวนแรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ปี พ.ศ.2554-2559.....	56
4.3 ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศที่จัดส่งโดยรัฐ จัดส่งโดยเอกชน และค่าใช้จ่ายที่คนงานประหยัดได้.....	71



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่	
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	7
4.1 จำนวนคนงานด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยในปี พ.ศ.2554-2559.....	52



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาการวิจัย

ในปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน ประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน โดยธนาคารโลกได้ประเมินว่าในปี 2015 มีการเคลื่อนย้ายแรงงานทั่วโลกสูงสุดถึงมากกว่า 251 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 3.4 ของจำนวนประชากร และมีจำนวนเงินที่แรงงานส่งกลับไปยังประเทศของตนสูงกว่า 600,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (World Bank, 2016) ยิ่งในกรณีของกลุ่มประเทศที่มีลักษณะเป็นประชาคมเศรษฐกิจอย่างกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยแล้ว ทั้งก่อนและหลังการเปิดเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี 2016 การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันนับว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งในประเด็นของการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง กล่าวคือ ในประเทศต้นทางแรงงานอพยพมีบทบาทสำคัญในแง่ของการส่งรายได้กลับประเทศ ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการเพิ่มพูนทักษะของแรงงานเหล่านั้นด้วยเมื่อกลับไปทำงานในประเทศของตน ส่วนประเทศปลายทางที่แรงงานอพยพเข้าไปทำงาน แรงงานเหล่านี้ก็กลายเป็นทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ โดยเฉพาะในสาขาเศรษฐกิจที่ขาดแคลนและคนท้องถิ่น (แรงงานในประเทศเจ้าบ้าน) ไม่ประสงค์จะทำงาน เนื่องจากอาจมีค่าจ้างต่ำหรือลักษณะงานไม่จูงใจให้ทำงานนั้นๆ ในทัศนะของแรงงานท้องถิ่น

จากการที่มีการอพยพของแรงงานไปทำงานต่างประเทศทำให้เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศต้นทาง ทำให้ประเทศต่างๆ มีนโยบาย/มาตรการในการส่งเสริมให้แรงงานประเทศของตนที่ไปทำงานต่างประเทศส่งเงินกลับเข้าประเทศ เช่น การอนุญาตให้มีการเปิดบัญชีธนาคารโดยใช้เงินตราสกุลต่างประเทศ (กรณีประเทศอินเดีย) การให้แรงงานที่กลับเข้ามานำเข้าสินค้าเสียภาษีในอัตราต่ำหรือยกเว้นภาษี (กรณีประเทศบังคลาเทศ) โดยการส่งเงินกลับประเทศ จากข้อมูลของธนาคารโลกในปี 2006 พบว่าประเทศที่แรงงานไปทำงานต่างประเทศที่ส่งเงินกลับประเทศมูลค่าสูงสุด 4 ลำดับแรก คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย มีมูลค่า 22,492 14,923 4,800 และ 1,883 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของแต่ละประเทศเท่ากับร้อยละ 0.8 12.8 7.9 และ 0.5 ตามลำดับ สำหรับประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 7 โดยมีมูลค่าเงินส่งกลับ 1,333 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 0.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม¹

¹ เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม, (2554)

สำหรับในกลุ่มอาเซียนที่มีประชากรรวมกันมากกว่า 602 ล้านคน ซึ่งแต่ละประเทศมีจำนวนจำนวนประชากรแตกต่างกัน ตั้งแต่ประเทศบรูไนที่มีประชากร 0.4 ล้านคน จนถึง ประเทศอินโดนีเซียที่มีประชากร 240 ล้านคน ในขณะที่เดียวกันประเทศสิงคโปร์มีอัตราเพิ่มของประชากรในระดับต่ำในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาจนทำให้สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานลดลง ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียมีอัตราเพิ่มของประชากรในระดับสูงซึ่งส่งผลให้มีแรงงานเหลือเฟือ² โดยในปี ค.ศ. 2013 มีแรงงานจากประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ทำงานอยู่ในประเทศอื่นๆ ภายในกลุ่มอาเซียนด้วยกันถึงประมาณ 6.8 ล้านคน ซึ่งจำนวนมากกว่าครึ่งเป็นแรงงานที่ย้ายเข้ามาทำงานประเทศไทย³

ในกลุ่มอาเซียนประเทศหลักๆ ที่เป็นประเทศรับแรงงานอพยพเข้าไปทำงาน ได้แก่ มาเลเซีย ไทย⁴ สิงคโปร์ และบรูไน ส่วนประเทศต้นทางของแรงงานอพยพ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เมียนมาร์ กัมพูชา และเวียดนาม โดยแรงงานที่เข้าไปทำงานในประเทศไทยและมาเลเซีย ส่วนใหญ่มาจากประเทศกัมพูชา เมียนมาร์ ลาว และเวียดนาม ในขณะที่แรงงานในสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ส่วนใหญ่มาจากประเทศอินโดนีเซีย⁵

จากการที่กำลังแรงงานในประเทศสมาชิกอาเซียน มีจำนวนมากกว่า 300 ล้านคน เมื่อสมาคมอาเซียนรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ตั้งแต่เดือนมกราคม 2559 โดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (single market and production base) จำนวนแรงงานดังกล่าวนี้มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนและสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของอาเซียนต่อไป⁶ และเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีใน 8 สาขา คือ ช่างสำรวจ สถาปนิก บัญชี แพทย์ ทันตแพทย์ วิศวกร พยาบาล และบริการท่องเที่ยว ตามเงื่อนไขที่กำหนดนับว่ายิ่งทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสมาชิกไม่เฉพาะแรงงานมีทักษะ กึ่งทักษะ และไม่มีทักษะหรือทักษะน้อยแล้ว ยังมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานที่เป็นวิชาชีพระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันมากขึ้น ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะที่ไม่ใช่แรงงานวิชาชีพอาจมีทั้งที่อพยพโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศภายในกลุ่มประเทศอาเซียนที่ผ่านมาโดยรวมแล้วในบางประเทศอาจได้ประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าว เช่น ประเทศผู้รับแรงงานอพยพเห็นว่ามีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ในขณะที่ประเทศต้นทางของแรงงานอพยพเห็นว่ามีประโยชน์จากการส่งเงินกลับประเทศรวมทั้งเป็นการเพิ่มพูนทักษะแก่แรงงานประเทศของตน ซึ่งทั้งประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงานที่เคลื่อนย้ายต่างก็เห็นว่ามีประโยชน์ในการมีส่วนร่วมช่วยการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตามในแง่ของประสิทธิภาพการผลิตแล้วการที่ประเทศปลายทางจะได้รับประโยชน์ได้มากนักเพียงใดจากแรงงานเหล่านี้ยังต้องขึ้นอยู่กับสมรรถนะของแรงงานเหล่านี้ด้วย เพื่อให้ผลผลิตภาพของแรงงานคุ้มค่างับ

² เหลือเฟือ Hugo (2012)

³ World Bank (2016)

⁴ มีแรงงานไทยอพยพไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากเช่นเดียวกัน

⁵ Vutha and Pide (2012)

⁶ Capanelli (2014)

ทรัพยากรที่ใช้ไปทั้งในส่วนของปัจจัยแรงงานเองและปัจจัยอื่นที่ใช้ร่วมกัน ทั้งนี้แต่ละประเทศอาจมีนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอพยพแรงงานเหล่านี้แตกต่างกัน ทั้งในเรื่องของการอพยพแรงงานไปต่างประเทศ การเพิ่มสมรรถนะของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศและแรงงานที่ย้ายเข้ามาจากต่างประเทศ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการเหล่านั้นอีกด้วย

ทั้งนี้ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้ตระหนักถึงประโยชน์และความสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ซึ่งเห็นได้จากการที่ประเด็นดังกล่าวได้ถูกบรรจุอยู่ในพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่อาเซียนเริ่มเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีฐานการผลิตและตลาดเดียว เพื่อให้อาเซียนมีลักษณะทางเศรษฐกิจที่เป็นพลวัตและมีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น โดยที่กำลังแรงงานในอาเซียนมีราว 300 ล้านคน การเป็นประชาคมเศรษฐกิจจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและทรัพยากรมนุษย์ในภูมิภาคกันอย่างมากมายและมีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของอาเซียนต่อไป นอกจากนี้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะฝีมือและนักธุรกิจข้ามพรมแดนในภูมิภาคอาเซียนด้วยกัน ดังนั้น ในการจัดการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในประชาคมอาเซียน รัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกควรมีนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาคที่เหมาะสมและมีลักษณะประสานสอดคล้องกัน รวมทั้งมีการลงทุนด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น⁷

จากการที่ประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความสามารถการแข่งขันของแต่ละประเทศทั้งเป็นประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของแรงงานอพยพ และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยรวมดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ในการประชุมร่วมกันระหว่างนักวิชาการของมหาวิทยาลัยเปิด 5 แห่ง (Five Open Universities: OU5) ที่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยเปิดแห่งประเทศมาเลเซีย (Open University of Malaysia: OUM) มหาวิทยาลัยแห่งประเทศฟิลิปปินส์ (University of The Philippines, Open University: UPOU) มหาวิทยาลัยเปิดฮานอย (Hanoi Open University: HOU) แห่งประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และมหาวิทยาลัยเทอร์บูกา (University of Terbuka: UT) แห่งประเทศอินโดนีเซีย ณ เมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 30-31 มกราคม 2559 ซึ่งหนึ่งในหัวข้อของการประชุม คือ การประชุมวิจัยร่วม เพื่อการทำวิจัยร่วมกันในปี 2559 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่วมกันในการดำเนินโครงการวิจัยใหม่ 5 เรื่อง ภายใต้กรอบดำเนินการ ASEAN Studies Research Team⁸ และ Institutional Research Team⁹ ซึ่งหัวข้อ การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour Migration) เป็นหัวข้อหนึ่ง ซึ่งเป็นการเน้นไปที่เรื่องของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายสมรรถนะแรงงานและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นสำคัญ โดยมี

⁷ Cappanelli (2014)

⁸ ได้แก่ เรื่อง Capitalising Open Education for ASEAN และ Labour Migration.

⁹ ได้แก่ เรื่อง Employer Satisfaction, Student Persistence และ Satisfaction and Perceived Learning Outcome of Courses

ขอบเขตในการศึกษา คือ (1) Policy, Legal and Illegal Migration, 2016 (2) Competencies, 2016 และ (3) Implication and Reality โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพและการวิจัยเอกสาร (Document Research and Quality Study) และต่อมากการประชุมร่วมกันระหว่างนักวิจัยและตัวแทนของมหาวิทยาลัยเปิด 4 แห่ง จากประเทศอินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ในหัวข้อ ASEAN Studies Research Group เมื่อวันที่ 1-2 กุมภาพันธ์ 2559 ได้มีข้อสรุปร่วมกันในการทำวิจัยร่วมกันต่อจากการประชุมที่เมืองสุราบายาดังกล่าว โดยในส่วนของ การเคลื่อนย้ายแรงงาน ขอบเขตการศึกษายังเป็นเช่นที่มีมติร่วมกันที่สุราบายา ความพยายามของ มหาวิทยาลัยเปิดทั้ง 5 แห่งดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงความตระหนักและพยายามของนักวิชาการ/นักวิจัยใน ประเทศสมาชิกอาเซียนว่ารัฐบาลของประเทศสมาชิกควรมีนโยบายและมาตรการที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในภูมิภาค โดยควรมีการปรับปรุงนโยบายที่สอดคล้องกัน

ในการนี้ Prof. Dr. Made Yudhi Setiani แห่ง University of Terbuka ประเทศอินโดนีเซีย ได้เสนอ หัวข้อการวิจัยการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวภายหลังได้รับฟังความคิดเห็นจากนักวิจัยจาก OU5 อื่นๆ ควรปรับ ชื่อเรื่องเป็น “Labour Migration Policies in ASEAN Countries” เพื่อตอบประเด็นปัญหาการวิจัย 3 ข้อ คือ (1) อะไรเป็นนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศอาเซียน 10 ประเทศ (2) อะไรเป็นนโยบายและมาตรการ ที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานของประเทศอาเซียน 10 ประเทศ และ (3) การดำเนินการตามนโยบายของการการ เคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศอาเซียน 10 ประเทศ เป็นอย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อ ประกอบด้วย เพื่อศึกษา (1) นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศอาเซียน 10 ประเทศ (2) นโยบายและ มาตรการที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานของประเทศอาเซียน 10 ประเทศ ในยุคของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน และ (3) การดำเนินการตามนโยบายของการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศอาเซียน 10 ประเทศ ทั้งนี้ เสนอให้นักวิจัยของ OU5 แต่ละประเทศศึกษากรณีของประเทศตนเองและประเทศอื่นอีก 1 ประเทศ เมื่อรวมกัน แล้วมี 10 ประเทศ โดยมีวิธีการศึกษาที่เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารเป็นหลัก แต่ถ้า ข้อมูลดังกล่าวไม่เพียงพอ อย่างกรณีของประเทศไทย เวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) เมียนมา มาเลเซีย อินโดนีเซีย บรูไน และกัมพูชา ควรมีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิเพิ่มเติมโดยการสัมภาษณ์เชิง ลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่สามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและ เอกชน สถาบันต่างๆ และบุคคล และใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่เห็นพ้องร่วมกันระหว่างนักวิจัยจาก OU5 ส่วนกรณีของประเทศสิงคโปร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และฟิลิปปินส์ สามารถใช้ข้อมูลจาก เอกสารซึ่งมีเพียงพอในการทำวิจัยครั้งนี้

อย่างไรก็ตามในการประชุม OU5 Meeting ที่เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ในระหว่างวันที่ 3-5 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัย OU5 ประกอบด้วยนักวิจัยของ มหาวิทยาลัย UT, OUM, HOU และ STOU (นักวิจัยของ OUM ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม Labour Migration แต่ ส่งเป็นเอกสาร) เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการกำหนดสาระสำคัญของการวิจัยที่จะดำเนินการ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติ

ร่วมกันให้แบ่งการศึกษาเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก (Phase 1) ให้แต่ละประเทศศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน และนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งนักวิจัยแต่ละประเทศจะทำการศึกษารณีของประเทศตนเองและอื่นอีก 1 ประเทศ¹⁰ เพื่อตอบคำถามการวิจัย 2 ข้อ คือ 1) นโยบายและเอกสารทางการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของแต่ละประเทศในประชาคมอาเซียน และ 2) นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงานของแต่ละประเทศอาเซียนในยุคประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่สามารถสืบค้นได้จากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะเอกสารเผยแพร่ที่เป็นทางการ (legal documents) และช่วงที่สอง (Phase 2) เป็นการศึกษาการนำนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานและนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานสำหรับการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการศึกษานัยของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน ตลอดจนนโยบายสมรรถนะแรงงานสำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติของการศึกษาระบบเปิด (Open Education) ในอาเซียน โดยนักวิจัยของ OU5 เน้นศึกษาเฉพาะของประเทศตนเอง และเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นคำถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานสำหรับการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และนัยเชิงนโยบายด้านสมรรถนะแรงงานและการดำเนินการตามนโยบายสำหรับการศึกษาในระบบเปิดในอาเซียน

จากความสำคัญของประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานในประชาคมอาเซียนที่กล่าวมาตอนต้นและการให้ความสำคัญการทำวิจัยในประเด็นดังกล่าวของที่ประชุม OU5 ในการศึกษาครั้งนี้จึงเห็นว่าควรให้ความสำคัญกับการศึกษาที่ประกอบด้วยประเด็นหลักๆ คือ 1) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ 2) นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ 3) นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงาน 4) การนำนโยบายและมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติ และ 5) นัยของนโยบายและมาตรการที่ศึกษาที่มีต่อการศึกษาระบบเปิด โดยเน้นไปที่ประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) แล้วนำผลวิจัยที่ได้ไปแลกเปลี่ยนตลอดจนการเปรียบเทียบประเด็นต่างๆ ดังกล่าวกับผลการศึกษานักวิจัยจาก OU5 และสรุปร่วมกันกับประเทศต่างๆ ถึงนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานของประเทศอาเซียน เพื่อเป็นผลการศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานในประเทศอาเซียนโดยรวม แล้วนำข้อมูลที่ได้มาเผยแพร่และเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปทั้งประเทศไทยและประเทศอาเซียนด้วยกัน เพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งในระดับเศรษฐกิจโดยรวม ผู้กำหนดและผู้ดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ/นักธุรกิจ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และตัวแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และที่สำคัญคือเพื่อการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานและสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและจัดการศึกษาในระบบเปิดต่อไป

¹⁰ ได้แก่ ประเทศไทย - สปป.ลาว เวียดนาม - กัมพูชา อินโดนีเซีย - บรูไน ฟิลิปปินส์ - เมียนมาร์ และ มาเลเซีย - สิงคโปร์

ทั้งนี้ ที่ประชุม OU 5 ดังกล่าว มีมติร่วมกันว่าเห็นว่าประเด็นที่ศึกษาทั้ง 5 ประเด็น อาจต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการวิจัยได้ครอบคลุมทุกประเด็นในรอบปีของการทำวิจัย จึงควรแบ่งการทำวิจัยออกเป็น 2 ช่วง ดังที่กล่าวมาแล้ว สำหรับในช่วงแรกนี้เป็นการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัยใน 2 ข้อแรกตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่จะกล่าวต่อไป ส่วนการศึกษาในช่วงที่สอง จะดำเนินการในช่วงถัดไป โดยให้นักวิจัยจากประเทศไทยดำเนินการศึกษาในส่วนของประเทศไทยและ สปป.ลาว สำหรับในระยะที่ 1 เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมทั้งนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะของแรงงานของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นั้น ผลการศึกษาที่ได้นอกจากเป็นตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 และ 2 ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการนำไปบูรณาการกับผลการศึกษาที่นักวิจัยจากอีก 4 ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งจัดทำเป็นรายงานการศึกษาร่วมที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์การศึกษาทั้ง 3 ข้อ และยังเชื่อมโยงกับการดำเนินการวิจัยในระยะที่ 2 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- 2) เพื่อศึกษานโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- 3) เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะของแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทั้งนี้ คำว่า “ของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ในวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อนี้ ในโครงการวิจัยรวมของ OU5 จะใช้คำว่า “ของอาเซียน”

1.3 ขอบเขตการวิจัย

จากประเด็นปัญหาการวิจัยที่มีทั้งหมด 5 ข้อ และมีการแบ่งการศึกษาเป็น 2 ระยะนั้น ในการศึกษารั้งนี้ครอบคลุมเฉพาะประเด็นปัญหาการวิจัยในที่กล่าวถึงในช่วงแรก (Phase 1) เท่านั้น จำกัดขอบเขตการศึกษาโดยครอบคลุมเฉพาะการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัยใน 3 ข้อแรก ที่เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่สืบค้นจากเอกสารและแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ โดยไม่มีการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามมติที่ประชุมที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ดังที่กล่าวมาแล้ว

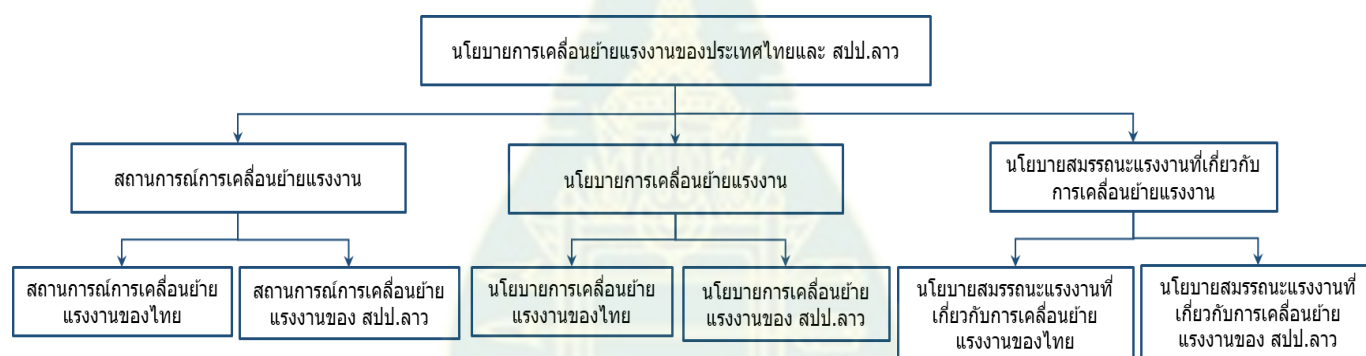
เนื้อหาที่ศึกษาในช่วงแรกนี้เป็นการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงาน โดยเน้นกรณีของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทั้งเคลื่อนย้ายเข้าและออกประเทศ ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะระหว่างประเทศไทยกับประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอื่นๆ และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศใน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอื่นๆ ที่ครอบคลุมสถานการณ์เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยทั่วไปที่เป็นอยู่ นโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ การพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ และแรงงานใน 8 สาขาอาชีพ ได้แก่ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ การบัญชี และการท่องเที่ยว

ทั้งนี้แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในส่วนของประเทศไทยประกอบด้วยแหล่งข้อมูลที่เผยแพร่โดยหน่วยงานสังกัดของกระทรวงแรงงานของไทยโดยตรง และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ส่วนแหล่งข้อมูลที่ใช้ในส่วนของ สปป.ลาว ใช้ข้อมูลจากรายงานวิจัยและหน่วยงานอื่นที่ไม่เอกราชของหน่วยงานราชการของ สปป.ลาว โดยตรง เนื่องจากมีข้อจำกัดในเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนนี้

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

การดำเนินการวิจัยช่วงที่หนึ่ง เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 2 และ 3 ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อ ในการศึกษากรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทยและ สปป.ลาว ทั้งการเคลื่อนย้ายของแรงงานของแต่ละประเทศที่ออกไปทำงานต่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานจากต่างประเทศในช่วงที่ผ่านมาโดยพิจารณาจากจำนวนหรือสถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ หรือทักษะต่ำ (skilled, unskilled/low-skill labours) แหล่งประเทศปลายทาง สัญชาติ และอาชีพหรือประเภทของงาน จากข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ และรายงานการวิจัย รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสองประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสองประเทศ สาเหตุและปัจจัยในการเคลื่อนย้าย และผลกระทบที่เกิดขึ้น

จากการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประเด็นที่ใช้ในการวิเคราะห์ที่ได้จากแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอื่นๆซึ่งในการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆดังกล่าวได้นำแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอื่นๆมาใช้ประกอบการวิเคราะห์

2. การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน เป็นการพิจารณาถึงแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับ/ประกาศ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว ในการส่งเสริมและสนับสนุน การกำกับดูแล/ควบคุมแรงงานของประเทศของตนในการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานต่างประเทศ และที่เกี่ยวกับการที่แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศของตน รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของสองประเทศ

3. การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการเพิ่มสมรรถนะแรงงาน เช่น การเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการทำงาน การศึกษาและการฝึกอบรม การพัฒนาทักษะฝีมือ และด้านอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการทำงานของแรงงานแต่ละประเทศที่จะไปทำงานต่างประเทศและแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ โดยพิจารณาถึงแผน และกฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับ/ประกาศ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งแรงงานของประเทศไทย และ สปป.ลาว ไปทำงานต่างประเทศ และการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานในแต่ละประเทศดังกล่าว รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายสมรรถนะแรงงานดังกล่าวของสองประเทศ

จากกรอบแนวคิดการวิจัยดังกล่าว ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ มีการศึกษาโดยมีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ในส่วนของสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานจะกล่าวถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผ่านมาและสถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าและออก นโยบายแรงงานโดยทั่วไป และกฎหมายกฎระเบียบที่สอดคล้องเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานของทั้ง 2 ประเทศ โดยผลการศึกษาที่ได้ทั้ง 3 ข้อจะมีการประชุมระหว่างนักวิจัยจาก OU5 และนำไปสู่การวิเคราะห์ในภาพรวมของนโยบายและมาตรการต่างๆ ดังกล่าวกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในประชาคมอาเซียนต่อไป

1.5 นิยามศัพท์

การเคลื่อนย้ายแรงงาน หรือ การอพยพแรงงาน (Labour migration) หมายถึง การที่แรงงานมีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงาน โดยสมัครใจหรือไม่สมัครใจ โดยเน้นไปที่การเคลื่อนย้ายแรงงานทางภูมิศาสตร์ที่ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ โดยเน้นไปที่การเคลื่อนย้ายชั่วคราว ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานในที่นี้เป็นลักษณะของการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานโดยเฉพาะ ไม่รวมการย้ายถิ่นในกรณีอื่นๆ และในการศึกษานี้คำว่า “แรงงานที่มีการเคลื่อนย้าย” กับ “แรงงานอพยพ” มีความหมายเช่นเดียวกัน

แรงงานต่างด้าว (Foreign labour) หมายถึง แรงงานซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่เป็นผู้ที่มีสัญชาติของประเทศที่แรงงานนั้นๆ เข้าไปทำงานอยู่ โดยเป็นการทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย คือ บุคคลที่ทำงานในประเทศไทย ผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สปป.ลาว คือ บุคคลที่ทำงานในประเทศไทย สปป.ลาว ผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติลาว¹¹

แรงงานอพยพถูกกฎหมาย (Legal labour) ประกอบด้วยแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบของประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงาน สำหรับกรณีของประเทศไทย ที่เป็นแรงงานอพยพเข้ามาถูกกฎหมายประกอบด้วยแรงงานต่างด้าวที่เคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศไทยตามประเภทต่างๆ ได้แก่ แรงงานขอทำงานที่เป็นตลอดชีพ แรงงานที่ขออนุญาตทำงานชั่วคราวตามมาตรา 9 แรงงานที่ทำงานตามประเภทส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น แรงงานที่ทำงานตามข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และแรงงานที่ทำงานประเภทพิเศษสัญชาติและได้รับใบอนุญาตทำงาน

การเคลื่อนย้ายแรงงานแบบปกติ (regular labour migration) หมายถึง แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายจากประเทศต้นทางไปประเทศปลายทางที่มีเอกสารเดินทางถูกต้อง (documented migration) หรือ เป็นการเดินทางที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของประเทศปลายทางที่เคลื่อนย้ายเข้าไป ซึ่งเป็นการเดินทางเข้าประเทศโดยได้รับอนุญาตจากประเทศที่เข้าไป

การเคลื่อนย้ายแรงงานแบบไม่ปกติ (irregular labour migration) หมายถึง แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายจากประเทศต้นทางไปประเทศปลายทางที่ไม่มีเอกสารเดินทางถูกต้อง (undocumented migration) หรือ เป็นการเดินทางที่เป็นการลักลอบเข้าประเทศหรือละเมิดกฎเกณฑ์ของประเทศปลายทางที่เคลื่อนย้ายเข้าไป ซึ่งเป็นการเดินทางเข้าประเทศโดยไม่ได้ได้รับอนุญาตจากประเทศที่เข้าไป

แรงงานอพยพผิดกฎหมาย (Illegal labour) ประกอบด้วยแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งกรณีของประเทศไทยมีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตทำงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมาร์) ตามมติคณะรัฐมนตรี และในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

แรงงานมีทักษะ/มีฝีมือ (Skilled labour) ผู้ที่มีความรู้ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ มีความรู้ความชำนาญในงานที่ทำ สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาและเลือกแนวทางการปฏิบัติได้ด้วยตนเอง ทำงานด้วยสมอง ความคิด

แรงงานกึ่งทักษะ/กึ่งฝีมือ (Semi-skilled labour) ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการทำงาน โดยอาจไม่เคยศึกษาในทางทฤษฎีเลย หรือมีความรู้น้อย เป็นแรงงานระดับกลาง เช่น หัวหน้างาน ช่างปูน ช่างไม้ ช่างซ่อมเครื่องยนต์

¹¹ ปรับจากนิยามศัพท์ของกระทรวงแรงงาน เพราะตามนิยามศัพท์ของกระทรวงแรงงาน ไม่มีคำว่า “แรงงานต่างด้าว” โดยตรง แต่มีนิยามศัพท์ดังนี้ คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และ ทำงาน หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม (http://www.mol.go.th/academician/basic_alien)

แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled worker) เป็นผู้ที่ทำงานโดยใช้กำลังกายเป็นหลัก โดยไม่จำเป็นต้องมีความรู้หรือการศึกษา เพียงได้รับการสอนงานเล็กน้อยก็สามารถทำงานได้ ซึ่งสำหรับในการศึกษาครั้งนี้ รวมถึงแรงงานที่มีทักษะฝีมือต่ำ (Low-skilled worker) เนื่องจากในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมักใช้สองคำนี้มีความหมายครอบคลุมแรงงานที่เป็นกลุ่มเดียวกัน

แรงงานนำเข้าประเภท MOU หมายถึง แรงงานที่เดินทางเข้าประเทศตามข้อตกลงความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศคู่สัญญา ในปัจจุบันประเทศไทยมีการทำข้อตกลงกับ 3 ประเทศ คือ ลาว กัมพูชา และเมียนมา โดยแรงงานที่นำเข้ามาได้รับอนุญาตทำงานได้ 2 ประเภท คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน

แรงงานประเภทพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมายหรือลักลอบเข้ามา ซึ่งประกอบด้วยแรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา แรงงานเหล่านี้ที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว มีใบอนุญาตทำงานสีชมพู และได้รับการปรับสถานะจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองแบบถูกต้องกฎหมาย จากการได้รับการพิสูจน์สัญชาติ (National Verification) โดยการเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางและได้รับเอกสารรับรองสถานะจากประเทศต้นทางเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบขออนุญาตทำงานโดยได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นบัตรสีเขียว

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงาน หมายถึง ภาพรวมของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของ ไทยและสปป.ลาว เช่น ประกอบด้วย สถิติหรือจำนวนแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้า/ออก ประเทศต้นทาง/ปลายทาง อาชีพ/ประเภทงานที่ทำในประเทศปลายทาง

สมรรถนะของแรงงาน (Labour Competency) ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง ทักษะฝีมือ ความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติเฉพาะที่แรงงานอาชีพนั้นๆ ควรจะมี โดยในการศึกษานโยบายและมาตรการสมรรถนะแรงงาน เน้นไปที่ประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงาน การฝึกอบรมแรงงาน และการเสริมสร้างศักยภาพแรงงาน เป็นต้น

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน หมายถึง นโยบาย กฎหมาย ระเบียบและมาตรการต่างๆ การควบคุม การส่งเสริม/สนับสนุนของภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งการเคลื่อนย้ายเข้า และเคลื่อนย้ายออกของประเทศนั้นๆ

นโยบาย/มาตรการด้านสมรรถนะของแรงงาน หมายถึง นโยบายและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสมรรถนะและทักษะต่างๆ ของแรงงานอพยพจากต่างประเทศ และการเตรียมความพร้อมพัฒนาแรงงานของประเทศตนเองเพื่อส่งเสริมไปทำงานต่างประเทศ และเพื่อรองรับในการแข่งขันกับแรงงานอพยพจากต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศของตน

ปัจจัยผลักดันการเคลื่อนย้ายแรงงาน หมายถึง ปัจจัยที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นในท้องถิ่นเดิมของแรงงานอพยพ ซึ่งเป็นสาเหตุที่กระตุ้นให้ผู้ที่อยู่อาศัยอยู่นั้นอพยพออกไปจากท้องถิ่นหรือประเทศของตนเพื่อไปทำงานต่างประเทศ ปัจจัยเหล่านี้มีทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นๆ เช่น ด้านสังคมและการเมือง สำหรับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เช่น การว่างงานสูง ทำงานต่ำกว่าระดับ อัตราค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำกว่าประเทศปลายทาง ขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ส่วนปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น ปัจจัยทางสังคมและการเมืองที่แรงงานเหล่านั้นเผชิญอยู่ และไม่พอใจในสภาพที่เป็นอยู่ จึงเป็นแรงผลักดันที่ให้อพยพไปทำงานทำในต่างประเทศ

ปัจจัยดึงดูดการเคลื่อนย้ายแรงงาน หมายถึง ปัจจัยที่มีอยู่ในประเทศปลายทางของแรงงานอพยพ ที่จูงใจให้แรงงานในประเทศต้นทางเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศปลายทาง ปัจจัยดึงดูดนี้เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของการทำงานในอาชีพประเภทเดียวกันในประเทศปลายทางสูงกว่าในประเทศต้นทาง ความต้องการแรงงานในประเทศปลายทางเนื่องจากปัญหาขาดแคลนแรงงานในประเทศปลายทางและเมื่อแรงงานอพยพไปทำงานแล้วจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศต้นทาง และโอกาสความก้าวหน้าของอาชีพและการทำงานที่มีมากกว่าในประเทศปลายทาง เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาร่วมกันระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเปิดในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นอีก 4 ประเทศ และครอบคลุมผลการศึกษาประเทศสมาชิก 10 ประเทศ ดังนั้น ผลการศึกษาที่ได้จากการสรุปร่วมกันจะทำให้หน่วยงานและบุคคลากรที่เกี่ยวข้องของประเทศที่ศึกษาโดยนักวิจัยของประเทศนั้นๆ จาก OU5 สังกัดอยู่และประเทศสมาชิกอื่นๆ สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์สำหรับการประกอบการดำเนินการด้านต่างๆ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนด/ปรับปรุงนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานที่เหมาะสมต่อไป

2) การกำหนดนโยบายสมรรถนะแรงงานของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนด/ปรับปรุงนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาในบทที่ 2 ประกอบด้วย ความหมายและลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงาน แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ปัจจัยมีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศทั้งที่เกิดขึ้นกับประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของแรงงานอพยพ ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะสูงและแรงงานที่มีทักษะต่ำ ความหมายและความสำคัญของสมรรถนะแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ สมรรถนะแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงาน ประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และสถานการณ์ด้านแรงงานและการจ้างงาน การพัฒนาของตลาดแรงงาน และโครงสร้างค่าจ้างในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.1 ความหมายและลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงาน

การเคลื่อนย้ายแรงงาน หรือการอพยพแรงงาน (Labour migration) มีความหมายต่างจากการย้ายถิ่น หรือการอพยพ (Migration) โดยการย้ายถิ่นตามความหมายขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการอพยพ (International Organization for Migration: IOM) หมายถึง รูปแบบของการเคลื่อนย้ายของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หนึ่งข้ามชายแดนที่มีการเมืองการปกครองไปยังภูมิภาคอื่น ซึ่งการอพยพในที่นี่ครอบคลุมการอพยพของผู้ลี้ภัย (Refugees) ผู้ที่ไร้ที่อยู่อาศัย (The Homeless) ผู้อพยพผิดกฎหมาย (Illegal migrants) ผู้อพยพทางเศรษฐกิจ (Economic migrants) โดยอาจเป็นการย้ายถิ่นไปอยู่ในพื้นที่ที่ไม่ใช่แหล่งกำเนิดของตนเองแบบชั่วคราวหรือถาวร¹² ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วการย้ายถิ่นอาจเป็นการถิ่นภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ

¹² International Organization for Migration (IOM), 2010

ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้น องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการอพยพ (IOM) ชี้ว่าก็คือ การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของคนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานในต่างประเทศ¹³ ในขณะที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกในครอบครัว (United Nations International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families) ให้ความเห็นว่าแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายหรือแรงงานอพยพ คือ บุคคลผู้ซึ่งเข้าไปหรือถูกนำเข้าไปร่วมกิจกรรมที่ทำให้มีค่าตอบแทนในประเทศที่ไม่ใช่สัญชาติของตนเอง ในบางครั้งคำว่า “การเคลื่อนย้ายทางเศรษฐกิจ” (economic migration) มีการนำมาใช้แทนคำว่า การเคลื่อนย้ายแรงงาน แม้ว่าสองคำนี้ต่างกัน โดยคำว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานหรือการอพยพแรงงานนั้นเป็นคำที่จำกัดในขอบเขตที่แคบกว่า คือเป็นการเคลื่อนย้ายเพื่อการทำงาน ในขณะที่การเคลื่อนย้ายทางเศรษฐกิจนอกจากครอบคลุมการเคลื่อนย้ายเพื่อการทำงานแล้วยังรวมถึงการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนไปยังประเทศอื่นของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างอื่นด้วย เช่น การเข้าไปลงทุนและการเดินทางเพื่อการธุรกิจต่างๆ อีกด้วย¹⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานแตกต่างจากการย้ายถิ่น เพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปเพื่อการทำงานโดยเฉพาะ แต่การย้ายถิ่นของแรงงานมีทั้งที่สมัครใจหรือถูกบังคับ โดยแรงงานเป็นคนตัดสินใจ เช่น เพื่อหางานทำ เพื่อการศึกษา หรือแต่งงาน ส่วนที่ถูกบังคับเป็นการย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจ เช่น ความขัดแย้งทางสังคม (เช่น ศาสนา เชื้อชาติ) การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนับเป็นประเภทหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเกณฑ์ในการแบ่งประเภทการย้ายถิ่นของแรงงานในลักษณะนี้สามารถแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ การแบ่งตามระยะเวลา การแบ่งโดยใช้สถานที่ การแบ่งตามสาเหตุของการย้าย และตามลักษณะการย้ายถิ่น

ในกรณีที่เป็น การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เป็น การเคลื่อนย้ายชั่วคราวนั้น สามารถแบ่งเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่¹⁵

1. การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนา เพื่อหางานที่มีค่าจ้างต่ำในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา โดยแรงงานเหล่านี้เข้าไปทำงานในโรงงานที่เป็นอุตสาหกรรมที่อยู่ในช่วงถดถอย (declining industries) นอกจากนี้ยังทำงานที่มีการจ้างตามฤดูกาล ในอุตสาหกรรมประเภทที่ไม่สามารถส่งออกได้ (non-tradable) หรืออุตสาหกรรมบริการ เช่น กิจการดูแลสุขภาพ กิจการก่อสร้าง และงานบริการตามบ้าน และในอุตสาหกรรมการผลิตที่ส่งออกได้ (tradable)

¹³ International Organization for Migration, n.d.

¹⁴ International Organization for Migration, n.d.

¹⁵ Manning and Bhatnagar (2003, p.2-3)

2. การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะจากประเทศเอเชียใต้และตะวันออกเฉียงใต้ ไปทำงานในเมืองหลวงของประเทศในตะวันออกกลาง โดยเข้าไปทำงานบริการ งานก่อสร้าง รวมทั้งงานที่ใช้ทักษะสูง

3. การเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือ แรงงานอาชีพ (professional) และนักธุรกิจ ไปยังและจากประเทศกำลังพัฒนา สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศที่พัฒนาแล้วจะผ่านช่องทางการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการเข้าไปลงทุนในลักษณะอื่นในประเทศกำลังพัฒนา

4. การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการดำเนินชีวิตต่างกัน

2.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

ในส่วนของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนี้ประกอบด้วย ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และและทฤษฎีอื่นที่เกี่ยวข้องที่อธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และปัจจัยมีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

1) ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และและทฤษฎีอื่นที่เกี่ยวข้องอธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ¹⁶

ในที่นี้กล่าวถึงทฤษฎีสำนักรนีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์แนวใหม่ว่าด้วยทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ทฤษฎีทางสถาบันและเครือข่าย และทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์

โดย**ทฤษฎีสำนักรนีโอคลาสสิก** อธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเน้นไปที่ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์-อุปทานในพื้นที่นั้นๆ และต้นทุนการเคลื่อนย้าย โดยมุ่งอธิบายว่าปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจเคลื่อนย้ายของแต่ละคนก็เพื่อหารายได้เป็นสำคัญ ตามทฤษฎีนี้เชื่อว่าตราบใดที่ค่าจ้างระหว่างพื้นที่มีความแตกต่างกันการเคลื่อนย้ายระหว่างพื้นที่ยังคงมีอยู่ และจะมีการปรับตัวของค่าจ้างจนไม่มีความแตกต่างกัน แล้วการเคลื่อนย้ายแรงงานก็จะไม่เกิดขึ้น โดยชี้ให้เห็นว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดการปรับตัวของค่าจ้างในแต่ละภูมิภาคให้อยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ก็เพราะว่าการที่แรงงานมีการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่หนึ่งที่มีค่าจ้างต่ำกว่าไปยังอีกพื้นที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่านั้น แสดงว่าสาเหตุสำคัญคือปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่มีความก้าวหน้าที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ แนวคิดดังกล่าวสามารถอธิบายปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภูมิภาคภายในประเทศเดียวกันและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีการปรับตัวของค่าจ้างผ่านกลไกตลาดในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสองภูมิภาค ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวสามารถอธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ จากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าไปยังประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

¹⁶ Porumbescu, A. (2015)

มากกว่าซึ่งมีค่าจ้างสูงกว่า ถ้าในประเทศแรกมีแรงงานจำนวนมากแรงงานย่อมต้องการทำงานที่ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่า ถ้าไม่มีปัญหาอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายแรงงาน ภายใต้ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารและต้นทุนการเคลื่อนย้ายก็จะทำให้แรงงานในประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่าเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ トラบใดที่ค่าจ้างในประเทศที่สองสูงกว่า ย่อมส่งผลให้อุปทานแรงงานในประเทศแรกลดลง จึงส่งผลให้ค่าจ้างในประเทศแรกเพิ่มขึ้น (ถ้าอุปสงค์ต่อแรงงานอุปทานแรงงานในประเทศแรกไม่มีการเปลี่ยนแปลง) ในขณะเดียวกัน การที่แรงงานในประเทศแรกย้ายไปทำงานในประเทศที่สองมากขึ้นนั้น ย่อมส่งผลให้อุปทานแรงงานในประเทศที่สองเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้ากลไกการเคลื่อนย้ายสามารถดำเนินไปเรื่อยๆ แล้ว ในที่สุดแล้วค่าจ้างในประเทศที่สองก็จะลดลงเนื่องจากอุปทานแรงงานเพิ่มขึ้น (ถ้าอุปสงค์ต่อแรงงานในประเทศที่สองไม่มีการเปลี่ยนแปลง) ซึ่งตามทฤษฎีอัตราค่าจ้างระหว่างสองภูมิภาคเมื่อค่าจ้างของสองพื้นที่ไม่แตกต่างกัน ก็จะไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากสาเหตุความแตกต่างของค่าจ้างอีกต่อไป

เศรษฐศาสตร์แนวใหม่ว่าด้วยทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงาน (*New Economics of Labour Migration Theory*) เป็นทฤษฎีที่พยายามอธิบายปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศว่าการตัดสินใจของแรงงานในการเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศนั้นไม่ใช่ในระดับบุคคลหรือเชิงปัจเจก (individual level) แต่จะเป็นระดับกลุ่มบุคคล (human group) มากกว่า เช่น ครอบครัวหรือครัวเรือน โดยสมาชิกของกลุ่มดังกล่าวไม่ใช่ต้องการย้ายไปทำงานเพียงเพื่อหารายได้เป็นสำคัญ (maximize incomes) แต่ยังต้องการลดความเสี่ยงต่างๆ ที่คนในครอบครัวเผชิญอยู่ รวมทั้งต้องการเอาชนะข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของตลาดในประเทศ (ไม่ใช่เฉพาะในตลาดแรงงาน) แต่แนวคิดใหม่ของเศรษฐศาสตร์เห็นว่าปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ที่มีทั้งตัวแรงงานเอง การตัดสินใจของครอบครัวที่ต้องการลดความเสี่ยงต่างๆ และเอาชนะอุปสรรคข้อจำกัดด้านรายได้ของครอบครัว แนวคิดใหม่ทางเศรษฐศาสตร์อธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศว่าความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างสองประเทศเป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานย้ายออกจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าไปทำงานในประเทศที่มีรายได้สูงกว่านั้นเป็นเพียงในระยะสั้น แต่เมื่อความแตกต่างของค่าจ้างยังคงเป็นอยู่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างประชาชนในประเทศต้นทาง (เนื่องจากแรงงานอพยพส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวที่ยังอยู่ในประเทศของตน) จะนำไปสู่การอพยพออกจากประเทศต้นทางมากขึ้น แนวคิดใหม่เห็นว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานไม่สามารถอธิบายโดยใช้ปัจจัยที่เป็นการตัดสินใจระดับบุคคล (การทำงานเพื่อรายได้ของตัวแรงงานอพยพ) เท่านั้น แต่ยังมีปัจจัยทางสังคมคือครัวเรือน โดยเฉพาะรายได้ของครัวเรือนเข้าไปเกี่ยวข้อง การอพยพออกไปทำงานต่างประเทศเป็นการลดความเสี่ยงด้านรายได้ของครอบครัว เพราะมีการส่งเงินกลับไปยังครอบครัวในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจในประเทศต้นทาง แต่ก็ทำให้มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างครัวเรือนที่มีสมาชิกออกไปทำงานต่างประเทศกับครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกอพยพออกไปทำงาน ความแตกต่างดังกล่าวทำให้มีแรงจูงใจให้กับครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าในการออกไปทำงานในต่างประเทศเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวของตนเอง

ในขณะที่**ทฤษฎีทางสถาบันและเครือข่าย**พยายามอธิบายสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศว่ามีปัจจัยใดที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากประเทศต้นทางโดยยกตัวอย่างการอพยพของแรงงานจากประเทศตุรกีและประเทศอิตาลีเข้าไปทำงานในประเทศเยอรมนี โดยพบว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจำนวนมากนั้นนับเป็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสถาบัน โดยในทางทฤษฎีทางสถาบันเห็นว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศทำให้มีองค์กรทั้งที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไรที่ถูกหรือผิดกฎหมายในการจัดเรื่องการขนส่งแรงงานอพยพ การทำสัญญาแรงงานอพยพ การปลอมแปลงเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการให้ที่พักหรือข้อเสนอแนะด้านกฎหมายแก่แรงงานอพยพ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเครือข่าย โดยในกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้นเครือข่ายการอพยพนับเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (ประชากรที่มีการเคลื่อนย้ายในพื้นที่ต้นทางกับพื้นที่ปลายทาง) โดยเครือข่ายการเคลื่อนย้ายอาจมีส่วนในการเคลื่อนย้ายของแรงงานที่มีศักยภาพที่เป็นชาติพันธุ์เดียวกัน เช่น การช่วยเหลือด้านการเงินในการเดินทาง การช่วยหางานหรือที่พัก หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ทางการศึกษา หรือการเข้าถึงการประกันสังคมในประเทศปลายทางที่อพยพไป

ส่วน**ทฤษฎีตลาดแรงงานทวีลักษณ์**เป็นทฤษฎีที่พยายามอธิบายการที่ตลาดแรงงานมีความแตกต่างกันในสองพื้นที่ระหว่างภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิ (primary sector) ที่เป็นการทำงานที่มั่นคง งานที่ใช้ทักษะ มีค่าจ้างที่สูงกว่า และงานมีโอกาสก้าวหน้า กับภาคเศรษฐกิจทุติยภูมิ (secondary sector) ที่งานไม่ค่อยมั่นคง ใช้ทักษะน้อยกว่า และค่าจ้างต่ำกว่า มีการเปลี่ยนงานบ่อย และโอกาสก้าวหน้าในการทำงานมีน้อย¹⁷ ในภาคเศรษฐกิจที่ต่างกันดังกล่าว ในภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิโดยทั่วไปมีการผลิตเป็นแบบใช้ทุนเข้มข้น (capital intensive) สภาพการทำงานดีกว่า สถานะทางสังคมดีกว่า ส่วนในภาคเศรษฐกิจทุติยภูมิเป็นการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) ซึ่งในภาคการผลิตในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่มีโอกาสที่ต้องการแรงงานต่างชาติเนื่องจากมีความขาดแคลนแรงงานโดยทั่วไป มีความต้องการแรงงานเข้าไปทำงานในระดับล่างของงาน และการขาดแคลนแรงงานในตลาดทุติยภูมิ การที่มีความขาดแคลนแรงงานโดยทั่วไปเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ คือ ปัญหาแรงจูงใจที่มีสถานะทางสังคมที่ต่ำและโอกาสความก้าวหน้าในการทำงานมีน้อย ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่เด็กมีอัตราเกิดน้อยลง และปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีการขยายการศึกษาทำให้จำนวนคนหนุ่มสาวเข้ามาทำงานระดับล่างเพื่อหารายได้และประสบการณ์มีน้อยลง รวมทั้งมีปัญหาการหย่าร้างมากขึ้น แรงงานสตรีต้องการการทำงานเพื่อหารายได้จากการทำงานเป็นหลักมากขึ้น โดยเฉพาะในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ จากประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้นายจ้างมีความต้องการแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานมากขึ้น¹⁸ ซึ่งจากทฤษฎีดังกล่าวในกรณีของตลาดแรงงานระหว่างประเทศจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปแล้วประเทศที่พัฒนาแล้วมีลักษณะของตลาดแรงงานที่มีความสอดคล้องกับภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาที่มักมีแรงงานเหลือเพื่อมีลักษณะที่สอดคล้อง

¹⁷ Reich, M., Gordon, D. M., & Edwards, R. C. (1973)

¹⁸ Jennissen, R. (2006)

กับภาคเศรษฐกิจทฤษฎีภูมิ จากลักษณะของตลาดแรงงานที่ต่างกันดังกล่าวเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจากประเทศที่พัฒนาต่อยกกว่าไปสู่ประเทศที่มีความก้าวหน้ากว่า

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ในการอธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนอกจากในเชิงทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วที่สำคัญ ยังมีประเด็นต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เช่น รายได้แท้จริง ฐานะความเป็นอยู่ ค่าครองชีพ และการมีงานทำของประเทศปลายทาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ โอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าในประเทศปลายทางเมื่อเทียบกับประเทศต้นทาง ซึ่งความแตกต่างของลักษณะทางเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายถิ่นระหว่างประเทศ สำหรับปัจจัยทางสังคม เช่น ลักษณะประชากร เชื้อชาติศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณี ส่วนปัจจัยด้านการเมืองอาจเกี่ยวกับกฎหมายและการปกครองที่มีผลกระทบต่อแรงงานที่เคลื่อนย้าย ในกรณีของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ปัจจัยที่นับว่าสำคัญที่สุดและเกี่ยวข้องโดยตรงคือปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนหรือค่าจ้างและโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศต้นทางกับประเทศปลายทางของแรงงานอพยพ ดังเช่นปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศ ทั้งจากชนบทสู่เมืองและระหว่างภูมิภาค ตามความเห็นของ M.P. Todaro (1971) เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานในการอธิบายเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมือง¹⁹ มีปัจจัยหลักๆ ทางเศรษฐศาสตร์ที่มีผลต่อการตัดสินใจการเคลื่อนย้ายของแรงงาน คือ 1) ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในระหว่างเมืองกับชนบทตามทักษะและระดับการศึกษาของแรงงาน โดยเฉพาะความแตกต่างของค่าจ้างที่ต่างกันระหว่างแรงงานในภาคเมืองกับแรงงานฝีมือในชนบท และ 2) ระดับของความน่าจะเป็นที่แรงงานอพยพจะประสบความสำเร็จถึงความมั่นคงของงานที่ได้ทำในเมือง

ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานมีทั้งปัจจัยหลักและปัจจัยดึงดูด (Push and Pull Factors)²⁰ ปัจจัยผลักดัน ได้แก่ ข้อจำกัดของโอกาสการมีงานทำในชนบท และความเต็มใจและต้องการในการเคลื่อนย้ายที่เกิดจากการได้รับการศึกษาและการสื่อสารที่พัฒนาขึ้น และปัจจัยดึงดูด ได้แก่ การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองที่มีการจ้างงานที่ให้ค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงสูงกว่าที่คนงานเคยได้รับในชนบท นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องโอกาสของงานและการพักผ่อนในภาคอุตสาหกรรมและสภาพแวดล้อมในเขตเมืองที่แตกต่างกันอย่างมากกับสภาพที่เป็นอยู่ในเขตชนบท ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานโดยเฉพาะคนหนุ่มสาวเข้ามาทำงานในเขตเมืองแม้ว่าเป็นงานที่มี

¹⁹ Todaro, M.P. (1971), pp. 391-395, 411-413,

Meier, G.M., (1995, pp.140-142)

²⁰ Thirlwall, A.P. (1994), , p.29

รายได้ต่ำหรือแม้แต่ไม่ได้งานทำ รวมทั้งผู้ว่างงานที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองจะสามารถหางานหรือสร้างงานด้วยตัวเองที่เป็นผลเกี่ยวเนื่องกับภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะภาคบริการที่ไม่เป็นทางการ (informal Service Sector) ของเศรษฐกิจอุตสาหกรรม²¹ ได้อธิบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภูมิภาค ในกรณีที่ระดับการพัฒนา ระหว่างภูมิภาคมีความแตกต่างกัน หรือมีความไม่สมบูรณ์ในการพัฒนา โดยชี้ว่าแรงงานมักจะตอบสนองต่อความแตกต่างของโอกาสทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคต่างๆ ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภูมิภาคจะดึงดูดแรงงานให้เคลื่อนย้ายจากภูมิภาคที่มีค่าจ้างต่ำกว่าไปสู่ภูมิภาคที่มีค่าจ้างสูงกว่า

ในปัจจุบันนี้จำนวนแรงงานที่เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศมีมากขึ้น จากรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน จากการที่คนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโลกาภิวัตน์และต้นทุนการเดินทางที่ถูกลงทำให้ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์มีอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานน้อยลง ประเทศต่างๆ จึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ บางประเทศอาจเป็นประเทศต้นทาง หรือประเทศปลายทาง หรือประเทศพักแวะของผู้อพยพ ในขณะที่บางประเทศเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเหล่านี้พร้อมๆ กัน สำหรับปัจจัยที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนใหญ่เป็นปัจจัยดึงดูดที่คนงานต้องการค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสที่ดีกว่า แต่มีบางส่วนที่เกิดจากปัจจัยผลักเนื่องจากปัญหาความอดอยากและความยากจน ภัยพิบัติธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความขัดแย้งและการถูกกีดกันแก่งที่รุนแรง ซึ่งในส่วนของปัจจัยผลักนี้เกิดจากปัจจัยหลายประการและมีความซับซ้อน เช่น ความยากจน สงคราม การเพิ่มขึ้นของประชากรที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติขาดแคลน ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างหรือรายได้ระหว่างประเทศรวยกับประเทศจน การเติบโตของความเป็นเมือง การลดลงของต้นทุนการเดินทางและการขนส่งที่ทำให้มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างพลเรือน การละเลยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการจัดตั้งเครือข่ายระหว่างผู้อพยพที่มาก่อน ซึ่งปัจจัยที่มีความแตกต่างกันระหว่างประเทศต่างๆ ประกอบกับการขาดการได้รับประโยชน์จากการทำงาน งานที่มีคุณค่า ความมั่นคงทางมนุษย์และอิสระส่วนตัวในประเทศต้นทางล้วนเป็นปัจจัยผลักที่สำคัญทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศแบบชั่วคราวกันมากขึ้น (ILO, 2005: 4)²²

นอกจากนี้ ในการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555) ได้สรุปสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ²³ ว่ามาจากทั้งปัจจัยที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทางของแรงงานที่มีการอพยพ ซึ่งถือเป็นปัจจัยผลักดัน (push factor) และปัจจัยที่เกิดขึ้นในประเทศปลายทางที่แรงงานอพยพเข้าไปทำงาน ซึ่งถือเป็นปัจจัยดึงดูด (pull factor) ดังนี้

²¹ Myrdal (1957) (อ้างใน Thirlwall, 1994: 129-132)

²² ILO. (2005).

²³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555).

ปัจจัยผลักดัน หมายถึง ปัจจัยที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นในท้องถิ่นเดิมของแรงงานอพยพ ซึ่งเป็นสาเหตุที่กระตุ้นให้ผู้ที่อยู่อาศัยอยู่นั้นอพยพออกไปจากถิ่นที่อยู่เดิมเพื่อไปทำงานในท้องถิ่นใหม่ โดยกรณีของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ปัจจัยผลักดันดังกล่าวคือปัจจัยที่มีอยู่ในประเทศต้นทางของแรงงานอพยพ ปัจจัยเหล่านี้มีทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นๆ เช่น ด้านสังคมและการเมือง สำหรับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยที่ประเทศต้นทางมีลักษณะต่างๆ ได้แก่

- 1) มีอัตราการว่างงานสูง ทำงานต่ำกว่าระดับ
- 2) มีอัตราค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำกว่าประเทศปลายทาง
- 3) ขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพที่ต้องใช้ความชำนาญสูง
- 4) นโยบายด้านกำลังคนไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศที่ทำให้เกิดแรงงานส่วนเกิน ส่งผลให้แรงงานส่วนเกินนี้ต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ

ส่วนปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น ปัจจัยทางสังคมและการเมืองที่แรงงานเหล่านั้นเผชิญอยู่ และไม่พอใจในสภาพที่เป็นอยู่ จึงเป็นแรงผลักดันที่ให้อพยพไปทำงานทำหรือย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในต่างประเทศ

ปัจจัยดึงดูด หมายถึง ปัจจัยที่อยู่นอกถิ่นที่อยู่ของแรงงานอพยพ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานสนใจเคลื่อนย้ายไปทำงานในท้องถิ่นใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานในประเทศต้นทางเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศปลายทาง ปัจจัยดึงดูดนี้เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น

- 1) ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของการทำงานในอาชีพประเภทเดียวกันในประเทศปลายทางสูงกว่าในประเทศต้นทางมาก
2. การขาดแคลนแรงงานในบางสาขาในประเทศปลายทางและเมื่อแรงงานเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศต้นทาง
- 3) โอกาสความก้าวหน้าของอาชีพและการทำงาน ซึ่งในประเทศปลายทางมักเป็นประเทศที่ระดับการพัฒนาสูงกว่า มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยและความก้าวหน้าทางวิชาการ ในการบริหารงาน การตัดสินใจให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของแรงงาน ทำให้เป็นแรงดึงดูดให้แรงงานที่มีความรู้ความสามารถระดับสูงในประเทศที่ระดับการพัฒนาต่ำกว่าย้ายเข้าไปทำงาน

ทั้งนี้ กระบวนการทำงานทำในต่างประเทศมีลักษณะเป็นกระบวนการ ถ้าเป็นกระบวนการถูกกฎหมายจะมีกระทรวงแรงงานและสำนักงานจัดหางานเป็นผู้ติดต่อ หรือนายจ้างมารับงานเองโดยผ่านขั้นตอนทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง ในพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้กล่าวถึงการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและนักธุรกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ใน 8 สาขาอาชีพ ได้แก่ 1. วิศวกร 2. ช่างสำรวจ 3. สถาปนิก 4. แพทย์ 5. ทันตแพทย์ 6. พยาบาล 7. นักบัญชี และ 8. บุคลากรในภาคการบริการ/การท่องเที่ยว โดยมีข้อตกลงการทำมาตรฐานแรงงานเพื่อกำหนดคุณสมบัติของแรงงานที่ประเทศสมาชิกจะสามารถนำไปใช้วางแผนทางการปฏิบัติสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว หรือ ASEAN Qualifications Reference

Framework (AORF) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนชั่วคราวของแรงงานและนักธุรกิจ (ASEAN 2025: Forging Ahead Together, Jakarta: ASEAN Secretariat, November 2015)

2.4 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ในการพิจารณาถึงผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น Robert E. B. Lucas (2008) ชี้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น เกิดขึ้นกับทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของแรงงานอพยพ โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับตลาดแรงงานของประเทศปลายทางที่เกิดขึ้นทันทีในระยะแรกๆ นั้นมีน้อย แต่ประเทศเหล่านี้จะได้รับผลกระทบระยะยาวมีลักษณะในเชิงพลวัต ดังนี้ Lucas (2008: 5-14)²⁴

2.4.1 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศผู้รับแรงงานอพยพ

ในประเทศที่รับแรงงานอพยพ ผลกระทบในระยะแรกขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ความยืดหยุ่นของค่าจ้างในประเทศ กรณีที่ค่าจ้างค่อนข้างยืดหยุ่น (เช่น ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา) ถ้ามีแรงงานต่างชาติดอพยพเข้าไปมาก ก็จะส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานในระดับการศึกษาเดียวกันลดลงเนื่องจากอุปทานแรงงานเพิ่มขึ้น แต่ในกรณีที่ค่าจ้างมีความยืดหยุ่นน้อย (เช่น ในสหภาพยุโรป) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้มีการว่างงานเพิ่มขึ้นในประเทศผู้รับแรงงานอพยพ อย่างไรก็ตามผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งสองกรณีดังกล่าวไม่ได้ใหญ่มาก

การปรับตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากการที่มีแรงงานอพยพเข้าไป เช่น ในกรณีกิจกรรมทางการเกษตรบางประเภทที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) ในประเทศที่พัฒนาแล้วอาจล้มเลิกไปเพราะขาดแรงงาน แต่เมื่อมีแรงงานต่างชาติดอพยพเข้าไปทำงานจะทำให้บางกิจกรรมสามารถดำเนินต่อไปได้ เนื่องจากสามารถจ้างงานต่างชาติในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าและทำให้กิจการยังคงอยู่ได้

ทางด้านความสามารถในการทำงานและผลิตภาพของแรงงานอพยพขึ้นอยู่กับว่าทักษะฝีมือของแรงงานเหล่านั้นสอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างในประเทศผู้รับมากน้อยเพียงใด ในบางประเทศ (เช่น ออสเตรเลีย และแคนาดา) ที่มีนโยบายการรับแรงงานอพยพโดยมีการกลั่นกรองแรงงานที่ต้องการเข้าไปทำงานระดับหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับอุปสงค์แรงงานในประเทศ ในการอพยพเข้าไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา ในบางอาชีพต้องมีการกำหนดงานที่นายจ้างต้องการ ทำให้อุปสงค์กับอุปทานแรงงานอพยพมีความสอดคล้องกันได้อย่างก็ตาม มีนายจ้างจำนวนมากที่จ้างแรงงานที่อพยพเข้าไปทำงานในกรณีที่ไม่ใช่อพยพเข้าไปในช่องทางปกติ ซึ่งการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานเหล่านี้นับเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิผลในการจำกัดจำนวนแรงงานอพยพผิดกฎหมายเหล่านี้ แต่การบังคับใช้กฎหมายในหลายประเทศมักขึ้นกับปัจจัยทางด้านการเมือง ส่วนในกรณีที่มีการอพยพแรงงานเข้าไปจำนวนมาก (เช่น การมีนโยบายการรับผู้ลี้ภัย ที่มีผู้ลี้ภัยบางส่วน

²⁴ Lucas, R. E. (2008).

ออกไปทำงานนอกที่พักผู้ลี้ภัย) อุปทานแรงงานอพยพในลักษณะดังกล่าวก็แทบจะไม่ได้ตอบสนองความต้องการของนายจ้างในประเทศเหล่านั้น

แรงงานอพยพจากต่างชาติอาจมีผลกระทบต่อดุลการคลังของประเทศ การที่ผลประโยชน์สุทธิต่อการคลังที่ได้จากแรงงานอพยพมีมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า เมื่ออพยพเข้าไปแล้วแรงงานเหล่านั้นได้งานทำหรือไม่ และมีการเก็บภาษีจากรายได้ของแรงงานอพยพหรือไม่ แรงงานเหล่านั้นในประเทศผู้รับได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมจากภาครัฐหรือไม่ ซึ่งในประเทศที่มีรายได้สูงบางประเทศที่มีอัตราเพิ่มประชากรต่ำหรือติดลบ มีความพยายามแก้ปัญหาจากการเป็นสังคมผู้สูงอายุ ได้พยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่อยู่ในวัยทำงานให้อยู่ในประเทศในระยะชั่วคราวเพื่อไม่ให้สร้างภาระทางการคลังในการช่วยเหลือดูแลเมื่อแรงงานอพยพเข้าสู่วัยชรา ซึ่งจะเห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรมีความชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาภาระการคลัง (การประกันสังคม) ที่จะเกิดขึ้น

การที่แรงงานต่างชาติมีบทบาทในการเร่งรัดความก้าวหน้าทางด้านวิชาการในระบบเศรษฐกิจ ดังกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่พบว่าในปี ค.ศ. 2000 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรที่จบปริญญาเอกในสหรัฐอเมริกาเกิดในต่างประเทศ ซึ่งทุนมนุษย์เหล่านี้นับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจมากกว่าการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิตด้วยซ้ำ ดังนั้นการอพยพเข้าของแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศจึงนับเป็นผลดีต่อประเทศผู้รับ

จากที่กล่าวมานั้นผลกระทบสุทธิที่ได้รับจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศผู้รับนั้นว่ามีมาน้อยเพียงใดอาจมีความแตกต่างกันไป เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายประการ บางประเทศอาจได้รับประโยชน์สุทธิ (ผลได้มากกว่าผลเสีย) แต่บางประเทศอาจเสียผลประโยชน์สุทธิ (ผลเสียมากกว่าผลได้) โดยทั่วไปแล้วนายจ้างมักได้รับประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าว นายจ้างในงานระดับอาชีพสามารถจ้างแรงงานที่มีทักษะต่ำกว่าเข้าไปช่วยทำงาน นายจ้างบางกลุ่มที่ใช้แรงงานทักษะต่ำกว่า เช่น คนสวน พี่เลี้ยงเด็กก็สามารถจ้างแรงงานทักษะต่ำเข้าไปทำงาน รวมทั้งตัวนายจ้างเองและผู้บริโภคในประเทศก็จะได้ประโยชน์จากการที่ได้ซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลง

2.4.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศผู้ส่งแรงงานอพยพ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีหลายประการ เช่น สมองไหล (brain drain) และการได้รับเงินส่งกลับจากแรงงานที่ออกมาทำงานต่างประเทศ (remittance) ซึ่งในกรณีหลังนี้รายได้ส่งกลับเป็นแหล่งเงินทุนไหลเข้าประเทศจากต่างประเทศไปสู่ประเทศกำลังพัฒนามีมูลค่ามากที่สุดรองจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในประเทศผู้ส่งออกแรงงานที่สำคัญหลายประเทศ รายได้ดังกล่าวมีมากกว่ารายได้จากการส่งออกและมีบทบาทสำคัญ (ที่เป็นรายได้เงินตราต่างประเทศ) ต่อเศรษฐกิจของประเทศต้นทางของแรงงานเมื่อเกิดเศรษฐกิจซบเซาหรือเกิดวิกฤต จึงนับได้ว่ารายได้ส่งกลับมีบทบาทสำคัญต่อการลงทุนและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศนั้นต้องพิจารณาว่าเงินที่ได้ส่งกลับไปให้ครอบครัวนั้นได้

ถูกนำไปใช้ในการลงทุนหรือไม่ เช่น การลงทุนสร้างบ้านที่อยู่อาศัยและด้านการศึกษา แต่มีบางครอบครัวที่เมื่อได้รับเงินจากญาติส่งกลับอาจลาออกจากงานหรือทำงานน้อยลงเนื่องจากสามารถพึ่งพารายได้ส่วนนี้ ซึ่งในประเด็นนี้นับเป็นไปตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าเมื่อแรงงานมีรายได้สูงขึ้นเขาจะทำงานน้อยลงและพักผ่อนมากขึ้น นอกจากนี้การที่แรงงานอพยพซึ่งเป็นแรงงานทักษะต่ำและยากจนออกมาทำงานต่างประเทศแล้วส่งเงินกลับประเทศนั้น มีส่วนบรรเทาปัญหาความยากจนในประเทศได้มาก อย่างไรก็ตามในระยะยาวแล้วก็มีความเสี่ยงจากการที่ครอบครัวพึ่งพารายได้ส่งกลับจากแรงงานของสมาชิกครอบครัวนั้น ถ้าโอกาสในการทำงานหมดไปหรือหยุดการทำงาน หรือถูกส่งกลับ ก็จะกระทบต่อความมั่นคงทางรายได้ของครอบครัว ในขณะที่เดียวกันที่สมาชิกของครอบครัวออกมาทำงานต่างประเทศยังมีต้นทุนที่เกี่ยวกับการที่ผู้ใหญ่ของครอบครัวไม่ได้อยู่กันพร้อมหน้าและไม่ได้ทำหน้าที่ในสังคมได้เหมือนปกติทั่วไป เนื่องจากพ่อแม่ไม่ได้เลี้ยงดูอบรมสั่งสอนลูกเพราะต้องออกมาทำงาน แต่ก็ได้ส่งเงินกลับเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา หรือถ้าลูกตามพ่อแม่ออกมาอยู่ด้วยก็สามารถเข้าศึกษาในประเทศปลายทาง เมื่อพิจารณาในด้านการเมือง การที่แรงงานออกมาทำงานต่างประเทศก็สามารถลดแรงกดดันทางการเมืองจากการที่แหล่งงานในประเทศมีน้อย สำหรับผลกระทบต่อตลาดแรงงานในประเทศ การที่มีแรงงานอพยพออกมาจำนวนมากย่อมส่งผลให้ค่าจ้างในประเทศสูงขึ้นได้ และทำให้คนอื่นโดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะต่ำและเป็นแรงงานนอกระบบ (informal sector) ที่ไม่ได้มีโอกาสอพยพออกมาทำงานด้วยสามารถมีโอกาสหางานทำในประเทศได้มากขึ้น ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ที่อยู่ทางบ้านของแรงงานอพยพมีมาน้อยเพียงใด รวมทั้งขึ้นอยู่กับว่าเป็นการอพยพชั่วคราวหรือถาวร คนที่อพยพชั่วคราวและไม่มีครอบครัวมาด้วยจะส่งเงินกลับมากกว่าผู้ที่อพยพถาวร แรงงานที่ย้ายกลับยังนำเอาทักษะใหม่ๆ ที่ได้รับระหว่างการทำงานกลับไปประเทศตนเองด้วย แต่ก็มักไม่สอดคล้องกับอุปสงค์แรงงานในประเทศ ทำให้หลายคนเมื่อย้ายกลับก็ไม่ได้ทำงานต่อ ทั้งนี้ผลดังกล่าวที่เกิดขึ้นขึ้นอยู่กับว่าทักษะที่เขามีอยู่นั้นมีลักษณะอย่างไร

2.4.3 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะสูง (Migration of Highly-Skilled Workers)

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่มีทักษะสูงเช่นที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศ OECD ในช่วงปี ค.ศ. 1990 ถึง 2000 เพิ่มขึ้นจำนวน 8 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 63 ซึ่งในปี ค.ศ. 2000 ประมาณร้อยละ 42 ของแรงงานที่มีทักษะสูงที่เข้าไปทำงานในประเทศ OECD มาจากประเทศ OECD ด้วยกัน ในขณะที่มากกว่าครึ่งมาจากประเทศนอกกลุ่ม ซึ่งแสดงถึงการเกิดภาวะสมองไหลจากประเทศกำลังพัฒนา โดยแรงงานทักษะสูงส่วนใหญ่อพยพไปทำงานในอเมริกาเหนือ (ในปี 2000 มีราวสองส่วนสามของจำนวนแรงงานอพยพที่เข้าไปทำงานในประเทศกลุ่มนี้ทั้งหมด) นอกจากนี้ปัญหาสมองไหลจากประเทศกำลังพัฒนามีมากกว่าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเกิดเหตุการณ์สมองไหลจำนวนมากในส่วนของแรงงานที่มีทักษะสูงจากประเทศกำลังพัฒนาในส่วนต่างๆ ของโลก ได้แก่ อเมริกากลาง แคริบเบียน ยุโรปตะวันออก บางส่วนของตะวันออกกลาง อินโดจีน และทวีปแอฟริกา ซึ่งในประเทศแอฟริกา สมองไหลจากแรงงานกลุ่มนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 นอกจากนี้พบว่ายังมีจำนวนน้อยจาก

อินโดนีเซียและสวาซีแลนด์และเอเชียกลางเข้าไปทำงานใน OECD โดยแรงงานทักษะสูงจากสวาซีแลนด์ส่วนใหญ่เข้าไปทำงานในประเทศแอฟริกาใต้ส่วนจากเอเชียกลางส่วนใหญ่เข้าไปทำงานในประเทศไทย

ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของปัญหาสมองไหลคือ นักศึกษาที่ไปเรียนต่างประเทศไม่ยอมกลับไปทำงานในประเทศของตนหลังจากเรียนจบ โดยเฉพาะนักศึกษาผู้ที่จบปริญญาเอกด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา ที่มาจากประเทศอินเดียและจีน²⁵ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านี้คือ การเกิดสมองไหลออกนอกประเทศในขณะที่ประเทศของเขาเหล่านั้นเป็นผู้รับภาระทางการคลังในการใช้จ่ายการศึกษาแก่นักศึกษาเหล่านั้น ซึ่งเป็นการไหลออกของเงินทุน โดยประเทศต้นทางไม่สามารถได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนการศึกษาที่มีทักษะสูงแก่นักศึกษาที่ราบไต่ที่ไม่ทำงานในประเทศหรือไม่กลับไปทำงานในประเทศของตน ผลกระทบอีกข้อหนึ่งคือ การที่ประเทศต้นทางสูญเสียแรงงานทักษะสูงด้านการศึกษาและสาธารณสุขทำให้มีประเทศข้อจำกัดความสามารถในการให้บริการด้านสังคมเหล่านี้ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแรงงานมีคุณภาพเหล่านี้กับคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม เนื่องจากการที่มีแรงงานด้านสาธารณสุขจำนวนมากย่อมเป็นผลดีต่ออายุขัยและคุณภาพชีวิตของคนจนในชนบทของประเทศกำลังพัฒนา

2.4.4 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะต่ำ (Migration of Less-Skilled Workers)

การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างประเทศที่มีทักษะต่ำเป็นผลดีต่อประเทศต้นทางหลายประการ เช่น การส่งเงินกลับประเทศ การช่วยแก้ปัญหาความยากจนของผู้ที่ออกมาทำงานนอกประเทศ การที่มีส่วนให้ค่าจ้างในประเทศเพิ่มขึ้น (จากการที่อุปทานแรงงานลดลง) และลดปัญหาการว่างงาน ในการส่งเงินกลับประเทศนั้น การส่งเงินกลับประเทศของแรงงานกลุ่มนี้โดยปกติแล้วมีมากกว่าของแรงงานที่มีทักษะสูงเนื่องจากเป็นกลุ่มที่อพยพออกมาทำงานเป็นการถาวรโดยมีครอบครัวยังคงอยู่ในประเทศต้นทาง ในกรณีของแรงงานทักษะต่ำที่เข้าไปทำงานในประเทศ OECD นั้น ส่วนใหญ่ไปทำงานในยุโรป (ร้อยละ 56) และหนึ่งในสามทำงานในอเมริกาเหนือ แต่ก็พบว่าแรงงานทักษะต่ำที่มาจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ต่ำมีจำนวนไม่มาก นอกจากนี้พบว่าปัจจัยด้านภูมิศาสตร์และระยะทางมีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก โดยแรงงานจากประเทศที่อยู่ใกล้ประเทศปลายทางอพยพเข้าไปมาก เช่น แรงงานเม็กซิโกเข้าไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา แรงงานทักษะต่ำที่ย้ายจากในประเทศ OECD ด้วยกัน และมาจากประเทศที่รายได้ต่ำเพียงร้อยละ 9 (ข้อมูลปี ค.ศ. 2000)

สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะต่ำระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเป็นการเคลื่อนย้ายจากประเทศที่เศรษฐกิจด้อยกว่าไปสู่ประเทศที่เศรษฐกิจดีกว่า เช่น การอพยพของแรงงานจากบังคลาเทศไปประเทศอินเดีย จากประเทศเมียนมาไปยังประเทศไทย จากประเทศอินโดนีเซียไปยังประเทศมาเลเซีย และจากประเทศเลโซโท (Lesotho) ไปยังประเทศแอฟริกาใต้ แต่ Lucus ชี้ว่าจำนวนเงินส่งกลับของแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนา

²⁵ นักศึกษาที่จบปริญญาเอกด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ในช่วงปี 1994-1995 ที่ทำงานในสหรัฐอเมริกาในปี 1999 มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51 ซึ่งนักศึกษาที่เป็นชาวอินเดียและจีน เมื่อเรียนจบแล้วทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกาคิดเป็นร้อยละ 87 และ 91 ของผู้ที่เรียนจบที่มาจากประเทศเดียวกันของสองประเทศตามลำดับ

ด้วยกันมีน้อยกว่าที่ส่งกลับจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาก สำหรับตัวอย่างของการที่แรงงานทักษะต่ำจากประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าไปทำงานในประเทศแถบอ่าวเปอร์เซียส่งเงินกลับประเทศนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากในการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนจนในหลายพื้นที่ในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

Lucus ชี้ว่าโดยปกติแล้วแรงงานที่อพยพเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์เมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานวิชาชีพซึ่งมีทักษะและแรงงานทักษะต่ำจากประเทศที่อยู่ติดกับประเทศที่มีรายได้สูง หรือการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน การที่แรงงานอพยพเดินทางกลับไปยังประเทศตนเองผลประโยชน์ที่ได้มีทั้งเงินและทักษะตลอดจนทัศนคติที่ได้รับในช่วงของการออกมาทำงานต่างประเทศ โดยทั่วไปแล้วแรงงานอพยพยินดีที่จะกลับไปอยู่อาศัยที่ประเทศบ้านเกิดของตัวเอง ซึ่งแรงงานที่อพยพออกมาก็จะกลับไปอยู่บ้านหลังจากอพยพออกมาชั่วคราวและมีเงินเก็บในช่วงออกมาทำงานต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันประเทศผู้รับแรงงานอพยพก็ยินดีกับแรงงานที่ย้ายเข้าไปเป็นการอพยพชั่วคราวเพราะไม่ต้องรับภาระมากเกินไปในช่วงที่แรงงานเหล่านั้นเข้าไปทำงานในช่วงวัยทำงาน โดยได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจและเงินกองทุนจากแรงงานอพยพ แต่ทางประเทศที่รับแรงงานไม่ต้องการให้แรงงานอพยพอยู่ถาวรเนื่องจากเป็นภาระทางเศรษฐกิจที่ต้องดูแลแรงงานเหล่านั้นและเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยของแรงงานอพยพ ในขณะที่บางประเทศผู้รับแรงงานอพยพก็ต้องการรักษาความเป็นประเทศที่เป็นลักษณะของตัวเอง (ที่อาจเปลี่ยนไปถ้ามีแรงงานจำนวนมากอพยพเข้าไปอยู่อย่างถาวร) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเคลื่อนย้ายชั่วคราวของแรงงานอพยพนั้น ทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทางล้วนได้ประโยชน์ แต่ในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศควรมีการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจากในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะมีองค์การดำเนินการและการจัดทำสัญญาต่างๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากแรงงานอพยพ เพื่อไม่ให้แรงงานอพยพโดยเฉพาะที่มีทักษะต่ำจากประเทศกำลังพัฒนาถูกเอารัดเอาเปรียบจากองค์กรจัดส่งแรงงาน ดังนั้นทั้งประเทศผู้ส่งและผู้รับแรงงานอพยพควรเข้ามาดูแลและควบคุม เช่น การให้ใบอนุญาตต่อสัญญากับบริษัทจัดส่งคนงานที่มีประวัติ เชื่อถือได้และปฏิบัติต่อคนงานเรื่องสัญญาและเงื่อนไขต่างๆ รวมทั้งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่บริษัทเหล่านี้ปรับปรุงเงื่อนไขต่างๆ นอกจากนี้ในส่วนของประเทศต้นทางของแรงงานควรอำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับเข้า-ออก (re-entry) เพื่อเอื้อให้แรงงานเดินทางกลับเข้าออกประเทศให้มากขึ้น ส่วนในการจ่ายเงินเข้าประกันสังคมก็ควรคิดเฉพาะในช่วงที่แรงงานเหล่านั้นเดินทางกลับมาอยู่ในประเทศ

นอกจากนี้ Lucas ยังเห็นว่านโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานควรให้ความสำคัญกับประเด็นอื่นๆ ด้วย นอกเหนือจากด้านเศรษฐกิจ เช่น นโยบายปกป้องสิทธิพลเมือง (civic right) และโอกาสที่ประเทศปลายทางให้กับแรงงานอพยพ การดำเนินการที่ไม่จูงใจให้แรงงานอพยพเดินทางกลับประเทศตนเองจะส่งผลต่อศักยภาพการพัฒนาในประเทศต้นทาง การที่แรงงานไม่เดินทางกลับประเทศทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทักษะที่แรงงานได้รับในขณะที่ออกมาทำงาน และการที่แรงงานออกมาทำงานนานๆ จะมีผลกระทบต่อสมาชิกของครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง เช่น เด็กๆ และพ่อแม่ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อชีวิตสมรสและการเลี้ยงดูบุตร เป็นต้น

2.5 ความหมายและความสำคัญของสมรรถนะแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน

2.5.1 ความหมายของสมรรถนะแรงงาน

ความหมายของสมรรถนะแรงงานในที่นี้เป็นการกล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน²⁶ ดังนี้

1) การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน (Labour training)

(1.1) การฝึกเตรียมเข้าทำงาน (Pre-employment Training) คือ การฝึกอบรมฝีมือแรงงานก่อนเข้าทำงาน เพื่อ 1) ให้แรงงานมีสมรรถนะการปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานแต่ละสาขาอาชีพ และ 2) เสริมศักยภาพของแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานในอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(1.2) การฝึกยกระดับฝีมือ (Upgrade training) คือ การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เพื่อ 1) เพิ่มเติมความรู้ ความสามารถ และทักษะในด้านอาชีพให้กับแรงงานได้มีศักยภาพการทำงานที่สูงขึ้น และ 2) เพิ่มเติมความรู้ ความสามารถ และทักษะในด้านการบริหารจัดการหรือความรู้เสริมอื่นๆ ที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานในอาชีพหลักของแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(1.3) การฝึกอาชีพเสริม (Re-training) คือ การฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มเติมความรู้ความสามารถในสาขาอาชีพอื่นที่นอกเหนือจากอาชีพที่ปฏิบัติอยู่ตามปกติ หรือนอกเหนือจากความรู้เดิม

2) การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

มาตรฐานฝีมือแรงงาน คือ ข้อกำหนดทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพในสาขาต่างๆ ส่วนการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน คือ การทดสอบฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพตามเกณฑ์ข้อกำหนดของมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

(2.1) การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ คือ ข้อกำหนดทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพในสาขาต่างๆ เพื่อประเมินศักยภาพ ทักษะฝีมือ และสมรรถนะการทำงานของแรงงานฝีมือ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพผลผลิตและสร้างมูลค่าสำหรับการแข่งขันของประเทศ

(2.2) การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานตามความต้องการของสถานประกอบการ คือ การทดสอบฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของแรงงาน ที่เป็นความต้องการเฉพาะตำแหน่งงานในสถานประกอบการหรือนายจ้าง

(2.3) การทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ คือ การทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เป็นการทดสอบฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของคนหางาน

²⁶ กองแผนงานและสารสนเทศ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (2559) หนังสือสถิติการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ 2558, มีนาคม

เพื่อจะไปทำงานในต่างประเทศ โดยทำการทดสอบฝีมือจากแบบทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

3) การส่งเสริม/พัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ

การสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่แรงงานในระบบการจ้างงานหรือสถานประกอบการของตนเอง โดยใช้มาตรการจูงใจภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ซึ่งมีข้อกำหนดเรื่องกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ต้องฝึกอบรมฝีมือแรงงานบุคลากรของตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของลูกจ้างในแต่ละปี ถ้าไม่ดำเนินการหรือจัดอบรมไม่ครบตามสัดส่วนที่กำหนดจะต้องส่งเงินเข้าสมทบกองทุนร้อยละ 1 ของค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ (3,900 บาท/เดือน) โดยคิดจากจำนวนลูกจ้างที่ไม่ได้เข้าอบรมตามสัดส่วน นอกจากนี้สถานประกอบการที่จัดให้มีการฝึกอบรมสามารถนำค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไปยกเว้นภาษีได้ร้อยละ 100

2.5.2 ความสำคัญของสมรรถนะแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ทักษะของแรงงานมีความสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานเพราะถ้าแรงงานที่อพยพไปทำงานมีทักษะไม่สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้าง หรือมีทักษะแต่ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้จ้างในประเทศปลายทางย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียในความสามารถของแรงงานที่มีอยู่ รวมทั้งส่งผลต่อสภาพการทำงาน ดังนั้นการมีกระบวนการรับรองทักษะของแรงงานมีความสำคัญในการป้องกันความสูญเสียสมองไหลและลดทักษะ และส่งผลต่อสภาพการทำงานที่เลวลง โดยที่กระบวนการในการรับรองทักษะโดยเฉพาะแรงงานอพยพที่มีทักษะระดับต่ำและระดับกลาง (low- and medium- skill migrant workers) มักมีข้อจำกัด ในขณะที่แรงงานอพยพมักมีความยุ่งยากในการชี้ให้เห็นประสบการณ์ที่ตนเองได้รับจากประเทศปลายทางต่อโอกาสการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดีกว่าเมื่อกลับไปยังประเทศของตน ซึ่งในการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นหน่วยงานของรัฐบาลประเทศต้นทางสามารถมีบทบาทอย่างมากในการให้บริการแก่แรงงานเกี่ยวกับการหางาน กระบวนการเปรียบเทียบงานแต่ละตำแหน่ง (job matching process) ซึ่งทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดให้มีการสร้างขีดความสามารถในการปรับปรุงการให้บริการแก่ผู้หางานทั้งผู้ที่มีศักยภาพในการอพยพออกไปทำงานและผู้เดินทางกลับ ในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น เพื่อให้แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายมีทักษะฝีมือสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง ควรมีดำเนินการในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกันทั้งนโยบายการจัดหางาน การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยมีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลและภาคสังคม ซึ่งจะส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างระบบการศึกษาและตลาดแรงงาน ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับทักษะที่ตลาดแรงงานต้องการล่าสุดและที่คาดว่าจะมีขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมาหลายประเทศมีการกำหนดกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework : NQF) ที่จะเป็นเครื่องมือในการทำให้มีความสอดคล้องกันระหว่างระบบการพัฒนาทักษะที่มีอยู่หลายระบบ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายทางการศึกษาระหว่างระบบการศึกษาและฝึกอบรมต่างๆ ตามความเห็นขององค์การแรงงานระหว่าง

ประเทศ การพัฒนาทักษะ องค์การการฝึกอบรมและระบบการจัดให้บริการฝึกอบรมควรมีการดำเนินการที่เข้มแข็งขึ้นโดยการส่งเสริมวิธีการเรียนรู้ทางไกลตลอดชีวิต ซึ่งควรมีการจัดทำทั้งในส่วนของการออกแบบและการดำเนินนโยบายที่มุ่งในการระบุความต้องการตามอาชีพ (occupational requirements) แล้วนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานคุณวุฒิการศึกษาและอาชีพ²⁷

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดสมรรถนะแรงงานตามข้อตกลงของอาเซียน และมีการยอมรับร่วมกันระหว่างสาขาวิชาชีพของประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจได้มีการทำข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติและเงื่อนไขของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ที่เป็นผลจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร ช่างสำรวจ นักบัญชี และสาขาบริการการท่องเที่ยว ในขณะที่บางวิชาชีพอยู่ระหว่างการดำเนินการทำข้อตกลงเพื่อให้แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายมีฝีมือที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนด โดยแบ่งเป็นข้อตกลงของแต่ละสาขาวิชาชีพเพื่อลดอุปสรรคและอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายของแรงงานประเทศสมาชิก เพื่อไปทำงานในประเทศอื่นซึ่งอยู่ในประชาคมอาเซียนด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกต้องมีการพัฒนาการศึกษาและเพิ่มประสบการณ์ในการทำงานเพื่อให้แรงงานในวิชาชีพที่จะเคลื่อนย้ายเป็นไปตามข้อตกลง นับเป็นโอกาสที่ประเทศสมาชิกได้ยกระดับสมรรถนะแรงงานของตน ส่วนการที่แรงงานจากประเทศสมาชิกอื่นซึ่งมีฝีมือเป็นที่ยอมรับเข้ามาทำงานในประเทศก็เป็นโอกาสของประเทศสมาชิกที่จะได้รับประโยชน์ ได้เรียนรู้จากแรงงานเหล่านั้น และเป็นการกระตุ้นให้แรงงานของตนได้มีการพัฒนาเพื่อให้มีโอกาสไปทำงานในประเทศอื่น ในขณะที่ผู้รับบริการแรงงานเหล่านั้นก็ได้รับประโยชน์ด้วย (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2555: 8-1, (8-25) - (8-26))

2.6 นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสามารถแบ่งเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศกับนโยบายที่เกี่ยวกับการรับแรงงานจากต่างประเทศ

นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในกรณีของส่งแรงงานไปต่างประเทศ จากการศึกษาของ ILO (2005: 23-27) พบว่ามีในประเทศแถบเอเชียแต่ไม่พบในประเทศอื่นๆ โดยประเทศอินเดีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และไทย เป็นประเทศกลุ่มแรกๆ ที่มีมาตรการเฉพาะในการคุ้มครองแรงงานของตนที่ทำงานในต่างประเทศ ต่อมาประเทศบังคลาเทศ อินโดนีเซีย ศรีลังกา จีน และเวียดนาม ที่มีมาตรการดังกล่าว โดยสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศแรกๆ ที่มีการส่งผู้ที่ทำสัญญาการก่อสร้างในต่างประเทศแล้วมีการนำแรงงานเกาหลีไปด้วย เพื่อทำงานในโครงการก่อสร้างบ้านและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และเมื่อสร้างเสร็จก็นำแรงงานเหล่านั้นกลับประเทศ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลเกาหลีได้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐ คือ the Korea

²⁷ ILO, *Skills and migration*, <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/skills-migration/lang--en/index.htm>

Overseas Development Corporation (KODCO) ที่ทำหน้าที่ในการจัดหาแรงงานชาวเกาหลีให้กับนายจ้างต่างชาติ

ทั้งนี้ ประเทศต่างๆ ในเอเชียที่กล่าวว่ามีนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในกรณีของประเทศผู้ส่งแรงงาน เช่น การจัดตั้งมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับงานที่มีการทำสัญญาและกำหนดให้แรงงานที่ออกไปทำงานได้รับอนุมัติในสัญญาตามที่รัฐเป็นผู้กำหนด การออกใบอนุญาตและกฎข้อบังคับกับหน่วยงานจัดหางานเอกชน เช่น กำหนดค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากคนงาน การเข้มงวดการจัดหางานโดยตรงจากนายจ้างต่างชาติหรือหน่วยงานของนายจ้าง การกำกับดูแลและการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและข้อบังคับ การให้บริการจัดงาน การออกระเบียบและควบคุมหน่วยงานจัดหางานเอกชน การนำรูปแบบสัญญาการจ้างงานมาใช้ การมีมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์และการเข้าเมืองผิดกฎหมาย การเข้าไปไกล่เกลี่ยกรณีที่มีการพิพาทระหว่างแรงงานอพยพของตนกับนายจ้างต่างชาติ การจัดตั้งสถาบันระดับชาติและท้องถิ่นในการบังคับใช้เรื่องสิทธิมนุษยชน การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจ้างงานของแรงงานอพยพ และการบริหารจัดการในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศผ่านข้อตกลงแบบทวิภาคี

นอกจากนี้มีการกำหนดมาตรการเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานให้มากที่สุดในการส่งเสริมการจ้างงาน การปกป้อง และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานอพยพ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ทางการทูต การสร้างความเข้มแข็งแก่หน่วยงานจัดหางาน การจัดให้มีคณะส่งเสริมด้านการตลาด การส่งเสริมการทำวิจัยเพื่อหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อตกลงแบบทวิภาคี การจัดให้มีการลงทะเบียนทักษะของแรงงานสำหรับการทำงานในต่างประเทศ การกำหนดให้นายจ้างมีการทำสัญญาเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ การควบคุมแรงงานที่จะออกไปทำงานต่างประเทศให้เป็นไปตามมาตรการและข้อกำหนด การเข้าถึงข้อตกลงทวิภาคี เช่น การประกันสังคม การดูแลเข้มงวดสำหรับกลุ่มแรงงานที่จะเดินทางออกไปทำงานต่างประเทศ การกำหนดให้มีหลักประกันและการมีมาตรการลงโทษแก่หน่วยงานจัดหาแรงงานที่ทำผิด

ส่วนนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศที่เป็นผู้รับแรงงานอพยพนั้น หลายประเทศมีนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติเนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น การต้องการแรงงานนำเข้าไปสนองต่ออุปสงค์แรงงานในประเทศ โดยเชื่อว่าอุปสงค์ส่วนเกินของตลาดแรงงานที่อาศัยการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศจะมีเฉพาะในระยะสั้น แต่ในระยะยาวแล้วสามารถใช้แรงงานในประเทศที่กำลังผลิตอยู่ (การฝึกอบรม) แทนได้ ซึ่งความต้องการแรงงานประเภทนี้เป็นแรงงานที่มีทักษะ การใช้กลยุทธ์สนับสนุนอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นที่ไม่ต้องการให้มีการย้ายแหล่งที่ตั้งไปต่างประเทศ หรือมีการเติบโตช้าเนื่องจากขาดแคลนแรงงานจึงต้องอาศัยการจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามา การสร้างแรงงานระดับโลกในกรณีที่มีการขยายกิจการของธุรกิจไปต่างประเทศจึงต้องมีการฝึกอบรมแรงงานต่างชาติในพื้นที่ การหลีกเลี่ยงการเกิดเงินเฟ้อที่เกิดจากค่าจ้างที่สูงขึ้น โดยส่วนใหญ่ประเทศต่างๆ มีนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่เป็นการชั่วคราวในส่วนที่ยังหาแรงงานในประเทศทำไม่ได้ ซึ่งในระยะยาวทางภาครัฐก็จะมีการดำเนินการพัฒนาแรงงานในสาขาที่ขาดแคลน หรือปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดที่

ขึ้นอยู่กับนายจ้างในประเทศเป็นผู้กำหนดทักษะที่ต้องการและต้องมีการนำเข้าแรงงานเหล่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประเทศต่างๆ มีนโยบายการนำเข้าแรงงานที่ผสมผสานกัน คือมีนโยบายเข้มงวดสำหรับการนำเข้าแรงงานทักษะต่ำ แต่มีนโยบายที่เอื้ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าแรงงานที่มีทักษะสูง ในบางประเทศ เช่น แคนาดาและออสเตรเลียมีนโยบายการอนุญาตให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติชั่วคราวโดยนายจ้าง และมีระบบการนำเข้าที่แรงงานมีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถสมัครได้โดยตรง แต่ในบางประเทศมีนโยบายที่ไม่ส่งเสริมให้มีการนำเข้าแรงงานโดยการเก็บภาษีจากนายจ้าง และในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐเช็ก คาซัคสถาน โปแลนด์ เซเนกัล และสโลวาเกีย นายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการนำเข้าแรงงานต่างชาติในอัตราที่สูงกว่าจ่ายให้กับคนงานชาติตนเอง ซึ่งในการป้องกันการนำเข้าแรงงานราคาถูกจากต่างชาติคือ การกำหนดให้มีการจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานต่างชาติอย่างต่ำสุดในอัตราเดียวกับที่จ่ายให้กับแรงงานท้องถิ่น ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะสามารถทำได้ในบางประเทศหรือบางสาขาอาชีพโดยเฉพาะ ในขณะที่บางประเทศซึ่งมีจำนวนไม่มากนักได้มีการกำหนดโควตานำเข้าที่มักมาจากข้อตกลงแบบทวิภาคี เช่น กรณีของประเทศแอลจีเรีย สาธารณรัฐเช็ก กัวเตมาลา สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ สโลวาเกีย สเปน และสวีเดนแลนด์ ตามความเห็นของ ILO (2005) ประเทศที่นำเข้าแรงงานควรหลีกเลี่ยงใน 2 ประเด็น คือ การบิดเบือนและการพึ่งพา โดยยกตัวอย่างอุตสาหกรรมประมงของไทยที่นายจ้างต้องใช้แรงงานต่างชาติเพราะเป็นงานที่คนไทยไม่ทำ โดยนายจ้างได้มีการกั๊กยืมในการลงทุนซื้อเรือประมงโดยมีสมมติฐานว่าสามารถหาแรงงานอพยพออกไปทำงานกับเรือตั้งแต่ช่วง 3 ถึง 9 เดือน ซึ่งการที่มีความพร้อมในการมีแรงงานต่างด้าวราคาถูกเป็นสาเหตุในการบิดเบือนต่อการตัดสินใจลงทุน ในขณะที่แก่นายจ้างพึ่งพาแรงงานต่างด้าวราคาถูก ซึ่งถ้าจะทำให้ถูกต้องควรมีการกำหนดมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำในการทำสัญญาที่ใช้กับแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการให้แรงงานต่างด้าวได้เข้าไปอยู่ในระบบประกันสังคมของประเทศรับแรงงานอพยพ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะทำให้ค่าจ้างที่แรงงานต่างชาติได้รับไม่ต่ำกว่าคนงานท้องถิ่น

จากนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานที่กล่าวมานั้น ความสมเหตุสมผลของนโยบายในประเด็นที่ว่านโยบายในลักษณะใดมีความเหมาะสมจะขึ้นอยู่กับบริบทประเทศนั้นๆ โดยประชาชนแต่ละกลุ่มอาจมีมุมมองต่างกัน เช่น การให้ความสำคัญกับการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง นโยบายการรับแรงงานต่างด้าวควรเลือกรับเอาแรงงานที่จะเข้ามามีส่วนช่วยเหลือต่อสวัสดิการของประเทศ เช่น นักวิทยาศาสตร์ ศิลปิน บางส่วนเห็นว่านโยบายควรมุ่งแก้ปัญหาความไม่สมดุลของตลาดแรงงาน เช่น การเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในประเทศที่ขาดแคลนแรงงาน (เช่น งานที่อันตราย และงานรับใช้ ซึ่งคนในประเทศไม่ประสงค์จะทำ) ในขณะที่ประเทศที่มีแรงงานส่วนเกิน ซึ่งมีแรงงานจากประเทศของตนออกไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานก็จะมุ่งไปที่การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานชาติของตนที่เข้าไปทำงานในต่างประเทศ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบริบทที่แตกต่างของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ เป็นประเทศผู้รับหรือผู้ส่งแรงงานที่อพยพ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ที่มีนโยบายการรับแรงงานอพยพที่โยงกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ หรือบางประเทศที่ต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานใน

กิจกรรมก่อสร้างต่างๆ ในประเทศที่รับแรงงานที่มีทักษะน้อยอาจมีแรงกดดันจากธุรกิจขนาดเล็กในการรับเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานที่คนในประเทศไม่ประสงค์จะทำ และบางประเทศต้องการแรงงานที่มีฝีมือที่มีความขาดแคลนเพื่อสร้างขีดความสามารถการแข่งขันให้กับประเทศ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในกรณีที่เป็นประเทศที่รับแรงงานอพยพนั้น นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเกี่ยวข้องกับบริบทการพัฒนาของแต่ละประเทศว่ามีความต้องการแรงงานเข้ามาตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานมากน้อยเพียงใด ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใด เป็นแรงงานมีฝีมือ/กึ่งฝีมือ/ไร้ฝีมือหรือทักษะต่ำ ความสมดุลระหว่างอุปสงค์กับอุปทานแรงงานที่มีในประเทศว่าเป็นอย่างไร และในการรับแรงงานอพยพนั้นมีแนวทางการบริหารจัดการอย่างไรเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาวและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ส่วนในกรณีประเทศที่ส่งแรงงานออกไปทำงานต่างประเทศ นโยบายย่อมเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แรงงานของตนไปทำงานต่างประเทศ การพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานในต่างประเทศ การคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิแรงงานในต่างแดน การจัดการกับแรงงานที่กลับมาจากต่างประเทศ เป็นต้น

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน และสมรรถนะแรงงาน

2.7.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในต่างประเทศและในประเทศไทย

จากการศึกษาของ ILO (2005: 6-9) ชี้ว่าจำนวนแรงงานอพยพที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศนั้นมากกว่าครึ่งเป็นการอพยพจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศอื่น โดยเฉพาะจากประเทศด้อยพัฒนาไปยังประเทศที่พัฒนามากกว่า เมื่อเทียบระหว่างประเทศด้อยพัฒนาด้วยกัน ซึ่งในช่วงสองทศวรรษก่อนที่มีการศึกษาดังกล่าวมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังยุโรปและอเมริกาเหนือกันมากขึ้น ในขณะเดียวกันการเคลื่อนย้ายแรงงานแบบไม่ปกติ (irregular migration) ก็มีมากขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากช่องว่างของนโยบายที่เข้มงวดของประเทศปลายทางและแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นจากประเทศต้นทาง นอกจากนี้ยังมีการเติบโตของการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือ ดังที่มีการย้ายเข้าไปยังประเทศที่อยู่ในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายเข้าไปทั้งแบบชั่วคราวและถาวร ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วมีการขับเคลื่อนด้วยการพัฒนาในอุตสาหกรรมที่ใช้ความรู้ สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานในทวีปเอเชีย ILO (2005) พบว่า มีประมาณร้อยละ 29 ของแรงงานอพยพทั่วโลก โดยรวมแรงงานที่อพยพเข้าไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จากอัฟกานิสถานไปทำงานในประเทศปากีสถาน จากเนปาลและบังคลาเทศไปทำงานในประเทศอินเดีย จากเมียนมาเข้าไปทำงานในประเทศไทย และจากอินโดนีเซียเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย รวมทั้งแรงงานจากเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าไปทำงานในอ่าวเปอร์เซีย

ในช่วงปี พ.ศ. 1995-1999 มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากประเทศในทวีปเอเชียโดยเฉลี่ยจำนวน 2 ล้านคนต่อปี เพื่อออกไปทำงานภายใต้สัญญาชั่วคราวทั้งในภูมิภาคเดียวกันและนอกภูมิภาค ซึ่งจำนวนนี้ยังไม่รวมแรงงานที่ออกไปทำงานต่างประเทศที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้ ผู้ที่ออกไปฝึกอบรมและผู้ทีออกไปในฐานะนักท่องเที่ยวหรือทำธุรกิจแล้วอยู่ทำงานต่อแม้วีซ่าหมดอายุ โดยหวังว่าจะได้รับนิรโทษให้ได้รับอนุญาตแรงงานอีกอย่างน้อย 6000,000 คน ทั้งนี้ จากจำนวนแรงงานอพยพที่รวมแล้ว 2.6 ล้านคนนั้น มีจำนวน 1.2 ล้านคน เป็นแรงงานอพยพจากประเทศเอเชียใต้ ส่วนอีก 1.3 ล้านคน มาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ไทย เมียนมา และเวียดนาม การเคลื่อนย้ายของแรงงานในทวีปเอเชียในช่วงหลังมีการเปลี่ยนเป้าหมายจากที่ส่วนใหญ่เข้าไปทำงานประเทศตะวันออกกลางมาสู่การเคลื่อนย้ายภายในประเทศเอเชียแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันมากขึ้น เนื่องจากการที่เศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น การเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และบรูไน รวมทั้งประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นใหม่อย่างเช่น มาเลเซียและไทย แรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายแบบชั่วคราวไม่ปกติ โดยเป็นแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ และจำนวนแรงงานเพศหญิงมีแนวโน้มมากขึ้น

สำหรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานในทวีปเอเชียมีลักษณะเช่นเดียวกับในภูมิภาคอื่นๆ ที่มีทั้งการเคลื่อนย้ายภายในเอเชียด้วยกันและกับนอกภูมิภาค ระยะสั้นและระยะยาว ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นดังกล่าวเพื่อไปทำงานต่างประเทศคือ เพื่อต้องการมีรายได้ที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับความยากจนที่ตนเองประสบอยู่ในประเทศต้นทาง ในขณะที่เดียวกันในประเทศต้นทางมีการว่างงานสูงแต่ประเทศปลายทางต้องการแรงงานมาก รวมทั้งประเทศต้นทางมีการส่งเสริมแรงงานของตนไปทำงานต่างประเทศเพราะเป็นช่องทางหารายได้เข้าประเทศ และทำให้คุณภาพชีวิตของครอบครัวแรงงานดีขึ้น จากข้อมูลขององค์การสหประชาชาติพบว่าการเคลื่อนย้ายของประชากรในเอเชียในปี 2005 มีประมาณ 5.6 ล้านคน เป็นแรงงาน 4 ล้านคน ในจำนวนนี้ 1.6 ล้านคนเป็นแรงงานเมียนมา โดยส่วนใหญ่อพยพมาทำงานในประเทศไทย ซึ่งแรงงานเมียนมาเหล่านี้มีรายได้เฉลี่ย 2,930 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเทียบกับแรงงานในเมียนมาที่มีรายได้เฉลี่ยต่อประชากร 154 ดอลลาร์สหรัฐ

จากการศึกษาของ Kaur, A. (2010).²⁸ พบว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เติบโตอย่างรวดเร็ว ประเทศผู้นำเข้าแรงงานหลักอย่างเช่น ประเทศไทยและมาเลเซีย เป็นประเทศที่รับเอาแรงงานอพยพประมาณร้อยละ 70 ของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ส่วนประเทศสิงคโปร์มีแรงงานต่างด้าวสูงถึงร้อยละ 25 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ การเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศต่างๆ ในอาเซียนแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศส่งออกแรงงาน คือ ฟิลิปปินส์ กัมพูชา เมียนมา สปป.ลาว เวียดนาม และอินโดนีเซีย กับกลุ่มที่รับแรงงานอพยพ คือ สิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และไทย ซึ่งประเทศไทยเริ่มเป็นประเทศนำเข้าแรงงานสุทธิหรือนับเป็นประเทศนำเข้าแรงงานหลัก (a net labour importer) ในทศวรรษ 1990 ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประเทศ

²⁸ Kaur, A. (2010, pp. 385–397)

นำเข้าแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเทศสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย ส่วนใหญ่นำเข้าแรงงานจากอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ส่วนประเทศไทยนำเข้าจากประเทศเมียนมา กัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม โดยประเทศในอาเซียนมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในประเทศ รัฐบาลของประเทศที่รับเอาแรงงานต่างประเทศเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมแรงงาน ณ จุดผ่านแดน ในขณะที่บริษัทนายหน้าหรือผู้จัดหาแรงงานเป็นผู้มีบทบาทในการจัดหาแรงงาน การขนส่งและนำแรงงานเข้าไปส่งตามจุดหมายต่อไป ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลที่นำเข้าแรงงานมีนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานที่จูงใจแรงงานที่มีฝีมือเข้าไปทำงาน ในขณะเดียวกันมีการเปิดรับแรงงานไร้ฝีมือหรือมีทักษะต่ำซึ่งมีความขาดแคลนภายในประเทศเข้าไปทำงาน แต่มีการลงทุนรุนแรงกับแรงงานผิดกฎหมาย

Jones, H. and Findly, A. (1998)²⁹ ได้ศึกษาระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้การเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญของการปรับโครงสร้างของทุนในระดับโลก ความเชื่อมโยงระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงานกับเศรษฐกิจในภูมิภาคประกอบด้วยประเทศที่ส่งออกแรงงานหลักๆ 3 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ ไทย และอินโดนีเซีย ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและประชากรในภูมิภาคที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะเดียวกันมีความเชื่อมโยงระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงานกับเศรษฐกิจมหภาค วัฒนธรรมและสถาบันในการอพยพของแรงงานเข้าไปทำงานในสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ

2.7.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในต่างประเทศและในประเทศไทย

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศผู้รับแรงงานหลักในอาเซียนนั้น Kaur (2010) ชี้ว่านโยบายการรับแรงงานอพยพโดยรวมมีลักษณะคล้ายกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันในบางประเด็น กล่าวคือ สิงคโปร์มีนโยบายการรับแรงงานอพยพที่เชื่อมโยงกับนโยบายประชากรแห่งชาติ มีการเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากแรงงานทักษะต่ำ แต่มีสิ่งจูงใจให้แก่แรงงานอาชีพที่มีทักษะสูง (highly-skilled professionals) ส่วนประเทศไทยมีนโยบายการรับแรงงานอาชีพที่มีทักษะสูงและแรงงานมีทักษะตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 แต่ไม่มีนโยบายอย่างเป็นทางการในการรับแรงงานที่อพยพชั่วคราวเข้ามาตามชายแดนตามความสมัครใจ ทำให้มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของแรงงานกลุ่มนี้ตามมา ในขณะที่มาเลเซียมีการปรับเปลี่ยนนโยบายที่พยายามตอบสนองตลาดแรงงาน และการเข้าไปกำกับดูแลในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นไปทั่วโลก

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ (2554) ชี้ให้เห็นสาเหตุการย้ายเข้าของแรงงานต่างชาตินี้เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นที่นิยมของแรงงานต่างด้าวเป็นอันดับต้นๆ ของภูมิภาค น่าจะเป็นผลมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยและประเทศต้นทาง ประเทศไทยถูกจัดให้

²⁹ Jones, H., & Findlay, A. (1998, pp. 87-104).

เป็นหนึ่งในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ “newly industrializing countries (NICs)” หรือ “newly industrializing economies (NIEs)” ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอันดับท้ายๆ หรือประเทศที่กำลังพัฒนาในอันดับต้นๆ ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศและรายได้ต่อจำนวนประชากรอยู่ในอันดับต้นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เป็นปัจจัย “ดึงดูด” ให้มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพในประเทศไทยมากขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อประกอบกับการที่ประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่รอบๆ เช่น เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ยังคงมีการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจที่ช้า โดยเฉพาะกรณีของประเทศเมียนมายังคงมีปัญหาความขัดแย้งภายใน จึงเป็นปัจจัย “ผลัก” ให้ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านลี้ภัยเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพในประเทศไทย ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรแรงงานต่างด้าวมากเป็นอันดับสองของภูมิภาค โดยมีสัดส่วนของจำนวนประชากรแรงงานสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว มากที่สุด เมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่น

สำหรับนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทยในช่วงที่มีการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 – 31 มีนาคม 2558 ได้มีผู้วิเคราะห์ไว้ ดังนี้³⁰

นโยบายการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่เป็นการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและบูรณาการ โดยปัญหาแรงงานต่างด้าวถูกจัดเข้าไปอยู่ในการกำกับดูแลโดยตรงของฝ่ายความมั่นคง เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างบูรณาการ คสช. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว หรือ กนร. โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และปลัดกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน เพื่อแก้ไขแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนแบบมาเข้า-เย็นกลับ แรงงานตามฤดูกาล แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และแรงงานต่างด้าวประเภทอื่นๆ รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (อกนร.) เพื่อช่วยปฏิบัติงานของ กนร. ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่อรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ที่ผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยจะเร่งจดทะเบียนแรงงานประมงใน 22 จังหวัดที่ติดชายทะเล หลังจากนั้นจะได้ขยายไปยังจังหวัดอื่นๆ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพื่อการพัฒนาาร่วมกันในภูมิภาคอาเซียนต่อไป

³⁰ [http://www.tnews.co.th/html/content/95687/ \(19/12/16\)](http://www.tnews.co.th/html/content/95687/ (19/12/16))

การที่นโยบายการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ คือ

- เพื่อให้การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวสามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน เพราะนอกจากการเข้ามาใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมายแล้ว การเข้ามาของแรงงานเหล่านี้ยังกระทบต่อความมั่นคง (ปัญหาแรงงานต่างด้าวถูกจัดเข้าไปอยู่ในการกำกับดูแลโดยตรงของฝ่ายความมั่นคง) เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างบูรณาการในแง่ที่มีการเชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์อีกด้วย ที่ส่งผลให้ก่อนหน้านี้กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ได้ลดอันดับการค้ามนุษย์ของไทยลงจากเทียร์ 2 มาอยู่ที่เทียร์ 3 ซึ่งถือเป็นอันดับที่ต่ำที่สุด

- เพื่อแก้ไขแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ ลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคม สืบเนื่องมาจากที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานมาโดยตลอด ซึ่งสาเหตุหลักเป็นเพราะแรงงานไทยปฏิเสธที่จะทำงานในลักษณะดังกล่าว จึงต้องมีแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาทดแทน

- เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ปัญหาอาชญากรรม การจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม การประทุษร้าย รวมทั้งเพื่อให้แรงงานได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรม ตลอดจนสามารถชี้แจงหน่วยงานต่างประเทศได้และไม่ถูกลดระดับความน่าเชื่อถือ

2.7.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงาน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงาน Jones, H. and Findly, A. (1998)³¹ ประเทศต้นทางอย่างกรณีของบังคลาเทศที่มีแรงงานออกไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากปีละ 6 – 7 แสนคน โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานทักษะน้อย เกินร้อยละ 50 รองลงมาเป็นแรงงาน กึ่งทักษะ มีทักษะ และแรงงานวิชาชีพ ตามลำดับ จากการศึกษาของ ILO (2014) พบว่าหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศชั่วคราว ทั้งหน่วยงานของรัฐ เอกชน และองค์กรเอกชน การพัฒนาดังกล่าวมีทั้งการฝึกอบรมเทคนิคและอาชีวศึกษา และการฝึกอบรมในสถานประกอบการเองที่ให้กับพนักงานของบริษัท อย่างไรก็ตามพบว่า การดำเนินการดังกล่าวโดยรวมแล้วมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพที่ประสานเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานฝึกอบรม ขาดกลยุทธ์ในการปฏิบัติที่ได้มาตรฐานแห่งชาติ ขาดโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนหน่วยงานให้การอบรมขาดขีดความสามารถ และ ผลก็คือเป็นการใช้ทรัพยากรไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีความแตกต่างของหลักสูตรและคุณภาพระหว่างสถาบันฝึกอบรมต่างๆ ทักษะที่ฝึกไปไม่ตรงหรือไม่เหมาะสมกับความต้องการของผู้ประกอบการ และการขาดการยอมรับวุฒิบัตรการฝึกอบรมที่แรงงานได้ไป

³¹ Jones, H., and Findlay, A. (1998).

สำหรับที่เกี่ยวข้องกับทักษะของแรงงานอพยพกับลักษณะของงานที่แรงงานได้ทำในประเทศที่อพยพเข้าไปนั้น Sparreboom, T. and Tarvid, A. (2017)³² ได้ศึกษาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกันระหว่างทักษะของแรงงานกับความต้องการของตลาดแรงงาน (Skills mismatch) ระหว่างแรงงานอพยพที่เคลื่อนย้ายมาจากต่างประเทศกับแรงงานที่เป็นคนในประเทศนั้นๆ ในทวีปยุโรป โดยพิจารณาจากระดับการศึกษาของแรงงานกับทักษะของงานที่แรงงานทำว่าสอดคล้องกันหรือไม่มากนักเพียงใด เนื่องจากการที่คนงานทำงานสูงหรือต่ำกว่าระดับการศึกษาของตนเองล้วนส่งผลต่อผลการทำงาน ความไม่สอดคล้องกันของทักษะของแรงงานกับงานที่ทำก่อให้เกิดต้นทุนของแต่ละบุคคล สถานประกอบการและสังคมในวงกว้าง เช่น การที่แรงงานทำงานต่ำกว่าระดับทำให้ได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าควรจะได้รับ มีความพึงพอใจกับงานที่ทำต่ำ และให้ผลตอบแทนของงานสูงกว่าแรงงานที่ทำงานสอดคล้องกับระดับทักษะของตนเอง ซึ่งการที่สภาพของความไม่สอดคล้องกันระหว่างทักษะของแรงงานกับงานที่ทำดำเนินต่อไปยังคงมีอยู่นั้นทำให้เกิดผลลบต่อตัวแรงงาน (scarring) และต่ออาชีพของแรงงานในหลายปีต่อมา ซึ่งพบว่าแรงงานที่อพยพมาจากต่างประเทศที่มีระดับการศึกษาสูงแต่ทำงานต่ำกว่าระดับของงานที่ทำ (over-education) มีสัดส่วนสูงกว่าแรงงานในประเทศ รวมทั้งเมื่อเทียบกับแรงงานท้องถิ่น แรงงานอพยพที่มีระดับการศึกษาสูงกว่าระดับของงานที่ทำมีอยู่ในสัดส่วนที่สูง และส่วนของแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่างานที่ทำ (under-education) มีอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำ เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่อพยพเข้ามาทำงานอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับการเทียบโอน (transferring) ทักษะและประสบการณ์ที่เขามีอยู่ไปใช้ในประเทศอื่นๆ ที่อพยพเข้าไปทำงาน ซึ่งมาตรการการบูรณาการตลาดแรงงาน (labour market integration) สามารถช่วยลดปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างทักษะของแรงงานกับงานที่ทำ เช่น การเข้าถึงงาน และการได้รับการรับรองคุณสมบัติและการได้รับการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลดีต่อตัวแรงงานอพยพและประเทศเจ้าบ้านที่ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแรงงานเหล่านั้น ดังนั้นประเทศต่างๆ ที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกันควรมีการพิจารณาถึงระดับทักษะแรงงานของตนเมื่อเทียบกับแรงงานที่มาจากต่างประเทศ และมีนโยบายปรับปรุงการบูรณาการตลาดแรงงานร่วมกัน เพื่อความมั่นใจที่จะทำให้ทั้งแรงงานอพยพและแรงงานในประเทศเจ้าบ้านได้ทำงานที่สอดคล้องกับทักษะของตัวเอง

สำหรับศักยภาพของแรงงานไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีตามข้อตกลงของ AEC (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555) พบว่า

- จุดแข็งของแรงงานไทย ได้แก่ การมีอัธยาศัยดี เป็นมิตร สุภาพอ่อนน้อม มีจิตใจโอบอ้อมอารี ชอบช่วยเหลือผู้อื่น ยิ้มแย้มแจ่มใส มีจิตบริการ รักงานบริการ มีความสามารถในการปรับตัว สามารถพัฒนาความรู้ เรียนรู้งานต่างๆ ได้รวดเร็ว มีความตั้งใจทำงาน มีทักษะในการทำงานร่วมกับผู้อื่น และซื่อสัตย์

- จุดอ่อนของแรงงานไทย ได้แก่ ข้อบกพร่องทางด้านทักษะการสื่อสาร อ่อนทักษะด้านภาษา ไม่กล้าแสดงออกในการแสดงความคิดเห็น มีความนิ่งเฉยต่อสถานการณ์ต่างๆ ขาดทักษะการบริหารงาน ขาดการวางแผน

³² Sparreboom, T., and Tarvid, A. (2017),

อย่างเป็นระบบ ไม่กล้าตัดสินใจเมื่อเจอปัญหา ขาดความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยด้านคุณภาพการศึกษา และการผลิตแรงงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป

2.8 ประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยสามารถแบ่งเป็น 4 ประเภทหลักๆ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551³³ ได้แก่

1) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประกอบด้วย

(1) **ประเภททั่วไป** หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืออาจ ถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะ และเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้ามาร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามา ทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุนหรือกิจการของคู่สมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น

(2) **ประเภทเข้ามาทำงานอันจำเป็นเร่งด่วน** หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นงานที่ต้องดำเนินการโดยทันทีทันใดหากไม่เร่งดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินกิจการของบริษัทหรือลูกค้าของบริษัท หรือส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยไม่มีแผนการดำเนินการล่วงหน้ามาก่อน และต้องเข้ามาทำงานนั้น ในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน

(3) **ประเภทตลอดชีพ** หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อ 10 (10) มีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

(4) ประเภทข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(4.1) **แรงงานพิสูจน์สัญชาติ** หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ โดยดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1. การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับสภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าว มารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการ

³³ สภานายความ, (2554)

และ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/BKK_th/a18e983e252f5e0a89acbd9c11ecf423.pdf

ส่งกลับ อนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงานบัตรสีชมพู และต้องปรับเปลี่ยนสถานะโดยการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทางเพื่อรับเอกสารรับรองสถานะ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เป็นต้น และเมื่อขออนุญาตทำงาน จะได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว

(4.2) แรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ปัจจุบันทำข้อตกลงกับประเทศ 3 ประเทศ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ยกเว้นในกรณีใบอนุญาตประเภทเข้ามาทำงานจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกิน 15 วัน และใบอนุญาตประเภทตลอดชีพ ใบอนุญาตตามมาตรา 9 จะต้องเป็นการทำงานใน “งาน” ที่มาตรา 7 บัญญัติให้ไปกำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งเป็นการจำกัด งาน ท้องที่ และระยะเวลา ที่คนต่างด้าวอาจทำได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ยังมีได้มีกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 7 ดังกล่าว³⁴

2) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12

คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น เช่น พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

3) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 (1) และ (2) ประกอบด้วย

(1) คนต่างด้าวถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ และได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

4) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 14

คนต่างด้าวที่มีภูมิลาเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งอาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ แต่เป็นการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

³⁴ “มาตรา 11 ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอใบรับอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่างด้าวนั้นก็ได้...” ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 11 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งยังไม่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งนายจ้างยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียม แทน โดยเข้ามาทำงานที่มีทักษะและตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืองานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นผู้ที่มีความสามารถหรือความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถหรือมีความชำนาญแต่ไม่สามารถร่วมงานได้ เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 30 วัน

2.9 สถานการณ์ด้านแรงงานและการจ้างงาน การพัฒนาของตลาดแรงงาน และโครงสร้างค่าจ้าง ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.9.1 สถานการณ์ด้านแรงงานและการจ้างงานในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สปป.ลาว มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจาก 3.5 ล้านคนในปี ค.ศ. 1985 เป็น 5.8 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2010 โดยสัดส่วนของประชากรวัยทำงานก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 60.55 ในปี ค.ศ. 2005 เป็นร้อยละ 66.8 ในปี ค.ศ. 2010 (ADB, 2015) จำนวนประชากรในวัยทำงานทั้งหมด 3,080,000 คน ในปี ค.ศ. 2010 โดยมีอัตรากำลังแรงงานและอัตราการจ้างงานอยู่ที่ประมาณร้อยละ 79 และ 98 ซึ่งเพิ่มขึ้นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าอัตราค่าจ้างแรงงานสูง แต่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการซึ่งอยู่ที่ประมาณ 3,200,000 คน ในปี ค.ศ. 2015 ปัญหาการขาดแคลนแรงงานใน สปป.ลาว ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจำนวนแรงงานมีไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของตลาด ทำให้ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการผลิตและบริการของธุรกิจ ซึ่งมีผลต่อเนื่องโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (Ohphanhdala, 2016, p.1)

ทางด้านสถานการณ์ด้านแรงงานและการจ้างงานในช่วงปี ค.ศ.2011-2015 (ระยะเวลาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7) (MOPI, 2016, pp.11-12) จำนวนประชากรของ สปป.ลาว เพิ่มขึ้นจาก 5.62 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2005 เป็น 6.49 ล้านคนในปี 2015 โครงสร้างแรงงานค่อยๆ มีการปรับตัว โดยมีแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพิ่มขึ้นเนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศมีการพัฒนา สัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรลดลงจากร้อยละ 73 ในปี 2010 เป็นร้อยละ 65.2 ในปี ค.ศ.2015 (ซึ่งต่ำกว่าแผนที่ตั้งไว้ที่ร้อยละ 70) สำหรับในภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.3 ของแรงงานทั้งหมด ในปี ค.ศ. 2010 เป็นประมาณร้อยละ 11.4 ในปี ค.ศ. 2015 (สูงกว่าแผนที่ตั้งไว้ที่ร้อยละ 7) ในภาคบริการมีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20.4 ในปี ค.ศ. 2010 เป็นร้อยละ 23.4 ในปี ค.ศ. 2015 (สูงกว่าแผนที่ตั้งไว้ที่ร้อยละ 23)

ในภาพรวม สปป.ลาว มีการจ้างงานมากกว่า 3 ล้านอัตรา คิดเป็นร้อยละ 52 ของจำนวนประชากรในปี ค.ศ. 2010 โดยคาดว่าสัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มเป็นร้อยละ 56 ของประชากรในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป้าหมายโดยรวมด้านแรงงานในช่วง 5 ปีของแผนฯ ยังไม่สำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการขาดข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองและพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการแรงงานในตลาดได้ การจัดสรรให้แรงงานมีการกระจายตัวตามแผนพัฒนาฯ ยังไม่สัมฤทธิ์ผล โดยการพัฒนา ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตชุมชนเมืองซึ่งมีโครงสร้างสาธารณูปโภคที่พร้อมกว่า นอกจากนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมยังและการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก็ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร จึงทำให้อัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่พื้นที่ชุมชนเมืองอยู่ในอัตราสูง

สำหรับสถิติเกี่ยวกับข้อมูลด้านประชากรและแรงงานของ สปป.ลาว ที่ศึกษาโดย World Bank (2016) ที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

- จำนวนประชากร (ปี 2014)

6.7 ล้านคน

- อัตราการเติบโตของประชากร (ปี 2005 – 2014)	1.7	% (เฉลี่ยต่อปี)
- จำนวนแรงงาน (ปี 2014)	3.4	ล้านคน
- จำนวนคนว่างงาน (ปี 2014)	1.4	% ของแรงงานทั้งหมด
- จำนวนแรงงานในต่างประเทศ (ปี 2013)	1.29	ล้านคน
	19.7	% ของจำนวนประชากร

2.9.2 การพัฒนาของตลาดแรงงานในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สภาพการทั่วไปของการพัฒนาในตลาดแรงงานใน สปป.ลาว อาจแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ได้แก่³⁵

ระยะที่ 1 เริ่มต้นตลาดแรงงานในช่วงปี ค.ศ. 1975 - ต้นปี ค.ศ. 1990 เศรษฐกิจและแรงงานยังอยู่ในภาคเกษตรถึงประมาณร้อยละ 90 ในปี ค.ศ. 1986 มีการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจโดยใช้กลไกตลาดในการขับเคลื่อน แต่ยังไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจเติบโตได้มากนัก เศรษฐกิจยังคงพึ่งพิงการเกษตรและการเข้าถึงการศึกษายังคงอยู่ในระดับที่ต่ำมากทั่วประเทศ

ระยะที่ 2 ในช่วงทศวรรษ 1990 - กลางทศวรรษ 2000 กลไกตลาดเริ่มมีบทบาทแต่ยังมีไม่มากนัก ช่องว่างของรายได้ระหว่างแรงงานฝีมือกับไม่มีฝีมืออยู่ในระดับสูง อัตราการว่างงานยังสูงเนื่องจากขาดทักษะฝีมือที่สอดคล้องกับความต้องการตลาด เศรษฐกิจยังไม่เติบโตพอที่จะจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างมากได้ และการย้ายงานระหว่างภาคเศรษฐกิจยังมีน้อยแต่มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้น

ระยะที่ 3 การขยายตัวของตลาดแรงงานในช่วงกลางของทศวรรษที่ 2000 จนถึงปัจจุบัน เศรษฐกิจเริ่มเติบโต มีแรงงานย้ายเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้นแต่ยังมีระดับรายได้ไม่สอดคล้องกับทักษะฝีมือ ในช่วงนี้ตลาดแรงงานใน สปป.ลาว มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก คนงานมีรายได้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาและทักษะของแรงงาน และมีความเหลื่อมล้ำของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบท

ภาวะความต้องการของแรงงานใน สปป.ลาว (Ohphanhdala, 2016, p.8) ในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลเริ่มมีนโยบายให้เอกชนมีบทบาทในเศรษฐกิจมากขึ้น รวมถึงเปิดรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ทำให้เศรษฐกิจมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างประชากรในเมืองหลวงกับแขวงอื่นๆ จากการที่เศรษฐกิจดีขึ้นทำให้จำนวนประชากรยากจนลดลงจากร้อยละ 45 ในปี ค.ศ. 1992 – 1993 เป็นร้อยละ 38.6 ในปี ค.ศ. 1997 – 1998 ในด้านการศึกษานั้น ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับประถมศึกษาถึงร้อยละ 80 แต่มีอัตราการสำเร็จเพียงร้อยละ 43

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งจะเห็นได้จากสัดส่วนของภาคเกษตรใน GDP ลดลงจากร้อยละ 61.2 ในปี ค.ศ. 1990 มาเป็นร้อยละ 48.6 ในปี ค.ศ. 2003 ส่วนอุตสาหกรรมภาคเอกชนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.5 เป็นร้อยละ 25.9 ในช่วง ค.ศ. 1990-2003 แต่ว่าในด้านแรงงาน

³⁵ Ohphanhdala, (2016, p.2)

นั้น สัดส่วนกว่าร้อยละ 80.0 ยังอยู่ในภาคเกษตร ในช่วงปี ค.ศ. 2007 – 2008 มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมพลังงานและเหมืองแร่ ช่วยสร้างรายได้ให้ประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนมหาวิทยาลัยเอกชนและจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้น ทำให้มีแรงงานป้อนให้กับตลาดแรงงานเป็นจำนวนมาก จากการศึกษาของ Pohnpakit (2016) พบว่าการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดรายได้โดยเฉพาะในระดับสูง และอาชีวศึกษา

2.9.3 โครงสร้างการจ้างงานในตลาดแรงงานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ตลาดแรงงานของ สปป.ลาว ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 75 ยังคงอยู่ในภาคการเกษตร ในเขตพื้นที่ชนบท โดยมีการจ้างงานในการเพาะปลูกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในภาคการเกษตรจะมีลักษณะการทำงานแบบไม่เต็มที (underemployment) และเป็นการทำงานที่มีความเปราะบาง (vulnerable employment)³⁶

เมื่อพิจารณาในระดับมหภาคกรณีของ สปป.ลาว จะเห็นได้ชัดว่าการเติบโตของเศรษฐกิจนั้นไม่สามารถส่งผลให้มีการสร้างงานในประเทศได้อย่างเหมาะสมนัก อัตราการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ยังมาจากแรงงานที่มีอายุน้อยซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในตลาดแรงงาน แม้ว่าจะมีการเปิดตลาดภาคเอกชนแต่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กของ สปป.ลาว ก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาได้อย่างเร็วนัก

นอกเหนือจากความพยายามของรัฐบาลในการกระจายฐานการผลิตของประเทศให้มีความหลากหลายในภาคการผลิตต่างๆ พันธมิตรที่ร่วมพัฒนาใน สปป.ลาว ก็ได้มีบทบาทในการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและการสร้างงานที่มีคุณภาพในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญด้วย แต่ปัจจุบัน สปป.ลาว ก็ยังมีอุปสรรคจากการจ้างงานที่มีอัตราการเติบโตต่ำ รวมทั้งยังขาดประสิทธิภาพและการกระจายในอุตสาหกรรมที่หลากหลาย

ปัญหาของการพัฒนาตลาดแรงงานใน สปป.ลาว

- *ความอ่อนแอในด้านอุปทานแรงงาน* เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าแรงงานใน สปป.ลาว นั้นยังคงมีความด้อยในประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากความอ่อนแอในด้านการศึกษาของประเทศ โดยเฉพาะระบบการศึกษาและฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา (Technical and Vocational Education and Training: TVET) ที่ยังมีอุปสรรคเนื่องจากการที่ สปป.ลาว ยังไม่มีการทำมาตรฐานฝีมือแรงงานของประเทศที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักและมีความพยายามที่จะแก้ปัญหานี้โดยได้ออกนโยบายการพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา และการพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อปี ค.ศ. 2009 โดยให้มีการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานของประเทศในหลายสาขา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงมีแผนที่จะจัดทำมาตรฐานแรงงานใน 16 สาขา ภายในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งสอดคล้องกับการนำเสนอตามโครงการ Decent Work Country Programme Lao

³⁶ ILO, (2011, p. 17)

PDR 2011-2015 โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ที่ได้มีการเสนอให้ปฏิรูประบบ TVET ของ สปป.ลาว ให้มีความทันสมัย³⁷

- *การขาดข้อมูลด้านตลาดแรงงาน* สปป.ลาว ยังขาดข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตลาดแรงงานที่เป็นปัจจุบัน เพื่อที่จะนำไปใช้พัฒนานโยบายที่แก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานได้ให้ทุนสนับสนุนเพื่อที่จะทำการศึกษาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว³⁸

- *ปัญหาสมองไหล* หรือแรงงานที่มีการศึกษาชั้นสูง (ระดับปริญญาตรีขึ้นไป) ย้ายออกไปทำงานต่างประเทศ โดยมีงานวิจัยชิ้นหนึ่งพบว่าอัตราการย้ายไปทำงานต่างประเทศของแรงงานที่มีการศึกษาชั้นสูงได้เพิ่มขึ้นไปถึงร้อยละ 37.25 ของแรงงานกลุ่มนี้ทั้งหมดในปี ค.ศ. 2004 จากปัญหาดังกล่าวอาจบอกได้ว่าตลาดแรงงานของ สปป.ลาว ไม่มีตำแหน่งงานเพียงพอสำหรับแรงงานที่มีการศึกษาชั้นสูง ในด้านแรงงานต่างประเทศที่เข้ามาทำงานใน สปป.ลาว ก็ถือว่ามีจำนวนน้อย โดยในปี ค.ศ. 2010 มีจำนวนแรงงานต่างประเทศที่เข้ามาทำงานเพียง 19,000 คน ส่วนใหญ่มาจากประเทศเวียดนาม จีน ไทย กัมพูชา และเมียนมา³⁹

- *การเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศ* จากเดิมที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่ผ่านมา รวมถึงการที่ สปป.ลาว เข้าสู่ AEC ในปี 2015 ซึ่งจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี เพราะทำให้แรงงานจะได้ผลตอบแทนที่สูงกว่าทำงานอยู่ใน สปป.ลาว⁴⁰

- *ความไม่สอดคล้องของทักษะฝีมือแรงงานกับความต้องการของตลาด* ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการจ้างงาน โดยจำนวนนักศึกษาสายอาชีพมีแนวโน้มลงในช่วงปี ค.ศ. 2006 – 2012 ตรงกันข้ามกับนักศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเดียวกัน ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาจำนวนมากไม่ได้ทำงานตรงตามความเชี่ยวชาญของตน โดยปัญหาความไม่สอดคล้องดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาทางสังคมที่สำคัญของ สปป.ลาว⁴¹ (Ohphanhdala, 2016, p.11)

- *ผู้ประกอบการขาดการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์* แม้ว่าจะมีความตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าวแต่ก็ยังทำอยู่ในระดับที่ไม่เต็มที่ โดยมีเพียงบางภาคธุรกิจที่มีการเตรียมพร้อมเป็นอย่างดีคือ ภาคการท่องเที่ยวซึ่งได้รับการกำหนดเป็นเป้าหมายรายได้ที่สำคัญของประเทศ⁴²

³⁷ ILO, (2011, p.19)

³⁸ ILO, (2011, p.20)

³⁹ UNESCO, (2013, p.14)

⁴⁰ Phetsirseng, (2007, p.12); Ohphanhdala, (2016, p.11)

⁴¹ Ohphanhdala, (2016, p.11)

⁴² Ohphanhdala, (2016, p.11)

2.10 สรุปวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่น และมีความหมายที่แคบกว่าการอพยพทางเศรษฐกิจ โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นการอพยพของแรงงานเพื่อการหางานทำหรือการทำงานเท่านั้น ไม่รวมถึงการเดินทางระหว่างประเทศของบุคคลเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างอื่น เช่น การเข้าไปลงทุนและการดำเนินธุรกิจต่างๆ ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมีทั้งจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว ระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน ค่าจ้างต่างกัน โอกาสในได้รับการจ้างงานต่างกัน แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายอาจเป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือมีทักษะต่ำ กึ่งฝีมือ มีฝีมือ และแรงงานที่เป็นวิชาชีพ ซึ่งแรงงานที่เคลื่อนย้ายจากประเทศที่ระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าไปยังประเทศที่ระดับการพัฒนาที่สูงกว่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือที่มีทักษะต่ำ สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้นว่ามีความสำคัญที่สุด นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางด้านสังคมและปัจจัยด้านการเมือง ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวสามารถแบ่งเป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานต้องมีการเคลื่อนย้ายจากท้องถิ่นที่อยู่เดิมออกไปทำงานในท้องถิ่นอื่น เช่น ที่เดิมหางานทำยากกว่า ค่าจ้างต่ำกว่า มีการว่างงานสูง และขาดโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพที่ตนเองทำงานอยู่ และปัจจัยดึงดูดซึ่งเป็นปัจจัยที่อยู่นอกท้องถิ่นที่ดึงดูดให้แรงงานอพยพไปทำงานในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ค่าจ้างสูงกว่า โอกาสความก้าวหน้าในอาชีพและการทำงานมากกว่า นอกจากนี้ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาในพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้กล่าวถึงการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและนักธุรกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ใน 8 สาขาอาชีพ

ในส่วนของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนี้ประกอบด้วย *ทฤษฎีนีโอคลาสสิก* อธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเน้นไปที่ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานในพื้นที่นั้นๆ ต้นทุนการเคลื่อนย้าย และปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจเคลื่อนย้ายของแต่ละคนก็คือค่าจ้างหรือรายได้ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ *เศรษฐศาสตร์แนวใหม่* ว่าด้วยทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงาน เป็นทฤษฎีที่พยายามอธิบายปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศว่า การตัดสินใจของแรงงานในการเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศนั้นไม่ใช่การตัดสินใจในระดับบุคคล แต่จะเป็นระดับกลุ่มบุคคล เช่น ครอบครัวหรือครัวเรือน โดยมีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ทั้งตัวแรงงานเองและการตัดสินใจของครอบครัวที่ต้องการลดความเสี่ยงต่างๆ และเอาชนะอุปสรรคข้อจำกัดด้านรายได้ของครอบครัวในพื้นที่ต้นทางที่เผชิญอยู่ ในขณะที่ *ทฤษฎีทางสถาบันและเครือข่าย* พยายามอธิบายสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศว่าเกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสถาบัน และปัจจัยทางเครือข่ายที่เป็นความเชื่อมโยงระหว่างแรงงานที่เคลื่อนย้ายกับสมาชิกญาติพี่น้องและชาติพันธุ์เดียวกันในพื้นที่ต้นทาง เช่น การช่วยเหลือด้านการเงินในการเดินทาง การช่วยหางานหรือที่พัก หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ทางการศึกษา หรือการเข้าถึงการประกันสังคมในประเทศปลายทางที่อพยพไป ส่วน *ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์* เห็นได้ว่าโดยทั่วไปแล้ว

ประเทศที่พัฒนาแล้วมีลักษณะของตลาดแรงงานที่มีความสอดคล้องกับภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาที่มักมีแรงงานเหลือเพื่อมีลักษณะที่สอดคล้องกับภาคเศรษฐกิจทุติยภูมิ ลักษณะของตลาดแรงงานที่ต่างกันเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศที่พัฒนาต่อยกว่าไปสู่ประเทศที่มีความก้าวหน้ากว่า

ทางด้านปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนอกจากในเชิงทฤษฎีแล้วยังสามารถพิจารณาในแง่ของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ (เช่น รายได้แท้จริง ฐานะความเป็นอยู่ ค่าครองชีพ และการมีงานทำและโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าในประเทศปลายทางเมื่อเทียบกับประเทศต้นทาง) ปัจจัยด้านสังคม (เช่น ประชากร เชื้อชาติ ศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณี) และปัจจัยด้านการเมือง (เช่น กฎหมายและการปกครอง) หรือแบ่งเป็นปัจจัยผลักดันที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูดที่เกิดขึ้นในประเทศปลายทางที่แรงงานอพยพเข้าไปทำงาน ซึ่งโดยหลักๆ แล้วส่วนใหญ่เป็นปัจจัยด้านโอกาสทางเศรษฐกิจที่เทียบกันระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศปลายทางที่แรงงานเหล่านั้นจะได้รับ นอกจากนี้ในส่วนของปัจจัยหลักยังมีเรื่องของความอดอยากและความยากจน ปัจจัยทางด้านสังคมและการเมือง ภัยพิบัติธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความขัดแย้งและการถูกกลั่นแกล้งที่รุนแรง

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมีทั้งที่เกิดขึ้นกับประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของแรงงานอพยพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในส่วนของประเทศผู้รับแรงงานจะเกิดผลกระทบ เช่น การปรับตัวของค่าจ้าง การดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจ ดุลการคลังของประเทศ การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ผลกระทบสุทธิที่ได้รับจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศผู้รับนั้นจะมีมากน้อยเพียงใดอาจมีความแตกต่างกันไป เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายประการ ส่วนผลกระทบที่มีต่อประเทศต้นทางของแรงงานอพยพแน่นอนว่าจะได้รับประโยชน์จากการส่งเงินกลับประเทศและจะยังมีประโยชน์มากขึ้นถ้าเงินที่ได้ไปลงทุนการศึกษาและกิจการอื่นๆ การแก้ปัญหาความยากจนในประเทศ และเป็นรายได้สำคัญของประเทศ รวมทั้งได้รับประโยชน์จากการที่แรงงานเดินทางกลับมีฝีมือและประสบการณ์เพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันถ้าเป็นการอพยพถาวรของแรงงานมีฝีมือก็ทำให้มีปัญหาสมองไหล

ด้านสมรรถนะแรงงานในกรณีของประเทศไทยเป็นการกล่าวถึงความหมายของการพัฒนาฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ที่ประกอบด้วย การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน (เตรียมตัว ยกกระดับ และอาชีพเสริม) การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน และส่งเสริม/พัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ ซึ่งสมรรถนะแรงงานหรือทักษะของแรงงานมีความสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเพราะถ้าแรงงานที่อพยพไปทำงานมีทักษะไม่สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างหรือมีทักษะแต่ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้จ้างในประเทศปลายทางย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียในความสามารถของแรงงานที่มีอยู่ รวมทั้งส่งผลต่อสภาพการทำงาน ประเทศต้นทางควรมีการพัฒนาฝีมือแรงงานรวมทั้งสมรรถนะอื่นที่เกี่ยวข้องให้กับแรงงานของตนให้มีศักยภาพและมีกระบวนการรับรองทักษะของแรงงาน (เช่น การกำหนดกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ) เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ส่วนในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการทำข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติ

และเงื่อนไขของนักวิชาชีพอาเซียน (MRAs) เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มวิชาชีพต่างๆ อย่างไรก็ตามในกระบวนการรับรองสมรรถนะเกี่ยวข้องกับแรงงานมีฝีมือเป็นหลัก

ส่วนนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในทันทันแบ่งเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศกับนโยบายที่เกี่ยวกับการรับแรงงานจากต่างประเทศ ซึ่งในส่วนของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในกรณีการส่งแรงงานไปต่างประเทศพบในประเทศแถบเอเชีย โดยประเทศอินเดีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และไทย เป็นประเทศกลุ่มแรกๆ ที่มีมาตรการเฉพาะในการคุ้มครองแรงงานของตนที่ทำงานในต่างประเทศ ต่อมาประเทศบังคลาเทศ อินโดนีเซีย ศรีลังกา จีน และเวียดนาม ซึ่งนโยบายยังเกี่ยวกับการสนับสนุนส่งเสริมตลอดจนอำนวยความสะดวกต่างๆ แก่แรงงานของตนไปทำงานต่างประเทศ ส่วนนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศที่เป็นผู้รับแรงงานอพยพนั้น หลายประเทศมีนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติเนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น การต้องการแรงงานนำเข้าไปสนองต่ออุปสงค์แรงงานในประเทศที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือทักษะต่ำที่ขาดแคลนและแรงงานในประเทศไม่ประสงค์จะทำ และแรงงานมีฝีมือและทักษะสูงที่ขาดแคลนเพื่อสนองกิจกรรมต่างๆ ในการสร้างขีดความสามารถการแข่งขันและความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประเทศที่รับแรงงานอพยพค่อนข้างเข้มงวดในการรับแรงงานไร้ฝีมือและทักษะต่ำ และเน้นการเคลื่อนย้ายเข้าชั่วคราว แต่จะมีนโยบายที่เอื้อต่อการนำเข้าแรงงานมีฝีมือและทักษะสูงจากต่างประเทศ

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศพบว่า ในอดีตที่ผ่านมา มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังอเมริกาเหนือ ยุโรปและออสเตรเลีย จำนวนแรงงานอพยพมีมากขึ้นเนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่มีทั่วถึงในยุคโลกาภิวัตน์และต้นทุนเคลื่อนย้ายถูกลง ต่อมาก็ได้มีแรงงานอพยพซึ่งส่วนใหญ่มาจากเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าไปทำงานในตะวันออกกลาง และในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา แรงงานอพยพในเอเชียใต้มีการเคลื่อนย้ายระหว่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะเข้าไปทำงานในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ในการเคลื่อนย้ายของแรงงานเป็นการอพยพระหว่างประเทศชายแดนติดกันมากขึ้นจากประเทศที่เศรษฐกิจการพัฒนาต่ำกว่าไปสู่ประเทศที่ก้าวหน้ากว่า อย่างไรก็ตามจากงานวิจัยที่ผ่านมาชี้ว่าในส่วนของทักษะรวมทั้งสมรรถนะด้านอื่นๆ ของแรงงานอพยพยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างที่แรงงานอพยพมีความต้องการของตลาดแรงงานปลายทาง แม้ว่าบางประเทศจะมีการพัฒนาฝีมือแรงงานก่อนเดินทางแต่ก็ยังมีข้อบกพร่อง และมีปัญหาการจ้างงานที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างระดับการศึกษาของแรงงานอพยพกับงานที่ทำในประเทศปลายทาง สำหรับการศึกษเกี่ยวกับนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทยในช่วงที่มีการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 – 31 มีนาคม 2558 มีการเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากการที่ให้การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวสามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน มีการแก้ไขแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการและลดผลกระทบที่เกิดขึ้น มีการป้องกันการกระทำผิด

กฎหมายด้านต่างๆ การจ้างงานอย่างเป็นทางการ ยึดหลักหลักสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรม และมีการชี้แจงและให้ข้อมูลต่อต่างประเทศ

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยสภาพนายความ (2554) สาเหตุการเคลื่อนย้ายน่าจะมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทยเองและประเทศต้นทาง โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่การพัฒนาเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับต่ำกว่า ในขณะที่ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555) ก็ชี้ว่าการที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีตามข้อตกลงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ศักยภาพของแรงงานไทยมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน โดยจุดอ่อนมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยด้านคุณภาพการศึกษา และการผลิตแรงงานทั้งด้านบริการและคุณภาพที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยสามารถแบ่งเป็น 4 ประเภทหลักๆ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้แก่ 1) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ประกอบด้วย ประเภททั่วไป ประเภทเข้ามาทำงานอันจำเป็นเร่งด่วน ประเภทข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี (แรงงานพิสูจน์สัญชาติและแรงงานนำเข้า) 2) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ซึ่งเป็นคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น เช่น พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม 3) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 (1) และ (2) ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวหรืออยู่ระหว่างรอเนรเทศ และ 4) ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 14 ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยที่เข้ามาในประเทศไทย แต่เป็นการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

สำหรับในส่วนของ สปป.ลาว การพัฒนาด้านตลาดแรงงานของ แบ่งได้เป็น 3 ระยะคือ 1) ช่วงเริ่มต้นตลาดแรงงานในช่วงปี ค.ศ.1975 – ค.ศ. 1990 โดยเศรษฐกิจและแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตร และการเข้าถึงการศึกษาอยู่ในระดับต่ำมาก 2) ช่วงทศวรรษ 1990 – กลางทศวรรษ 2000 โดยกลไกตลาดที่เริ่มพัฒนาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 เริ่มมีบทบาทแต่ยังไม่มากนัก เศรษฐกิจยังไม่เติบโตพอที่จะจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างมากได้ และการย้ายงานระหว่างภาคเศรษฐกิจยังมีน้อย และ 3) ช่วงตลาดแรงงานขยายตั้งแต่กลางทศวรรษ 2000 จนถึงปัจจุบัน เป็นช่วงที่เศรษฐกิจเริ่มมีการเติบโต มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองมากขึ้น คนงานมีรายได้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาและทักษะของแรงงาน มีความเหลื่อมล้ำในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบท เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ทำให้ทราบว่าเริ่มเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 โดยสัดส่วนของ GDP ในภาคเกษตรลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 48.6 ส่วนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.9 รวมทั้งมีมหาวิทยาลัยเอกชนและนักศึกษาเพิ่มขึ้นสามารถป้อนแรงงานให้กับตลาดเป็นจำนวนมาก แต่แรงงานส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 75-80 ยังคงอยู่ในภาคเกษตร การเติบโตของเศรษฐกิจของ สปป.ลาว จึงไม่สามารถส่งผลให้มีการสร้างงานในประเทศได้อย่างเหมาะสมนัก อัตราการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ยังมาจากแรงงานที่มีอายุน้อยซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในตลาดแรงงาน แม้ว่าจะมีการเปิดตลาดภาคเอกชนแต่วิสาหกิจ

ขนาดกลางและขนาดเล็กของ สปป.ลาว ก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาได้มากนัก ในขณะที่ปัญหาของการพัฒนาตลาดแรงงานใน สปป.ลาว ได้แก่ ความอ่อนแอในด้านอุปทานแรงงานที่ยังมีประสิทธิภาพต่ำ การขาดข้อมูลด้านตลาดแรงงาน ปัญหาแรงงานที่มีการศึกษาชั้นสูงย้ายออกไปทำงานต่างประเทศ การเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ความไม่สอดคล้องของทักษะฝีมือแรงงานกับความต้องการของตลาด และการขาดการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ของผู้ประกอบการ



บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

3.1 การดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยร่วมระหว่างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (STOU) มหาวิทยาลัยเปิดแห่งประเทศไทยมาเลเซีย (OUM) มหาวิทยาลัยเปิดแห่งประเทศไทยฟิลิปปินส์ (UPOU) มหาวิทยาลัยเปิดแห่งประเทศไทยสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (HOU) และมหาวิทยาลัยเปิดแห่งประเทศไทยอินโดนีเซีย (UT) โดยมีการติดต่อประสานงานและประชุมร่วมกันผ่านระบบออนไลน์ โดยมีการประชุมร่วมกันในแต่ละช่วงของการวิจัย ดังนี้

1) การประสานงานร่วมกันระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเปิดทั้ง 5 แห่ง เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตการวิจัย ผ่านทางออนไลน์

2) นักวิจัยแต่ละประเทศศึกษาจากรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และยกร่างกรอบแนวคิดและข้อเสนอการวิจัย (ในขั้นตอนนี้ กรณีของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เมื่อยกร่างแล้วนำเสนอต่อสถาบันวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัย โดยยังไม่ผ่านขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนถัดไป)

3) การประชุมร่วมกันระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเปิดทั้ง 5 แห่ง (แบบเผชิญหน้า) เพื่อปรับประเด็นต่างๆ ในข้อเสนอโครงการวิจัยให้สอดคล้องกัน เช่น ชื่อเรื่อง วัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัย เครื่องมือการวิจัย ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

4) นักวิจัยแต่ละประเทศดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลแต่ละประเทศ วิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศที่เลือกศึกษา และจัดทำสรุปผลการวิจัยฉบับร่างที่ได้จากการศึกษาในช่วงที่ 1

5) การสัมมนาร่วมกันระหว่างนักวิจัยจากมหาวิทยาลัย 5 แห่ง เพื่อนำเสนอผลการวิจัยของแต่ละคณะ (นักวิจัยแต่ละประเทศ) การแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน การพัฒนาสมรรถนะแรงงานอพยพ และประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาผลการวิจัยและร่างรายงานการวิจัย

6) นักวิจัยแต่ละประเทศดำเนินการปรับการนำเสนอรายงานวิจัยให้สอดคล้องกันตามผลที่ประชุมในข้อที่ (5) และทำรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาทั้ง 2 ประเทศ ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น รายงานประจำปีและเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัย วารสารทางวิชาการ เอกสารเผยแพร่ขององค์กรระหว่างประเทศ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ตจากเว็บไซต์ของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3.3 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

แผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัยมีวิธีการดำเนินการวิจัยซึ่งสามารถสรุปประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนที่ 1

การศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดกรอบการศึกษา รวมทั้งการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างนักวิจัยของประเทศสมาชิก OU5 ในการกำหนดกรอบแนวคิดและขอบเขตการศึกษาที่สอดคล้องกัน และประเด็นคำถามในกรณีที่ต้องมีการเก็บข้อมูลจากผู้รับผิดชอบในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) ขั้นตอนที่ 2

การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร รายงานของหน่วยงานราชการ/เอกชน รายงานวิจัย และแหล่งข้อมูล ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมทั้งการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ตลอดจนขั้นตอนและวิธีการนำนโยบายและมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติ ในกรณีของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

3) ขั้นตอนที่ 3

การวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากข้อมูลทุติยภูมิ และจัดทำรายงานวิจัยฉบับร่าง เพื่อนำผลการวิจัยไปประชุมแลกเปลี่ยนร่วมกันกับนักวิจัยจาก OU 5 อีก 4 ประเทศ

4) ขั้นตอนที่ 4

การประชุมสัมมนาร่วมกันระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเปิด ทั้ง 5 แห่ง เพื่อสังเคราะห์ผลการวิจัยสำหรับการนำไปสู่การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมที่เกี่ยวข้องต่อไป

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

จากกรอบแนวคิดการวิจัยในบทที่ 1 ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ มีการศึกษาโดยมีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยมีแนวทาง คือ การศึกษาเชิงคุณภาพโดยที่เป็นการวิจัยจากเอกสารและแหล่งข้อมูลที่สืบค้นได้ โดยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ (1) การศึกษาสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเป็นหลักจากแหล่งข้อมูลที่

นำเชื่อถือทั้งเอกสารสิ่งพิมพ์และข้อมูลที่สืบค้นทางอินเทอร์เน็ต เพื่อให้เห็นสถานการณ์แนวโน้ม ทิศทางและสถิติของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (เข้าและออก) ของประเทศไทยและ สปป.ลาว โดยให้ความสำคัญกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไปประเทศกลุ่มอาเซียนด้วยกัน และมีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่าง 2 ประเทศ ความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยในการเคลื่อนย้ายแรงงานและผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีต่อทั้ง 2 ประเทศ การศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ (2) การศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน เป็นการศึกษาถึงนโยบายแรงงานโดยทั่วไปและนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่าง 2 ประเทศ และตามวัตถุประสงค์ข้อที่ (3) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่าง 2 ประเทศ

ผลการศึกษาที่ได้มาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ จะถูกนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสังเคราะห์ออกมาเพื่อหานโยบายและมาตรการที่เหมาะสมสำหรับนำไปปฏิบัติในการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการด้านการเคลื่อนย้ายแรงงาน และสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว นอกจากนี้ในการศึกษาจะมีการนำผลการศึกษาที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ/สังเคราะห์ร่วมกันระหว่างนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเปิด 5 แห่ง (OU 5) เพื่อสรุปผลออกมาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา และนำไปสู่การวิเคราะห์ในภาพรวมของนโยบายและมาตรการต่างๆดังกล่าวร่วมกับกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในประชาคมอาเซียนต่อไป



บทที่ 4

ผลการวิจัย

สำหรับผลการวิจัยในบทที่ 4 ประกอบด้วยผลการศึกษิตามวัตถุประสงค์การศึกษาทั้ง 3 ข้อ ได้แก่ 1) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) 2) นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว และ 3) นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะของแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว โดยผลการศึกษาแยกตามวัตถุประสงค์แต่ละข้อ ซึ่งในแต่ละข้อเป็นกรณีของประเทศไทยและ สปป.ลาว ตามลำดับ ดังนี้

4.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและสปป.ลาว

4.1.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวจากต่างประเทศในประเทศไทย

1.1) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศในประเทศไทยในอดีต⁴³

ตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นราชธานี พ่อค้าและแรงงานชาวจีนเป็นแขนขาและเป็นกำลังสำคัญของประเทศตั้งแต่อดีตเรื่อยมา ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีการเคลื่อนย้ายอพยพแรงงานจากประเทศจีนเข้ามาจำนวนมาก จากปัจจัย “ผลึก” จากการรุกรานจากชาติตะวันตกในประเทศจีน การปราบปรามกบฏและภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศจีน และปัจจัย “ดึงดูด” ในประเทศไทยที่มาจากการค้าและการเมืองระหว่างประเทศระหว่างชาติไทยกับชาติตะวันตกทำให้มีความต้องการใช้แรงงานกรรมกร ทำให้แรงงานต่างด้าวที่มาจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทยในสมัยนั้นมีทั้งแรงงานไร้ฝีมือ โดยเฉพาะที่มาจากประเทศจีนที่เข้ามาทำงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพกรรมกร และแรงงานมีฝีมือและผู้เชี่ยวชาญซึ่งส่วนใหญ่มาจากชาติตะวันตก และบางรายสามารถเข้ามารับราชการในราชสำนักและเป็นที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน⁴⁴ ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยที่ประเทศไทยยังมีได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีอาณาเขตและประชาชนที่แน่นอนประเทศไทยถือได้ว่าเป็นตลาดแรงงานของแรงงานต่างด้าวที่ค่อนข้างเสรีและแรงงานต่างด้าวมีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองมาตั้งแต่อดีต

⁴³ สถาปนายนายความ, (2554)

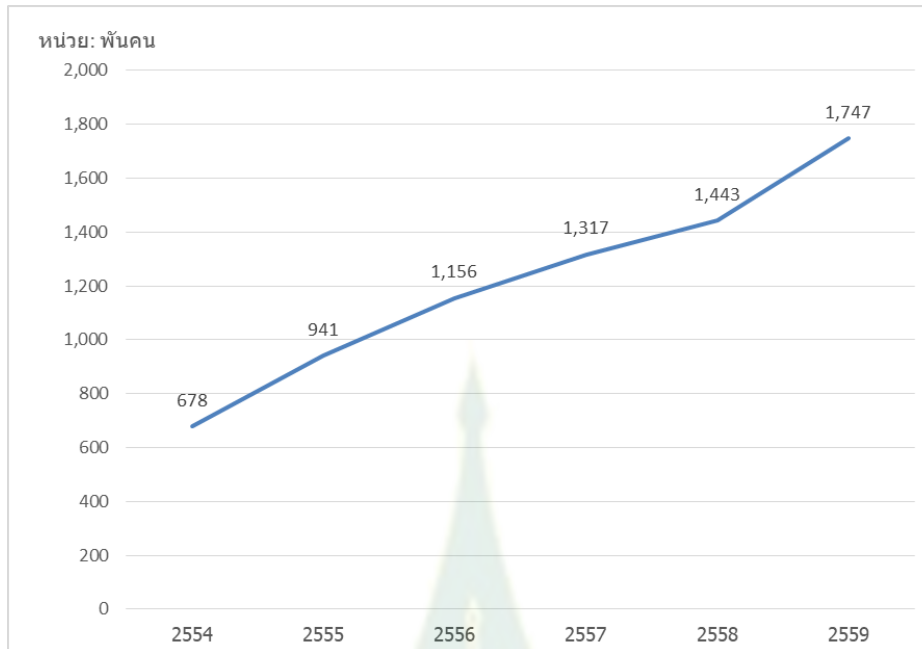
⁴⁴ เช่น โรแลง ยัคแมงส์ 17 (Gustave Rolin-Jaequemyns) หรือเจ้าพระยาอภัยราชา-สยามานุกลกิจ ซึ่งเข้ามารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั่วไป ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และมีบทบาทสำคัญในการนำพาประเทศสยามไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่และเป็นประเทศไทยในกาลต่อมา (อ้างใน สถาปนายนายความ, 2554)

1.2) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศในประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน

สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบันมีความแตกต่างจากเดิม เนื่องจากการที่ประเทศไทยได้มีระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในแถบอินโดจีน โดยเฉพาะประเทศเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ประกอบกับค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยสูงกว่าประเทศเหล่านี้ ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาประเทศไทย ในขณะเดียวกันการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยในหลายสาขายังคงอาศัยแรงงานที่เป็นงานกรรมกรหรือไม่ต้องใช้ทักษะ ซึ่งมักเรียกว่าเป็นแรงงานไร้ฝีมือ และงานหลายประเภทที่เป็นงานที่มีความยาก (difficulties) อันตราย (dangerous) และสกปรก (dirties) ที่คนไทยไม่ประสงค์จะทำจึงทำให้มีอุปสงค์ส่วนเกินต่อแรงงานในกิจการที่ต้องใช้แรงงานในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ จึงทำให้มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555) พบว่า จำนวนแรงงานต่างชาติที่ทำงานในประเทศไทย ณ เดือนกรกฎาคม 2555 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,085,100 คน ประกอบด้วยแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมายและผิดกฎหมายจำนวน 961,826 คน (ร้อยละ 88.6) และ 123,274 คน (ร้อยละ 11.4) ตามลำดับ เมื่อจำแนกแรงงานเหล่านี้ตามประเภทต่างชาติ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทพิสูจน์สัญชาติที่ได้รับบัตรอนุญาตทำงานมากที่สุด จำนวน 738,748 คน (ร้อยละ 68.1) รองลงมา เป็นแรงงานนำเข้า จำนวน 118,050 คน (ร้อยละ 10.9) และแรงงานต่างชาติตามมติ ครม. 3 สัญชาติ (เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา) จำนวน 97,075 คน (ร้อยละ 8.9) นอกจากนี้ยังมีแรงงานประเภททั่วไป ส่งเสริมการลงทุน ชนกลุ่มน้อย และตลอดชีพ ตามลำดับ เมื่อพิจารณาจากทักษะฝีมือแรงงาน แรงงานดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ทักษะฝีมือ โดยอพยพเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว โดยประกอบอาชีพ กรรมการและคนรับใช้ในบ้านเป็นส่วนใหญ่ สำหรับแรงงานประเภทมีฝีมือจะเป็นแรงงานทั่วไปและส่งเสริมการลงทุนเท่านั้น (จำนวน 104,045 คน) หรือร้อยละ 9.6 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมด แรงงานมีฝีมือเหล่านี้ นำเข้ามาโดยบริษัทแม่ในต่างประเทศหรือเข้ามาทำงานชั่วคราวที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ หรือมีความสามารถในการสื่อสารที่ขาดแคลนแรงงานไทยในระดับเดียวกัน หรือเข้ามาเป็นการดำเนินกิจการของตนเอง (การร่วมลงทุน และกิจการของคู่สมรส) เป็นต้น

การศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลของกระทรวงแรงงานที่ชี้ให้เห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2559 จำนวนคนงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (รายละเอียดดังภาพที่ 4.1) โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ซึ่งเข้ามาเป็นกรรมกรและทำงานรับใช้ในบ้าน



ภาพที่ 4.1 จำนวนคนงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554-2559

ที่มา: 1) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2559) ตารางที่ 2.12 หน้า 64-65

2) สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (2559)

เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 4.1 ที่แสดงข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวในช่วงปี พ.ศ. 2554-2559 พบว่าจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลืออยู่ในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่เข้ามาทำงานในประเทศตามมาตรา 9 ประเภทตรวจหรือพิสูจน์สัญชาติ ประเภทนำเข้าตาม MOU และประเภททั่วไปตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีแรงงานประเภทส่งเสริมการลงทุน ชนกลุ่มน้อย และตลอดชีพ ตามลำดับ เมื่อพิจารณาจากทักษะฝีมือแรงงาน แรงงานดั่งที่กล่าวมาแล้วนั้น ส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ทักษะฝีมือ โดยแรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว ตามลำดับ และแรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานอาชีพกรรมกรและบริการต่างๆ สำหรับคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามมาตรา 9 (ประเภททั่วไป) และประเภทส่งเสริมการลงทุนเป็นแรงงานมีฝีมือ ส่วนใหญ่มาจากประเทศญี่ปุ่น จีน และฟิลิปปินส์ ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นว่าการเคลื่อนย้ายของแรงงานมีฝีมือต่างชาติจากประเทศอาเซียน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์

ทั้งนี้ แรงงานมีฝีมือในประเทศไทยนำเข้ามาโดยบริษัทแม่ในต่างประเทศหรือเข้ามาทำงานชั่วคราวที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ หรือมีความสามารถในการสื่อสารที่ขาด

แคลนแรงงานไทยในระดับเดียวกัน หรือเข้ามาเป็นการดำเนินกิจการของตนเอง (การร่วมลงทุน และกิจการของคู่สมรส) เป็นต้น⁴⁵

ตารางที่ 4.1 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลืออยู่ในประเทศไทย จำแนกตามประเภท
ปี พ.ศ. 2554-2559

ปี พ.ศ.	ประเภท						
	มาตรา 9					มาตรา 12	มาตรา 13
	รวม	ตลอดชีพ	ทั่วไป	ตรวจ สัญชาติ	นำเข้า (MOU)	ส่งเสริมการ ลงทุน	ชนกลุ่ม น้อย
2559	1,746,841	495	106,006	897,828	392,749	43,175	28,831
2558	1,443,474	495	104,208	989,374	279,311	41,024	29,062
2557	1,316,842	983	100,943	971,461	206,168	37,287	22,292
2556	1,155,826	983	97,850	847,130	174,042	35,821	28,009
2555	940,531	983	82,883	733,603	93,265	29,847	25,439
2554	678,235	983	73,841	505,238	72,356	25,817	24,351

ที่มา: 1) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2559) ตารางที่ 2.12 หน้า 64-65

2) สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (2559)

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/b579b43c5c135321afec8d83c4ed4aa4.pdf

ทั้งนี้ จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องยกเว้นประเภทตลอดชีพและชนกลุ่มน้อย ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวนคนต่างด้าวคงเหลือทั้งหมดที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยจำนวนเพียง 210,745 คน โดยเพิ่มขึ้นตลอดทุกปีจนล่าสุดในปี พ.ศ. 2559 จากข้อมูลของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว⁴⁶ มีจำนวนสูงถึง 1,746,841 คน นับว่าในรอบ 7 ปี เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 8 เท่า และถ้ารวมแรงงานที่เข้ามาแบบผิดกฎหมายจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยย่อมเพิ่มกว่านี้มาก

สำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศไทย ณ สิ้นเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2559 ที่มีจำนวน 1,476,841 คน นั้น แบ่งเป็นตามประเภทมาตรา 9 จำนวน 1,397,078 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 94.60 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเภทพิสูจน์สัญชาติ และการนำเข้าตาม MOU ที่มีจำนวน 897,749 และ 392,749 คน ตามลำดับ โดยคนต่างด้าวสองกลุ่มนี้มีเฉพาะ 3 สัญชาติ คือ เมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว ที่รวมแล้วมีจำนวน 1,290,574

⁴⁵ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555)

⁴⁶ https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/b579b43c5c135321afec8d83c4ed4aa4.pdf

คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อยู่ในมาตรา 9 ประเภทตรวจสัญชาติจำนวน 897,828 คน และประเภท MOU จำนวน 392,246 คน ในขณะที่เข้ามาตามประเภทมาตรา 12 (การส่งเสริมการลงทุนจำนวน 43,135 คน⁴⁷ ชนกลุ่มน้อยจำนวน 28,831 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไทยใหญ่ประมาณร้อยละ 50 ที่เหลือเป็นเมียนมา กะเหรี่ยง และอื่นๆ (เช่น ไทยลื้อ มอญ ลัว) ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีประเภทมาตรา 14 ที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับเข้าเย็น หรือตามฤดูกาลจำนวน 7,757 คน ซึ่งเกือบทั้งหมด (จำนวน 6,915 คน) เป็นคนกัมพูชา ที่เหลือเป็นเมียนมา และไม่มีคนงานจาก สปป.ลาว ในกลุ่มนี้

เมื่อพิจารณาประเภทของงานคนต่างด้าวในมาตรา 9 (ประเภททั่วไป) ที่ส่วนใหญ่มาจากประเทศญี่ปุ่น จีน และฟิลิปปินส์ นั้น ใน 3 อาชีพแรกที่มีผู้ทำงานมากที่สุด ได้แก่ ผู้จัดการฝ่ายต่างๆ ประกอบอาชีพด้านการสอน กรรมการผู้จัดการ และผู้บริหารระดับสูงตามลำดับ งานคนต่างด้าวในมาตรา 9 (ตรวจหรือพิสูจน์สัญชาติ) ส่วนใหญ่ทำงานในกิจการก่อสร้าง การให้บริการต่างๆ และเกษตรและปศุสัตว์ตามลำดับ สำหรับงานคนต่างด้าวในมาตรา 9 (ประเภท MOU) ส่วนใหญ่ทำงานการบริการต่างๆ กิจการก่อสร้าง และกิจการต่อเนื่องการเกษตร ตามลำดับ

ส่วนประเภทส่งเสริมการลงทุน 3 อาชีพแรกที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ผู้จัดการฝ่ายอื่นๆ สถาปนิกและวิศวกร และช่างเทคนิคด้านต่างๆ ตามลำดับ ในขณะที่เป็นชนกลุ่มน้อย ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพกรรมกร ทำสวนผักและผลไม้ และช่างรีดเสื้อผ้าตามลำดับ และกรณีในกลุ่มลักษณะไป-กลับเข้าเย็น หรือตามฤดูกาลส่วนใหญ่ทำงานเกษตร และปศุสัตว์ ก่อสร้าง และกิจการต่อเนื่องการเกษตร ตามลำดับ

2) การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปต่างประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศในอดีตที่ผ่านมาจากการศึกษาของ อุดม สาลีโพ (2552) พบว่ามีตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเป็นการเดินทางส่วนบุคคล ที่เป็นการแสวงหางานด้วยตนเอง หรือญาติหรือเพื่อนแนะนำ แต่จำนวนแรงงานที่เดินทางมีไม่มากนัก ต่อมาหลังจากปี พ.ศ.2516 จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด ส่งผลให้มีการจัดตั้งบริษัทจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ ทำให้การจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศเป็นระบบมากขึ้น โดยแรงงานส่วนใหญ่ที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศในช่วงแรกๆ เป็นประเทศในตะวันออกกลาง ต่อมาได้ขยายไปยังภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก

สำหรับจำนวนแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จากข้อมูลของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 161,852 ราย⁴⁸ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555) การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปต่างประเทศ มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2550-2553 สาเหตุสำคัญมาจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกที่ทำให้ความต้องการจ้างงานในภาคธุรกิจ

⁴⁷ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/b579b43c5c135321afec8d83c4ed4aa4.pdf

⁴⁸ อุดม สาลีโพ (2552)

อุตสาหกรรมและบริการมีน้อยลง นอกจากนี้ยังมีแรงงานจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานจากประเทศไทยเข้าไปแบ่งส่วนแห่งการตลาดแรงงานในต่างประเทศ แต่ในปี พ.ศ. 2554 มีแรงงานไทยเดินทางไปต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2553 โดยไปทำงานในภูมิภาคเอเชียมากที่สุดโดยเฉพาะประเทศไต้หวัน รองลงมาเป็นประเทศในตะวันออกกลาง เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ อิสราเอล และกาตาร์ ส่วนในภูมิภาคอาเซียนด้วยกัน แรงงานไทยไปทำงานในประเทศสิงคโปร์มากที่สุด (ประมาณร้อยละ 50.8 ของแรงงานไปทำงานในประเทศอาเซียนทั้งหมด) ซึ่งมีสาเหตุมาจากทางด้านอุปสงค์ที่มีการลงทุนของบริษัทข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์มากทำให้มีความต้องการจ้างงานมากขึ้น และสาเหตุทางด้านอุปทานที่แรงงานไทยมีความพร้อมด้านทักษะมากกว่าแรงงานจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ซึ่งแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ส่วนใหญ่เป็นแรงงานมีฝีมือ รองลงมาเป็นแรงงานในอาชีพพื้นฐาน และแรงงานกึ่งฝีมือ นอกจากนี้ยังมีแรงงานไทยไปทำงานในประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย โดยเฉพาะกรณีของประเทศอินโดนีเซียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ส่วนในช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2559 จากข้อมูลของกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน ดังแสดงในตารางที่ 4.2 พบว่ามีแนวโน้มลดลง กล่าวคือ มีจำนวนในแต่ละปีเท่ากับ 147,623 143,101 130,511 119,529 117,291 และ 104,786 คน ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่เดินทางไปทำงานในประเทศในทวีปเอเชีย รองลงมาเป็นตะวันออกกลาง และประเทศในยุโรป ตามลำดับ

สำหรับแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ จากข้อมูลแรงงานไทยที่ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์เดินทางไปต่างประเทศในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 118,987 คนนั้น เป็นเพศชาย (ร้อยละ 76.65) ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมามาจากภาคเหนือ จำนวน 77,932 และ 27,174 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 65.50 และ 22.84 ของจำนวนทั้งสิ้น ตามลำดับ ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา รองลงมาจบระดับประถมศึกษา ปริญญาตรี และประกาศนียบัตรชั้นสูง (ปวส.) (ร้อยละ 51.54 28.46 7.48 และ 5.76 ตามลำดับ) แรงงานเหล่านี้ไปทำงานเป็นผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร รองลงมาเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ ผู้ปฏิบัติงานด้านการเกษตรและประมง และพนักงานบริการ พนักงานในร้านค้าและตลาด (ร้อยละ 40.20 16.43 14.57 และ 7.94 ตามลำดับ)⁴⁹

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจำนวนคนหางานที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศในปี พ.ศ. 2559 ที่รวมประเภท Re-entry จากจำนวนทั้งสิ้น 104,786 คน ไปทำงานในทวีปเอเชีย ตะวันออกกลาง และยุโรป จำนวน 76,726 17,577 และ 12,478 คน ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 73.22 16.77 และ 11.91 ตามลำดับ โดยประเทศในทวีปเอเชียนั้น เดินทางไปประเทศไต้หวันมากที่สุด รองลงมาเป็น สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ มีจำนวน 28,207 12,590 8,610 และ 5,483 คน ตามลำดับ ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 36.76 16.41 11.22 และ 7.15 ตามลำดับ โดยในประเทศตะวันออกกลางส่วนใหญ่เดินทางไปประเทศอิสราเอลมากที่สุด รองลงมาเป็นสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และกาตาร์ มีจำนวน 8,629 5,400 และ 1,562 คน ตามลำดับ

⁴⁹ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน (2559)

ส่วนในยุโรปเดินทางไปประเทศฟินแลนด์มากที่สุด รองลงมาเป็นสวีเดน และรัสเซีย มีจำนวน 3,788 3,467 และ 1,050 คน ตามลำดับ

ตารางที่ 4.2 จำนวนแรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ปี พ.ศ.2554-2559

ประเทศ	ปี พ.ศ.					
	2554	2555	2556	2557	2558	2559
ตะวันออกกลาง	27,559	19,908	20,179	19,108	18,483	17,577
แอฟริกา	6,737	3,820	6,476	3,820	2,779	2,637
เอเชีย	97,964	80,191	83,125	80,191	78,239	76,726
ยุโรป	9,558	11,217	15,118	11,247	11,052	12,478
อเมริกาเหนือ	3,336	3004	3,390	3,004	829	2,895
อเมริกาใต้	74	231	63	231	93	79
ออสเตรเลียและโอเชียเนีย	2,055	1,158	2,160	1,158	813	1,045
รวม	147,623	134,101	130,511	119,529	117,291	104,786

ที่มา: กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/714172daaee3e938374a579f77e6b9ca.pdf

แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่เดินทางผ่านบริษัทจัดหางาน รองลงมาเป็นการเดินทางผ่านกรมการจัดหางาน และเดินทางด้วยตนเอง ตามลำดับ ดังในปี พ.ศ. 2559 จากจำนวนแรงงานที่ได้รับอนุญาตเดินทางไปทำงานต่างประเทศ (ไม่รวม Re-entry) ทั้งสิ้น 68,417 คน เป็นการเดินทางผ่านวิธีบริษัทจัดส่งจำนวน 33,106 คน คิดเป็นร้อยละ 48.39 รองลงมาเป็นวิธีกรมจัดส่ง เดินทางด้วยตนเอง นายจ้างพาไปทำงาน และนายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงานจำนวน 12,931 10,640 7,276 และ 4,446 ตามลำดับ

4.1.2 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศ สปป.ลาว

สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานใน สปป.ลาว Phetsiriseng (2007) ได้สรุปงานศึกษาในช่วงที่ผ่านมาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเรื่อง Labour Migration Survey (ILO, 2003) และกองทุนสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาสตรีเรื่อง Gender Concerns in Migration in Lao PDR (UNIFEM, 2007) ในส่วนของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่าสัดส่วนแรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานคิดเป็นร้อยละ 6.9 ของจำนวนประชากร โดยการเคลื่อนย้ายไปยังต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 81 โดยมีสัดส่วนของเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี อยู่ร้อยละ 21.5 แรงงานที่เคลื่อนย้ายส่วนใหญ่เข้าไปทำงานในประเทศไทย (คิดเป็นร้อยละ 81.5) และส่วนใหญ่

เคลื่อนย้ายเข้าไปในช่วงปี ค.ศ. 2000 – 2003 ส่วนที่เหลือเคลื่อนย้ายไปยังประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ร้อยละ 8.3 และไปสหรัฐอเมริกาและยุโรปร้อยละ 9.8 (Phetsiriseng, 2007, pp.16-18) โดยภาพรวมด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว นั้นมีการเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงในช่วงที่ผ่านมา และมีสัดส่วนของเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ถึงประมาณ 1 ใน 5 ของแรงงาน โดยแรงงานกลุ่มนี้ถือว่ามีความเสี่ยงต่อการสูญหาย การได้รับอันตรายจากกระบวนการค้ามนุษย์ และมีโอกาสได้รับเชื้อโรคติดต่อร้ายแรงได้เพราะส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการตรวจสุขภาพในระดับที่เหมาะสม (Phetsiriseng, 2007, p.23) จากการสำรวจของ ILO ในช่วงระยะเวลาต่อมา พบว่าแรงงานของ สปป.ลาวในต่างประเทศมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 8 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด โดยส่วนใหญ่ได้เข้าทำงานที่ใช้แรงงานเป็นหลักในประเทศเพื่อนบ้านคือประเทศไทย และได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำ ซึ่งรัฐบาลของ สปป.ลาว ตระหนักดีถึงความจำเป็นในการเพิ่มความคุ้มครองทางกฎหมายให้กับแรงงานของ สปป.ลาว โดยเฉพาะประเทศไทยที่รับแรงงานกลุ่มนี้เข้าไปทำงาน (ILO, 2011, p.19)

สำหรับสถิติสำคัญเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว ซึ่งเผยแพร่โดย World Bank (2015) สรุปได้ ดังนี้

- จำนวนแรงงาน สปป.ลาว ที่อยู่ในต่างประเทศทั้งหมดในปี 2013 เท่ากับ 1,294,218 คน โดยประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าไปมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่

1) ไทย	926,427	คน
2) สหรัฐอเมริกา	196,959	คน
3) เวียดนาม	4,284	คน
- จำนวนแรงงานต่างประเทศที่อยู่ใน สปป.ลาว ในปี 2013 เท่ากับ 21,801 คน⁵⁰ โดยประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามามากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่

1) เวียดนาม	11,447	คน
2) จีน	3,014	คน
3) ไทย	1,652	คน

อย่างไรก็ตาม จากฐานข้อมูล International Labour Migration Statistics Database in ASEAN ที่เสนอโดย ILO (2016)⁵¹ ชี้ว่าในปี ค.ศ. 2015 มีแรงงานต่างชาติอยู่ใน สปป.ลาว ทั้งหมด 33,610 คน โดยประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามามากที่สุดได้แก่จีน (15,309 คน) ไทย (8,107 คน) และเวียดนาม 4,674 คน

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานลาวเข้ามาในประเทศไทย ตามสถิติจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและการส่งเสริมการจ้างงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สปป.ลาว คาดว่าแรงงานของ

⁵¹ International Labour Organization, (2016b),

สปป.ลาว ที่เข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนสูงขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา โดยปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานเข้ามายังประเทศไทยคือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่แรงงานมีความคาดหวังว่าจะทำให้รายได้มากขึ้น แรงงานส่วนใหญ่มาจากภาคกลางและภาคใต้ของประเทศซึ่งมีอาณาเขตติดกับประเทศไทย การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามายังประเทศไทยส่วนใหญ่กระทำโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการตามขั้นตอนที่ถูกต้องใช้เวลามากและเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่า ซึ่งการเข้ามาในลักษณะดังกล่าวทำให้เป็นช่องโหว่ในการถูกกดขี่และเป็นสาเหตุหนึ่งของการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ในการศึกษาดังกล่าวยังชี้ว่าการเคลื่อนย้ายของแรงงานมีผลกระทบทั้งในด้านบวกและลบ และมีผลกระทบต่อทั้งระดับบุคคล สังคมและประเทศของ สปป.ลาว โดยผลกระทบด้านบวกของการย้ายถิ่นทำให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นจากการทำงานในประเทศไทยไปปรับใช้ในประเทศ มีรายได้เพื่อส่งกลับไปยังประเทศของตนเพื่อสามารถใช้ในการสร้างธุรกิจ การให้การศึกษาแก่เยาวชน ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โรงเรียน โรงพยาบาลและเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็น⁵²

4.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว

4.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

1) นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวจากต่างประเทศของประเทศไทย

1.1) วิวัฒนาการของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศของประเทศไทย

วิวัฒนาการของนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยสามารถแบ่งเป็น 5 ช่วง ได้แก่ 1) ช่วงก่อน พ.ศ. 2490 2) ช่วงปี พ.ศ. 2490 – 2535 3) ช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2543 4) ช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2557 และ 5) ช่วง พ.ศ. 2557 – 2559 โดยมีสาเหตุที่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายในแต่ละช่วงดังนี้⁵³

⁵² Ohphanhdala, (2016, p.9)

⁵³ สำหรับข้อมูลในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2490 – 2554 ได้จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ (2554), นโยบายและมาตรการ การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ, ธันวาคม

<http://www.phamit.org/upload/public/file/b1350622551.pdf>

สำหรับข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2555-2556 นโยบายและมาตรการไม่ค่อยแตกต่างจากปี พ.ศ. 2554 จึงไม่ได้กล่าวถึงในที่นี้และไม่ได้แยกช่วงเวลาออกมาต่างหาก แต่จะกล่าวถึงในช่วงปี พ.ศ. 2557 นับตั้งแต่มีการบริหารประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในเดือนพฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา ที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องหลายเรื่อง

ช่วงที่ 1: นโยบายก่อน ปี พ.ศ. 2490

ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน แต่มีลักษณะค่อนข้างเสรีและแรงงานต่างด้าวก็มีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่ความเจริญ ความรุ่งเรือง มาตั้งแต่อดีตตั้งที่กล่าวมาแล้ว

สาเหตุ เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีอาณาเขตและประชาชนที่แน่นอนการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติและเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศประเภทของแรงงานต่างด้าวสามารถแยกเป็น แรงงานทาส แรงงานเชลยศึก และแรงงานรับจ้าง

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว มีการออกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 และ พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 ที่เกี่ยวกับการกำหนดอาชีพและวิชาชีพบางประเภทไว้สำหรับคนไทย ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่ได้กำหนดไว้ สำหรับอาชีพสงวนเป็นอาชีพใดบ้างประกาศไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งบางอาชีพกำหนดสงวนไว้เฉพาะคนไทยและบางอาชีพมีการกำหนดอัตราส่วนจำนวนแรงงานไทยไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละของจำนวนแรงงานทั้งหมด⁵⁴

ช่วงที่ 2: นโยบายระหว่าง ปี พ.ศ. 2490 – 2534

นโยบายแรงงานต่างด้าวมีความเข้มงวดสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ โดยมีการสงวนอาชีพที่คนต่างด้าวห้ามทำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและต้องอาศัยจำนวนแรงงานที่มากเช่น กรรมกร มีการจำกัดจำนวนจำนวนแรงงานจากประเทศจีนที่อพยพเข้ามาทำงานเป็นกรรมกร โดยรัฐบาลทหารในยุคนั้นกำหนดให้กิจการโรงสีและกิจการก่อสร้างต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมดและออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานโดยอาศัยกำลังกายอย่างเดียวไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย กรณีที่มีการลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการที่แม้ว่าขาดแคลนแรงงานอย่างกิจการเหมืองแร่ ไม่มีการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย (เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มกราคม 2522 เรื่องการขาดแคลนแรงงานในกิจการเหมืองแร่ ที่ไม่ผ่อนผันให้แรงงานชาวเมียนมาที่ทำงานโดยฝ่าฝืนกฎหมายในจังหวัดระนองทำงานในประเทศไทยและให้ออกจากประเทศ) แต่มีนโยบายไม่เข้มงวดสำหรับแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ มีความรู้ความสามารถในวิทยาการใหม่ๆ ซึ่งเป็นที่ต้องการของประเทศ

ในปี พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 โดยมีการกำหนดให้คนต่างด้าวที่ต้องการทำงานในประเทศไทยต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องไม่เป็นอาชีพและวิชาชีพบางประเภทไว้สำหรับคนไทยตามพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485⁵⁵ ส่วนคนต่างด้าวที่จะขออนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือ

⁵⁴ <http://research.mol.go.th/rsdat/data/doc/ED47017/06ED47017.pdf>

⁵⁵ <http://research.mol.go.th/rsdat/data/doc/ED47017/06ED47017.pdf>

กฎหมายอื่น (เช่น พระราชบัญญัติปีโตรเลียม และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม) จะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน

ทั้งนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 คนต่างด้าวที่มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทยและทำงานอยู่ก่อนวันประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ (วันที่ 14 มีนาคม 2516) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนจีนและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานได้รับใบอนุญาตการทำงานตลอดชีพ แต่ถ้าเปลี่ยนแปลงงานหรือเปลี่ยนอาชีพในภายหลังสิทธิพิเศษที่ได้รับจะหมดไป⁵⁶

ในปี พ.ศ. 2521 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับรวมทั้งการขออนุญาตทำงาน การต่อใบอนุญาต และการจ่ายค่าธรรมเนียมนของคนต่างด้าว โดยคนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 สามารถใช้ใบอนุญาตทำงานได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าว แต่ถ้าคนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ ต้องมีการขออนุญาตการขอเปลี่ยนหรือเพิ่มสถานที่ทำงานหรือท้องที่การทำงาน ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521⁵⁷

สาเหตุ ในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2490 – 2502 ประเทศไทยมีนโยบายชาตินิยม เนื่องจากรัฐบาลทหารปกครองแบบชาตินิยม เริ่มมีทรศนะและอคติที่มองว่าคนต่างด้าวอาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ เกิดแนวคิดความมั่นคงและการสร้างกระแสปลุกเร้าความเป็นชนชาติไทย มีการสงวนอาชีพที่คนต่างด้าวมห้ามทำซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและต้องอาศัยจำนวนแรงงานที่มาก เช่น กรรมกร สำหรับแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือมีนโยบายที่เปิดกว้างเนื่องจากประเทศเพิ่งก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ แรงงานต่างด้าวที่ประกอบอาชีพชั้นสูงจึงเป็นที่ต้องการ

ช่วงที่ 3: นโยบายระหว่าง ปี พ.ศ. 2535 – 2543

นโยบาย มีนโยบายผ่อนปรนต่อแรงงานต่างด้าว ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยโดยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เริ่มมีนโยบายผ่อนปรนต่อแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานผิดกฎหมายมากขึ้นโดยให้นายจ้างพาแรงงานข้ามชาติมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวในอัตรา 5,000 บาทต่อลูกจ้างหนึ่งคน และยื่นขอใบอนุญาตทำงานรัฐบาล มีการกำหนดให้เฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาซึ่งเข้ามาในประเทศหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และกำหนดให้พื้นที่ที่สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติดังกล่าวได้ ใน 9 จังหวัดชายแดน ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว (เชียงใหม่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง) ใน 27 กิจการ

⁵⁶ http://library.senate.go.th/document/Ext9/9754_0003.PDF

⁵⁷ http://www.mol.go.th/anonymouse/labour_legislation/3857

ในปี พ.ศ. 2536 มีการยกเลิกและแก้ไขอาชีพที่สงวนมิให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจากเดิมสงวนอาชีพ งานกรรมกร แต่ในปี พ.ศ.2536 ได้มีการแก้ไขให้กรรมกรในเรือประมงทางทะเล เป็นงานที่ให้คนต่างด้าวทำได้

สาเหตุ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานและนโยบายของประเทศ

ในปี พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ยังคงมีนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติแบบระบบประกันตัว แต่มีการเปลี่ยนแปลงเนื่องให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้นและลดค่าประกันตัวให้น้อยลง (มติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 25 มิถุนายน 2539) โดยมีการผ่อนผันการจ้างแรงงานชาวเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายให้สามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลา 2 ปี ในพื้นที่ 43 จังหวัด ใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม 36 ประเภทกิจการ

สาเหตุ ความกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนที่มีความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ เรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ โดยผ่อนผันทั้งในด้านจำนวน พื้นที่การทำงานและระยะเวลาผ่อนผัน ให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้นและลดค่าประกันตัวให้น้อยลง

ในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลภายใต้การบริหารของรัฐบาล ชวน หลีกภัย มีนโยบายที่มีลักษณะการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว แต่ต่อมามีนโยบายผ่อนผันโดยมีการเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 28 เมษายน และ 8 พฤษภาคม 2541 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ต่อไปอีกไม่เกิน 1 ปี และในเดือนสิงหาคม ปี 2542 มีมติ ผ่อนผันการจ้างงานแรงงานข้ามชาติใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นโยบายการควบคุมแรงงานข้ามชาติยังคงเป็นระบบการประกันตัว เพียงแต่ขยายพื้นที่ที่ผ่อนผันเป็น 54 จังหวัด และประเภทงาน 47 กิจการ

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรียังคงมีนโยบายควบคุมแรงงานข้ามชาติในระบบประกันตัว แต่ครั้งนี้นำการพิจารณาอนุญาตอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์ข้อมูลและการสำรวจความต้องการแรงงานที่แต่ละจังหวัดส่งมาเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดจำนวนแรงงาน ประเภทกิจการ และพื้นที่ที่ผ่อนผัน

สาเหตุ ประเทศไทยได้รับผลจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดวิกฤติการว่างงานในประเทศตามมา รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชน โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ในปี 2541 ให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวน 300,000 คน (ในเดือนกรกฎาคมในปี 2541 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการส่งกลับรวมทั้งสิ้น 249,817 คน)

ช่วงที่ 4: นโยบายระหว่าง ปี พ.ศ. 2544 – 2556

นโยบาย ในปี พ.ศ. 2544 มีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ในทุกจังหวัด และทุกประเภทกิจการ (ในทิศทางที่พลิกผันจากนโยบาย

ในช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2543 และเข้มข้นเป็นอย่างมาก) และเป็นครั้งแรกที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่มีได้ทำงานกับนายจ้างคนใดหรือสถานประกอบการใด สามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง

ในปี พ.ศ. 2548 มีการยกเลิกอาชีพที่สงวนมิให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติม โดยงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำคืองานกรรมกรที่ไม่ใช่กรรมกรในเรือประมง ซึ่งแต่เดิมห้ามทำ ไม่ใช่บังคับแก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอาชีพกรรมกร

ในปี พ.ศ. 2544 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากคนงานต่างด้าวพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป โดยคำนึงถึงอาชีพที่ต่างกัน⁵⁸

ในปี พ.ศ. 2551 มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งประเภทของใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 9 ภายใต้มาตรา 7 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ทำให้มีแรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนเป็นจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับนโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535

สาเหตุ

1) ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นอย่างรวดเร็ว กลายเป็นประเทศกำลังพัฒนาในอันดับต้นๆ หรืออุตสาหกรรมใหม่ มีความต้องการแรงงานในสายงานประเภทที่เรียกว่า งาน 3 ส. กล่าวคือ เสี่ยง สกปรก แส่นลำบาก ซึ่งแรงงานไทยไม่ประสงค์ทำงานในลักษณะดังกล่าว ทำให้มีความต้องการแรงงานต่างชาติมาทำงานเพื่อชดเชยแรงงานไทย

2) การประกาศใช้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาลงทะเบียนมากที่สุด และเพื่อให้ทราบจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่แท้จริง ข้อมูลประวัติ การพักอาศัย การเคลื่อนย้าย และประเภทการทำงานให้มากที่สุด

⁵⁸ https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/b18cafca978acb05d5eb9c2bc163e15f.pdf

ช่วงที่ 5: นโยบายระหว่าง ปี พ.ศ. 2557 – 2559

นับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศไทย เป็นต้นมา ได้มีดำเนินการจัดการแรงงานต่างด้าวในเรื่องต่างๆ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวติดตามมาด้วยนโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผ่านศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS)⁵⁹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการออกระเบียบจัดระบบแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วยแรงงานสัญชาติเวียดนาม เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา และจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ณ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ระยอง นครพนม หนองคาย สงขลา และจังหวัดอื่นๆ (กระทรวงแรงงาน, 2558)⁶⁰ และในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติม⁶¹ โดยนโยบายและมาตรการจัดการแรงงานต่างด้าวในรอบ 20 ปี พ.ศ. 2539-2559 มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าประเทศสามารถขออนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราว การดำเนินการเป็นไปตามมติรัฐมนตรีของรัฐบาลในขณะนั้น แต่่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวของไทยในยุค คสช. นับเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้มข้น ซึ่งการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นายจ้างผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้แรงงานต่างด้าวสามารถชำระเงินค่าธรรมเนียม จุดบริการชำระเงิน (Counter Service) หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด/ในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้ง 10 เขตได้อีกด้วย

สำหรับนโยบายระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2559 ที่กล่าวถึงในที่นี้ประกอบด้วย ประกาศของ คสช. และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าว การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเล การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานไป-กลับหรือตามฤดูกาล และนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559) นโยบายในยุค คสช. ดังนี้

(1) ประกาศของ คสช. และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าว

วันที่ 25 มิถุนายน 2557⁶²

ได้มีประกาศของ คสช. ฉบับที่ 70/2557 และอีกหลายฉบับให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ทั่วประเทศ และที่ศูนย์ดังกล่าวสามารถให้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวได้จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2558 ทำให้มีการจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา รวม 1,626,235 คน โดยมีทั้งแรงงาน 1,533,675 คน และผู้ติดตาม 92,560 คน

⁵⁹ อดิศักดิ์ ศรีสม (2558)

⁶⁰ กระทรวงแรงงาน (2558)

⁶¹ กรมการจัดหางาน (2559)

⁶² ทักษิณ ทอสร้ง (2559)

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 มีนาคม 2558⁶³

คณะรัฐมนตรีมีมติจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา)

โดยมีแนวทางการจัดระบบแรงงาน (หลังวันที่ 31 มีนาคม 2558) แยกเป็น

1. กลุ่มที่ผ่านการตรวจสุขภาพแล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 จะได้รับการตรวจลงตรา และได้รับอนุญาตทำงาน จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559

สาเหตุ แรงงานกลุ่มดังกล่าวปฏิบัติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ครบทุกขั้นตอน ภายในเวลาที่กำหนด โดยอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก 2 ปีหลังสิ้นสุดการอนุญาต 31 มีนาคม 2559

2. กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ถือใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ที่ยังไม่ได้เข้ารับการตรวจสุขภาพภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 ให้มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และขอรับใบอนุญาตทำงาน จะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เป็นเวลา 1 ปี และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2558 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559 เมื่อผ่านการตรวจสุขภาพแล้วจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตทำงานต่อไปอีก 2 ปี ให้กระทรวงมหาดไทยจัดเตรียมสถานที่ในการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) และเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเวลาเปิดการดำเนินการของศูนย์บริการจดทะเบียนฯ ในวันที่ 1 เมษายน 2558 และสิ้นสุดการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2558

3. กลุ่มที่ไม่มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ และขออนุญาตทำงานภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2558 ให้ดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม และผลักดันส่งกลับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

4. กลุ่มผู้ติดตาม ให้ผู้ติดตามที่อายุไม่เกิน 15 ปี มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่พร้อมกับแรงงานต่างด้าว ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2558 ผู้ติดตามที่มารายงานตัวจะมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวตามข้อ 1.1 หรือ 1.2 แล้วแต่กรณี สำหรับผู้ติดตามที่ไม่มารายงานตัวจะต้องถูกดำเนินการผลักดันพร้อมแรงงานต่างด้าวตามข้อ 3

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 มิถุนายน 2558⁶⁴

ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จมารายงานตัวใหม่ เพื่อทำบัตรขอต่อใบอนุญาตทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559 นอกจากนี้ยังมีมติแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานประมงระยะสั้น โดยการเปิดจดทะเบียนและระยะยาว ให้มีการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย

⁶³ <http://www.mapfoundationcm.org/thai/policy-law/current-migration-policy/198-.html>

⁶⁴ ทักษิณ ทอสร้าง (2559)

สาเหตุ การดำเนินการตรวจสอบสุขภาพของประเทศต้นทางดำเนินการล่าช้าไม่สามารถทำได้ทัน ประกอบกับนายจ้างผู้ประกอบการขาดแคลนแรงงานจึงไม่สามารถผลักดันแรงงานที่ยังไม่ได้รับการตรวจสอบสุขภาพออกไปนอกประเทศได้จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีแรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัวขอรับบัตรใหม่และขออนุญาตทำงานในช่วงวันที่ 1 เมษายน - 30 มิถุนายน 2558 จำนวนทั้งสิ้น 1,049,326 คน โดยเป็นแรงงาน 1,010,351 คน และผู้ติดตาม 38,935 คน

มติคณะรัฐมนตรี ช่วงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 -วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559⁶⁵

วันที่ 10 พฤศจิกายน 2558

มีมติรัฐมนตรีให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำในพื้นที่ 22 จังหวัด ติดทะเล ในลักษณะศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในช่วงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2558 ถึงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2559 และให้แรงงานที่จดทะเบียนดังกล่าวทำงานจนได้รับอนุญาตทำงานถึงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2559

วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559

มีมติให้ขยายระยะเวลาการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ โดยแรงงานที่จดทะเบียนในสองกิจการดังกล่าว ได้รับอนุญาตทำงานจนถึงวันที่ 31 มกราคม 2560 และ 22 กุมภาพันธ์ 2560 ตามลำดับ

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559

มีมติให้ผ่อนผันแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา รวมทั้งผู้ติดตาม (บุตร) อายุไม่เกิน 18 ปี และแรงงานต่างด้าวทุกกลุ่มที่ผ่านการตรวจสอบสุขภาพแล้วและมีการรายงานตัวจัดทำประวัติ ณ ศูนย์บริการจดทะเบียน ได้รับอนุญาตทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้มีแรงงานต่างด้าว สัญชาติข้างต้นมาจดทะเบียน (ในช่วง 1 เมษายน - 20 มิถุนายน 2559) ทั้งสิ้น 583,591 คน (แรงงาน 570,540 คน ผู้ติดตาม 13,051 คน) รวมทั้งการจัดการแรงงานต่างด้าวครอบคลุมแรงงานจากประเทศ เวียดนาม

(2) นโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเล

(2.1) การแก้ไขปัญหาระยะสั้น

โดยการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล ให้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2558 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559 (ให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว และให้นำแรงงานต่างด้าวไปทำทะเบียนประวัติ ตรวจสอบสุขภาพ ประกันสุขภาพ และขออนุญาตทำงาน ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ในพื้นที่จังหวัดชายทะเล ได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2558 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และในระหว่างการ

⁶⁵ ท้ายชนก ทองสร้าง (2559)

ผ่อนผันนั้น ให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติ เมื่อผ่านการตรวจสัญชาติแล้วจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตให้ทำงานต่อได้อีก 2 ปี ทั้งนี้ ให้กระทรวงแรงงานพิจารณารูปแบบการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม โดยให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศและกฎกระทรวงให้ครอบคลุมการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จัดเตรียมสถานที่ในการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ และเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเวลาเปิดดำเนินการของศูนย์บริการจดทะเบียนฯ ในวันที่ 1 เมษายน 2558 และสิ้นสุดการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2558 สำหรับการจดทะเบียนและการตรวจสัญชาติครั้งต่อไปภายในระยะเวลา 2 ปี ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานพิจารณากำหนดช่วงระยะเวลาในการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และระยะเวลาการดำเนินการต่อไป

(2.2) การแก้ไขปัญหาระยะยาว

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาประมงทะเลในระยะยาวโดยการนำเข้าแรงงานประมงต่างด้าวถูกกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การลงทะเบียนแรงงาน นายจ้าง และรวบรวมความต้องการแรงงานประมง
- 2) การรับสมัครแรงงานไทยและการอนุมัตินำเข้าแรงงานต่างด้าว
- 3) การคัดเลือกบริษัทจัดหางานที่ถูกกฎหมายกรณีนำเข้าแรงงานต่างด้าว
- 4) การนำเข้าแรงงานต่างด้าว สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยในฐานะตัวแทนสมาชิกหรือนายจ้างประมง ประสานการดำเนินงานกับบริษัทจัดหางาน
- 5) การดูแลแรงงานประมงก่อนลงเรือ โดยการปฐมุนิเทศ ชี้แจงข้อปฏิบัติให้แรงงานทราบ
- 6) การควบคุมตรวจติดตามเรือประมงและแรงงานบนเรือ
- 7) การลงโทษ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ

(2.3) การปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา

โดยเน้นไปที่การปรับระยะเวลาการกลับเข้าทำงานใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลังทำงานครบกำหนด 4 ปีแล้ว จากเดิมกำหนดไว้ 3 ปี ให้ลดลงเหลือ 30 วัน เพื่อความต่อเนื่องของการทำงานและสอดคล้องกับระยะเวลาการเตรียมการจัดทำเอกสารเพื่อกลับเข้ามาทำงานใหม่ และให้แรงงานได้กลับไปเพื่อพักผ่อนอยู่กับครอบครัวหลังจากเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว

(3) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานไป-กลับหรือตามฤดูกาล⁶⁶

โดยที่แรงงานสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานแบบไป-กลับหรือตามฤดูกาล ทางของไทยได้มีการทำให้เกิดกลระหว่งรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ เช่น การ

⁶⁶ ททัชชนก ทองสร้าง (2559)

ทำข้อตกลงกับรัฐบาลกัมพูชา ในวันที่ 11 กรกฎาคม 2558 ส่วนกับรัฐบาลของประเทศเมียนมา และ สปป.ลาว จะมีการดำเนินการตามมา โดยมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-Fingerprint) เพื่อควบคุมการเดินทางเข้าออกประเทศตามแนวชายแดนของแรงงานเหล่านี้

นอกจากนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าวแล้ว รัฐบาลไทยได้มีนโยบายและแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวชาติอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานกรณีที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าวเดินทางกลับประเทศ เช่น มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 ที่เห็นชอบการนำเข้าแรงงานสัญชาติเวียดนาม โดยยึดหลักความโปร่งใส สะดวก ประหยัด และรวดเร็ว ที่สามารถดำเนินการนำเข้าโดยนายจ้างเอง ประสานกับบริษัทจัดหางานเวียดนามโดยตรง หรือเลือกบริษัทจัดหางานไทยที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในการดำเนินการ

(4) นโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559)⁶⁷

นโยบายของกระทรวงแรงงานมีทั้งนโยบายทั่วไปและนโยบายเฉพาะ ซึ่งนโยบายเฉพาะเป็นงานเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้เร่งดำเนินการ โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและการพัฒนาฝีมือแรงงานปรากฏอยู่ในนโยบายเฉพาะ ซึ่งในที่นี้กล่าวเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน (นโยบายและปฏิบัติที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปต่างประเทศ) ส่วนการพัฒนาฝีมือแรงงานจะได้กล่าวถึงต่อไป

(4.1) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

สำหรับที่เกี่ยวกับกรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศ ในการบริหารจัดการต่างด้าว แม้ว่าทางการไทยเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ แต่ก็เห็นว่าในการพัฒนาประเทศยังมีความต้องการแรงงานต่างด้าว ดังนั้น จำเป็นต้องให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นระบบมาตรฐานสากล การดำเนินการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผ่อนผันให้ทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร การกำหนดความต้องการแรงงานต่างด้าวทั้งในปัจจุบันและอนาคตทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของแรงงานโดยภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง⁶⁸ แล้วเสนอไปยังประเทศต้นทางของแรงงานอพยพ ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ดำเนินการผ่านศูนย์ประสานงานแรงงานต่างด้าวที่จัดตั้งขึ้นตามด่านถาวร มีการตรวจตราวีซ่าคัดกรองขั้นต้น แล้วให้นายจ้างรับไปยังศูนย์ที่เป็นที่ตั้งของสถานประกอบการ (นายจ้าง) เพื่อจดทะเบียนตามขั้นตอนต่อไป ตลอดจนการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารด้านแรงงานต่างด้าว การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคีโดยให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศ (LMV ASEAN และเอเชียและแปซิฟิก ตามลำดับ

⁶⁷ กระทรวงแรงงาน (2558)

⁶⁸ ในกรณีของแรงงานในกิจการประมง ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า และสมาคมประมง

(4.2) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่ทำงานในประเทศ

สำหรับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ระหว่างทำงานในประเทศไทยมีนโยบายให้มีการใช้แรงงานให้เหมาะสมกับสภาพการจ้าง ด้านสวัสดิการให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล การจัด Zoning เพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมดูแลและการอำนวยความสะดวกกลับภูมิลำเนาเพื่อครบวาระการทำงาน ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวยังมีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากประเทศไทยยังมีปัญหาทั้งในส่วนของแรงงานการค้ามนุษย์ หรือ TIP Report ของสหรัฐอเมริกา และการให้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรป กรณีการทำประมงที่ผิดกฎหมายหรือ IUU Fishing รวมทั้งการให้นายจ้างปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ ในการคุ้มครองแรงงานของตนเป็นอย่างดี ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวยังเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล โดยการกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับ และตามฤดูกาล และเร่งดำเนินการให้เกิดผลโดยเร็ว การบริหารจัดการศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างชาติ (National Labour Information Center: NLIC) เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแรงงานให้เป็นระบบครอบคลุมกลุ่มแรงงาน พื้นที่ และทันสมัยตลอดเวลา รวมทั้งเชื่อมโยงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(4.3) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวมีฝีมือ

สำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าวระดับฝีมือ/ชำนาญการที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวประกอบด้วยความมั่นคง (ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม) โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และประโยชน์ที่ประเทศได้รับ เช่น การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศเป็นจำนวนมาก การจ้างงานคนไทยจำนวนมาก หรือการพัฒนาทักษะฝีมือคนไทยที่จะได้รับการถ่ายทอดจากคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน⁶⁹

2) นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศ⁷⁰

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศในที่นี่ประกอบด้วย นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งแรงงานไปต่างประเทศ วิธีการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย และการให้บริการของกรมการจัดหางานต่อแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ดังนี้

2.1) นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการส่งแรงงานไปต่างประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – พ.ศ.2529) ภาครัฐได้กำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมากที่สุด โดยมีสาระสำคัญ เช่น ทั้งการส่งเสริม

⁶⁹ กระทรวงแรงงาน การขออนุญาตทำงาน http://www.mol.go.th/employee/permission_work

⁷⁰ การบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

http://www.doe.go.th/prd/main/general/param/site/1/cat/30/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/5

ให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้มากที่สุด การแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นและสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือคนงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต้องการ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่แรงงานไทยในต่างประเทศ การขยายการให้บริการจัดหางานและฝึกอบรมด้านแรงงานออกไปสู่ส่วนภูมิภาค และการส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น และในปี 2528 มีการออกกฎหมายและมาตรการเพื่อควบคุมการจัดส่งแรงงาน พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และในปี 2537 ได้ออกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อให้การส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศรัดกุมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการที่มีบริษัทจัดหางานส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศแล้วมีปัญหาตามมาหลายประการ เพื่อกำกับ ดูแล การพัฒนากระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของคนหางาน และลูกจ้างที่ไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการขยายตลาดแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรณีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำต่างประเทศ นโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559) มีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรี) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมทรัพยากรมนุษย์เข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้มีนโยบายให้มีการประสานกับความต้องการแรงงานในตลาดอาเซียน การฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การพัฒนาฝีมือ และทักษะภาษาให้กับบุคลากรและแรงงาน

2.2) วิธีการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย

การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยที่ถูกต้องตามกฎหมาย มี 5 วิธี⁷¹ คือ

1. บริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง แต่ต้องเป็นบริษัทที่ได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางานเท่านั้น โดยคนงานต้องจ่ายค่าใช้จ่ายและค่าบริการแก่บริษัทจัดหางาน

2. รัฐเป็นผู้จัดส่ง โดยกรมการจัดหางาน ทั้งเป็นการจัดส่งแบบรัฐต่อรัฐ หรือรัฐกับเอกชน/องค์กรเอกชน โดยคนงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ยกเว้นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมตัวการเดินทาง เช่น ค่าตรวจสุขภาพ ค่าวีซ่า และค่าโดยสารเครื่องบิน เป็นต้น

3. การเดินทางโดยนายจ้างไปทำงาน ซึ่งเป็นนายจ้างในประเทศไทยที่มีบริษัทสาขาต่างประเทศ/ประมุลงานได้ในต่างประเทศ นายจ้างต้องขออนุญาตการเดินทางไปทำงานต่างประเทศต่อกรมการจัดหางาน

4. การเดินทางโดยนายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน เพื่อเพิ่มพูนทักษะ/พัฒนาฝีมือ/ถ่ายทอดเทคโนโลยี แล้วกลับมาทำงานในประเทศ นายจ้างต้องแจ้งต่อกรมการจัดหางาน

⁷¹ กรมการจัดหางาน (2559)

5. การเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการติดต่อหางานด้วยตนเอง/คนที่กลับมาพักผ่อนในประเทศแล้วกลับไปทำงาน/ครบสัญญาจ้างแล้วต่อสัญญาจ้างกลับไปทำงานต่อ การเดินทางต้องแจ้งต่อกรมการจัดหางานก่อนวันเดินทาง

ทั้งนี้คนงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยถูกต้องตามกฎหมายตามวิธีที่ 1 ถึง 4 จะได้รับการคุ้มครองดูแลจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานไปต่างประเทศ แก่ตัวคนงานเองและทายาท ในด้านต่างๆ เช่น ตั้งแต่ก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ในขณะที่ทำงาน และภายหลังเดินทางกลับประเทศ รวมทั้งกรณีประสบอันตราย บาดเจ็บ ทูพพลภาพและเสียชีวิต สำหรับกรณีที่เดินทางไปทำงานด้วยตนเอง (วิธีที่ 5) ถ้าต้องการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ต้องสมัครเป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าวได้ แต่กฎหมายไม่บังคับ และต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ คนละ 300 – 500 บาท

สำหรับการดำเนินงานของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ได้แก่

1. บริหารและบริการจัดส่งแรงงาน
2. เป็นศูนย์ข้อมูลและทะเบียนแรงงาน
3. คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานไทย
4. ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการจัดส่งแรงงาน
5. ฝึกอบรมและพัฒนาความพร้อมคนหางานก่อนไปทำงาน
6. ส่งเสริมการขยายตลาดแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
7. กำหนดแนวทางและส่งเสริมตลาดแรงงานต่างประเทศให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

จากข้อมูลของกรมการจัดหางาน “23 ปี กรมการจัดหางาน” มีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศภายใต้กรอบบันทึกข้อตกลง (MOU) กับต่างประเทศ ซึ่งเป็นประเทศผู้รับแรงงานไทยที่สำคัญจำนวน 4 ประเทศ ได้แก่⁷²

1. ประเทศอิสราเอล ได้แก่ การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานภาคเกษตร ภายใต้โครงการ “ความร่วมมือไทย – อิสราเอล เพื่อการจัดหางาน” (Thailand Israel Cooperation on The Placement of Workers) หรือที่เรียกกันว่า “โครงการ TIC”)

2. ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ โครงการจัดส่งผู้ฝึกปฏิบัติงานเทคนิคคนไทยไปฝึกปฏิบัติงานเทคนิคในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร IM ประเทศญี่ปุ่น หรือที่เรียกกันว่า “โครงการ IM”

3. ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System for Foreign Workers) หรือที่เรียกกันว่า “โครงการ EPS”

⁷² กรมการจัดหางาน (2559)

4. ใต้หวันและประเทศอื่นๆ (เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และกาตาร์) เป็นการจัดหาและส่งแรงงานไปทำงาน โดยนายจ้างในประเทศหรือตัวแทน มอบอำนาจให้กรมการจัดหางานจัดหาลูกจ้างเพื่อไปงานต่างประเทศให้

ทั้งนี้ การจัดส่งคนหางานไปทำงานโดยวิธีรัฐจัดส่ง ทำให้คนงานสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางจำนวนมาก เพราะกรมการจัดหางานพยายามลดค่าใช้จ่ายอำนวยความสะดวกให้กับคนหางาน ส่งผลให้ความนิยมในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยการจัดส่งโดยรัฐเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 4.3 ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศที่จัดส่งโดยรัฐ จัดส่งโดยเอกชน และค่าใช้จ่ายที่คนงานประหยัดได้

	ค่าใช้จ่ายที่จัดโดยรัฐ	ค่าใช้จ่ายจัดโดยเอกชน	คนงานประหยัด
1 อิสราเอล (TIC)	79,328	300,000	292,072
2 สาธารณรัฐเกาหลี (EPS)	33,365	200,000	166,635
3 ญี่ปุ่น (IM Japan)	5,445	300,000	294,555
4 ใต้หวัน	15,000	70,000	55,000

ที่มา: กรมการจัดหางาน (2559)

2.3) การให้บริการของกรมการจัดหางานต่อแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

ทั้งนี้ ในการให้บริการของกรมการจัดหางานเพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่

(1) การจัดตั้งศูนย์ประสานบริการการไปทำงานต่างประเทศ ในพื้นที่ที่มีแรงงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานและอำนวยความสะดวกสำหรับคนหางานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ รวมทั้งลดขั้นตอนในการติดต่อหน่วยราชการจากหลายหน่วยงาน ลดปัญหาการหลอกลวง ขจัดและหรือลดบทบาทของสาย/นายหน้าจัดหางานเถื่อน และเป็นศูนย์ทะเบียนคนหางานไปทำงานต่างประเทศ และอบรมเตรียมความพร้อมคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยจะมีการพัฒนาการอบรมคนหางานก่อนตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศ มีการเพิ่มระยะเวลาการอบรมให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันมีศูนย์ทั้งหมดทั่วประเทศจำนวน 10 แห่ง ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น บุรีรัมย์ ชัยภูมิ สกลนคร หนองคาย อุดรธานี สุโขทัย ลำปาง และเชียงราย ซึ่งในอนาคตกรมการจัดหางานมีนโยบายที่จะขยายศูนย์ประสานบริการการไปทำงานต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

(2) การให้บริการข้อมูลแก่แรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ โดยการจัดทำโครงการและกิจกรรมให้ความรู้ในขั้นตอนการหางานทำและวิธีไปทำงานต่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมายกับกลุ่มเป้าหมาย ให้

ความรู้ผ่านสื่อต่างๆ โดยการรณรงค์และให้ความรู้ผ่านสื่อต่างๆ ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่จังหวัดภาคอีสาน ภาคเหนือ ที่นิยมไปทำงานต่างประเทศ มีการจัดทำโครงการเขตปลอดการหลอกลวงคนหางาน เพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงคนหางาน แก้ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยมีคนหางานที่ได้รับความคุ้มครอง 614,910 คน ส่งผลให้สถิติคนหางานร้องทุกข์ลดลงมากถึงร้อยละ 60

(3) การพัฒนาระบบสารสนเทศศูนย์ทะเบียนคนหางาน (Labour Bank) เพื่อให้คนหางานไปทำงานต่างประเทศได้ใช้งาน การเปลี่ยนแปลงระบบการให้บริการจาก ณ สำนักงานเป็นการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้บริการ รวมทั้งรูปแบบการทำงานใหม่ทั้งคนให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งถือว่าเป็นก้าวใหม่ของการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

โดยให้บริการยื่นเรื่องทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) (ทดลองใช้ระบบเพื่อให้บริการประชาชนเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2559) ดังนี้

- 1) การขอ/ต่ออายุ/ยกเลิกใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานไปทำงานในต่างประเทศ
- 2) การขอจดทะเบียนลูกจ้าง ขอมีบัตรประจำตัว ขอยกเลิกบัตรประจำตัวลูกจ้าง
- 3) การขอคัดรายชื่อคนหางาน ขอแจ้งผลการคัดรายชื่อ และขอรับรองรายชื่อคนหางาน
- 4) ขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า ขออนุญาตขยายระยะเวลาการรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางาน
- 5) ขออนุญาตส่ง/ขออนุญาตระยะเวลาการจัดส่งคนหางานทำงานในต่างประเทศ
- 6) ขอสมัครสมาชิกกองทุนช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ
- 7) การขอจองห้องอบรมคนหางาน

4.2.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศ สปป.ลาว

สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว ในที่นี้ประกอบด้วย กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การทำข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของสปป.ลาว ข้อสังเกตซึ่งได้จากรายงานการศึกษาจากแหล่งต่างๆ และสรุประเบียบการควบคุมและการใช้แรงงานต่างชาติ สปป.ลาว ดังนี้

จากการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555, น.7-31) เกี่ยวกับประเด็นด้านกฎหมายแรงงานของ สปป.ลาว ในช่วงก่อนหน้านี้นพบว่า

- สปป.ลาว ยังไม่มีกฎระเบียบด้านกฎระเบียบและขั้นตอนการนำเข้าแรงงาน รวมถึงการทำงานของแรงงานต่างชาติที่ชัดเจน เพราะ สปป.ลาว สนับสนุนการใช้แรงงานภายในประเทศ ในส่วนนโยบายการใช้แรงงานต่างประเทศจะกำหนดให้เป็นแรงงานมีฝีมือ และแรงงานที่ขาดแคลนใน สปป.ลาว
- นักลงทุนต่างประเทศต้องให้ความสำคัญต่อการว่าจ้างแรงงานสัญชาติลาวก่อน แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการชาวต่างชาติมีสิทธิในการว่าจ้างแรงงานที่มีฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศได้ในกรณีที่เป็นในกรณีเช่นนี้จะต้องได้รับการอนุญาตจากองค์การคุ้มครองแรงงานของ สปป.ลาว ก่อน
- ตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศได้กำหนดว่า ห้ามมีคนต่างประเทศทำงานเกินร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด โดยแรงงานต่างชาตินั้นจะต้องถ่ายถอดฝีมือแรงงานให้แก่ชาวลาวด้วย
- ตามกฎหมายแรงงานลาว Decree No./24PR of The President of Republic ลงวันที่ 21 เมษายน 2537 นักลงทุนต่างประเทศและแรงงานชาวต่างประเทศ ผู้ซึ่งทำงานและมีรายได้เกิดขึ้นใน สปป.ลาว มีหน้าที่ต้องยื่นเสียภาษีเงินได้ในอัตราร้อยละ 10 ของรายได้ที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ สปป.ลาว ได้มีความพยายามในการทำความร่วมมือในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดย สปป.ลาว ได้ทำความตกลง ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) เกี่ยวกับข้อผูกพันทั่วไป (สุวรรณา ตูลยวคินพงค์, 2554, น.37) โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ

- แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานใน สปป.ลาว ต้องปฏิบัติตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุนและกฎระเบียบการตรวจคนเข้าเมือง การเข้าเมือง และระยะเวลาพำนัก
- กรณีจำเป็นต้องมีการจ้างชาวต่างชาติ ต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแลของ สปป.ลาว
- บริษัทต่างชาติต้องยกระดับลูกจ้างชาวลาว ให้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งในและต่างประเทศ

ในขณะเดียวกัน สปป.ลาว และประเทศไทย ได้มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาระหว่างสองประเทศ โดยได้จัดทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่าง สปป.ลาว กับประเทศไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือ การจัดตั้งและจัดระเบียบการกำกับควบคุมของรัฐ (พฤกษ์ เถาถวิล และสุธีร์ สาทรราคม, 2556, น.27-32) โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. เพื่อให้เกิดกระบวนการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานข้ามชาติ
2. เพื่อส่งแรงงานข้ามชาติที่ครบวาระการจ้างงานกลับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างเหมาะสม
4. ป้องกันการข้ามแดนผิดกฎหมายการค้ามนุษย์ และการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย

ในปี พ.ศ. 2545 สปป.ลาว ได้ลงนาม MOU กับประเทศไทยเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งหลังจากทำ MOU แล้ว สปป.ลาว ได้มีการปรับตัวในส่วนของภาครัฐที่สำคัญๆ ได้แก่

- การปรับโครงสร้างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้มีความสำคัญมากขึ้น และจัดตั้งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางานขึ้น
- การปรับปรุงการทำงานเพื่อให้การทำงานร่วมกับไทยราบรื่น เช่น ฝ่ายวิชาการแรงงานได้เพิ่มช่องทางการสื่อสารและเก็บข้อมูล เพื่อเตรียมสำหรับการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสองประเทศ โดยมีการจัดประชุมขึ้นปีละครั้งโดยผลัดกันเป็นเจ้าภาพ ซึ่งเป็นกลไกที่กระตุ้นการทำงานได้ดี
- การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบด้านแรงงาน เพื่อสนองการจ้างแรงงานตามบันทึกข้อตกลง ได้แก่ คำสั่งนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ค.ศ. 2002 คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หมายเลข 68/PMO ค.ศ. 2002 กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยรูปแบบของงานและพื้นที่ที่ต้องห้ามส่งแรงงานลาวไปทำงาน ค.ศ. 2002 คำสั่งนายกรัฐมนตรีว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 2005 และข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งและคุ้มครองวิสาหกิจบริการจัดหางาน ค.ศ. 2010⁷³

ต่อมาในปี ค.ศ. 2014 สปป.ลาว ได้มีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานฉบับปี ค.ศ. 2013 (Labour Law, 2013 No. 43/NA) ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานดังนี้⁷⁴

- มาตรา 7 ความร่วมมือระหว่างประเทศ
สปป.ลาว ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคในกิจการต่างๆ ด้านแรงงาน ได้แก่ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการลงทุนเพื่อการพัฒนาแรงงาน และการจัดทำข้อตกลงต่างๆ ซึ่ง สปป.ลาว เป็นผู้มีส่วนร่วม
สำหรับแรงงานลาวที่เคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ มีข้อกำหนดให้ปฏิบัติดังนี้
- มาตรา 66 การบริหารจัดการแรงงานลาวที่ทำงานในต่างประเทศ
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีหน้าในการบริหารจัดการแรงงานลาวที่ทำงานในต่างประเทศ โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีมีความจำเป็นกระทรวงแรงงานฯ อาจร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งผู้แทน โดยเป็นส่วนหนึ่งของสถานทูตหรือสถานกงสุลของ สปป.ลาว ในต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการ คุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของแรงงานลาว
- มาตรา 67 สิทธิและหน้าที่ของผู้กำกับดูแลแรงงานลาวในต่างประเทศ
ในการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานลาวในต่างประเทศ สิ่งที่หน่วยงานบริหารจัดการแรงงานลาวในต่างประเทศจะต้องดำเนินการได้แก่ การรวบรวมข้อมูล ความรู้ที่เป็นประโยชน์และถ่ายทอดให้กับลูกจ้าง

⁷³ พฤษัก เถาถวิล และสุธีร์ สาตราคม (2556, น. 38)

⁷⁴ ILO (2014b, p.36)

การช่วยเหลือแรงงานกรณีมีข้อโต้แย้งหรือพิศัญญา ในการเจรจาทางออกหรือดำเนินการตามกฎหมาย ออกหนังสือรับรองและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้กับแรงงานลาว การช่วยเหลือแรงงานลาวกรณีถูกเนรเทศ ทอดทิ้ง และกรณีฉุกเฉินต่างๆ เมื่อแรงงานถูกละเมิดสิทธิ การร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศในการดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็น และการดำเนินการให้แรงงานมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน

ในส่วนของการกำกับดูแลและบริหารจัดการแรงงานต่างประเทศที่เข้ามาทำงานใน สปป.ลาว มีข้อกำหนดในการดำเนินการดังนี้

- มาตรา 68 การรับแรงงานชาวต่างประเทศ

ในการวางแผนด้านแรงงานของหน่วยงาน ผู้ว่าจ้างจะต้องให้ความสำคัญต่อการจ้างแรงงานลาวก่อนเป็นอันดับแรก หากไม่สามารถจัดหาแรงงานในประเทศได้หน่วยงานผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะขอจัดหาแรงงานจากต่างประเทศมาปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยสัดส่วนการรับแรงงานชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานมีข้อกำหนดดังนี้

1.กรณีทั่วไปกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนแรงงานลาวกรณีเป็นผู้เชี่ยวชาญปฏิบัติงานใช้กำลังกายเป็นหลัก (physical work) และไม่เกินร้อยละ 25 กรณีเป็นผู้เชี่ยวชาญปฏิบัติงานที่ใช้กำลังสมอง (mental work)

2.กรณีงานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลที่มีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี การใช้แรงงานต่างประเทศจะเป็นไปตามข้อตกลงของสัญญาระหว่างเจ้าของโครงการกับรัฐบาล

สำหรับผู้รับจ้างชาวต่างประเทศในสาขาวิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานได้อย่างเสรีในประเทศต่างๆ ในอาเซียน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ

แรงงานชาวต่างประเทศที่ทำงานใน สปป.ลาว จะได้รับการคุ้มครองและบริหารจัดการตามกฎหมายแรงงานฉบับนี้ รวมถึงระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของ สปป.ลาว

- มาตรา 69 สิทธิและหน้าที่ของแรงงานชาวต่างประเทศ

แรงงานชาวต่างประเทศมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน โดยเทียบเท่ากับแรงงานลาวที่ปฏิบัติงานที่มีผลการปฏิบัติงาน ลักษณะงาน มาตรฐานแรงงาน และภายใต้สภาวะการทำงานเดียวกัน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง

แรงงานชาวต่างประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพกฎหมาย จารีตประเพณีของ สปป.ลาว วางแผนที่จะถ่ายทอดความรู้ทางเทคนิคเพื่อเพิ่มสมรรถนะแก่แรงงานลาว จ่ายภาษีเงินได้ตามกฎหมาย และต้องออกจาก สปป.ลาวภายใน 15 วัน หลังครบสัญญาจ้าง

- มาตรา 70 สิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างแรงงานชาวต่างประเทศ

หน่วยงานที่จ้างแรงงานชาวต่างประเทศมีสิทธิและหน้าที่ให้คำแนะนำแก่แรงงานชาวต่างประเทศเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายและจารีตประเพณีของ สปป.ลาว จัดทำแผนการพัฒนาสมรรถนะที่มีความเหมาะสมสอดคล้องต่อ

หน่วยงานที่ผู้กำกับดูแล และอำนวยความสะดวกในการย้ายถิ่นฐานกลับยังประเทศของแรงงานชาวต่างประเทศ เมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างและนำส่งใบอนุญาตทำงานให้กับหน่วยงานที่ผู้กำกับดูแล

- มาตรา 130 ประเภทของแรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน

แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ 2) แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานออกไปยังต่างประเทศ และ 3) แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศ

- มาตรา 131 แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ

แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานภายในประเทศหมายถึง แรงงานลาวที่ย้ายถิ่นฐานจากท้องถิ่นของตนไปยังแขวงอื่นเพื่อประกอบอาชีพที่ถูกกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้จะได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายฉบับนี้ทุกประการ

- มาตรา 132 แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปยังต่างประเทศ

แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปยังต่างประเทศหมายถึง แรงงานลาวที่ย้ายถิ่นฐานออกไปยังประเทศอื่นๆ เพื่อประกอบอาชีพ สิทธิและหน้าที่ของแรงงานนั้นจะเป็นไปตามสัญญาจ้าง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้นๆ

- มาตรา 133 แรงงานที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศ

แรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศหมายถึง แรงงานชาวต่างประเทศที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศเพื่อทำงานภายใต้สัญญาจ้างงาน โดยสิทธิและหน้าที่ของแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นไปตามกฎหมายแรงงานฉบับนี้ และกฎหมายอื่นของ สปป.ลาว ที่เกี่ยวข้อง

- มาตรา 134 หน้าที่ของนายจ้างในการรับเข้าทำงานและการส่งกลับแรงงานต่างชาติ

หน้าที่ของนายจ้างในการรับและส่งกลับแรงงานต่างชาติมีดังนี้

1. ปฏิบัติให้สอดคล้องกับสัญญาระหว่างประเทศ
2. ในระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงาน ให้กระทำการอย่างระมัดระวังเพื่อความปลอดภัยของแรงงาน
3. จัดให้ลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การศึกษา การรักษาพยาบาลและการประกันสังคม

4. ลูกจ้างจะต้องได้รับการฝึกอบรมหรือเสริมทักษะการทำงานในระดับเชี่ยวชาญ

5. ลูกจ้างจะต้องถูกส่งกลับไปยังประเทศของตนหลังจากที่สัญญาจ้างหมดอายุลงแล้ว

- มาตรา 135 มาตรการกรณีการย้ายถิ่นฐานที่ไม่มีเอกสาร

การย้ายถิ่นฐานของแรงงานโดยไม่มีเอกสารและสอดคล้องกับมาตรา 130 ของกฎหมายฉบับนี้ จะต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในการย้ายถิ่นตามฤดูกาลจะต้องไปขึ้นทะเบียนใหม่ตามกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนครอบครัว (Law on Family Registration) และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 สปป.ลาว ได้มีการทำ MOU กับประเทศไทย โดยครอบคลุมทั้งการดำเนินการและบริหารจัดการเกี่ยวกับเคลื่อนย้ายแรงงานลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว ยังรวมถึงการจัดการประกันสังคมแก่แรงงานลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และการจัดตั้งสภาบริหารจัดการแรงงาน (labour management councils) ขึ้นระหว่างสองประเทศ⁷⁵

สำหรับประเด็นท้าทายและข้อเสนอแนะจากการศึกษาของ Leebouapao (2014, p.8) เกี่ยวกับผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีต่อ สปป.ลาว เมื่อเริ่มเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนี้

- แรงงานท้องถิ่นจะเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ซึ่งให้ค่าจ้างสูงกว่า ผลที่ตามมาคือ แรงงานในท้องถิ่นจะขาดแคลน และนำไปสู่ปัญหาครอบครัวและสังคม
- แรงงานอพยพจากประเทศในกลุ่มอาเซียนมีแนวโน้มที่จะย้ายเข้ามาทำงานใน สปป.ลาว มากขึ้น เนื่องจากประชากรของ สปป.ลาว มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นๆ และยังมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือ เหตุการณ์ดังกล่าวจะทำให้เกิดการแข่งขันกันหางานและเป็นประเด็นท้าทายสำหรับการบริหารจัดการแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศ
- สปป.ลาว จำเป็นที่จะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ทันกับประเทศสมาชิกอื่นๆ เพื่อให้แรงงานลาวได้รับการยอมรับจากสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ภายใต้กรอบของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือได้อย่างเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

สำหรับข้อมูลที่เผยแพร่โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ของไทย เกี่ยวกับระเบียบการควบคุมและการใช้แรงงานต่างชาตินใน สปป.ลาว⁷⁶ ซึ่งรัฐบาล สปป.ลาว ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้สนใจได้ศึกษาเป็นข้อมูล ประกอบด้วยประเด็นสำคัญในด้านต่างๆ ดังนี้

- การกำหนดให้ไม่มีการจำกัดสิทธินายจ้างในการรับคนงาน แต่บังคับให้ทำสัญญาจ้างแรงงานและมีการกำหนดระเบียบการภายใต้การควบคุมของรัฐ
- การทำสัญญาแรงงานถือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น ทั้งนี้ อาจทำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วแต่ลักษณะของการว่าจ้างซึ่งอาจกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ โดยการยกเลิกสัญญาอาจทำได้ในกรณีต่างฝ่ายต่างเห็นชอบ ซึ่งผู้ประสงค์จะยกเลิกต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 90 วัน หรือกรณีนายจ้างต้องการปลดพนักงานออกจะต้องแจ้งล่วงหน้า 3 เดือน พร้อมให้เหตุผลการปลด กรณีนี้ผู้ถูกปลดมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุน หรือกรณีลูกจ้างกระทำความผิด นายจ้างสามารถปลดลูกจ้างออกจากการทำงานได้โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินอุดหนุน

⁷⁵ http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_531470.pdf

⁷⁶ ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์. (2016).

- การขอใบอนุญาตทำงานใน สปป.ลาว ใช้เวลาดำเนินการขั้นต่ำ 15 วัน
- การกำหนดให้มีระยะเวลาทดลองงานไม่เกิน 1 เดือน สำหรับแรงงานไร้ฝีมือและไม่เกิน 3 เดือน สำหรับแรงงานฝีมือ
- การกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มแรงงานภายในสถานที่ทำงาน เพื่อทำหน้าที่ ชักชวนแรงงานให้ปฏิบัติตามระเบียบและเป็นสื่อกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง
- การห้ามนายจ้างใช้แรงงานด้วยการบังคับ ยกเว้นกรณีเพื่อการรักษาความมั่นคงภายใน หรือกรณีเมื่อ เกิดวิกฤตการณ์ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจ
- การกำหนดระยะเวลาทำงานไว้ไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วันๆ ละไม่เกิน 8 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละไม่เกิน 48 ชั่วโมง ส่วนกรณีงานที่มีความเสี่ยงหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพได้ง่าย กำหนดไว้ไม่เกินวันละ 6 ชั่วโมง หรือ สัปดาห์ละไม่เกิน 36 ชั่วโมง โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาตามอัตราที่กำหนดหากทำงานนอกเวลาปกติ ทั้งนี้ การทำงานนอกเวลาต้องไม่เกินจำนวนชั่วโมงที่กำหนดและมีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง
- การกำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์อย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 วัน และวันหยุดนักขัตฤกษ์ การลาป่วย ไม่เกิน 30 วันต่อปี และวันลาพักผ่อนประจำปี (เฉพาะลูกจ้างรายได้ที่มีอายุงานไม่ต่ำกว่า 1 ปี) ไม่เกินปีละ 18 วัน ซึ่งลูกจ้างยังคงมีสิทธิได้รับค่าจ้าง
- การกำหนดค่าแรงงานขั้นต่ำในอัตรารวันละ 24,076 กีบ (ประมาณ 93.75 บาท) หรือประมาณเดือน ละ 626,000 กีบ (ประมาณ 2,437.60 บาท) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 โดยในการจ่ายให้เน้น ความเสมอภาคในการรับเงินเดือนและค่าแรงโดยไม่คำนึงถึงเพศ สัญชาติ หรือเชื้อชาติ การเบิกจ่ายเงินเดือนหรือ ค่าแรงในแต่ละครั้งต้องมีลายเซ็นผู้รับและเบิกตรงตามกำหนดเวลา สำหรับลูกจ้างที่ทำงานในเวลากลางคืน (ช่วงเวลา 22.00 – 06.00 น.) ต้องได้รับเงินมากกว่าลูกจ้างที่ทำงานในเวลากลางวันไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 และ กรณีมีการหักเงินเดือนหรือค่าแรงเพื่อชดเชยค่าเสียหายจะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินเดือนที่จะได้รับ

4.3 นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงานของประเทศไทย และ สปป.ลาว

4.3.1 นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยในทศวรรษนี้ ประกอบด้วย นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในแผนยุทธศาสตร์กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2555-2559 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ภารกิจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน นโยบายและทิศ

ทางการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ 2558 และการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียนในปีงบประมาณ 2559 ดังนี้

1) นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน

นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานของไทยสามารถเห็นได้จากสิ่งที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2555-2559 ที่ชี้ถึงแนวทางการดำเนินงานในอนาคตของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งในส่วนของวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่

วิสัยทัศน์ซึ่งกำหนดโดยผู้บริหารสูงสุดของกรม เพื่อเป็นทิศทางการดำเนินงานในอนาคตของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2559 ที่มุ่งมั่นพัฒนาแรงงานไทยให้สมรรถนะไปสู่ระดับนานาชาติ คือ “*กำลังแรงงานไทยมีสมรรถนะได้มาตรฐานสากล (Workforce with world class competency)*”

ทั้งนี้ เพื่อให้วิสัยทัศน์ข้างต้นสามารถบรรลุได้ในแผนยุทธศาสตร์กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2555-2559 และเป็นไปตามที่กฎหมาย **พันธกิจ**ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2555-2559 ประกอบด้วย 3 ประเด็น คือ 1) การจัดทำและพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล 2) การพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานและผู้ประกอบกิจการให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก และ 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน

จากพันธกิจที่กำหนดไว้ **เป้าประสงค์**ที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1) ยกระดับกำลังแรงงานของประเทศให้เป็นแรงงานฝีมือตามมาตรฐานฝีมือแรงงานในระดับสากล 2) การเพิ่มผลิตภาพแรงงานและยกระดับรายได้ของกำลังแรงงาน และ 3) การให้องค์กรมีขีดความสามารถสูงในการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

โดยมี**ยุทธศาสตร์**ใน 5 ด้าน คือ 1) การกำหนด ทดสอบและสร้างระบบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล 2) การสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายพัฒนาฝีมือแรงงาน 3) การเตรียมความพร้อมฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน 4) การเป็นศูนย์กลางข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีความทันสมัยและมีขีดความสามารถสูง และ 5) การเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรให้เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน

2) กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในปี พ.ศ. 2537 ทางรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 98/1 ก วันที่ 1 ตุลาคม 2545) โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ยังไม่เอื้ออำนวยเพียงพอต่อการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ 1) นายจ้างหรือสถานประกอบการที่มี

ส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น 2) มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และ 3) มีการส่งเสริมในเรื่องมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานสู่ประสิทธิผล คุณภาพ และประสิทธิภาพในระดับสากล

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อกำหนดเรื่องกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งกำหนดให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ต้องฝึกอบรมฝีมือแรงงานบุคลากรของสถานประกอบกิจการไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของลูกจ้างในแต่ละปี ซึ่งสถานประกอบการที่จัดให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานสามารถนำค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการฝึกอบรมไปยกเว้นภาษีได้ร้อยละ 100 ถ้าไม่จัดฝึกอบรมหรือฝึกอบรมไม่ครบตามสัดส่วนที่กำหนดจะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ (3,990 บาท/เดือน) โดยคิดจากจำนวนลูกจ้างที่ไม่ได้จัดฝึกอบรมตามสัดส่วน ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 437) พ.ศ. 2548 ซึ่งออกตามประมวลรัษฎากร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2558 หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้การประกอบอาชีพในสาขาอาชีพ ตำแหน่งงาน หรือลักษณะงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสาธารณะ หรือต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถ ต้องดำเนินการโดยผู้ได้รับหนังสือรับรองความรู้ความสามารถ เพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพสินค้าและบริการ การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และนำมาใช้ในการคัดกรองแรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพรองรับประชาคมอาเซียน (AEC) โดยมีการบันทึกประวัติบุคคล การศึกษาและฝึกอบรม มีการประเมินโดยผู้ประเมินและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับรองความรู้ความสามารถ และมีบทลงโทษปรับแก่หน่วยงาน/สถานประกอบการ/นายจ้าง/แรงงานที่ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การทำงานของแรงงานในประเภทที่กำหนดไว้โดยไม่มีหนังสือรับรองความรู้ความสามารถ ผู้ประเมินที่ไม่ได้หนังสือรับรองจากนายทะเบียน การจ้างผู้ที่ไม่ได้หนังสือรับรองความรู้ความสามารถ การใช้เครื่องหมายรับรองการประเมินโดยไม่ได้รับอนุญาต และการไม่ปฏิบัติ ชัดขวางและไม่อำนวยความสะดวก

3) ภารกิจหลักของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานประสานและส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานให้ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก โดยมีภารกิจสำคัญ 3 ประการ คือ การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน และการส่งเสริม/พัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบกิจการ ดังนี้

3.1) การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

การฝึกอบรมฝีมือแรงงานเป็นภารกิจหลักที่จะทำให้แรงงานมีการพัฒนาฝีมือเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือและพัฒนาฝีมือแรงงานให้ทันกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยให้ความสำคัญกับสาขาอาชีพที่ขาดแคลนและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานเป็นสำคัญ เน้นไปที่การพัฒนาคนให้ทันกับความต้องการ

และการเปลี่ยนแปลงของภาคเศรษฐกิจ (เนื่องจากจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่ขาดปัจจัยแรงงานที่มีฝีมือในการผลิต) การดำเนินการฝึกในหลักสูตร 3 ประเภท ได้แก่⁷⁷

1. หลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน (Pre-employment Training)

หลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงานเป็นการฝึกอบรมฝีมือแรงงานก่อนเข้าทำงาน ซึ่งประกอบด้วย 2 หลักสูตรย่อย คือหลักสูตรสำหรับให้แรงงานมีสมรรถนะการปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานแต่ละสาขาอาชีพ และเสริมศักยภาพของแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานในอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

1.1 หลักสูตรสำหรับให้แรงงานมีสมรรถนะการปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานแต่ละสาขา

อาชีพ

1) วัตถุประสงค์ของการฝึก เพื่อ

1.1) ผลิตกำลังแรงงานฝีมือระดับต้นในสาขาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานให้มีเพียงพอกับปริมาณความต้องการของภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.2) เตรียมความพร้อมให้กับผู้ที่กำลังจะเข้าสู่การทำงานในตลาดแรงงาน ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีต่ออาชีพ ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างเสริมนิสัยในการทำงานให้สามารถปฏิบัติงานขั้นพื้นฐานของแต่ละสาขาอาชีพได้เป็นอย่างดี

2) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานใหม่หรือแรงงานที่จะเข้าสู่การทำงานในตลาดแรงงานที่ยังไม่มีพื้นฐานอาชีพ

3) ระยะเวลาการฝึก ฝึกโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคหรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นซึ่งมีหน้าที่จัดฝึกอบรม ตั้งแต่ 280 ชั่วโมงหรือ 2 เดือนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 1,680 ชั่วโมงหรือ 12 เดือน และฝึกในกิจการอื่น 1-4 เดือน (แล้วแต่สาขาอาชีพ)

1.2 หลักสูตรสำหรับเสริมศักยภาพของแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานในอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1) วัตถุประสงค์ของการฝึก เพื่อ

1.1) เสริมสร้างกำลังแรงงานฝีมือระดับต้น ในสาขาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ให้มีเพียงพอกับปริมาณความต้องการของภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.2) เตรียมความพร้อมให้กับผู้ที่กำลังจะเข้าสู่การทำงานในตลาดแรงงานให้มีความรู้และทักษะเสริมด้านต่างๆ ที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานในอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁷⁷ สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก, กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

2) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานใหม่หรือแรงงานที่จะเข้าสู่การทำงานในตลาดแรงงานที่มีพื้นฐานด้านอาชีพอยู่แล้วแต่ยังไม่ได้ทำงาน

3) ระยะเวลาการฝึก ฝึกโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคหรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นซึ่งมีหน้าที่จัดฝึกอบรม ตั้งแต่ 35 ชั่วโมงขึ้นไป แต่ไม่เกิน 280 ชั่วโมง

2. หลักสูตรการฝึกยกระดับฝีมือ (Upgrade Training)

หลักสูตรการฝึกยกระดับฝีมือสำหรับเพิ่มเติมความรู้ ความสามารถ และทักษะของแรงงานให้สูงขึ้น ประกอบด้วย 2 หลักสูตรย่อย คือ หลักสูตรในด้านอาชีพให้กับแรงงานได้มีศักยภาพการทำงาน และหลักสูตรในด้านการบริหารจัดการหรือความรู้เสริมอื่นๆ ที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานในอาชีพหลักของแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

2.1 หลักสูตรสำหรับยกระดับด้านอาชีพให้กับแรงงานได้มีศักยภาพการทำงานที่สูงขึ้น

1) วัตถุประสงค์ของการฝึก

1.1) เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

1.2) เพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถ และทักษะในด้านอาชีพที่มีอยู่แล้วให้สูงขึ้น

1.3) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานได้พัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ

2) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ที่ทำงานอยู่แล้วหรือผู้ว่างงานที่เคยทำงานมาแล้วซึ่งต้องมีพื้นฐานความรู้ ความสามารถ และทักษะที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพที่จะเข้าฝึก

3) ระยะเวลาการฝึก ฝึกโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคหรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นซึ่งมีหน้าที่จัดฝึกอบรม ตั้งแต่ 6 ชั่วโมงขึ้นไป แต่ไม่เกิน 240 ชั่วโมง

2.2 หลักสูตรสำหรับยกระดับด้านการบริหารจัดการหรือความรู้เสริมอื่นๆ ที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานในอาชีพหลักของแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1) วัตถุประสงค์ของการฝึก เพื่อ

1.1) เสริมศักยภาพของแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานในอาชีพหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานได้พัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

2) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ที่ทำงานอยู่แล้ว หรือผู้ว่างงานที่เคยทำงานมาแล้ว

3) ระยะเวลาการฝึก ฝึกโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคหรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นซึ่งมีหน้าที่จัดฝึกอบรม ตั้งแต่ 6 ชั่วโมงขึ้นไป แต่ไม่เกิน 24 ชั่วโมง

3. หลักสูตรการฝึกอาชีพเสริม (Re-training)

หลักสูตรการฝึกอาชีพเสริม เป็นหลักสูตรสำหรับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มเติมความรู้ความสามารถในสาขาอาชีพอื่นที่นอกเหนือจากอาชีพที่ปฏิบัติอยู่ตามปกติ หรือนอกเหนือจากความรู้เดิม โดยมีข้อกำหนดหลักสูตรดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของการฝึก เพื่อ

1.1) สร้างโอกาสให้กับแรงงานได้มีอาชีพอื่นเพิ่มขึ้นตามความถนัดและความสนใจของแรงงานที่นอกเหนือจากอาชีพที่ปฏิบัติอยู่ตามปกติ

1.2) ให้ผู้ที่ทำงานอยู่แล้วสามารถประกอบอาชีพใหม่ควบคู่กับอาชีพเดิมหรือเปลี่ยนอาชีพใหม่ และผู้ว่างงานได้มีงานทำมากขึ้น

1.3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ทำงานอยู่แล้วหรือผู้ว่างงานได้พัฒนาตนเอง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการประกอบอาชีพใหม่

2) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ที่ทำงานอยู่แล้ว หรือผู้ว่างงานที่ประสงค์จะมีอาชีพใหม่หรืออาชีพเสริม

3) ระยะเวลาการฝึก ฝึกโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคหรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นซึ่งมีหน้าที่จัดฝึกอบรม ตั้งแต่ 6 ชั่วโมงขึ้นไป แต่ไม่เกิน 480 ชั่วโมง

3.2) การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

มาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นข้อกำหนดทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพในสาขาต่างๆ เป็นการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1. การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ

การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติเป็นการทดสอบเพื่อประเมินศักยภาพ ทักษะฝีมือ และสมรรถนะการทำงานของแรงงานฝีมือ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าสำหรับการแข่งขันของประเทศ

มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545⁷⁸ การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานจะเป็นการจำแนกระดับฝีมือแรงงานตามความรู้และความสามารถ

⁷⁸ โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานทำหน้าที่บริหารและแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ดำเนินการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติแต่ละสาขาอาชีพขึ้น

ในการทำงานสาขาอาชีพต่างๆ ตามลักษณะที่ควรรู้และสามารถทำได้ในขั้นตอนต่างๆ ตามลำดับความยากง่ายของงาน เพื่อใช้ทดสอบประเมินศักยภาพความรู้และความสามารถ ทักษะฝีมือ ทักษะคิด และสมรรถนะการทำงานของแรงงาน มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับ 2 และ ระดับ 3

2. การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานตามความต้องการของสถานประกอบการ

การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานตามความต้องการของสถานประกอบการเป็นการทดสอบฝีมือความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของแรงงาน ที่เป็นความต้องการเฉพาะตำแหน่งงานในสถานประกอบการหรือนายจ้าง

3. การทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

การทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศเป็นการทดสอบฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของคนหางานเพื่อจะไปทำงานในต่างประเทศ โดยทำการทดสอบฝีมือจากแบบทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

3.3) การส่งเสริม/พัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตจากการใช้แรงงานคนเป็นหลัก ไปสู่การใช้เครื่องจักรที่ทันสมัย ทำให้มีการจ้างงานที่ใช้ทักษะฝีมือมากขึ้น ส่งผลต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือตามมา ในขณะเดียวกันมีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและการลงทุนไปในประเทศเพื่อนบ้านที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าประเทศไทยจึงต้องให้ความสำคัญกับพัฒนาคุณภาพคนที่ได้มาตรฐานและเทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตมูลค่าและมาตรฐานของสินค้า แต่ในสภาพที่เป็นอยู่นั้นระบบการศึกษาของไทยยังไม่สามารถผลิตคนออกมาได้ทันและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดในการช่วยยกระดับฝีมือให้แก่แรงงานในสถานประกอบการให้ทันกับเทคโนโลยีการผลิต ทางรัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่แรงงานในระบบการจ้างงานหรือในสถานประกอบการของตนเอง โดยใช้มาตรฐานการจูงใจภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

4) นโยบายและทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงานในปีงบประมาณ 2558⁷⁹

นโยบายและแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในปี 2558 (เมษายน – กันยายน 2558) โดยให้ปี 2558 เป็นปีแห่งการเพิ่มผลผลิตภาพแรงงาน ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ เพิ่มขีดความสามารถกำลังแรงงานของประเทศรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เร่งรัดการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานและระบบรับรองความสามารถในการประกอบอาชีพ สนับสนุนการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพและประกอบอาชีพอิสระ ปรับบทบาทภารกิจโดยมุ่งเน้นการกำกับดูแลและส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานของทั้งภาครัฐและ

⁷⁹ กรมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (2559)

เอกชน และบริหารจัดการองค์กรด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ยึดหลักธรรมาภิบาล โดยในแต่ละด้าน ประกอบด้วย ประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.1) เพิ่มขีดความสามารถกำลังแรงงานของประเทศรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

- มุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพแรงงานด้วยการพัฒนาทักษะเทคโนโลยีขั้นสูง
- การบริหารจัดการกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมหลัก
- พัฒนาทักษะด้านภาษาต่างประเทศ
- เทคโนโลยีสารสนเทศ
- ภาควิชาการด้านการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้อง
- เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

4.2) เร่งรัดการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานและระบบรับรองความสามารถในการประกอบอาชีพ

- เร่งรัดการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานและระบบรับรองความสามารถในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะในสาขาอาชีพที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะและอาชีพที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

4.3) สนับสนุนการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพและประกอบอาชีพอิสระ

- พัฒนาฝีมือให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มแรงงานสตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพและประกอบอาชีพอิสระ

- ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมตามโครงการพระราชดำริ และพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้

4.4) ปรับบทบาทภารกิจโดยมุ่งเน้นการกำกับดูแลและส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานของทั้งภาครัฐและเอกชน

- มุ่งเน้นการกำกับดูแลและส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานของทั้งภาครัฐและเอกชนด้วยมาตรการจูงใจด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษีและอื่นๆ อย่างเหมาะสม รวมถึงการเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายร่วมกัน : Collaboration ร่วมแรง ร่วมใจ ไปสู่จุดหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

4.5) บริหารจัดการองค์กรด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ยึดหลักธรรมาภิบาล

- ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความเชี่ยวชาญ เป็นนักพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างมืออาชีพ

5) การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียนในปีงบประมาณ 2559⁸⁰

สำหรับการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียน จากนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการ กระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559) การดำเนินการ ได้แก่

5.1) การพัฒนาฝีมือและศักยภาพกลุ่มเครือข่ายแรงงานนานาชาติ

กิจกรรมที่ทำ เช่น การพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพกำลังแรงงานในกลุ่ม CLMV ให้เพิ่มสูงขึ้นตามเกณฑ์มาตรฐานฝีมือแรงงานไทย ในขณะที่เดียวกันมีการส่งเสริมมาตรฐานฝีมือแรงงานไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

5.2) การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การอบรมด้านภาษาแก่แรงงานไทย เช่น ภาษาอังกฤษ จีนกลาง เกาหลี และญี่ปุ่น การอบรมแรงงานฝีมือแรงงานใหม่ให้มีความรู้/ทักษะฝีมือและทัศนคติที่ดีในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอาหาร และผู้ประกอบการธุรกิจให้มีศักยภาพในการผลิตและการแข่งขัน

ในการดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียน 2559 กิจกรรมที่ดำเนินการและกลุ่มเป้าหมายของกิจกรรมต่างๆ มีดังนี้

1. การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียน (เป้าหมายรวมทั้งสิ้น 101,780 คน งบประมาณทั้งสิ้น 746,069,400 บาท)⁸¹

1.1 กิจกรรม พัฒนาฝีมือและศักยภาพกลุ่มเครือข่ายแรงงานนานาชาติ

- เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพกำลังแรงงานในกลุ่มประเทศ CLMV ให้เพิ่มสูงขึ้นตามเกณฑ์มาตรฐาน ฝีมือแรงงานไทยและส่งเสริมมาตรฐาน ฝีมือแรงงานของไทยให้เป็นที่ยอมรับ ในระดับนานาชาติ

- เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะฝีมือให้กับกำลังแรงงานในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ฯลฯ

- เพื่อส่งเสริมการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงโดยไม่แบ่งเชื้อชาติ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงตามแนวชายแดน

กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย บุคลากรภาครัฐ/ภาคการศึกษา ผู้ประกอบการ แรงงานนอกระบบจากประเทศสมาชิกในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา เวียดนาม และมณฑลยูนนาน-กวางสีของจีนที่เกี่ยวข้อง) บุคลากรด้านโลจิสติกส์และซัพพลายเชนจากประเทศสมาชิกในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และประชาชนตามแนวชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้าน **กิจกรรมย่อย** ได้แก่ 1) พัฒนาศักยภาพกลุ่มเครือข่าย

⁸⁰ กระทรวงแรงงาน (2558)

⁸¹ สรุปรายละเอียด (ร่าง) แผนพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (http://www.dsd.go.th/it/Region/Doc_ShowDetails/2058)

แรงงานนานาชาติ 1,360 คน 2) เพิ่มผลิตภาพแรงงานด้าน โลจิสติกส์รองรับการขนส่งข้ามแดน ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงและประเทศอาเซียน 640 คน และ 3) ประชุมทางวิชาการนานาชาติด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานในอนุภูมิภาค กลุ่มแม่น้ำโขงรองรับประชาคมอาเซียน 1 ครั้ง

1.2 กิจกรรม ฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคม

อาเซียน

รายการ อบรมความสามารถด้านภาษาให้แก่แรงงานไทยเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน

- เพื่อให้แรงงานไทยและผู้ประกอบกิจการมีความสามารถด้านภาษาอาเซียน ภาษาอังกฤษ ภาษาจีนกลาง ภาษาเกาหลี และภาษาญี่ปุ่น
- เพื่อช่วยให้แรงงานสามารถสื่อสาร ในการทำงานภายในประเทศ และเตรียมความพร้อมแรงงานไทยในการเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศอาเซียน และการทำงานยังประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นตลาดแรงงานต่างประเทศที่สำคัญของแรงงานไทย
- เพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการการท่องเที่ยว การขนส่ง และสถานประกอบการทั่วไปของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานในสถานประกอบการ แรงงานที่ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศ และแรงงานทั่วไป

วิธีการดำเนินการ อบรมความสามารถด้านภาษา ไม่ต่ำกว่า 30 ชม.

รายการ ฝึกอบรมผู้ประกอบการรองรับครัวไทยสู่ครัวโลก

- เพื่อฝึกอบรมฝีมือแรงงานใหม่ให้มีความรู้/ทักษะฝีมือ และมีทัศนคติที่ดีในการประกอบอาชีพรองรับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหาร
- เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ และผู้ประกอบการธุรกิจด้านอาหารให้มีศักยภาพในการผลิตและการแข่งขัน

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานใหม่ แรงงานในสถานประกอบการ

วิธีการดำเนินการ อบรมฝีมือด้านอาหารและทักษะ ที่เกี่ยวข้อง โดย

ฝึกเตรียมเข้าทำงาน 280 ชม. จำนวน 600 คน และฝึกยกระดับฯ 30 ชม. จำนวน 8,400 คน เน้นฝึกในสาขาที่ใช้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ 1.งานจัดซื้อวัตถุดิบ 2. งานตรวจรับวัตถุดิบ 3.งานจัดเก็บวัตถุดิบ 4.งานพ่อครัว 5.งานตกแต่งอาหาร 6.งานจัดเตรียมเนื้อสัตว์และปลา 7.งานล้างจาน 8.งานกัปตันห้องอาหาร 9.งานบริการ 10.งานบริการเครื่องดื่ม 11.งานเก็บเงิน

รายการ ฝึกอบรมฝีมือแรงงานส่งเสริมศักยภาพอุตสาหกรรม ยานยนต์และชิ้นส่วน

- เพื่อเตรียมแรงงานใหม่ นักศึกษา ปวช./ปวส.ปีสุดท้าย และยกระดับฝีมือแรงงานในสถานประกอบการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับยานยนต์และชิ้นส่วนให้มีทักษะฝีมือสูงขั้นรองรับเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

- เพื่อฝึกอบรมแรงงานทั่วไป ผู้ว่างงาน และผู้ถูกเลิกจ้าง ให้มีฝีมือในการประกอบอาชีพและปรับเปลี่ยนอาชีพ

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานใหม่ แรงงานในสถานประกอบกิจการ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน แรงงานทั่วไป

วิธีการดำเนินการ อบรมฝีมือแรงงานรองรับอุตสาหกรรมยานยนต์

รายการ ฝึกอบรมฝีมือแรงงานไทยเพื่อส่งเสริมความสามารถของภาคบริการและการท่องเที่ยว

- เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานใหม่ในการปฏิบัติงานในสถานประกอบกิจการ เพื่อให้มีฝีมือด้านการบริการและการท่องเที่ยว

- เพื่อพัฒนาศักยภาพและทักษะฝีมือแรงงานในสถานประกอบกิจการให้มีความรู้ ทักษะฝีมือ และมีทัศนคติที่ดีในการประกอบอาชีพในธุรกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ 3. เพื่อพัฒนาฝีมือสาขาท่องเที่ยว/บริการให้แก่แรงงานทั่วไป แรงงานนอกระบบ และผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพอิสระด้านการท่องเที่ยว/บริการ

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานใหม่ แรงงานในสถานประกอบกิจการ แรงงานทั่วไป แรงงานนอกระบบ

วิธีการดำเนินการ ฝึกอบรมฝีมือแรงงานในสาขาต่างๆ ด้านการท่องเที่ยว/บริการ ได้แก่ ฝึกเตรียมเข้าทำงาน ระยะเวลา 280 ชม. จำนวน 2,000 คน ฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน ระยะเวลา 18-60 ชม. จำนวน 20,000 คน และฝึกอบรมเสริม ระยะเวลา 18-30 ชม. จำนวน 6,000 คน

รายการ พัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสมรรถนะร่วมวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียน

- เพื่อพัฒนาศักยภาพแรงงานไทยให้มีสมรรถนะร่วมวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียน - เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการท่องเที่ยว

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานในสถานประกอบกิจการที่ต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการทำงาน ผู้ว่างงานเพื่อทำงานในสถานประกอบกิจการ และแรงงานนอกระบบ/ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพอิสระ

วิธีการดำเนินการ คัดเลือกผู้เข้ารับการอบรมโดยยึดตามคุณสมบัติและวิธีปฏิบัติตามมาตรฐานการประกันคุณภาพการพัฒนาฝีมือแรงงาน และดำเนินการฝึกให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาฝึก 48 ชม. ดำเนินการประเมินผลการฝึกอบรมตามเกณฑ์การวัดผลและประเมินผลของแต่ละหลักสูตร และวิธีปฏิบัติตามมาตรฐานการประกันคุณภาพการพัฒนาฝีมือแรงงาน

รายการ ฝึกอบรมฝีมือแรงงานไทยขับเคลื่อนการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม

- เพื่อฝึกอบรมฝีมือแรงงานใหม่/นักศึกษาอาชีวะปีสุดท้าย ให้มีฝีมือตามความต้องการของสถานประกอบกิจการ
- เพื่อเพิ่มศักยภาพแรงงานในสถานประกอบกิจการให้เป็นแรงงานฝีมือทำงานในกระบวนการผลิตในด้านต่างๆช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและทำงานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่
- เพื่อเพิ่มศักยภาพแรงงานในสถานประกอบกิจการ SMES จำนวน 260 แห่ง ที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มผลิตภาพแรงงานตามความต้องการของสถานประกอบกิจการ ในปี 2558 เพื่อต่อยอดเติมเต็มทักษะฝีมือตามความต้องการของสถานประกอบกิจการ

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานใหม่ นักศึกษาปีสุดท้าย แรงงานในสถานประกอบกิจการ แรงงานในอุตสาหกรรม SMES

วิธีการดำเนินการ ฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับอุตสาหกรรมการผลิต 1. ฝึกเตรียมเข้าทำงาน 35- 840 ชม. จำนวน 3,000 คน 2. ฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน 18-60 ชม. จำนวน 12,000 คน และ 3. ฝึกยกระดับฝีมือแรงงานกลุ่ม SMES

รายการ จัดทำแผนการพัฒนากำลังคนรายอุตสาหกรรมเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ

- เพื่อจัดทำแผนการพัฒนากำลังคนรายอุตสาหกรรมที่แสดงอุปสงค์ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และอุปทานของประเทศใน 3 อุตสาหกรรม ได้แก่ โลจิสติกส์ ท่องเที่ยว และอาหาร
- เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนากำลังคนในมิติรายอุตสาหกรรมตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเรื่องเครื่องมือเชิงนโยบาย เครื่องมือทางการบริหารจัดการ เครื่องมือการเงิน การคลัง และเครื่องมืออื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อน

กลุ่มเป้าหมาย หัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนระดับสูงจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สมาคมวิชาชีพ สภาองค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง สถานประกอบกิจการ สถาบันการศึกษา องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ มีส่วนร่วมใน การจัดทำแผน

วิธีการดำเนินการ จัดจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีตกลง ตามระเบียบพัสดุว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง

ทั้งนี้ ในส่วนของนโยบาย มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภารกิจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงานเกี่ยวข้องกับการการพัฒนาหรือยกระดับสมรรถนะแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานใหม่ แรงงานในสถานประกอบการ การประกอบอาชีพเสริม และการส่งเสริมและสนับสนุนแรงงานไทยไปต่างประเทศ มีทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของไทย และในขณะที่การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียนนั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งแสดงถึงประเทศไทยให้ความสำคัญหรือตระหนักกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานในประเทศเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของไทย

4.3.2 นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว

สำหรับนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศของ สปป.ลาว ในที่นี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการพัฒนากำลังคนของประเทศในช่วงที่ผ่านมาโดยสรุป การพัฒนาแรงงานของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2011-2015) และฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016-2020) กฎหมายแรงงาน และข้อสังเกตและข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสมรรถนะแรงงานลาว ดังนี้

1) วิวัฒนาการของการพัฒนากำลังคนของสปป.ลาว

ในช่วงที่ผ่านมา สปป.ลาว ได้มีความพยายามในการพัฒนากำลังคนของประเทศ โดยเน้นการพัฒนา ด้านจัดระบบการศึกษาให้กับประชาชน โดยอาจแบ่งได้เป็น 4 ระยะ⁸² ได้แก่

ระยะที่ 1 การสร้างรากฐานในช่วงปี ค.ศ. 1975 – 1985 เดิมประชากรสามารถเข้าถึงการศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเพียงร้อยละ 20 และ 283 โดยรัฐบาลได้มีการพัฒนาภาคการศึกษาให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น แต่ยังคงประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรและอุปกรณ์การศึกษา รวมทั้งจำนวนนักเรียนที่เรียนไม่สำเร็จยังมีจำนวนเพิ่มขึ้น

ระยะที่ 2 การปฏิรูปการศึกษาตามนโยบายเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 1995 ได้เน้นไปที่ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา และมีนโยบายให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาได้เท่าเทียมกัน แต่แรงงาน ที่ผลิตออกมาในช่วงดังกล่าวยังมีทักษะฝีมือไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานนัก

ระยะที่ 3 การขยายตัวของการศึกษาระดับอุดมศึกษาและภาคเอกชนในช่วงปี ค.ศ. 1996 – 2010 โดยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งชาติที่เวียงจันทน์ และมหาวิทยาลัยอื่นๆ ในภูมิภาค รวมทั้งมีจำนวนโรงเรียน เอกชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่จำนวนนักเรียนรวมถึงแรงงานที่จบการศึกษาด้านอาชีวศึกษากลับลดลง ซึ่งไม่สอดคล้อง กับความต้องการแรงงานสายอาชีพที่มีมากขึ้น

ระยะที่ 4 การปฏิรูปการศึกษาตามตลาดแรงงานในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 ซึ่งมีผลให้มีจำนวน นักเรียนและบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นจากช่วงที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก จนรัฐบาลต้องมีการควบคุมคุณภาพ การศึกษา รวมทั้งปรับนโยบายโดยเน้นไปที่การศึกษาระดับอาชีวศึกษาซึ่งตลาดแรงงานมีความต้องการมากกว่า จากเดิมที่เน้นการผลิตแรงงานในระดับปริญญาตรี

เหตุผลที่ สปป.ลาว จำเป็นต้องปรับปรุงระบบการศึกษาของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบ การศึกษาและฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษาเนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ⁸⁴ ได้แก่

⁸² Ohphanhdala, (2016, p.3)

⁸³ Brown & Zasloff, (1986) อ้างถึงใน Ohphanhdala, (2016)

⁸⁴ UNESCO, (2013, p.15)

- มีรายงานศึกษาบ่งชี้หลายครั้งว่าคุณภาพของแรงงาน สปป.ลาว อยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากการออกจากการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนสำเร็จอยู่ในอัตราที่สูง และการศึกษาที่คุณภาพต่ำ
- การย้ายถิ่นฐานไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านของแรงงานฝีมือทำให้บริษัทเอกชนของ สปป.ลาว มีปัญหาในการเสาะหาคนงาน
- บริษัทเอกชนของ สปป.ลาว ไม่มีความพยายามที่จะจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาพนักงานของตน

2) การพัฒนาแรงงานของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8

2.1) การพัฒนาแรงงานของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2011-2015)

สำหรับการดำเนินการของรัฐบาล สปป.ลาว เองนั้น ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2011-2015)⁸⁵ รัฐบาลของ สปป.ลาว ได้ให้ความสำคัญในด้านการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 17 ของรายจ่ายรัฐบาล เพื่อนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษาและปรับปรุงระบบการเรียนการสอนในทุกระดับการศึกษา

รัฐบาลได้มุ่งเน้นตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศ (Millennium Development Goals) และพัฒนาหลักสูตรใหม่ๆ ด้านอาชีวศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน มีการจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ ในประเทศเพื่อเร่งพัฒนาการศึกษาในทุกระดับได้แก่

- การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสร้างหอพักให้ผู้เรียน การจัดอาหารกลางวันและอาหารเสริมให้กับโรงเรียนใน 30 อำเภอของกลุ่มแขวงเป้าหมายจำนวน 6 แขวง ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ผู้เรียนมีจำนวนเพิ่มขึ้นและลดอัตราการออกกลางคันระหว่างการศึกษา
 - การขยายและปรับปรุงสถาบันอาชีวศึกษาในเขต 3 แขวงทางตอนใต้
 - การจัดทำโครงการเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการเรียนในระดับมัธยมศึกษา โดยจัดให้โรงเรียนในแต่ละแขวงทดลองเชื่อมต่อเข้าระบบ
 - การจัดสรรงบประมาณเป็นก้อน (block grants) เพื่ออุดหนุนการบริหารโรงเรียนในระดับประถมศึกษาทั่วประเทศในอัตรา 20,000 กีบต่อนักเรียน 1 คน ในปี ค.ศ. 2011-2012 และเพิ่มขึ้นเป็น 50,000 กีบในปี ค.ศ. 2012 – 2013 และในส่วนของโรงเรียนอนุบาลและโรงเรียนมัธยมได้รับเงินอุดหนุนในส่วนนี้ปีละ 20,000 กีบต่อนักเรียน 1 คน

⁸⁵ MOPI, (2016, pp.31-32)

2.2) การพัฒนาแรงงานของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016-2020)

แนวทางล่าสุดของ สปป.ลาว ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016 – 2020) สปป.ลาว ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาด้านแรงงานโดยสรุปได้ ดังนี้⁸⁶

- พัฒนาสมรรถนะแรงงานของภาครัฐและเอกชนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ในสาขาต่างๆ และในระดับต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นที่ภาคการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ

- สร้างสมรรถนะของกำลังแรงงานเพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะในอาเซียน มีความรักชาติ เป็นพลเมืองที่ดี เคารพกฎหมายและระเบียบต่างๆ มีวินัย จริยธรรม อดทน กระตือรือร้นในงานของตนและการพัฒนาตนเอง

- ดูแลสุขภาพอนามัยของแรงงานซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา

- สร้างโอกาสให้แรงงานลาวได้รับการจ้างงานที่เป็นไปไปตามมาตรฐานสากล มีหลักประกันให้แรงงานลาวได้รับการคุ้มครอง โดยกฎหมายแรงงานของ สปป.ลาว และเงื่อนไขข้อตกลงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

สปป.ลาว ได้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญในด้านการพัฒนาสมรรถนะแรงงานสำหรับช่วงปี ค.ศ. 2016-2020 ดังนี้

- รักษาระดับอัตราการว่างงานไว้ที่ร้อยละ 2
- พัฒนาฝีมือแรงงานจำนวน 658,000 คน
- จัดหางานให้กับแรงงานใหม่จำนวน 716,200 คน
- ปรับปรุงศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานในแขวงอุดมไซให้เป็นศูนย์ทดสอบและให้การรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมทั้งปรับปรุงศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานที่แขวงอัตตะปือ และสร้างศูนย์ใหม่ที่แขวงบ่อแก้วและไซบุรี
- จัดทำมาตรฐานแรงงานจำนวน 25 วิชาชีพ
- จัดทดสอบและออกหนังสือรับรองให้กับแรงงานด้านก่อสร้างจำนวน 10 วิชาชีพ ด้านอุตสาหกรรมยานยนต์จำนวน 7 วิชาชีพ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจำนวน 6 วิชาชีพ และด้านการท่องเที่ยวจำนวน 4 วิชาชีพ
- จัดการลงทะเบียนแรงงานทั้งหมดให้สมบูรณ์ สำหรับหน่วยงาน 306 หน่วย ที่มีการจ้างแรงงานจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป

⁸⁶ MOPI, (2016, pp.116-117)

สำหรับกิจกรรมหรือโครงการที่ได้ดำเนินการมาในช่วงเวลาที่ผ่านมา และยังคงดำเนินการต่อไปตามแผนพัฒนาฯ ประกอบด้วย

- การพัฒนาแรงงานให้มีทักษะเชี่ยวชาญในวิชาชีพของตน
 - การพัฒนากลไกการคุ้มครองและบริหารจัดการแรงงานลาวในต่างประเทศ และแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติใน สปป.ลาว ให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน
 - ส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ออกหนังสือรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อสร้างความมั่นใจและความน่าเชื่อถือต่อทั้งฝ่ายแรงงานและนายจ้าง ซึ่งจะช่วยให้เกิดการจ้างงานและมีรายได้ที่มั่นคงเพิ่มขึ้น
 - ขอความร่วมมือระหว่างประเทศในการช่วยเหลือทางการเงินและเทคนิคในการพัฒนาฝีมือแรงงานของ สปป.ลาว เพื่อพัฒนาคุณภาพของแรงงาน
 - สร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการในส่วนของบริการจัดหางานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน ให้มีความปลอดภัย
 - เพิ่มการกำกับดูแลการจัดหางานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษา และฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษาในการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์พัฒนาทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา และสอดคล้องกับความต้องการของนายจ้าง
 - จัดให้มีการสำรวจด้านแรงงานและตลาดแรงงานภายในประเทศ
- ในส่วนของการพัฒนาเครื่องมือนโยบายและกฎหมายที่ใช้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องมี ดังนี้
- จัดทำกฎหมายกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน และกฎหมายการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานลาวที่เคลื่อนย้ายกลับเข้ามาในประเทศ
 - จัดทำนโยบายและกลไกเพื่อให้มีการปรับโครงสร้างแรงงานเป็นไปตามทิศทางที่ต้องการให้ลดจำนวนแรงงานในภาคการเกษตรและเพิ่มจำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ
 - จัดทำกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและโปร่งใสสำหรับการจัดการและคุ้มครองแรงงานเคลื่อนย้าย และมีการบังคับใช้ต่อการจ้างงานอย่างเคร่งครัด
 - ปรับปรุงกลไกการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2014 และยกระดับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระดับอำเภอ/เขต และแขวง นำการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ
- ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 ยังมีการตั้งเป้าหมายในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับต่อแรงงานของ สปป.ลาว ได้แก่การพัฒนาในส่วนของผู้ประกอบการ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคและวิชาชีพต่างๆ โดย สปป.ลาว ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในยุคที่มีการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาเกี่ยวข้องในกระบวนการต่างๆ อย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้ทรัพยากรมนุษย์มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาและวิชาชีพ รวมถึงการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญ

เฉพาะสาขาเพื่อทำงานให้กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน หรือเป็นผู้ประกอบการธุรกิจของตนเอง เหล่านี้จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาประเทศ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการพัฒนาผู้ประกอบการในประเทศที่มีศักยภาพ และการสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการทำธุรกิจ⁸⁷

เป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ในส่วนนี้ประกอบด้วย

- การพัฒนาแรงงานในธุรกิจการก่อสร้าง ยานยนต์ วิศวกรรมไฟฟ้า โยธา เหมืองแร่ ภูมิศาสตร์ เพื่อให้สามารถก้าวสู่การเป็นผู้ประกอบการเองได้
- การพัฒนาแรงงานด้านการบริหารจัดการธุรกิจ การเงิน เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย
- จัดให้มีสถาบันการศึกษาด้านเทคนิคในแต่ละแขวง และพัฒนาให้เป็นวิทยาลัยที่สามารถให้ความรู้และจัดฝึกอบรมในด้านต่างๆ ที่มีความหลากหลาย
- จัดให้ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่างๆ ร้อยละ 60 มีโอกาสเข้าเรียนหรือฝึกอบรมด้านอาชีวศึกษา
- เสริมสร้างศักยภาพแก่วิสาหกิจในประเทศ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในอุตสาหกรรมการผลิต ศิลปหัตถกรรม และผลิตภัณฑ์พื้นเมืองที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศ

สำหรับโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องในส่วนการพัฒนาในด้านนี้ ได้แก่ การมุ่งเน้นปรับปรุงหลักสูตรด้านอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาให้ทันสมัย การขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านการเรียนการสอนและการฝึกอบรม ภาคสนาม การพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาบุคลากรและฝีมือแรงงาน และการปรับปรุงระบบจัดเก็บข้อมูลและให้มีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ และในส่วนของเครื่องมือนโยบายและกฎหมายที่ใช้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องมี ดังนี้

- การปฏิรูประบบอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพัฒนาแรงงานและการฝึกอบรม
- พัฒนาผู้สอนให้มีความหลากหลายในวิชาชีพ ทั้งความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและการถ่ายทอดความรู้ ในระดับต่างๆ โดยจ้างผู้สอนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศให้เพียงพอต่อความต้องการของสถาบันอาชีวศึกษาในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ
- พัฒนานโยบายสนับสนุนความเชื่อมโยงระหว่างการผลิตและจ้างงานในส่วนของผู้ประกอบการ
- พัฒนานโยบายสนับสนุนให้ผู้เรียนสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา รวมถึงผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าเรียนในด้านอาชีวศึกษามากขึ้น

ทั้งนี้ ในตอนท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016 – 2020) สปป.ลาว ได้วางแผนมาตรการที่จะใช้ในการดำเนินการในส่วนของการสร้างสมรรถนะของแรงงาน โดยเน้นที่การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการตลาดในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงการสร้างงานให้กับแรงงานรุ่นใหม่ทั้งใน

⁸⁷ MOPI, (2016, pp.118-119)

ด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างประชากรที่มีกลุ่มที่มีอายุน้อยคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 60 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ⁸⁸

ในด้านยุทธศาสตร์การสร้างความเติบโตและขจัดปัญหาความยากจนของชาติ (National Growth and Poverty Eradication Strategy: NGPES) ได้มีนโยบายที่สำคัญด้านหนึ่งคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐบาลลาวได้มีนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของ สปป.ลาว ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่การประกาศจัดตั้งประเทศเมื่อปี ค.ศ. 1975 โดยความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่สนับสนุนด้านการเงิน ได้มีการพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษาของ สปป.ลาว ให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาทักษะฝีมือให้ประชากรของประเทศ ตัวอย่างของนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญได้แก่ การพัฒนาระดับการศึกษาของครูผู้สอน⁸⁹

3) กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน

สปป.ลาว ได้ประกาศใช้แทนกฎหมายแรงงานฉบับเดิมคือ Labor Law No. 06/NA, 2006. ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานสรุปได้ ดังนี้⁹⁰

- มาตรา 4 นโยบายแรงงาน

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาฝีมือแรงงาน นวัตกรรม และการแข่งขันด้านฝีมือแรงงาน รวมถึงการจัดหาข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน เพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพของลูกจ้าง ส่งเสริมให้มีการจ้างงาน สร้างอุปทานแรงงานให้กับตลาดแรงงานในประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มมาตรการเพื่อบริหารจัดการและคุ้มครองผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง

รัฐบาลมุ่งเน้นการส่งเสริมการจ้างงานผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้ว่างงาน และผู้มีปัญหาทางสังคม เพื่อให้คนเหล่านี้ได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน เข้าถึงบริการจัดหางานและมีโอกาสเข้าทำงานเพื่อได้รับรายได้และการปฏิบัติที่เป็นธรรม ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อเอาชนะความยากจนของประชาชน

รัฐบาลส่งเสริมการจ้างงานแรงงานลาว ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งบริหารจัดการแรงงานชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำงานใน สปป.ลาว ในตำแหน่งที่ไม่สามารถจัดหาแรงงานลาวปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานแรงงานใน สปป.ลาว

รัฐบาลสนับสนุนประชาชน นิติบุคคล และองค์กรต่างๆ ในการสร้างศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานและเครือข่ายบริการจัดหางาน เพื่อช่วยในการพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดหางานและสร้างความเข้มแข็งให้แก่แรงงาน ทำให้มีความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ

⁸⁸ MOPI, (2016, p.168)

⁸⁹ Nordin, E., & Öberg, H., (2012, p.1-4)

⁹⁰ ILO, (2014b, pp. 3 – 8)

- มาตรา 8 ระบบการพัฒนาฝีมือแรงงาน ประกอบด้วย หลักสูตรพัฒนาฝีมือ การประเมินผลและรับรองฝีมือ และการแข่งขันทักษะฝีมือ โดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและสถานที่พัฒนาฝีมือแรงงาน
- มาตรา 9 กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการพัฒนาฝีมือประกอบด้วย ผู้ด้อยโอกาส คนยากจน และผู้พิการ บุคคลที่ยังไม่มีคุณสมบัติพร้อมในการประกอบอาชีพหรือขาดประสบการณ์ บุคคลที่เปลี่ยนงานหรือว่างงาน บุคคลที่มีความสามารถในระดับหนึ่งและสามารถพัฒนาให้มีระดับสูงขึ้น และบุคคลอื่นๆ ที่มีความสนใจ
- มาตรา 10 รูปแบบการพัฒนาฝีมือแรงงานแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ การพัฒนาฝีมือภายในสถานที่จัดฝึกอบรม และการพัฒนาภายนอกโดยจัดเป็นกิจกรรมเคลื่อนที่ไปยังสถานที่ต่างๆ
- มาตรา 11 ผู้ที่ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้แก่ บุคคล นิติบุคคล และองค์กรต่างๆ ที่สามารถจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานตามเงื่อนไขของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนั้นลูกจ้างที่ได้รับทุนจากนายจ้างเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือหรือความสามารถในการปฏิบัติงาน ทั้งที่ได้รับการฝึกอบรมจากสถาบันภายในประเทศหรือต่างประเทศ จะต้องกลับมาปฏิบัติงานเมื่อการฝึกอบรมเสร็จเรียบร้อยแล้ว หากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ ผู้เกี่ยวข้องจะต้องชดเชยให้กับนายจ้าง โดยให้เป็นไปตามเงื่อนไขสัญญาหรือข้อบังคับของหน่วยงานที่จ้างแรงงานนั้น
- มาตรา 12 ปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ประกอบด้วย
 - 1) วิทยากรผู้ฝึกอบรมของหน่วยงาน และบุคคลอื่นที่มีความชำนาญ หรือมีประสบการณ์
 - 2) กฎระเบียบในการบริหารจัดการและประเมินผลฝีมือแรงงาน
 - 3) หลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน
 - 4) สถานที่ วัสดุ เครื่องมือสำหรับการฝึกอบรมและประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - 5) งบประมาณหรือทุนในการพัฒนาฝีมือสำหรับวิชาชีพต่างๆ
- มาตรา 13 โครงสร้างระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน
 - 1) ทักษะฝีมือระดับ 1: ระดับพื้นฐานที่แรงงานปฏิบัติงานเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน ภายหลังจากผ่านการประเมินผลฝีมือและความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานในระดับง่าย
 - 2) ทักษะฝีมือระดับ 2: ระดับกึ่งฝีมือ โดยแรงงานปฏิบัติงานเป็นเวลาเกิน 6 เดือน ภายหลังจากผ่านการประเมินผลฝีมือและความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานในระดับที่มีความซับซ้อน
 - 3) ทักษะฝีมือระดับ 3: ระดับเชี่ยวชาญ โดยแรงงานปฏิบัติงานเป็นเวลาเกิน 6 เดือน ภายหลังจากผ่านการประเมินผลทักษะฝีมือระดับ 2 และมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 1 ปี ผู้ที่จะผ่านการประเมินระดับ 3 นี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงทักษะ ความสามารถในการใช้ความรู้ เครื่องมือทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและมีการทำงานร่วมกันเป็นทีม
 - 4) ทักษะฝีมือระดับ 4: ระดับวิศวกร โดยแรงงานปฏิบัติงานเป็นเวลาเกิน 6 เดือน ภายหลังจากผ่านการประเมินผลทักษะฝีมือระดับ 3 และมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 1 ปี ผู้ที่จะผ่านการประเมิน

ระดับ 4 นี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงทักษะ ความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพและสามารถเข้าใจในศัพท์เฉพาะด้าน กำกับดูแลงานและส่งมอบงานที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน

5) ทักษะฝีมือระดับ 5: ระดับผู้ควบคุมงาน (supervisory level) โดยแรงงานปฏิบัติงานเป็นเวลาเกิน 6 เดือน ภายหลังจากผ่านการประเมินผลทักษะฝีมือระดับ 4 และมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ปี ผู้ที่จะผ่านการประเมินระดับ 5 นี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงทักษะ ความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพ สามารถวางแผน เป็นผู้นำ/ผู้จัดการ กำกับดูแล ตรวจสอบแรงงานผู้ปฏิบัติงาน และประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ระดับฝีมือแรงงานสามารถปรับเปลี่ยนไปตามช่วงเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- มาตรา 14 - 16 ได้บัญญัติถึงประเภทและมาตรฐานของผู้พัฒนาฝีมือแรงงาน (skills developer) และการประเมินผลทักษะฝีมือแรงงาน

- มาตรา 17 การให้คำปรึกษาด้านการประกอบอาชีพ โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมมือกับกระทรวงการศึกษาและกีฬา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้จัดให้มีกลไกการให้คำปรึกษาด้านการประกอบอาชีพซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเรียน การฝึกอบรมและการฝึกงาน ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

- มาตรา 18 - 20 ได้บัญญัติถึงการพัฒนาลักสูตรพัฒนาฝีมือแรงงานและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานหลักที่เป็นผู้ดำเนินการในระดับชาติคือกระทรวงการศึกษาและกีฬา โดยแนวทางการจัดหลักสูตรต่างๆ จะสอดคล้องกับคำแนะนำของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในระดับท้องถิ่นจะดำเนินการโดยฝ่ายการศึกษาและกีฬาของหน่วยงานที่ปกครองของแต่ละท้องถิ่น

- มาตรา 21 การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยเริ่มจากศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคในสาขาการศึกษาและแรงงานที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรฐานฝีมือแรงงานจะต้องถูกทดลองใช้และปรับปรุงให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในแต่ละช่วงเวลา สภาที่ปรึกษาแห่งชาติด้านอาชีวศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงานจะเป็นผู้พิจารณารับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน และกระทรวงแรงงานฯ จะเป็นผู้ประกาศใช้มาตรฐานดังกล่าว

- มาตรา 22 ระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน แบ่งได้เป็น 5 ระดับ โดยมีความสอดคล้องกับโครงสร้างตามมาตรา 13

- มาตรา 24 การรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน กำหนดให้ในการจ้างงานแต่ละคราว ผู้ว่าจ้างต้องทราบคุณสมบัติและระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของลูกจ้าง โดยผู้ว่าจ้างต้องตั้งเงินเดือนของลูกจ้างให้สอดคล้องกับระดับมาตรฐานฝีมือของลูกจ้าง และนายจ้างต้องให้การรับรองระดับมาตรฐานฝีมือของลูกจ้างและให้ร่วมในกระบวนการฝึกอบรมและประเมินผลฝีมือแรงงาน โดยให้ถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งของลูกจ้าง

- มาตรา 25 – 28 เป็นบทบัญญัติเรื่องการแข่งขันทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งหมายถึงการใช้ความรู้ความสามารถ และทักษะฝีมือมาแข่งขันกัน มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมและปรับปรุงมาตรฐานแรงงาน โดยผู้ดำเนินการอาจเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือทั้งสองฝ่ายร่วมกัน โดยการ จัดแข่งขันประกอบด้วย 5 ระดับ ได้แก่ ระดับสถาบันการศึกษา ระดับแขวง ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

4) ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสมรรถนะแรงงานลาว

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศในที่นี่ประกอบด้วย ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) UNESCO และ Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) ดังนี้

4.1) ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย⁹¹

ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียได้ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในส่วนของภาคบริการท่องเที่ยวของ สปป.ลาว ที่ได้จากการศึกษาเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ของ สปป.ลาว โดยพบว่า มีประเด็นท้าทายที่จำเป็นต้องดำเนินการดังนี้

- การเสริมสร้างสมรรถนะในด้านการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในเชิงนโยบาย และมีการลงทุนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในเรื่องการศึกษาด้านการท่องเที่ยว

- นโยบายที่นำไปสู่การสร้างและสนับสนุนให้ระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความเข้มแข็งถือเป็นนโยบายที่สำคัญของทั้ง สปป.ลาว หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และหน่วยงานที่สนับสนุนทางด้านเทคนิค โดยนโยบายที่สำคัญจะต้องเน้นที่เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาคบริการท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเกิดการจ้างงานใน สปป.ลาว เพิ่มขึ้น

ทักษะฝีมือของแรงงานในภาคการท่องเที่ยวในส่วนของภาคเอกชนของ สปป.ลาว ที่ต้องการการพัฒนา ได้แก่

- ทักษะทั่วไป เช่น ทักษะด้านภาษาต่างประเทศ คุณภาพการให้บริการ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

- การบริหารจัดการและกำกับดูแล
- การบริการด้านที่พัก อาหาร และการขนส่ง
- บริการนำเที่ยวและการจัดการธุรกิจทัวร์
- งานศิลปหัตถกรรม และการจัดการร้านค้าปลีก
- มัคคุเทศก์ และล่าม

⁹¹ ADB, (2009, pp. 8-21)

- งานด้านการตลาดและบริหารจัดการสำหรับภาครัฐ
สำหรับมาตรการที่ ADB เสนอให้ภาครัฐเข้าไปพัฒนาตามลำดับความสำคัญเพื่อให้แรงงานมีทักษะ
ความสามารถตามที่กำหนดไว้ ได้แก่

- 1) การสร้างวิทยากรต้นแบบ (Master Trainers of Trainers)
- 2) การพัฒนาคุณภาพของฝ่ายต้อนรับ
- 3) การพัฒนาชุดทักษะความรู้สำหรับบริการท่องเที่ยว
- 4) การสนับสนุนสถาบันฝึกอบรมสำหรับภาคบริการท่องเที่ยว
- 5) การเสริมสร้างการบริหารจัดการภาครัฐและเอกชนให้เข้มแข็ง

4.2) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ⁹²

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้เสนอโครงการส่งเสริมการจ้างงานและเสริมสร้างสมรรถนะ
แรงงานในช่วงปี ค.ศ. 2011 – 2015 โดยมีผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมาย (outcome) และยุทธศาสตร์สำคัญดังนี้

- ผลลัพธ์ 1.1 เพื่อสร้างโอกาสในการจ้างงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท กลยุทธ์ที่สำคัญคือ 1) สนับสนุนนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานในชนบทแบบบูรณาการ 2) ให้ความช่วยเหลือทางด้าน
เทคนิคและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อแบ่งปันความรู้และประสบการณ์สำหรับภาครัฐในการให้บริการจัดหางาน และ 3)
สนับสนุนให้ภาครัฐมีความสามารถในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ตลาดแรงงาน

- ผลลัพธ์ 1.2 เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานทั้งชาย หญิง และเยาวชน ที่มีฝีมือสอดคล้องกับความต้องการ
ของตลาดแรงงาน กลยุทธ์ที่สำคัญคือ 1) พัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานของประเทศในแต่ละสาขาอาชีพ
เริ่มจากด้านท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ โดยมีการทบทวนและประชุมร่วมกับภาคเอกชนเพื่อรับ
ความคิดเห็นและกำหนดมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้าง 2) สนับสนุนการเพิ่มความสามารถ
ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการทดสอบและรับรองมาตรฐานฝีมือ และจัดให้มีสถาบันฝึกอบรมเพื่อ
พัฒนาฝีมือแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน และ 3) ส่งเสริมการใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานทั้งที่มีอยู่เดิมและที่
พัฒนาขึ้นใหม่ในแต่ละภาคการผลิต รวมถึงสถาบันฝึกอบรม

- ผลลัพธ์ 1.4 เพื่อปรับปรุงกลไกและนโยบายในการกำกับดูแลแรงงานต่างชาติ กลยุทธ์ที่สำคัญคือ
1) เสนอแนวทางปฏิบัติในการจัดหางานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมากขึ้น และมีกลไกคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะ
ในส่วนการเคลื่อนย้ายระหว่าง สปป.ลาว กับไทย 2) จัดให้มีการฝึกอบรมก่อนไปทำงานเพื่อให้การเคลื่อนย้าย
เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและแรงงานตระหนักถึงสิทธิของตน 3) เพิ่มบทบาทของ Lao Federation of Trade
Unions (LFTU) ในการให้ความช่วยเหลือแรงงานทั้งหญิงและชาย ทั้งในช่วงก่อนที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานและที่
ประเทศปลายทางผ่านความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4) เพิ่มความสามารถของหน่วยงานที่กำกับดูแล

⁹² ILO, (2011, p.26)

กระบวนการจัดหางานโดยการพัฒนาระบบตรวจสอบและรับซื้อร่องเรียน และ 5) ส่งเสริมการรวมตัวกันเป็นสมาคมของบริษัทจัดหางานและพัฒนาตรวจสอบกระบวนการทำงานเพื่อให้มีการกำกับดูแลกันเองได้

4.3) องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ⁹³

ในด้านการศึกษาและฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา (Technical and Vocational Education and Training: TVET) องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) ได้ศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาล สปป.ลาว พบว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อ TVET เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา โดยได้มีการออกนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนมากขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้การสนับสนุนในด้านนี้ สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ UNESCO ได้สรุปไว้จากงานศึกษาดังกล่าวประกอบด้วย

1) ปฏิรูปการประสานงานระดับนโยบายด้าน TVET โดยดำเนินการใน 2 มิติ คือ ในแนวนอนเป็นการประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ และผู้มีส่วนร่วมในสังคม และในแนวตั้งเป็นการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

- 2) ปรับยุทธศาสตร์ด้าน TVET ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายด้านอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น
- 3) ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นสำหรับแรงงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน
- 4) จัดให้มีบริการด้านข้อมูลข่าวสาร การให้คำปรึกษาแนะนำ สำหรับการจ้างงาน
- 5) สนับสนุนให้ผู้ว่าจ้างเข้ามามีส่วนร่วม
- 6) เร่งพัฒนาระบบคุณภาพที่เป็นมาตรฐานของประเทศ

โดยมีกิจกรรมที่เสนอแนะให้ภาครัฐดำเนินการ เช่น ส่งเสริมให้มีสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมเอกชนและมีความหลากหลายในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา พัฒนาศักยภาพของผู้สอน ส่งเสริมให้สถาบันศึกษานำระบบประกันคุณภาพไปใช้งาน พัฒนาระบบการเงินที่ใช้ผลลัพธ์เป็นฐานให้มีความยั่งยืน และการจัดสรรเงินนโยบายการขยายงานด้าน TVET เข้าสู่การศึกษาในระดับมัธยมศึกษา

จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้มีความก้าวหน้าหลายประการ โดยมีการจัดโปรแกรมสำหรับฟื้นฟูระบบ TVET รวม 12 โปรแกรม เช่น การจัดหลักสูตรบนพื้นฐานที่มุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถ (competency-based curricula) มีการใช้ระบบประกันคุณภาพ (Quality Assurance system) และเสริมทักษะด้านอาชีพในการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น ยุทธศาสตร์และแผนดำเนินการที่สำคัญสำหรับ TVET ที่ได้เสนอแนะต่อภาครัฐได้แก่ แผนแม่บทการศึกษาและฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา (TVET Master Plan) กรอบการดำเนินการและแผนการพัฒนาภาคการศึกษาสำหรับปี ค.ศ. 2011 – 2015

⁹³ UNESCO, (2013, p. 54)

4.4) Swiss Agency for Development and Cooperation⁹⁴

หน่วยงานที่สนับสนุนความร่วมมือในการพัฒนาให้แก่สปป.ลาว อีกหน่วยงานหนึ่งคือ Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) ได้เสนอกกลยุทธ์สำหรับ สปป.ลาว ในประเด็นการพัฒนาด้านแรงงานโดยสรุปดังนี้ (SDC, 2014, pp. 14 – 17)

- การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้แรงงานฝีมือเคลื่อนย้ายอย่างเสรี ทำให้มีการแข่งขันมากขึ้น แรงงานลาวจำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะเพื่อการแข่งขันดังกล่าว นอกจากนั้น สปป.ลาว ยังมีความท้าทายในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งยากในการบริหารจัดการ เพื่อให้มีการสร้างงานสำหรับคนรุ่นใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ในส่วนนี้ SDC จะสนับสนุน สปป.ลาว ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาชีพต่างๆ

- สำหรับสนับสนุนในด้านการจ้างงานและด้านอาชีวศึกษา ในปี ค.ศ. 2013 SDC ได้ให้การสนับสนุนรัฐบาล สปป.ลาว ในการปฏิรูประบบการศึกษาและฝึกอบรมในด้านอาชีวศึกษาของประเทศ ซึ่งรัฐบาลกำลังระหว่างดำเนินการ โดย SDC จะให้ทุนสนับสนุนโครงการที่ก่อให้เกิดการจ้างงานที่ทำให้แรงงานลาวมีงานทำ มีรายได้มากขึ้น และทำให้ประเทศมีการพัฒนา

⁹⁴ SDC, (2014, pp. 14 – 17)

บทที่ 5

การวิเคราะห์และอภิปรายผลการวิจัย

เนื้อหาในบทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ในบทที่ 4 รวมทั้งการอภิปรายผลจากผลดังกล่าวเทียบกับแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยหรือการศึกษาที่ผ่านมาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เป็นการนำเสนอการวิเคราะห์และการอภิปรายผลการวิจัยไปด้วยกันในแต่ละวัตถุประสงค์ ดังนี้

5.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว

ในส่วนของสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว เป็นการพิจารณาถึงสถานการณ์โดยทั่วไปเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบัน ทั้งการเคลื่อนย้ายเข้าและออก สาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายรวมถึงความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีและการศึกษาที่ผ่านมา และผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานของทั้งสองประเทศ

5.1.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยและ สปป.ลาว

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย: กรณีของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจากข้อมูลการศึกษาจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกๆ ที่เริ่มสร้างบ้านสร้างเมืองนั้นแรงงานที่เข้ามาแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือ แรงงานไร้ฝีมือที่มาจากประเทศจีนเป็นหลัก โดยมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลักที่เกิดขึ้นจากการรุกรานจากชาติตะวันตกในประเทศจีน การปราบปรามกบฏและภัยธรรมชาติในประเทศจีนในสมัยนั้น ทำให้แรงงานจีนอพยพออกนอกประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเข้ามาในประเทศไทย นอกจากนี้มีคนจีนส่วนหนึ่งเข้ามาทำธุรกิจ/พ่อค้า ซึ่งแรงงานชาวจีนส่วนหนึ่งที่เข้ามาในประเทศไทยอาจถูกนำเข้ามาโดยนักธุรกิจเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกันการที่ไทยในสมัยนั้นมีการค้ากับต่างประเทศและโดยเฉพาะกับชาติตะวันตกทำให้มีความต้องการใช้แรงงานกรรมกร สาเหตุเหล่านี้นับเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานไร้ฝีมือเข้ามาในประเทศไทยในสมัยนั้น (แม้ว่ายังไม่รวมตัวเป็นประเทศไทยชัดเจนเช่นปัจจุบันนี้) ในขณะเดียวกันอาจกล่าวได้ว่าแรงงานชาวจีนที่เข้ามาทั้งที่เป็นกรรมกรและพ่อค่านักธุรกิจต่อมามีลักษณะของการเคลื่อนย้ายหรืออพยพถาวรโดยเข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทยจนมีลูกหลานคนไทยเชื้อสายจีนมาจนทุกวันนี้ ซึ่งนับเป็นการย้ายถิ่น สำหรับแรงงานอีกกลุ่มคือแรงงานที่มีทักษะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากชาติตะวันตกที่มีฝีมือและผู้เชี่ยวชาญ แรงงานเหล่านี้เข้าประเทศไทยในช่วงนั้นนับว่าน่าจะเกิดจากปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยเป็นสำคัญ เพราะประเทศไทยยังขาดแรงงานกลุ่มนี้ ทำให้ชาวต่างชาติตะวันตกที่เข้ามาบางรายสามารถเข้ามารับราชการในราชสำนักและเป็นถึงที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน

สำหรับในสถานการณ์ปัจจุบัน การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวสามารถแบ่งเป็นสองกลุ่มเช่นเดียวกัน คือ กลุ่มที่ไร้ทักษะฝีมือ กับกลุ่มที่มีทักษะฝีมือ โดยกลุ่มแรกส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ตามลำดับ แรงงานเหล่านี้ในช่วงที่ผ่านมามีทั้งที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยในปีพ.ศ. 2559 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานประเภทมาตรา 9 12 และ 13 รวมทั้งสิ้น 1,746,841 คน ซึ่งไม่รวมแรงงานผิดกฎหมายโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือที่น่าจะมีอีกจำนวนมาก โดยแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (ยกเว้นแรงงานในมาตรา 9 ประเภททั่วไป (บางส่วน) และแรงงานในมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุนที่เป็นแรงงานมีฝีมือ) ซึ่งประเภทพิสูจน์สัญชาติที่ได้รับบัตรอนุญาตทำงานมากที่สุด (เกือบร้อยละ 70) รองลงมา เป็นแรงงานนำเข้าตาม MOU ซึ่งส่วนใหญ่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นกรรมกรและรับใช้ในบ้าน ทั้งนี้จำนวนแรงงานต่างด้าวรวมข้างต้นนั้นต่ำกว่าจำนวนตามรายงานของ IOM ที่อ้างข้อมูลจากกระทรวงแรงงานของไทย (ณ เดือนพฤษภาคม 2559) ว่าไทยมีแรงงานต่างด้าวที่มีเอกสารแสดงตนจำนวนประมาณ 2 ล้านคน โดยใน 2 ล้านคนนี้ เกือบร้อยละ 80 เป็นแรงงานเมียนมา ตามด้วยกัมพูชา ลาวและเวียดนาม แรงงานส่วนใหญ่ (ประมาณ 2 ใน 3) มีหนังสือเดินทางที่เข้ามาตามกฎหมาย ส่วนที่เหลือเป็นแรงงานถือบัตรสีชมพูที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันอนุญาตให้อยู่ทำงานชั่วคราว แรงงานเข้ามาช่องทางปกติเกือบ 1 ใน 4 เข้ามาตาม MOU ส่วนที่เหลือไม่ได้เข้ามาช่องทางปกติแต่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ⁹⁵

สาเหตุสำคัญที่แรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากในปัจจุบันมีทั้งปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทยและปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านี้ เนื่องจากการที่ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับประเทศไทยมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว ทำให้ปัญหาที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อาจไม่ได้เป็นอุปสรรคมากต่ออพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย การที่ระดับค่าจ้างในประเทศไทยสูงกว่าค่าจ้างในประเทศเพื่อนบ้านดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นอกจากนี้การที่ประเทศไทยพัฒนามากขึ้นเยาวชนคนไทยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากขึ้น มีระดับการศึกษาสูงขึ้น ทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานส่วนหนึ่งไม่ประสงค์ที่จะทำงานที่มีลักษณะบางประเภท (3 ส.) ดังที่กล่าวมาแล้ว ในขณะที่ความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่างของไทยในลักษณะนี้ยังคงมีอยู่ รวมทั้งการที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนของจำนวนเด็กและคนหนุ่มสาวมีแนวโน้มลดลง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้เกิดอุปสงค์แรงงานส่วนเกินสำหรับแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ในขณะเดียวกันในส่วนของแรงงานต่างด้าวเองในประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุปทานแรงงานจำนวนมากย่อมส่งผลทำให้มีปัญหาการว่างงานหรือได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าในประเทศไทย รวมทั้งโอกาสทางเศรษฐกิจที่น้อยกว่าและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ลำบากนับเป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้แรงงานเหล่านี้อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย

⁹⁵ IOM, THAILAND MIGRATION PROFILE <https://thailand.iom.int/sites/default/files/Infosheets/IOM%20Infosheet%20-%20Labour%20Migration%20Trends%20in%20Thailand.pdf>

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับ การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันต่างจากในอดีตที่ส่วนใหญ่เป็นคนจีนที่อพยพมาจากโพ้นทะเลซึ่งไม่ใช่เป็นประเทศที่มีชายแดนติดประเทศไทย รวมทั้งการเดินทางมีความยากลำบากกว่าการเคลื่อนย้ายของแรงงานไร้ฝีมือในปัจจุบัน ที่ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งด้านสาเหตุหลักของการเคลื่อนย้ายของแรงงานไร้ฝีมือในปัจจุบันก็นับว่าต่างกัน เนื่องจากน่าจะมาจากปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยที่มีด้านค่าจ้างและโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน แต่ในอดีตการอพยพของชาวจีนมาจากปัจจัยหลักในประเทศจีนเป็นหลัก (การรุกรานของชาติตะวันตก การปราบกบฏ และภัยธรรมชาติ) นอกจากนี้การอพยพของแรงงานต่างชาติในปัจจุบันโดยทั่วไปเป็นการชั่วคราวแต่กรณีของแรงงานจีนในอดีตเป็นการอพยพถาวรซึ่งจัดเป็นการย้ายถิ่นมาตั้งรกรากในประเทศไทย

สำหรับในส่วนของแรงงานมีฝีมือที่เข้ามาทำงานในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นแรงงานตามประเภทมาตรา 9 บางส่วน และมาตรา 12 (ประเภทส่งเสริมการลงทุน) ซึ่งมีไม่ถึงร้อยละ 10 ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด โดยแรงงานประเภทส่งเสริมการลงทุนปกติแล้วนำเข้ามาโดยบริษัทแม่ในต่างประเทศหรือเข้ามาทำงานชั่วคราวที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ หรือมีความสามารถในการสื่อสารที่ขาดแคลนแรงงานไทยในระดับเดียวกัน หรือเข้ามาเป็นการดำเนินกิจการของตนเอง (การร่วมลงทุน และกิจการของคู่สมรส) เป็นต้น แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศญี่ปุ่น และจีน ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร อินเดีย และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่มาจากประเทศในเอเชีย โดยในอาเซียนส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์ ในขณะที่ในอดีตแรงงานมีฝีมือมาจากประเทศตะวันตกเป็นหลัก เมื่อเปรียบเทียบการเคลื่อนย้ายเข้ามาประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือระหว่างในอดีตและปัจจุบัน สาเหตุหลักของการเคลื่อนย้ายทั้งสองช่วงน่าจะมาจากปัจจัยดึงดูดที่มีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้ในประเทศไทยเป็นสำคัญ แต่มีความแตกต่างที่ในอดีตแรงงานที่เข้ามาเป็นชาติตะวันตกเป็นหลัก รวมทั้งแรงงานเหล่านี้ยังมีโอกาสเข้ามาเป็นข้าราชการในสำนักหรือที่ปรึกษาพระเจ้าแผ่นดินอีกด้วย แต่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นชาวเอเชียที่เข้ามาผ่านช่องทางการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ เช่น จีน ญี่ปุ่น และเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย เช่น แรงงานมีฝีมือชาวฟิลิปปินส์

2) การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย: กรณีของสปป.ลาว

กรณีการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานหรือประกอบอาชีพใน สปป.ลาว นั้นมีไม่ต่ำกว่า 30,000 คน⁹⁶ แต่ก็มีจำนวนน้อยกว่าแรงงานลาวที่ออกมาทำงานต่างประเทศอยู่มาก ซึ่งแรงงานที่เข้าไปทำงานส่วนใหญ่เป็นเวียดนาม รองลงมาได้แก่ ไทย และชาติอาเซียนอื่นๆ เช่น กัมพูชาและเมียนมา ตามลำดับ โดยแรงงานส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานในธุรกิจการก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร และธุรกิจค้าปลีก-ค้าส่ง เมื่อพิจารณาจากอาชีพที่ทำแล้วแรงงานเหล่านี้จะประกอบด้วยแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นส่วนใหญ่

⁹⁶ ILO. (2016b).

5.1.2 การเคลื่อนย้ายของแรงงานในประเทศของประเทศไทยและสปป.ลาวออกไปทำงานต่างประเทศ

1) การเคลื่อนย้ายของแรงงานในประเทศออกไปทำงานต่างประเทศ: กรณีของประเทศไทย

การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นการเดินทางส่วนบุคคล เป็นการแสวงหางานด้วยตนเองหรือญาติหรือเพื่อนแนะนำ ไม่ได้ผ่านบริษัทจัดหางานและหน่วยงานของรัฐ ดังเช่นในปัจจุบัน และจำนวนแรงงานที่เดินทางมีไม่มากนัก แต่หลังจากปี พ.ศ. 2516 จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่วนใหญ่ที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศในตะวันออกกลางซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ต่อมาได้ขยายไปยังภูมิภาคอื่นๆ เมื่อมีแรงงานเดินทางออกไปมากขึ้นทำให้มีการจัดตั้งบริษัทจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ และการจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศเป็นระบบมากขึ้น แต่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานออกนอกประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนล่าสุดในปี 2559 ลดลงเหลือ 104,786 คน ซึ่งส่วนใหญ่ไปทำงานในทวีปเอเชีย (ไม่รวมตะวันออกกลาง) โดยเฉพาะประเทศไต้หวัน รองลงมาเป็นสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังมีไปทำงานในประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย ตามด้วยตะวันออกกลาง (อิสราเอลมากที่สุด รองลงมาเป็นสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และกาตาร์) ส่วนในยุโรป แรงงานเดินทางไปประเทศฟินแลนด์มากที่สุด รองลงมาเป็นสวีเดน และรัสเซีย เมื่อพิจารณาจากประเทศปลายทางของแรงงานไทยอาจกล่าวได้ว่า แรงงานที่ไปทำงานในประเทศปลายทางแถบประเทศอุตสาหกรรมใหม่และเอเชียตะวันออก ตะวันออกกลางและประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทกึ่งฝีมือและมีฝีมือ และมีบางส่วนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากข้อมูลสถิติแรงงานประจำปีของกระทรวงแรงงานพบว่า แรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตเดินทางไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ประถมศึกษา ปริญญาตรี และประกาศนียบัตรชั้นสูง ตามลำดับ โดยไปทำงานเป็นผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร ตามด้วยงานที่ใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ และงานฝีมือด้านการเกษตรและประมง ตามลำดับ⁹⁷ สำหรับการเดินทางไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่เดินทางผ่านบริษัทจัดหางาน รองลงมาเป็นการเดินทางผ่านกรมการจัดหางาน และเดินทางด้วยตนเอง

สำหรับช่องทางการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยนั้น การศึกษาครั้งนี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในยุคหลังที่ผ่านมา⁹⁸ ในประเด็นที่แรงงานไทยส่วนใหญ่เดินทางไปผ่านบริษัทจัดหางาน รองลงมาเป็นการเดินทางผ่านกรมการจัดหางาน และเดินทางด้วยตนเอง แต่มีความแตกต่างจากอดีตในยุคแรกๆ ที่เป็นการเดินทางด้วยตนเอง เพื่อนหรือญาติแนะนำ⁹⁹ ในขณะที่อาชีพหรือลักษณะของงานที่แรงงานไทยทำในต่างประเทศเป็นผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร ตามด้วยงานที่ใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ

⁹⁷ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2559, ต. 2.11, น. 63)

⁹⁸ http://www.research-system.siam.edu/images/Accounting/Factor_of_Using_Foreign_Employment_Service_of_Thai_Workers/บทท1.pdf

⁹⁹ อุดม สาทิโต (2552)

และงานฝีมือด้านการเกษตรและประมง มากที่สุด ตามลำดับนั้น การศึกษาครั้งนี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาก่อนหน้านี้¹⁰⁰

สำหรับระดับการศึกษาของแรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตเดินทางไปทำงานต่างประเทศอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2559 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 52.51 ระดับประถมศึกษาร้อยละ 26.39 และถ้ารวมผู้ที่จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และปริญญาตรี แล้ว มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ซึ่งแสดงว่าแรงงานที่ออกไปทำงานต่างประเทศนั้นเป็นประเภทกึ่งฝีมือ ไร้ฝีมือ และมีฝีมือ ตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งแรงงานไร้ฝีมือสัดส่วนน้อยกว่าสัดส่วนของแรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือ

2) การเคลื่อนย้ายของแรงงานในประเทศออกไปทำงานต่างประเทศ: กรณีของสปป.ลาว

ทางด้านแรงงานที่เคลื่อนย้ายออกจาก สปป.ลาว ที่ศึกษาโดยธนาคารโลก¹⁰¹ มีไม่ต่ำกว่า 900,000 คน ส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยแรงงานที่ย้ายเข้ามาทำงานส่วนใหญ่มาจากภาคกลางและภาคใต้ของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย สาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจทั้งในเรื่องค่าจ้างและรายได้ที่สูงกว่า โอกาสการมีงานทำและโอกาสทางเศรษฐกิจที่มีมากกว่าในประเทศไทย ซึ่งนับเป็นปัจจัยดึงดูด และอาจมาจากปัจจัยผลักดันใน สปป.ลาว ที่มีปัญหาความยากจน ได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่า โอกาสการประกอบอาชีพที่มีรายได้ต่ำกว่าในประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากอาชีพที่คนงานลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปแล้วเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ

ส่วนช่องทางการเคลื่อนย้ายของแรงงานลาว โดยเฉพาะในการเดินทางมาทำงานในประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่เป็นการลักลอบเข้ามาหรือแบบผิดกฎหมายการเข้าเมือง ผ่านนายหน้านอกระบบ โดยเฉพาะตามลำน้ำโขง แรงงานที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมายนั้น การตัดสินใจอพยพไปทำงานมาจากเพื่อน ญาติและนายหน้านอกระบบ¹⁰² ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Ohphanhdala (2016, p.9) ที่พบว่าส่วนใหญ่เข้ามาแบบผิดกฎหมาย ผ่านนายหน้านอกระบบ อย่างไรก็ตามแนวโน้มการอพยพเข้าประเทศไทยของแรงงานลาวจะเป็นไปตามกฎหมายมากขึ้นเนื่องจากการลงนาม MOU ระหว่างรัฐมนตรีของ 2 ประเทศ วันที่ 6 กรกฎาคม 2559 ในการประสานเรื่องแรงงานอพยพ เช่น การที่ไทยอนุญาตให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราว¹⁰³

สำหรับสาเหตุหลักที่แรงงานของ สปป.ลาว เคลื่อนย้ายแรงงานออกปทำงานต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่ามาจากปัจจัยดึงดูดในต่างประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่า และมีโอกาสในการหารายได้ดีกว่า ดังกรณีของสาเหตุของการเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศไทยเนื่องจากค่าจ้างสูงกว่า¹⁰⁴ เพื่อหางานและรายได้¹⁰⁵ และเมื่อเริ่มเข้าสู่ประชาคม

¹⁰⁰ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555)

¹⁰¹ World Bank (2015)

¹⁰² <http://lad.nafri.org.la/fulltext/2939-0.pdf>

¹⁰³ The Economist, (2016)

¹⁰⁴ <https://www.iom.int/countries/lao-peoples-democratic-republic>

เศรษฐกิจอาเซียนมีโอกาที่จะทำให้มีการเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศอื่นๆ ในอาเซียนที่มีค่าจ้างสูงกว่าในจำนวนมากขึ้น และส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในประเทศและปัญหาสังคมตามมา ในขณะที่อาจมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากอาเซียนเข้าไปทำงานมากขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนแรงงานใน สปป.ลาว เนื่องจากมีประชากรน้อยและขาดแรงงานฝีมือในประเทศ อย่างไรก็ตามการที่จะให้แรงงานต่างชาติ (โดยเฉพาะแรงงานมีฝีมือ) เข้าไปทำงานใน สปป.ลาว นั้น สิ่งจูงใจไม่ได้มีเฉพาะด้านค่าจ้างอย่างเดียว (แม้ว่าเป็นปัจจัยหลัก) แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและความปลอดภัย ซึ่งทางรัฐบาล สปป.ลาว ก็ตระหนัก ในประเด็นนี้¹⁰⁶

5.1.3 การเปรียบเทียบสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานประเทศไทยและ สปป.ลาว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว ในช่วงปัจจุบันแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยนับเป็นประเทศผู้รับแรงงานอพยพเป็นหลัก แต่ส่วนหนึ่งก็เป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานด้วย ในขณะที่ สปป.ลาว จัดเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานหลัก และส่วนหนึ่งเป็นผู้รับแรงงานอพยพ ประเภทของแรงงานที่เข้าไปทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือมาจากประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมา มากที่สุด) ที่อยู่รอบประเทศไทยยกเว้นมาเลเซีย ส่วน สปป.ลาว ถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แล้วแรงงานที่อพยพเข้าไปทำงานใน สปป.ลาว น่าจะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือเป็นส่วนใหญ่และมาจากประเทศเพื่อนบ้านเช่นเดียวกัน คือ เวียดนาม จีน ไทย และเมียนมา โดยเป็นแรงงานชาวเวียดนามมากที่สุด ทั้งนี้ แรงงานที่เข้าไปทำงานใน สปป.ลาว ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ทำงานในสาขาก่อสร้างที่เจ้าของกิจการเป็นคนจีนและเวียดนามที่ถูกนำเข้าไปโดยนักลงทุนจากสองประเทศนี้เป็นชาติเดียวกัน¹⁰⁷

ส่วนในการส่งออกแรงงานไปทำงานต่างประเทศนั้น แรงงานของไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือ ซึ่งส่วนไปทำงานในประเทศแถบเอเชียที่ระดับการพัฒนาสูงกว่าไทยและในตะวันออกกลางที่ขาดแคลนแรงงาน และมีบางส่วนไปทำงานในยุโรป ในขณะที่แรงงานลาวที่ออกมาทำงานต่างประเทศเป็นแรงงานไร้ฝีมือและส่วนใหญ่ (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80) อพยพออกมาทำงานในประเทศไทย แม้ว่า สปป.ลาว มีพรมแดนติดกับประเทศเวียดนาม

สาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศทั้งในกรณีของประเทศไทยและ สปป.ลาว คงคล้ายกับที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ของโลกที่เกิดจากทั้งปัจจัยผลักดันในประเทศต้นทางและปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทาง ซึ่งเกี่ยวข้องปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสำคัญที่สุดน่าจะเป็นเรื่องของความแตกต่างเรื่องของค่าจ้างระหว่างประเทศ โดยแรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศต้นทางที่ค่าจ้างต่ำกว่าไปยังประเทศปลายทางที่มีค่าจ้างสูงกว่าในงานประเภทเดียวกัน เช่น การที่แรงงานเพื่อนบ้านเคลื่อนย้ายเข้าทำงานในประเทศไทย และการที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศ อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทย

¹⁰⁵ Mekong Commons, (2016)

¹⁰⁶ ILO (2015)

¹⁰⁷ <https://www.iom.int/countries/lao-peoples-democratic-republic>

นั้นนโยบายรัฐบาลเป็นปัจจัยดึงดูดการเดินทางเข้าไปของแรงงานต่างชาติด้วยเช่นกัน เช่น นโยบายการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นประเทศเป้าหมายแก่ชาวต่างชาติในเพื่อการเป็นเมืองท่องเที่ยวระหว่างประเทศ การรักษาทางการแพทย์ การศึกษาระดับมัธยมและอุดมศึกษา และที่อยู่สำหรับผู้เกษียณนั้น ซึ่งแต่ละเป้าหมายล้วนทำให้มีการอพยพของแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศมากขึ้น¹⁰⁸

สำหรับช่องทางการเดินทางไปทำงานต่างประเทศนั้น แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่เดินทางแบบถูกกฎหมาย โดยผ่านบริษัทจัดหางาน กรมการจัดหางาน และเดินทางด้วยตนเอง ตามลำดับ ในขณะที่แรงงานลาวที่เดินทางไปทำงานนอกประเทศโดยเฉพาะที่เข้ามาในประเทศไทยส่วนใหญ่เข้ามาแบบผิดกฎหมาย ผ่านนายหน้าอกระบบ สำหรับปัจจัยที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกประเทศนั้นทั้งกรณีของประเทศไทยและ สปป.ลาว สามารถกล่าวได้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจนับว่าสำคัญที่สุด

5.1.4 ความสอดคล้องของสถานการณ์การเคลื่อนย้ายและปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานกับแนวคิดทฤษฎีและการศึกษาที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว ในสถานการณ์พบสาเหตุของการเคลื่อนย้ายมีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีต่างๆ และการศึกษาที่ผ่านมา กล่าวคือ กรณีที่เป็น การเคลื่อนย้ายชั่วคราว แบ่งเป็น 4 ประเภท ตามที่ Manning and Bhatnagar (2003, p. 2-3) แบ่งไว้ คือ 1) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนา เพื่อหางานที่มีค่าจ้างต่ำในประเทศที่พัฒนาแล้ว (แต่ยังสูงกว่าประเทศของตน) ซึ่งในประเด็นนี้สามารถอธิบายกรณีที่แรงงานไทยบางส่วนออกไปทำงานในประเทศที่มีการจ่ายค่าจ้างต่ำในประเทศที่พัฒนาแล้ว และกรณีที่แรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือมาทำงานในประเทศไทย (แม้ว่าไทยยังไม่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่มีค่าจ้างขั้นต่ำสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก) แต่ก็ยังสูงกว่าค่าจ้างที่แรงงานต่างด้าวในไทยได้รับในประเทศของตน 2) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนา (ตะวันออกเฉียงใต้ – กรณีของประเทศไทย) ไปทำงานในประเทศในตะวันออกกลาง เช่น งานก่อสร้าง งานที่ใช้กึ่งทักษะและทักษะสูง ซึ่งแรงงานไทยส่วนหนึ่งเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานดังกล่าว 3) การเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือ แรงงานอาชีพ และนักธุรกิจ ไปยังและจากประเทศกำลังพัฒนา ผ่านช่องทางการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการเข้าไปลงทุนในลักษณะอื่นในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งแรงงานไทยและเวียดนามบางส่วนที่เข้าไปทำงานใน สปป.ลาว น่าจะเป็นลักษณะนี้ และ 4) การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการดำเนินชีวิตต่างกัน (จากที่ต่ำกว่าไปยังที่สูงกว่า) ซึ่งเห็นได้ชัดกรณีที่แรงงานประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแรงงานไทยบางส่วนเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์

¹⁰⁸ IOM, (2011) อ้างใน ILO (2014a), หน้า 78

สำหรับลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงานและปัจจัยของการเคลื่อนย้ายในทางทฤษฎีที่กล่าวมาในบทที่ 2 นั้น สามารถกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกับทฤษฎีโศคลาสสิก ที่อธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากการตัดสินใจในการเคลื่อนย้ายตัวเองออกมาทำงานนอกประเทศนั้นย่อมเป็นการตัดสินใจส่วนหนึ่งของตัวแรงงานเองเพื่อจะได้รับความจ้างที่สูงกว่าที่เดิมและต้องการเพื่อหารายได้เป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันแรงงานที่อพยพออกไปทำงานมีการส่งเงินกลับประเทศ โดยทั้งแรงงานไทยแรงงานลาวและชาติอื่นๆ ปกติแล้วมีการส่งกลับประเทศปีละจำนวนมาก แสดงว่าฐานะรายได้ของครอบครัวมีความสำคัญต่อแรงงานอพยพและแรงงานส่วนใหญ่เป็นการอพยพชั่วคราว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งในการตัดสินใจออกมาทำงานนอกประเทศนั้น ครอบครัวหรือปัจจัยทางสังคมคือครัวเรือนมีส่วนในการตัดสินใจด้วย แต่ระดับของปัจจัยตัวเองหรือครอบครัวในการตัดสินใจการเคลื่อนย้ายนั้นอาจแตกต่างกันในแต่ละคน อย่างไรก็ตามการที่มีปัจจัยครอบครัวมีส่วนในการตัดสินใจนั้นนับว่าสอดคล้องกับเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ว่าด้วยทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงาน

นอกจากนี้ในการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปต่างประเทศหรือแรงงานต่างประเทศโดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทยย่อมมีภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งองค์กรที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไรที่ถูกหรือผิดกฎหมายในการจัดเรื่องการขนส่งแรงงานอพยพ การทำสัญญาแรงงานอพยพ การปลอมแปลงเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการให้ที่พักหรือข้อเสนอแนะด้านกฎหมายแก่แรงงานอพยพ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเครือข่าย เพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นอาจมีบางส่วนผ่านเครือข่ายที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ปลายทาง เช่น การช่วยเหลือด้านการเงินในการเดินทาง ช่วยหางานหรือที่พัก หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ทางการศึกษา หรือการเข้าถึงการประกันสังคมในประเทศปลายทางที่อพยพไป ซึ่งการศึกษาของศศิวิมล ต้นดีวุฒิ (2560) ยังพบว่านโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสวัสดิการด้านสุขภาพที่ประเทศไทยให้กับแรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานจาก 3 ประเทศคือ แรงงานเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา มาสู่ประเทศไทย นอกจากนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการที่แรงงานลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็ชี้ว่าแรงงานอพยพได้รับประโยชน์จากเครือข่ายแรงงานอพยพเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน กระบวนการทำงานในโรงงานต่างๆ ที่แตกต่างกัน ในการช่วยให้แรงงานอพยพหางานได้หรือโอกาสที่จะได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นในอนาคต¹⁰⁹

การที่แรงงานไทยที่มีการอพยพไปทำงานในประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเศรษฐกิจสูงกว่าไทยมากนัก โดยเฉพาะอินโดนีเซียที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรต่ำกว่าไทยและค่าจ้างโดยทั่วไปต่ำกว่าไทย แต่แรงงานไทยมีแนวโน้มไปทำงานมากขึ้นซึ่งสาเหตุสำคัญของการเคลื่อนย้ายส่วนหนึ่งน่าจะมาจากแรงงานไทยที่นับถือศาสนาอิสลามมีความคุ้นเคยกับการเข้าไปทำงานในสองประเทศนี้ และกรณีของแรงงานลาวที่ส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแทนที่ไปทำงานในประเทศเวียดนามที่มีชายแดนติดกับ สปป.ลาว มากที่สุด สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากความคุ้นเคยของแรงงานลาวในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยที่มี

¹⁰⁹ Mekong Common (2016)

ความใกล้ชิดกันทั้งภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมนอกเหนือจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ¹¹⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับ *ทฤษฎีทางสถาบันและเครือข่าย* ที่พยายามอธิบายสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ที่บทบาทของสถาบันและความเชื่อมโยงระหว่างบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงาน รวมทั้งเมื่อพิจารณาการเคลื่อนย้ายของแรงงานตาม *ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์* ที่พยายามอธิบายตลาดแรงงานที่มีความแตกต่างกันระหว่างในสองพื้นที่ โดยทั่วไปแล้วประเทศที่พัฒนาแล้วมีลักษณะของตลาดแรงงานที่มีความสอดคล้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิ ที่สอดคล้องกับประเทศที่ความก้าวหน้าเศรษฐกิจ มีความเป็นอุตสาหกรรมมากกว่าพื้นที่ที่มีลักษณะภาคเศรษฐกิจทุติยภูมิที่สอดคล้องกับประเทศกำลังพัฒนา ความแตกต่างของตลาดแรงงานดังกล่าวอาจใช้อธิบายสาเหตุที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ที่เป็นงานระดับล่างและขาดแคลนในประเทศที่อพยพไป และการอพยพของแรงงานประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมบางประเภทในประเทศไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์เคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว อาจอธิบายโดยทฤษฎีต่างๆ ที่กล่าวมามากกว่าทฤษฎีเดียว โดยในบางกรณีอาจเป็นการเคลื่อนย้ายที่สามารถอธิบายผสมผสานกันระหว่างทฤษฎีต่างๆ ประกอบกัน แต่อาจสอดคล้องกับทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมากกว่า ซึ่งต้องเป็นประเด็นที่ควรมีการศึกษาเชิงลึกเพื่อหาข้อสรุปที่ชัดเจนต่อไป

ในส่วนของปัจจัยที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีการแบ่งเป็นปัจจัยหลักและปัจจัยดึงดูด ทั้งกรณีของแรงงานไทยและลาวที่ไปทำงานต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่ามาจากปัจจัยทั้ง 2 ประเภท ซึ่งน่าจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจมากกว่าปัจจัยอื่นๆ เช่น ค่าจ้าง รายได้ โอกาสได้งานทำ และโอกาสทางเศรษฐกิจที่มากกว่าในประเทศปลายทางเมื่อเทียบกับประเทศต้นทาง รวมทั้งการที่เป็นการอพยพออกไปทำงานชั่วคราวนั้นเมื่อเดินทางกลับประเทศ แรงงานเหล่านั้นย่อมมีทักษะและประสบการณ์เพิ่มขึ้น ยังเป็นการเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพเมื่อย้ายกลับแก่แรงงานพลกลับบางส่วนอีกด้วย และตราบไต่ที่ยังมีความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ โอกาสในการทำงานหารายได้และชีวิตความเป็นอยู่ระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศปลายทาง เช่น ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านก็ยังมีมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานที่คนไทยไม่ยอมทำและแรงงานขาดแคลน แต่ถ้าเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านก้าวหน้าขึ้น และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น แม้ว่าจะระดับของค่าจ้างไม่ต่างกันมาก แรงงานที่อพยพอาจเข้ามาทำงานในประเทศไทยน้อยลง อย่างกรณีของแรงงานลาวที่พบว่า 1 ใน 3 ของตัวอย่างที่ศึกษากล่าวว่าถ้า สปป.ลาว มีการเพิ่มค่าจ้างขึ้นต่ำจะมีผลอย่างมากต่อการตัดสินใจกลับประเทศเพื่อที่จะได้อยู่กับครอบครัว เพื่อน ชุมชนและบ้านเกิดตนเอง¹¹¹

ดังนั้นถ้าเทคนิคและรูปแบบการผลิตของไทยไม่มีการพัฒนาโดยใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้นและแรงงานที่ใช้ฝีมือมากขึ้น กิจการเหล่านั้น (รวมทั้งแรงงานภาคบริการที่ใช้แรงงานต่างด้าวจ่ายค่าจ้างที่ต่ำ) ย่อมประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานในอนาคตถ้าประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นแหล่งแรงงานไร้ฝีมือที่สำคัญมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า

¹¹⁰ <https://www.iom.int/countries/lao-peoples-democratic-republic>

¹¹¹ International Organization for Migration. (2016)

ขึ้นและต้องการแรงงานจำนวนมากในการพัฒนาประเทศตลอดจนทำให้ค่าจ้างในประเทศสูงขึ้น ย่อมทำให้แรงงานของประเทศเหล่านี้ออกไปทำงานต่างประเทศน้อยลง เห็นได้จากกรณีของแรงงานไทยที่ในช่วงหลังมีแนวโน้มออกไปทำงานต่างประเทศลดลง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากที่ประเทศกัวหน้าขึ้นระดับค่าจ้างและรายได้ของแรงงานบางส่วนไม่ต่ำกว่าต่างประเทศมากนักในงานที่ใช้ความรู้และประสบการณ์ จึงไม่มีแรงจูงใจที่ให้ออกไปทำงานต่างประเทศมากเช่นเมื่อก่อน (แต่การที่จำนวนแรงงานออกไปทำงานน้อยลงอาจมาจากปัจจัยอื่นๆ ด้วย เช่น ประชากรเข้าสู่วัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง)

สำหรับความสอดคล้องของผลการศึกษารั้งนี้ในประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ผ่านมา พบว่ามีความต่างจากที่ Jones, H. and Findly, A. (1998) ที่ชี้ว่าประเทศที่ส่งออกแรงงานหลักๆ ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ประกอบด้วย 3 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ ไทย และอินโดนีเซีย ซึ่งการศึกษาดังกล่าวเมื่อประมาณ 20 ปี มาแล้ว สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานเปลี่ยนไปที่ไทยไม่ใช่ผู้ส่งออกแรงงานหลักในภูมิภาค แต่กลายเป็นประเทศเพื่อนบ้านไทยเพิ่มเข้ามาเป็นผู้ส่งออกหลัก คือ เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ในขณะที่ไทยกลายเป็นผู้นำเข้าแรงงานหลัก โดยเฉพาะจาก 4 ประเทศดังกล่าว อย่างไรก็ตามผลการศึกษารั้งนี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาของสภาพนายควม (2554) ที่ชี้ว่าสาเหตุการย้ายเข้าของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเนื่องจากปัจจัยดึงดูดให้แรงงานเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพในประเทศไทยมีมากขึ้น และปัจจัยผลักดันที่ประเทศเหล่านั้นยังคงมีการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจที่ช้า รวมทั้งมีปัญหาค่าความขัดแย้งภายในกรณีของเมียนมา นอกจากนี้แรงงานต่างชาติในไทยส่วนใหญ่เป็นสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ILO (2005: 6-9) ที่ชี้ว่าจำนวนแรงงานอพยพที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศนั้นมากกว่าครึ่งเป็นการอพยพจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศอื่น โดยเฉพาะจากประเทศด้อยพัฒนาไปยังประเทศที่พัฒนามากกว่า แรงงานอพยพมักเข้าไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านดังเช่นที่แรงงานจากเมียนมาเข้าไปทำงานในประเทศไทย (แต่ในการศึกษาของ ILO ดังกล่าวไม่ได้รวมไปถึงกรณีที่แรงงานจาก สปป.ลาว และกัมพูชา ย้ายเข้ามาในไทย) และประเทศเป้าหมายของแรงงานอพยพในทวีปเอเชียเปลี่ยนจากที่ส่วนใหญ่เข้าไปทำงานประเทศตะวันออกกลางมาสู่การเคลื่อนย้ายภายในประเทศเอเชียแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันมากขึ้น เนื่องจากการที่เศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น ดังเช่นที่แรงงานไทยในสถานการณ์ล่าสุดที่มีการเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศเหล่านี้ (โดยเฉพาะไต้หวัน) มากกว่าประเทศในตะวันออกกลาง รวมทั้งการที่แรงงานในประเทศเพื่อนบ้านเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทย โดยเป็นแรงงานเมียนมากที่สุด

5.1.5 ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว

เมื่อพิจารณาผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศกับประเทศไทยและ สปป.ลาว ย่อมมีทั้งผลด้านบวกและด้านลบกับทั้งสองประเทศดังเช่นเดียวกับที่ Robert E. B. Lucas (2008) ชี้ให้เห็น โดยที่ทั้งประเทศไทยและ สปป.ลาว ต่างเป็นประเทศผู้รับและผู้ส่งแรงงานอพยพระหว่างประเทศ แต่ต่างกันที่ประเทศไทย

เป็นผู้รับแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลักมากกว่าเป็นผู้ส่งออกหลัก ส่วน สปป.ลาว เป็นผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือเป็นหลักมากกว่าเป็นผู้รับหลัก

1) ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นผู้รับแรงงาน (ไร้ฝีมือ/ทักษะต่ำ) หลักจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งแรงงานลาวก็เป็นกลุ่มที่มีมากอันดับ 3 รองจากแรงงานจากเมียนมาและกัมพูชา ในขณะที่แรงงานประเภทมีฝีมือและทักษะสูงส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่นำเข้ามาผ่านนักลงทุนจากต่างประเทศ ส่วนแรงงานไทยที่ออกไปทำงานต่างประเทศมีทั้งแรงงานทักษะต่ำที่ออกไปทำงานในแปลงเกษตร เช่น เก็บผักผลไม้ในประเทศอิสราเอล แรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือที่ทำงานงานช่างในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และตะวันออกกลาง ดังนั้นผลกระทบที่มีต่อประเทศไทยแยกเป็นกรณีของผู้รับและผู้ส่งแรงงานอพยพ สำหรับในส่วนของประเทศไทยผู้รับแรงงาน ผลกระทบในทันทีกล่าวถึงประเด็นของค่าจ้างและการดำเนินกิจกรรมของบางสาขาเศรษฐกิจ เช่น

ด้านค่าจ้าง โดยค่าจ้างในประเทศไทยไม่ได้ขึ้นอยู่กับอุปสงค์อุปทานแรงงานเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากรัฐบาลมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ หรือค่าจ้างยืดหยุ่นน้อย เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเข้ามา มากอาจไม่ส่งผลต่อการลดลงของค่าจ้างในประเทศไทย เพราะค่าจ้างกำหนดจากรัฐบาล แต่อาจส่งผลต่อการว่างงานของแรงงานไทยไร้ฝีมือบางส่วนเนื่องจากผู้ประกอบการบางรายอาจจ้างแรงงานไร้ฝีมือจากต่างชาติโดยที่ไม่ได้จ่ายค่าจ้างตามที่มีการประกาศ (จ่ายต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ)¹¹² แม้ว่าตามประกาศค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมทั้งแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว หากเป็นการจ้างแรงงานไทยจะเป็นการยากที่นายจ้างจ่ายต่ำกว่าประกาศ (การหลีกเลี่ยงอาจทำได้ยากกว่า) ซึ่งถ้ามีการกระทำของนายจ้างในลักษณะดังกล่าวจำนวนมากและการกำกับดูแลไม่ทั่วถึงทั้งกรณีของการที่นายจ้างใช้แรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศและการจ่ายค่าจ้างไม่เป็นตามค่าจ้างขั้นต่ำ ย่อมส่งผลต่อการว่างงานของแรงงานไทยไร้ฝีมือ (ยกเว้นกลุ่มที่ไม่ประสงค์จะทำงานประเภท 3 ส. ดังที่กล่าวมาแล้ว)

การดำเนินของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานเข้มข้น และงานที่มีลักษณะอันตราย ยากและสกปรก เช่น งานประมง ที่คนไทยไม่ยอมทำจำเป็นต้องพึ่งแรงงานไร้ทักษะจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นการที่มีแรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยนับว่าเป็นผลดีกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสาขาการผลิตที่มีลักษณะดังกล่าวของไทยให้สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ ซึ่งเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมในหลายด้าน

ส่วนผลกระทบในกรณีที่เป็นผู้ส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ ผลดีก็คือ การเพิ่มโอกาสการมีงานทำและมีค่าจ้างที่สูงขึ้นแก่แรงงานที่ออกไปทำงาน และเป็นการนำรายได้เข้าประเทศและถ้ามีจำนวนมากก็จะเป็นผลดีต่อประเทศในเรื่องดุลการชำระเงินและโดยรวม จากการประมาณการรายได้ที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคารแห่งประเทศไทย ของกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ชี้ว่าในปี 2558 2559 และ 2560

¹¹² ASTVผู้จัดการออนไลน์ (2555)

มีจำนวน 81,664 114,581 และ 125,688 ล้านบาท ตามลำดับ¹¹³ ซึ่งจะเห็นว่าแนวโน้มเพิ่มขึ้นแม้ว่าจำนวนแรงงานที่ออกไปทำงานต่างประเทศมีแนวโน้มลดลง ในขณะเดียวกันในระดับครัวเรือนและชุมชน การที่แรงงานส่งเงินกลับมายังครอบครัวและเมื่อแรงงานกลับมาหลังอยู่ประเทศไทยจากเดินทางไปทำงานต่างประเทศแล้ว ถ้ามีรายได้สูงพอเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางย่อมเป็นผลดีต่อครอบครัวโดยตรง เช่น การเพิ่มรายได้และความมั่นคงของฐานะครอบครัว การเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาแก่บุตรหลาน การรักษาพยาบาล การปรับปรุงและสร้างบ้านพักอาศัย รวมทั้งก่อให้เกิดการใช้จ่ายในชุมชนมากขึ้นจากการทำงานของตัวทวิที่เกิดจากรายได้จากต่างประเทศ นอกจากนี้แรงงานที่ออกไปทำงานต่างประเทศโดยปกติแล้วย่อมได้รับทักษะและประสบการณ์มากขึ้น อย่างไรก็ตามผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นอาจมีผลเสียด้วยเช่นกัน ทั้งในตัวแรงงานและครอบครัวแรงงาน เช่น การที่ผลตอบแทนจากการทำงานไม่เป็นไปตามสัญญาหรือที่แรงงานขาดการณไว้ ซึ่งสาเหตุมาจากการถูกหลอกลวงหรือเอาเปรียบจากนายหน้า/บริษัทจัดหาแรงงานและนายจ้าง ซึ่งแรงงานบางส่วนต้องกู้เงินหรือขายทรัพย์สินนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ถ้ารายได้ที่ได้รับมีไม่สูงพอหรือถูกหลอกลวงย่อมเกิดผลลบต่อครอบครัวของแรงงานเหล่านั้น รวมทั้งการที่สภาพชีวิตความเป็นอยู่และการทำงานในต่างประเทศไม่ดีก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและจิตใจของแรงงานด้วย ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นกับแรงงานไทยบางส่วนในอิสราเอล¹¹⁴ นอกจากนี้การที่ครอบครัวที่อยู่ประเทศไทยไม่มีการใช้เงินจากรายได้ส่งกลับอย่างมีประโยชน์เพียงพอก็จะมีผลต่อความมั่นคงของรายได้ (ความเสี่ยง) ในการพึ่งพารายได้ส่งกลับด้วยเช่นกัน ส่วนผลกระทบจากสมองไหลนั้น สำหรับกรณีประเทศไทยอาจมีไม่มากนักเนื่องจากแรงงานที่ออกไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นแรงงานกึ่งทักษะ และกรณีที่เป็นการอพยพถาวรอาจมีจำนวนน้อย

2) ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานของสปป.ลาว

โดยที่ สปป.ลาว เป็นประเทศที่เป็นผู้ส่งออกและนำเข้าแรงงานระหว่างประเทศ แต่เป็นผู้ส่งออกมากกว่าและส่วนใหญ่มาทำงานในประเทศไทย ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ สปป.ลาว ที่เห็นได้ชัดคือการลดปัญหาการว่างงานในประเทศ การมีรายได้เข้าประเทศที่เป็นผลดีต่อตัวแรงงาน ครอบครัวและประเทศ ซึ่งถ้าแรงงานที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย การที่แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างและถูกหลอกลวงก็จะน้อยลง รวมทั้งยังได้รับสวัสดิการสังคมการรักษาพยาบาล และการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่บุตรด้วย และในช่วงที่ผ่านมาได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว จึงย่อมเป็นผลดีต่อแรงงานที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย สำหรับการเกิดภาวะสมองไหลนั้นอาจมีน้อยมากเพราะแรงงานลาวที่ออกไปทำงานต่างประเทศเช่นประเทศไทยโดยทั่วไปเป็นแรงงานไร้ฝีมือ¹¹⁵ อย่างไรก็ตามการที่แรงงานลาวออกมาทำงาน

¹¹³ <https://www.doe.go.th/prd/overseas/statistic/param/site/149/cat/81/sub/0/pull/category/view/list-label>

¹¹⁴ THE ISAAN RECCORD, (2016)

¹¹⁵ จากข้อมูลของกระทรวงแรงงานของไทย ในจำนวนแรงงานลาวที่จดทะเบียนจำนวน 128,000 คน มีแรงงานไร้ฝีมือเพียง 178 คน (The Economist, (2016)

ต่างประเทศจำนวนมากอาจมีผลโดยตรงต่อการปรับเพิ่มค่าจ้างในประเทศ แต่ถ้าค่าจ้างต่ำกว่าต่างประเทศเช่น ประเทศไทยมากก็เป็นปัจจัยผลักดันให้มีแรงงานเดินทางมาทำงานในประเทศไทยมากขึ้นและมีปัญหาขาดแคลนแรงงานในประเทศ¹¹⁶

2.1) การส่งเงินกลับของแรงงานลาว

การส่งเงินกลับของแรงงานลาวจากประเทศไทยนั้นมีการประมาณการว่ารวมแล้วเฉลี่ยปีละ 331,098,368 ดอลลาร์สหรัฐ โดยเงินที่ส่งกลับส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว ตามด้วยการเก็บออม ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับเด็ก ค่าซื้อที่ดินและทรัพย์สิน และซ่อมแซมบ้าน¹¹⁷ เงินส่งกลับดังกล่าว นอกจากเป็นผลดีต่อแรงงานและครอบครัวแล้วยังส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวม โดยพบว่าร้อยละ 8 ของแรงงานลาวในประเทศไทยมีเงินส่งกลับประเทศคิดเป็นร้อยละ 7 ของ GDP¹¹⁸ ผลที่เกิดขึ้นจากการส่งเงินกลับกรณีของแรงงานอพยพของ สปป.ลาว แสดงให้เห็นว่าสามารถช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของครอบครัวแรงงานอพยพ และยังช่วยในด้านสภาพชีวิตความเป็นอยู่ รายได้ของครอบครัว การลงทุนกิจกรรมทางการเกษตร การได้รับทักษะและประสบการณ์จากการทำงาน (ในประเทศไทย) ซึ่งสามารถใช้ในการสมัครงานในบ้านตนเอง การใช้เงินออมลงทุนทำธุรกิจเล็กๆ สร้างบ้านใหม่ ซื้อที่ดิน ซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

แม้ว่าผลกระทบทางบวกที่ได้จากการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานต่างประเทศนั้นมีหลายประการดังกล่าว แต่ผลกระทบทางลบก็มีด้วยเช่นกัน ซึ่งแรงงานผิดกฎหมายจะได้รับผลทางลบมากกว่า เช่น การตกเป็นเหยื่อของ ขบวนการค้ามนุษย์ การได้รับบาดเจ็บจากความรุนแรงทางด้านร่างกายและจิตใจ และการติดโรครังโรคติดต่อ (เช่น เอชไอวี ซึ่งจะมีผลต่อการแพร่เชื้อใน สปป.ลาว ตามมา) และโรคไม่ติดต่อ การใช้จ่ายครอบครัวต้องมีการใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการรักษาสุขภาพ การสูญเสียแรงงานของครอบครัว การหย่าร้าง และความเสียหายจากการติดต่อกับเครือข่ายนายหน้าอกระบบ¹¹⁹ ถ้าเป็นแรงงานที่เข้ามาผิดกฎหมายจะมีความเสี่ยงจากการถูกจับกุมเมื่อกลับบ้าน การถูกกดขี่และเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง รวมทั้งการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ดังที่มีรายงานการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่าแรงงานผู้หญิงและเด็กวัยรุ่นผู้หญิงลาวถูกลักลอบนำเข้าไปยังประเทศไทย มาเลเซีย และจีน เพื่อธุรกิจทางเพศ โรงงาน เกษตร อุตสาหกรรมประมง และงานบ้าน ซึ่งในช่วงปี ค.ศ. 2001-2012 มีจำนวนเหยื่อค้ามนุษย์ไม่ต่ำกว่า 1,500 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง¹²⁰ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้แรงงานเหล่านี้ บางส่วนหนีออกมาแจ้งตำรวจเพื่อหวังจะได้กลับบ้าน¹²¹ นอกจากนี้ แม้ว่าผลที่เกิดขึ้นจากการส่งเงินกลับกรณีของ

¹¹⁶ Voice TV, (2011) มุสลิมไทยโพสต์, (2558)

¹¹⁷ International Organization for Migration (2016)

¹¹⁸ Mekong Common (2016)

¹¹⁹ Phouxay, K. (2010).

¹²⁰ Mekong Common (2016)

¹²¹ <http://lad.nafri.org.la/fulltext/2939-0.pdf>

แรงงานอพยพของ สปป.ลาว จะช่วยลดปัญหาความยากจนของครอบครัวแรงงานอพยพ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ในชุมชนระหว่างครอบครัวที่แรงงานออกมาทำงานนอกประเทศกับครอบครัวที่ไม่มีสมาชิกอพยพไปทำงาน¹²²

2.2) การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

แรงงาน สปป.ลาว ที่ออกไปทำงานต่างประเทศย่อมได้รับประโยชน์จากการเพิ่มพูนประสบการณ์และทักษะ กรณีที่ทำงานในประเทศไทย มีทักษะที่ได้รับ เช่น ทักษะเกี่ยวกับภาษาไทย การบริการ การผลิต ทักษะทางธุรกิจ เครื่องจักรกล ตลอดจนการทำกรเกษตรและการจัดการ¹²³ โดยทักษะที่แรงงานหญิงได้รับมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ทักษะภาษาไทย การบริการ และทักษะทางธุรกิจ ส่วนที่แรงงานชายได้รับ ได้แก่ ทักษะด้านเครื่องจักรกล ภาษาไทย และการผลิต ตามลำดับ¹²⁴ ทักษะที่แรงงานอพยพได้รับผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การฝึกอบรม การเรียนรู้วินัยในการทำงาน อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่าการที่แรงงานลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นเมื่อได้รับการพัฒนาให้มีทักษะสูงขึ้นและวินัยในการทำงาน เมื่อกลับไปแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์จากทักษะที่ได้รับเนื่องจากตลาดแรงงานใน สปป.ลาว ไม่เอื้ออำนวย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อ (ทีวีและหนังสือพิมพ์) เกี่ยวกับการจ้างงานในประเทศ ทำให้ขาดโอกาสในการทำงาน¹²⁵

ส่วนผลกระทบจากการที่มีแรงงานต่างชาติเช่น แรงงานเวียดนามและไทยเข้าไปทำงานใน สปป.ลาวนั้นย่อมเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ เพราะแรงงานที่เข้าไปทำงานในสาขาเศรษฐกิจที่อาจเป็นผู้ประกอบการเจ้าของธุรกิจ ผู้บริหารและแรงงานที่นำกลลงทุนนำเข้าไป โดยที่สภาพทั่วไป สปป.ลาว ยังขาดแรงงานที่มีฝีมือจึงต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้าไปทำงาน ย่อมเป็นผลดีต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามในระยะยาว สปป.เอง ก็ต้องมีการเรียนรู้ความสามารถการรับการถ่ายทอดทักษะฝีมือต่างๆ จากแรงงานต่างชาติพร้อมๆ กับพัฒนาสมรรถนะทักษะฝีมือแรงงานของตนเองขึ้นมาเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่มีมากขึ้นและการพัฒนาประเทศในอนาคต ทั้งนี้การที่ สปป.ลาว ขาดแคลนแรงงานเป็นผลมาจากแรงงานลาวออกมาทำงานในประเทศไทย ในขณะที่การพึ่งพาแรงงานมีฝีมือจากต่างประเทศก็มีปัญหาเนื่องจากมีแรงงานมีฝีมือต่างชาติเข้าไปทำงานจำนวนน้อย แม้ว่ารัฐบาลต้องการให้แรงงานมีฝีมือจากจีนและเวียดนามจำนวนมากเข้าไปทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่แรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานประเภทพ่อค้าเร่ คนเลี้ยงสัตว์ ธุรกิจเล็กๆ เช่น ร้านเสริมสวย ร้านกาแฟ และคาราโอเกะ ซึ่งเป็นแรงงานที่ สปป.ลาว ไม่ต้องการมากนักและอยากให้เข้าไปทำงาน

¹²² <http://lad.nafri.org.la/fulltext/2939-0.pdf>

¹²³ <https://thailand.iom.int/sites/default/files/Infosheets/Brochure%20-%20Lao%20Migrants%20in%20Thailand%20Research%20Project.pdf>

¹²⁴ IOM (2016)

¹²⁵ Mekong Common (2016)

ในระยะสั้น (3 เดือน) ซึ่งยังมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างประเทศสะดวกขึ้นก็จะมีแรงงานเคลื่อนย้ายกันง่ายขึ้น¹²⁶

5.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว

5.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

ในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับการรับแรงงานจากต่างประเทศของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมานโยบายมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2490 ประเทศไทยมีนโยบายไม่ค่อยแน่ชัดว่าเป็นนโยบายแบบเสรีหรือนโยบายปกป้อง กล่าวคือ มีนโยบายที่ค่อนข้างเสรีทั้งต่อการเข้ามาของแรงงานไม่มีฝีมือและแรงงานฝีมือ เนื่องจากประเทศไทยในช่วงนั้นต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาสนองความต้องการในกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยที่ต้องอาศัยแรงงานทั้งสองกลุ่มจากต่างประเทศ โดยแรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่เป็นชาวจีน ส่วนแรงงานมีฝีมือส่วนใหญ่เป็นชาวตะวันตก แต่ในช่วงปี 2490 - 2534 นโยบายมีความชัดเจนขึ้น โดยมีความเข้มงวดต่อการเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากมีการสงวนอาชีพบางประเภทซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่ใช้แรงงานมีฝีมือ และต้องการแรงงานจำนวนมาก เช่น อาชีพกรรมกร ไว้สำหรับแรงงานไทย ซึ่งเดิมเป็นงานที่แรงงานอพยพชาวจีนเข้ามาทำงาน โดยจำกัดจำนวนแรงงานชาวจีนที่เข้ามาเป็นกรรมกร (*กิจการโรงสีและกิจการก่อสร้าง*) และเหตุผลเรื่องความมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะในระยะแรกๆ ที่รัฐมีนโยบายชาตินิยม และมีการออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย ห้ามจ้างแรงงานกรรมกรต่างชาติแม้ในบางกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน ในทางตรงกันข้ามมีนโยบายไม่เข้มงวดหรือค่อนข้างเสรีสำหรับแรงงานมีฝีมือและผู้ประกอบอาชีพชั้นสูง เนื่องจากประเทศไทยขาดแคลนแรงงานเหล่านี้ในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ทั้งนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 การที่แรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงานในประเทศไทย เช่น ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตการทำงานต่ออธิบดีกรมแรงงาน หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีกรมแรงงานมอบหมาย¹²⁷

ต่อมาภายหลังปี 2535 ประเทศไทยมีนโยบายผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในพื้นที่ 9 จังหวัดชายแดนที่จ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาผิดกฎหมายอยู่แล้ว เนื่องจากมีการขาดแคลนแรงงาน และต่อมาได้มีการยกเลิกและปรับแก้อาชีพสงวนกรรมการประมงและอาชีพอื่นๆ รวมแล้ว 47 กิจการ ให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ รวมทั้งการผ่อนผันขยายพื้นที่) อนุญาตการจ้าง (รวมแล้ว 54 จังหวัด) และลดค่าประกันตัวแรงงานต่างด้าวให้น้อยลง ทั้งนี้เนื่องจากขาดแคลนแรงงานในกิจการต่างๆ ดังกล่าว ต่อมาในช่วงปี 2544 -2556 จัดได้ว่าประเทศไทยมีนโยบายที่เสรีมากขึ้นสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ โดยในปี 2544 และ 2548 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดย

¹²⁶ IOM (2016)

¹²⁷ http://library.senate.go.th/document/Ext9/9754_0003.PDF

อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ในทุกจังหวัดและกิจการ แต่อาชีพสงวนสำหรับคนไทยบางอาชีพยังคงมีอยู่ อย่างไรก็ตาม มีการใช้ข้อบังคับห้ามทำงานของแรงงานต่างด้าวในบางกิจการ และข้อบังคับที่ใช้กับแรงงานที่ลักลอบเข้ามาผิดกฎหมาย รวมทั้งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งการที่นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงจากเข้มงวดเป็นค่อนข้างเสรีนั้นเนื่องจากเศรษฐกิจมีการขยายตัวและพัฒนาอย่างรวดเร็วประกอบกับแรงงานไทยไม่ต้องการที่จะทำงานบางประเภท ทำให้มีความขาดแคลนแรงงานในประเทศ นอกจากนี้ก็เพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศเข้าไทยเข้าสู่ระบบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา จนถึงปี 2559 ที่อยู่ในขอบเขตการศึกษาครั้งนี้เป็นช่วงที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศ นโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก เนื่องในช่วงก่อนหน้านั้นมีจำนวนแรงงานมากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านและอาจก่อปัญหาในหลายด้านทั้งด้านความมั่นคง ปัญหาการค้ามนุษย์ และแรงกดดันจากรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อการส่งออกสินค้าของไทยไปสหรัฐอเมริกา ยุโรป และออสเตรเลีย¹²⁸

การที่ประเทศได้รับแรงกดดันจากภายนอกประเทศนับว่าเป็นผลดีต่อไทยเองที่ทำให้รัฐบาลมีการปรับนโยบายและการบริหารจัดการที่เป็นระบบและบูรณาการ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาอยู่ในกรอบของกฎหมายมากและเป็นมาตรฐานสากลขึ้น และกระชับมากขึ้น เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) ทั่วประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นายจ้าง ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว การมีมติคณะรัฐมนตรีจัดระเบียบแรงงานหลายครั้งเกี่ยวกับความพยายามจัดการกับแรงงานที่เข้ามาแบบผิดกฎหมายให้มาอยู่ในระบบมากขึ้น และการทอไบอนุญาตการทำงาน¹²⁹ การนำเอาฝ่ายพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย (หรือรวมเอามิติมนุษยธรรมเข้าไปด้วย)¹³⁰ การแก้ไขปัญหาประมงในระยะสั้นและระยะยาว การปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานไป-กลับหรือตามฤดูกาล และที่สำคัญการที่ฝ่ายมั่นคงเข้ามากำกับดูแลโดยตรงและ**มีการเชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์อีกด้วย** ซึ่งนับเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีประสิทธิภาพ อย่างการบูรณาการ ลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมจากการที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ต้องมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทน¹³¹ อย่างไรก็ตามในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดระเบียบการจ้างงานต่างชาติให้เข้ามาอยู่ในระบบควรมีความระมัดระวังถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นด้วย เพราะอาจกระทบ

¹²⁸ ILO (2015)

¹²⁹ เช่นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 มิถุนายน 2557, 31 มีนาคม 2558, 31 มีนาคม 2558, 3 มิถุนายน 2558, 10 พฤศจิกายน 2558, 2 กุมภาพันธ์ 2559, และวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559

¹³⁰ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ (2559)

¹³¹ Tnews (2016)

ผู้ประกอบการหรือนายจ้างบางกลุ่ม¹³² ซึ่งต้องทำความเข้าใจกับผู้ที่ได้ประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าวให้คำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาในระยะยาวถ้าไม่มีการปรับตัวให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวอยู่ในกรอบของกฎหมาย รวมถึงการพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของตนเอง และการคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสิ่งสำคัญ

สำหรับทางด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งแรงงานไปต่างประเทศนั้นมีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2¹³³ แต่ประเทศไทยเพิ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) โดยการกำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศเพื่อส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมากที่สุด เช่น การส่งเสริม การแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นและสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือคนงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต้องการ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแรงงานในต่างประเทศ การขยายให้บริการจัดหางาน และฝึกอบรมสู่ภูมิภาค และการส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างแรงงานในต่างประเทศ เป็นต้น โดยในปี 2528 และปี 2537 มีการออกกฎหมายและมาตรการเพื่อควบคุมการจัดส่งแรงงานและพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ต่อมาภายหลังได้มีการตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศในสังกัดของกรมการจัดหางาน ขึ้นมาดูแลเรื่องการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นการเฉพาะ ซึ่งนับว่าการดำเนินการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น

จากการที่นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยที่แบ่งเป็นช่วงต่างๆ นั้น ถือได้ว่านโยบายมีการมีวิวัฒนาการที่สอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ (ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของไทย ประเทศเพื่อนบ้าน และตลาดแรงงานในต่างประเทศ) สังคม (โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปส่งผลต่อกำลังแรงงาน และทัศนคติในการเลือกทำงานของคนไทย) การเมือง (เช่น นโยบายรัฐบาลแต่ละยุค ความกดดันจากนักธุรกิจ การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และความกดดันจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ) จากเดิมที่ประเทศไทยมีนโยบายเปิดเสรีทั้งแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือและมีฝีมือ แต่ต่อมามีนโยบายเข้มงวดกับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเนื่องจากต้องการสงวนอาชีพไว้กับคนไทย และเหตุผลด้านความมั่นคง หลังจากนั้นได้มีการผ่อนผันแก่แรงงานเหล่านี้ในบางพื้นที่และบางประเภทกิจการ โดยเฉพาะกิจการที่ขาดแคลนแรงงานและงานที่คนไทยไม่ทำ เช่น คนงานในกิจการประมง แต่หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 กลับลดการผ่อนผันในบางอาชีพ อย่างไรก็ตามหลังจากนั้น นโยบายการรับแรงงานต่างด้าวที่อพยพมาทำงานในประเทศไทยก็ได้มีการเปิดกว้างมากขึ้น มีการลดประเภทอาชีพที่สงวนไว้กับคนไทย รวมทั้งการที่รัฐบาลมีการทำ MOU ในการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านตลอดจนการเปิดโอกาสให้แรงงานลักลอบเข้าประเทศสามารถจดทะเบียนเพื่อขอรับบัตรอนุญาตชั่วคราวในการทำงาน และมีการผ่อนผันหลายครั้ง

¹³² BBC (2017)

¹³³ อุดม สาลีโต (2552)

นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการการประกันสังคมทั้งตัวแรงงานและผู้ติดตาม (กรณีได้รับอนุญาตทำงาน) และการศึกษาแก่บุตร รวมทั้งการทำ MOU ยังครอบคลุมทั้งการนำเข้าแรงงานเพื่อสนองความต้องการตลาดแรงงานที่ขาดแคลน การประกันสังคม และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายเกี่ยวกับการรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก ยิ่งหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาใช้อำนาจบริหารประเทศ นโยบายแรงงานดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยมีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและครบวงจร โดยรวมเอาทั้งประเด็นต่างๆ เช่น ความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการและนายจ้าง การนำเข้าแรงงานตาม MOU ความมั่นคง การประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานเชิงปริมาณและคุณภาพให้สอดคล้องกับความต้องการตลาดแรงงานในปัจจุบันและอนาคต การแก้ไขและป้องกันการค้ามนุษย์ การจัดสวัสดิการแก่คนงาน และการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องในระยะยาว เป็นต้น ในขณะที่นโยบายการรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนักเนื่องจากประเทศมีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้เนื่องจากประเทศขาดแคลนมาตลอดช่วงที่ผ่านมา แต่ประเภทงานฝีมือแต่ละยุคสมัยอาจแตกต่างกันตามความต้องการของตลาดแรงงานในยุคนั้นๆ ที่แรงงานไทยยังมีไม่เพียงพอ ส่วนทางด้านนโยบายการส่งแรงงานไปต่างประเทศในระยะต้นๆ เป็นการส่งเสริมการส่งคนไปทำงานต่างประเทศและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งที่เกี่ยวกับการจัดส่ง การคุ้มครองและปกป้องผลประโยชน์แก่คนงานไทยในต่างประเทศ ต่อมาในช่วงหลังๆ นโยบายการส่งเสริมแรงงานไปต่างประเทศเป็นลักษณะเชิงรุกมากขึ้น เช่น การทำ MOU กับประเทศปลายทาง¹³⁴ และการพัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงานไทยให้มีความพร้อมในการรองรับตลาดแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการทำงานในต่างประเทศ เป็นต้น

5.2.2 นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว

ในส่วนของ สปป.ลาว นั้น ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 2000 ตลาดแรงงานของ สปป.ลาว มีการพัฒนาอย่างช้าๆ ซึ่งเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่เมื่อผ่านช่วงกลางทศวรรษที่ 2000 แล้วมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างโดยกลไกตลาดเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น และตั้งแต่ปี 2011 ได้มีนโยบายปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้ทันสมัยซึ่งจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในการพัฒนาตลาดแรงงาน ตลอดจนการพัฒนาประเทศ ซึ่งการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถ มีระเบียบวินัยและประสิทธิภาพ เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นความท้าทายอย่างมากในยุคที่มีการแข่งขันในปัจจุบัน โดยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา สปป.ลาว มีปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างฝีมือแรงงานกับความต้องการของตลาดได้ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดหาแรงงานและมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่จำเป็นจะต้องมีการแก้ไข ปัญหาของการ

¹³⁴ ในช่วงแรกๆ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวก็เพื่อต้องการจัดการกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองเพิ่มขึ้น แต่ในปี 2545/2546 นโยบายก้าวหน้าขึ้นที่มีการทำ MOU กับประเทศต้นทางแรงงาน 3 สัญชาติ (เมียนมา กัมพูชา และลาว) ทำให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานผิดกฎหมาย (ลักลอบเข้าเมือง) เพื่อการจัดการกับแรงงานอพยพ และต่อมาในปี 2558/2559 มีการทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวรวมทั้งเวียดนาม ในการอนุญาตและสามารถลงทะเบียนใหม่โดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมแรงงานทำงานชั่วคราวได้อีก 2 ปี (IOM, 2016)

เคลื่อนย้ายแรงงานที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในเขตชุมชนเมืองและในต่างประเทศ เกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทริมแม่น้ำ กลุ่มแรงงานไม่มีฝีมือมักย้ายไปทำงานในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งเกิดปัญหาสืบเนื่องจากการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงาน เช่น การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก แรงงานได้รายได้ไม่เป็นธรรม ปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งต้องมีการวางแผนการจัดการอย่างจริงจังในระยะยาว

5.2.3 การเปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว

เมื่อพิจารณานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว¹³⁵ ที่พบว่ากรณีของ สปป.ลาว ก่อนหน้านั้นยังไม่มีกฎระเบียบด้านกฎระเบียบและขั้นตอนการนำเข้าแรงงาน รวมถึงข้อกำหนดในการทำงานของแรงงานต่างชาติที่ชัดเจน แต่กรณีของการจ้างแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศสามารถทำได้ในกรณีที่จำเป็น โดยต้องได้รับการอนุญาตจากองค์การคุ้มครองแรงงานของ สปป.ลาว ก่อน ซึ่งคล้ายกับกรณีของประเทศไทยที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 รวมทั้งการที่กฎหมายแรงงานและส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศของ สปป.ลาว ให้ความสำคัญกับการที่นักลงทุนจากต่างประเทศเข้าไปลงทุน ให้ความสำคัญต่อการจ้างแรงงานสัญชาติลาวและถ่ายทอดฝีมือแก่แรงงานลาวด้วย โดยนโยบายใช้แรงงานต่างประเทศที่มีฝีมือและเป็นแรงงานที่ขาดแคลนนั่น คล้ายกับกรณีประเทศไทยที่มีหลักในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวที่คำนึงถึงการจ้างงานคนไทยจำนวนมาก โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย (เช่น คนต่างด้าว 1 คนต้องจ้างงานพนักงานคนไทยทำงานประจำ 4 คน) และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการพัฒนาทักษะฝีมือคนไทยซึ่งได้รับการถ่ายทอดจากคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน¹³⁶ แต่ในกรณีของ สปป.ลาว อาจมีความเข้มงวดกว่า โดยมีการกำหนดให้มีคนต่างชาติทำงานไม่เกินร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด ซึ่งคล้ายกับการกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานกรรมกรในกิจการโรงสีข้าวและกิจการก่อสร้างของไทยในอดีต ที่กำหนดสัดส่วนแรงงานต่างชาติไว้ไม่เกินครึ่งหนึ่ง แต่กรณีของไทยนั้นเป็นการจ้างแรงงานไร้ฝีมือ

อย่างไรก็ตามในการกฎหมายแรงงานฉบับปี ค.ศ. 2013¹³⁷ ในการรับแรงงานชาวต่างชาติเข้าไปทำงานใน สปป.ลาว ยังเน้นการให้ความสำคัญต่อการจ้างแรงงานลาวก่อนเป็นอันดับแรก หากไม่สามารถจัดหาแรงงานในประเทศจึงสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ โดยขออนุญาตจากทางการของ สปป.ลาว โดยหน่วยงานผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะขอจัดหาแรงงานจากต่างประเทศมาปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ให้มีสัดส่วนจำนวนการรับแรงงานชาวต่างประเทศตามข้อกำหนดที่เป็นลักษณะของงาน (ใช้กำลังกาย/กำลังสมองเป็นหลัก) และตามข้อตกลงระหว่างเจ้าของโครงการ

¹³⁵ ที่ศึกษาโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555) และสุวรรณดา ตูลยวคินพงค์ (2554, น.37)

¹³⁶ กระทรวงแรงงาน การขออนุญาตทำงาน http://www.mol.go.th/employee/permission_work

¹³⁷ Labour Law, 2013 No. 43/NA (ILO, 2014b, p.36)

(กรณีโครงการขนาดใหญ่ที่มีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี) กับรัฐบาล ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยที่การศึกษานี้ไม่พบเงื่อนไขในลักษณะนี้ สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรับเข้าทำงานและการส่งกลับแรงงานต่างชาติของ สปป.ลาว ในมาตรา 134 มีทั้งส่วนที่อาจคล้ายและต่างกับประเทศไทย เช่น การจัดให้ลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การศึกษา การรักษาพยาบาลและการประกันสังคม ซึ่งในประเด็นนี้ ถ้าคำว่า การเข้าถึงดังกล่าวครอบคลุมถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเข้าถึงการศึกษา การรักษาพยาบาลและการประกันสังคมของแรงงานและผู้ติดตามในกรณี que เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย ก็จะคล้ายกับกรณีของประเทศไทย ส่วนในประเด็นที่ระบุว่าลูกจ้างจะต้องได้รับการฝึกอบรมหรือเสริมทักษะการทำงานในระดับเชี่ยวชาญนั้น ในกรณีของไทยไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าแรงงานต่างชาติจะได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานจนถึงระดับดังกล่าว

ส่วนทางด้าน การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานด้านแรงงาน จากการที่ สปป.ลาว ได้มีการปรับตัวในส่วนของภาครัฐที่สำคัญๆ ภายหลังจากนาม MOU กับประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2545 เช่น การปรับโครงสร้างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้มีความสำคัญมากขึ้น และจัดตั้งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน¹³⁸ ซึ่งคล้ายกับงานด้านแรงงานของไทยในอดีตที่ในปี พ.ศ. 2536 ที่ถูกรวมอยู่ในกระทรวงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยในขณะนั้นกรมจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นหน่วยงานในสังกัดอยู่ด้วย ซึ่งต่อมาในปี 2545 งานด้านแรงงานของไทยได้แยกออกมาเป็นกระทรวงแรงงานจนถึงปัจจุบัน¹³⁹ ดังนั้นอาจเป็นไปได้ว่าในอนาคตที่งานด้านแรงงานของ สปป.ลาว มีขนาดใหญ่ขึ้นและซับซ้อนมากขึ้น อาจมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานโดยเฉพาะออกมดั่งกรณีของประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยกับ สปป.ลาว อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนที่คล้ายกันและต่างกันในแต่ละประเด็นต่างๆ เช่น นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในระยะต้นๆ ของประเทศไทยกับ สปป.ลาว มีลักษณะคล้ายกันที่ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบาย โดยมีการนำเข้าแรงงานต่างประเทศที่เป็นแรงงานมีฝีมือ และแรงงานที่ขาดแคลนในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็มีนโยบายสนับสนุนการจ้างงานภายในประเทศ แต่อาจมีความแตกต่างของนโยบายในลักษณะดังกล่าวในรายละเอียดและช่วงเวลา โดยกรณีของไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2490 ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจน แรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาในประเทศค่อนข้างเสรี ต่อมาได้มีนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2490 – 2534 ที่คล้ายกับของ สปป.ลาว ที่มีความเข้มงวดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่กระทบต่อการมีงานทำของแรงงานในประเทศ เช่น แรงงานกรรมกรที่ทำงานในกิจการโรงสีและการก่อสร้าง ในขณะที่ไม่เข้มงวดสำหรับแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ มีความรู้ความสามารถในวิทยาการใหม่ๆ ซึ่งเป็นที่ต้องการของประเทศ อย่างไรก็ตามในระยะต่อมา การจำกัดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือก็ได้รับการผ่อนปรนมาเรื่อยๆ

¹³⁸ พฤษัช เถาถวิล และสุธีร์ สาตราคม (2556, น. 38)

¹³⁹ กรมการจัดหางาน ประวัติความเป็นมา

https://www.doe.go.th/prd/main/general/param/site/1/cat/26/sub/0/pul/singleview/view/detail/object_id/1

อาชีพสงวนสำหรับคนต่างด้าวก็ถูกลดจำนวนประเภทลง เนื่องจากอาชีพในกิจการหลายประเภทที่มีลักษณะงานที่ ยาก สกปรก และอันตราย มีคนไทยที่ประสงค์ทำงานลักษณะนี้น้อยลง ประกอบกับการที่สังคมไทยก้าวสู่สังคม ผู้สูงอายุมากขึ้น จำนวนแรงงานระดับล่างที่เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง ทำให้ขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในประเทศ ประเทศไทย จึงมีนโยบายที่เอื้อต่อการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากต่างประเทศ แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมาย หรือ แม้แต่การให้โอกาสแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายได้รับการอนุญาตชั่วคราวโดยการพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งการ ให้ความตกลงร่วมมือกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านในการอำนวยความสะดวกนำเข้าแรงงานและให้กระบวนการ เคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปตามกฎหมายมากขึ้น

ทั้งนี้กรณีในประเทศไทยและ สปป.ลาว ในอดีต (แม้ช่วงเวลาต่างกัน) ในช่วงที่มีนโยบายเข้มงวดสำหรับ แรงงานไร้ฝีมือแต่มีนโยบายเปิดกว้างสำหรับแรงงานมีฝีมือมีความสอดคล้องกับการศึกษาของ ILO (2005) ที่ชี้ว่า โดยทั่วไปแล้วประเทศต่างๆ มีนโยบายการนำเข้าแรงงานที่ผสมผสานกัน คือมีนโยบายเข้มงวดกับการนำเข้าแรงงาน ทักษะต่ำ แต่มีนโยบายที่เอื้ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าแรงงานที่มีทักษะสูง รวมทั้งคล้ายกับประเทศอื่นใน กรณีที่ทั้งสองประเทศไทยมีการนำเข้าแรงงานจากต่างชาติเมื่อมีการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ซึ่งประกอบด้วย แรงงานไร้ฝีมือในกิจการ 3 ส. หรืองานที่คนในประเทศไม่ยอมทำและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (ไทย) และ แรงงานมีฝีมือที่ขาดแคลน (ไทย และ สปป.ลาว)

สำหรับ สปป.ลาว นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานนับว่าแตกต่างจากประเทศไทยในประเด็นที่นักลงทุน ต่างประเทศที่เข้าไปลงทุนใน สปป.ลาว ต้องให้ความสำคัญต่อการว่าจ้างแรงงานสัญชาติลาวก่อน และตาม กฎหมายแรงงานและกฎหมายส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศได้กำหนดว่า ห้ามมีคนต่างประเทศทำงานเกินร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด นอกจากนี้ถ้าต้องการจ้างแรงงานมีฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศก็สามารถจ้างได้ ถ้าจำเป็น โดยจะต้องได้รับการอนุญาตจากองค์การคุ้มครองแรงงานของ สปป.ลาว ก่อน ในขณะเดียวกันในปี ค.ศ. 2014 สปป.ลาว ได้มีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานฉบับปี ค.ศ. 2013 (Labour Law, 2013 No. 43/NA) (ILO, 2014, p.36) ซึ่งมีบางประเด็นเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่อาจแตกต่างจากของประเทศไทย เช่น กรณีทั่วไป ในการรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานมีการกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนแรงงานลาวกรณีเป็น ผู้เชี่ยวชาญปฏิบัติงานใช้กำลังกาย และไม่เกินร้อยละ 25 กรณีที่ใช้กำลังสมอง กรณีงานโครงการขนาดใหญ่ของ รัฐบาลที่มีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี การใช้แรงงานต่างประเทศจะเป็นไปตามข้อตกลงของสัญญาระหว่างเจ้าของ โครงการกับรัฐบาล และการกำหนดว่าแรงงานต่างชาติต้องออกจาก สปป.ลาว ภายใน 15 วัน หลังครบสัญญาจ้าง อย่างไรก็ตาม กรณีของการจ้างชาวต่างประเทศในสาขาวิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานได้อย่างเสรีใน ประเทศต่างๆ ในอาเซียน ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ อาจไม่แตกต่างกับประเทศไทย เพราะประเทศไทยเองก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานในวิชาชีพนั้นๆ โดยเฉพาะที่มีการเคลื่อนย้ายเสรีใน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วยเช่นกัน

ในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและทักษะจากแรงงานมีฝีมือจากต่างประเทศไปยังแรงงานในประเทศทาง สปป.ลาว ได้เน้นในเรื่องการให้แรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานจะต้องมีถ่ายทอดฝีมือแรงงานให้แก่ชาวลาวเป็น อย่างมาก และกำหนดให้บริษัทต่างชาติต้องยกระดับลูกจ้างชาวลาวให้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งใน สปป.ลาว และ ต่างประเทศ ในประเด็นนี้ในกรณีของไทยนั้นได้ปรากฏอยู่ในเกณฑ์ประกอบการพิจารณาการออกใบอนุญาตแรงงาน ต่างด้าวระดับฝีมือ/ชำนาญการของกระทรวงแรงงาน¹⁴⁰ หรือไม่ก็ถ้าเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ก็อาจมีอยู่ใน ข้อตกลงการลงทุน ดังเช่น กรณีของการลงทุนสร้างรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพมหานคร-นครราชสีมา ฝ่ายที่ เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเห็นควรให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานที่เป็นวิศวกรชาวไทยและให้มีการถ่ายทอด เทคโนโลยีจากผู้เชี่ยวชาญจีนแก่บุคลากรชาวไทยด้วย¹⁴¹

สำหรับการจัดสวัสดิการ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล และสวัสดิการสังคม ให้กับแรงงานต่างชาติ ทั้งประเทศไทยและ สปป.ลาว มีความคล้ายกัน ดังกรณีของไทยที่กล่าวถึงในศศิวิมล ดันติวุฒิ (2560) และของ สปป.ลาว ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแรงงานฉบับปี ค.ศ. 2013 (Labour Law, 2013 No. 43/NA) (ILO, 2014) มาตรา 134 จัดให้ลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวแรงงานต่างชาติสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การศึกษา การ รักษาพยาบาลและประกันสังคม

ทางด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศ กรณีของประเทศไทยที่รัฐบาล ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) และเป็นหน่วยงานหลักในการ ปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในปี พ.ศ. 2558 นับว่า เป็นการแก้ปัญหาที่ดี เนื่องจากการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวนั้นมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลต่อปัญหาด้านประสิทธิภาพและความล่าช้าในการดำเนินงาน และสืบเนื่องต่อการใช้ประโยชน์จากการจ้าง แรงงานต่างชาติตลอดจนการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องตามมา ซึ่งในประเด็นนี้ ถ้า สปป.ลาว ยังไม่มีการจัดระบบการบริหารจัดการดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพการดำเนินการของหน่วยงาน ภาครัฐดังที่กล่าวถึงใน (พฤกษ์ เถาถวิล และสุธีร์ สาตราคม, 2556, น.27-32, 34-39ม 50) ที่ชี้ว่า สปป.ลาว มี ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการกำกับควบคุมตามกรอบบันทึกข้อตกลงระหว่าง สปป.ลาว กับประเทศ ไทย เช่น ปัญหาการที่มีกฎระเบียบมากเกินไป ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ใน กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และปัญหาเชิงเทคนิค เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับบริบทประเทศของตนได้แม้ว่า เงื่อนไขการเมืองการปกครองมีความแตกต่างกัน นำไปสู่การมีประสิทธิภาพการดำเนินการที่ดีขึ้น

นอกจากประเทศไทยมีการปรับปรุงระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นระบบมากขึ้นแล้ว ยัง นับว่ามีจุดเด่นเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เช่น สำนักงานบริหาร

¹⁴⁰ http://www.mol.go.th/employee/permission_work

¹⁴¹ หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ (2560)

แรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์ประสานบริการการไปทำงานต่างประเทศในการทำหน้าที ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยไปต่างประเทศทั้งก่อนเดินทางและระหว่างทำงานต่างประเทศ การ ให้บริการข้อมูลแก่แรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ การพัฒนาระบบสารสนเทศศูนย์ทะเบียนคนหางาน การ ให้บริการทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศภายใต้ กรอบบันทึกข้อตกลง (MOU) กับประเทศอิสราเอล ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี มาเลเซีย สิงคโปร์ และกาตาร์ เป็น ต้น ส่วนของ สปป.ลาว ในกฎหมายแรงงานฉบับปี ค.ศ. 2013 (Labour Law, 2013 No. 43/NA) (ILO, 2014) มาตรา 7 66 และ 67 ที่กล่าวถึงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล สปป.ลาว กับต่างประเทศ ในการพัฒนาแรงงานลาว และจัดทำข้อตกลงต่างๆ การบริหารจัดการแรงงานลาวที่ทำงานในต่างประเทศในการคุ้มครอง ให้ความช่วยเหลือ ดูแลผลประโยชน์ของแรงงานลาวในต่างประเทศ และให้แรงงานมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแรงงานใน ต่างประเทศที่เข้าไปทำงาน

5.3 การวิเคราะห์นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้าย แรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว

5.3.1 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ ประเทศไทย

1) นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าวของไทย

ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนับว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับทักษะฝีมือของแรงงานต่างด้าว ซึ่ง เห็นได้จากนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559) ที่กล่าวถึงการกำหนด ความต้องการแรงงานต่างด้าวทั้งในปัจจุบันและอนาคตทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของแรงงาน โดยภาครัฐและ เอกชนที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอไปยังประเทศต้นทางของแรงงานอพยพ ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ดำเนินการ ผ่านศูนย์ประสานงานแรงงานต่างด้าวที่จัดตั้งขึ้นตามด่านถาวร มีการตรวจตราวีซ่า คัดกรองขั้นต้น แล้วให้นายจ้าง รับไปยังศูนย์ที่เป็นที่ตั้งของสถานประกอบการ (นายจ้าง) เพื่อจดทะเบียนตามขั้นตอนต่อไป¹⁴² สำหรับการพัฒนา ฝีมือแรงงานต่างด้าวกรณีที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว แรงงานเหล่านี้จะเข้าสู่กระบวนการพัฒนาฝีมือ แรงงานผ่านมาตรการแรงจูงใจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คน ขึ้นไปต้องมีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานแก่ ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของลูกจ้างแต่ละปี ซึ่งถ้าสถานกิจการใดไม่ดำเนินการหรือจัดอบรมไม่ครบตาม สัดส่วนที่กำหนดต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่ได้ระบุเฉพาะแรงงาน ไทย ดังนั้นแรงงานต่างด้าวก็จะมีโอกาสการเข้ารับการพัฒนาทักษะฝีมือผ่านมาตรการนี้ อย่างไรก็ตามมาตรการ

¹⁴² กระทรวงแรงงาน (2558)

ดังกล่าวใช้เฉพาะกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 100 คน ขึ้นไป จึงทำให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีขนาดเล็กกว่าจำนวนการจ้างงานดังกล่าวไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ถ้าสถานประกอบการนั้นๆ ไม่ดำเนินการเอง นอกจากนี้ไทยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในกลุ่ม CLMV ให้สูงขึ้นตามเกณฑ์มาตรฐานฝีมือแรงงานไทยก่อนที่แรงงานเหล่านั้นจะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทย¹⁴³ และการดำเนินการพัฒนาฝีมือและศักยภาพกลุ่มเครือข่ายแรงงานนานาชาติจากนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559)

2) นโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานกับการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยเห็นได้จากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ในส่วนของนโยบายการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศที่กล่าวถึงการสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือคนงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต้องการ ตลอดจนการขยายการให้บริการฝึกอบรมด้านแรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศออกไปสู่ส่วนภูมิภาคทางด้านบทบาทหน้าที่ส่วนหนึ่งของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบฝีมือแรงงาน คือการทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ

ทางด้านนโยบายและแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเห็นได้จากนโยบายที่เกี่ยวข้องของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานในสังกัด เช่น จากนโยบายและแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในปี 2558 (เมษายน – กันยายน 2558) ที่ให้ปี 2558 เป็นปีแห่งการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน โดยมีแนวทาง 5 ด้าน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ การเพิ่มขีดความสามารถกำลังแรงงานของประเทศรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เช่น การพัฒนาทักษะเทคโนโลยีขั้นสูง ด้านภาษา การบริหารจัดการในอุตสาหกรรมหนัก และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559) ส่วนของการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียนในปี 2559 ที่ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมทรัพยากรมนุษย์เข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้มีการประสานกับความต้องการแรงงานในตลาดอาเซียน การฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การพัฒนาฝีมือและทักษะภาษาให้กับบุคลากรและแรงงาน¹⁴⁴ การพัฒนาฝีมือและศักยภาพกลุ่มเครือข่ายนานาชาติโดยการส่งเสริมมาตรฐานฝีมือแรงงานไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ประกอบด้วยกรอบด้านภาษาต่างประเทศแก่แรงงานไทย การอบรมแรงงาน/ฝีมือแรงงานใหม่ให้มีความรู้/ทักษะฝีมือและทัศนคติที่ดีในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอาหาร และผู้ประกอบการให้มีความรู้ในการผลิตและการแข่งขันในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน นอกจากนี้บทบาทหน้าที่อันหนึ่งของ

¹⁴³ จัดโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติ, http://www.dsd.go.th/chiangsaen/Region/Show_Doc?page=2

¹⁴⁴ การบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

http://www.doe.go.th/prd/main/general/param/site/1/cat/30/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/5

สำนักงานบริหารแรงงานไปต่างประเทศคือฝึกรวมและพัฒนาความพร้อมคนงานก่อนไปทำงานต่างประเทศ และในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยทั้งที่ผ่านบริษัทจัดหางานและกรมแรงงานเป็นผู้จัดส่งแรงงานเหล่านั้นต้องผ่านการทดสอบฝีมือแรงงาน กล่าวคือ กรณีที่บริษัทจัดหางานจัดส่งไป ต้องส่งคนหางานไปทดสอบฝีมือ ณ สถานทดสอบฝีมือตามที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานอนุญาต ส่วนที่กรมการจัดหางานเป็นผู้จัดส่งไปทำงานจะต้องมีใบผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือ (กรณีช่าง)¹⁴⁵

ทั้งนี้ การที่นโยบายและแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศนั้นว่าสอดคล้องกับงานของ ILO (2014) ในประเด็นที่ชี้ว่าการฝึกรวมทักษะด้านภาษาที่สามารถใช้สื่อสารกับนายจ้างในประเทศปลายทางของแรงงานอพยพระหว่างประเทศนับว่ามีความสำคัญต่อการเพิ่มความสามารถในการทำงาน เพราะช่วยให้เข้าใจงานที่ทำมากขึ้น ลดอุปสรรคในการทำงาน มีการสื่อสารกันเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการทำงานและที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง และช่วยให้ความสัมพันธ์กับนายจ้างดีขึ้น¹⁴⁶

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานซึ่งในที่นี้เน้นไปที่ทักษะฝีมือในการทำงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อรองรับประชาคมอาเซียนและเพื่อให้แรงงานไทยมีความพร้อมในการไปทำงานในต่างประเทศ ส่วนกรณีของการพัฒนาแรงงานต่างด้าวมีสองกรณีคือ การพัฒนาฝีมือและศักยภาพของแรงงานต่างด้าว (CLMV) ก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทยผ่านสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติ และการฝึกรวมที่แรงงานต่างด้าวมีโอกาสได้รับจากที่จัดโดยสถานประกอบการในประเทศไทยที่มีลูกจ้าง 100 คนขึ้นไป

5.3.2 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว

สำหรับนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานของ สปป.ลาว จากการศึกษาของ Ohphanhdala (2016, p.3) เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคน (การจัดระบบการศึกษา) โดยไม่พบว่าเป็นการจัดการศึกษาที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยในการจัดการศึกษาดังกล่าวในระยะ 2 (ปี 1985-1995) ให้ความสำคัญกับทางด้านอาชีวศึกษา ในระยะที่ 3 (ปี 1996-2010) เน้นไปที่ระดับอุดมศึกษา และในระยะที่ 4 ตั้งแต่ปี 2011 ได้กลับไปเน้นการผลิตด้านอาชีวศึกษาหรือสายอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งพบว่าการศึกษาและฝึกรวมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษายังมีปัญหาด้านคุณภาพ ในขณะที่เดียวกันแรงงานมีฝีมือที่ออกไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งบริษัทเอกชนลาวยังไม่มีความพยายามในการพัฒนาฝีมือแรงงานของตน¹⁴⁷

¹⁴⁵ กระทรวงแรงงาน วิธีไปทำงานต่างประเทศอย่างถูกกฎหมาย <http://www.mol.go.th/anonymouse/employee/international-law>

¹⁴⁶ http://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Eventsandmeetings/WCMS_246210/lang-en/index.htm

¹⁴⁷ UNESCO (2013, p.15)

ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2011-2015) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างต่อเนื่องและการดำเนินการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในช่วงดังกล่าวรัฐบาลได้ปรับปรุงและพัฒนากรอบกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนากฎหมายกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาสมรรถนะแรงงาน เช่น การปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานทั้งของรัฐและเอกชน การจัดทำมาตรฐานแรงงานสำหรับ 27 สาขาอาชีพ เช่น ในกลุ่มสถาปัตยกรรมและยานยนต์ เป็นต้น การออกกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานของ สปป.ลาว ในกฎหมายแรงงาน ฉบับปี ค.ศ.2013 (Labor Law, 2013 No.43/NA) และล่าสุด ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016 – 2020) ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของแรงงานสูงขึ้น เช่น การสร้างสมรรถนะของกำลังแรงงานเพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะในอาเซียน และการสร้างโอกาสให้แรงงานลาวได้รับการจ้างงานที่เป็นไปไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งจากความพยายามดังกล่าวเชื่อแน่วว่านโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานของลาวจะช่วยยกระดับฝีมือแรงงานให้สูงขึ้นและเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนและการเคลื่อนย้ายของแรงงานลาวไปยังภูมิภาคอื่นๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ สปป.ลาว ได้รับการเสนอแนะและการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) ในการพัฒนาระบบการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพต่างๆ รวมทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสมรรถนะแรงงาน และจาก UNESCO ในด้านการศึกษาและฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา (Technical and Vocational Education and Training: TVET)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสองฉบับยังไม่พบประเด็นที่กล่าวถึงในส่วนของการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แม้จะมีระบุในกฎหมายแรงงาน ฉบับปี ค.ศ.2013 ในส่วนของนโยบายแรงงานในมาตรา 4 ซึ่งมีการกล่าวถึงการที่รัฐบาลมีการสนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีความสามารถการแข่งขันในระดับภูมิภาคและนานาชาติ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าจากนโยบายในการพัฒนาฝีมือแรงงานของลาวในช่วงที่ผ่านมา สปป.ลาว ยังไม่มีนโยบายด้านดังกล่าวที่เด่นชัด รวมทั้งมีข้อสังเกตจากการศึกษาของ Leebouapao (2014, p.8) ชี้ว่า สปป.ลาว จำเป็นที่จะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ทันกับประเทศสมาชิกอื่นๆ เพื่อให้แรงงานลาวได้รับการยอมรับจากสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ภายใต้กรอบของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือได้อย่างเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนั้นจากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านโยบายด้านสมรรถนะแรงงานของ สปป.ลาว จำเป็นต้องมีการพัฒนาต่อไปเพื่อให้มีทักษะฝีมือก้าวหน้าแรงงานจากประเทศอาเซียนอื่นๆ และแรงงานที่อพยพไปทำงานต่างประเทศมีทักษะฝีมือสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานมีฝีมือในอาเซียน

5.3.3 การเปรียบเทียบนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทยกับ สปป.ลาว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทยกับ สปป.ลาว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน โดยที่กรณีของประเทศไทยนั้นมีทั้งนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยของตนในการไปทำงานต่างประเทศ โดยการฝึกอบรมและพัฒนาความพร้อมคนงานไทยก่อนไปทำงานต่างประเทศ และในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยทั้งที่ผ่านบริษัทจัดหางานและกรมแรงงานเป็นผู้จัดส่งแรงงานจะต้องผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานและนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประชาคมอาเซียนที่ชัดเจน เช่น ในปี 2558 ที่มีแนวทางการพัฒนากำลังแรงงานเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และในปี พ.ศ. 2559 มีการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียน ซึ่งเกี่ยวกับด้านภาษา ประกอบธุรกิจอาหาร และการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน การพัฒนาทักษะเทคโนโลยีขั้นสูง การบริหารจัดการในอุตสาหกรรมหนักและด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยมีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านก่อนที่จะเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทย ทั้งที่เป็นมาตรการโดยตรงโดยผ่านโครงการการพัฒนาฝีมือและศักยภาพของแรงงานต่างด้าว ผ่านสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติ และมาตรการโดยอ้อมจากการที่แรงงานต่างด้าวมักมีโอกาสได้รับจากการที่สถานประกอบการจัดฝึกอบรมตามมาตรฐานจูงใจการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทย ในขณะที่กรณีของ สปป.ลาว ในช่วงก่อนหน้านี้ไม่พบว่ามีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานของตนเองที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและรองรับประชาคมอาเซียน และพบว่ายังมีปัญหาแรงงานฝีมือทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานแต่ในช่วงหลังจากการสนับสนุนและช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศและความพยายามของ สปป.ลาว ที่มีนโยบายในการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากทิศทางการพัฒนาแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016-2020) และแผนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ ดังที่กล่าวมาแล้ว ที่มีให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาสมรรถนะฝีมือแรงงานของตนเองทั้งเพื่อสนองความต้องการตลาดแรงงานทั้งในประเทศและในภูมิภาค

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในบทที่ 6 นี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) การสรุปผลการวิจัยที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาที่รวบรวมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิต่างๆ เช่น เอกสาร รายงานและแหล่งข้อมูลเผยแพร่ทั้งที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยการสรุปแยกซึ่งแยกตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ ตามลำดับ คือ สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน และนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงาน ทั้งของประเทศไทยและ สปป.ลาว ที่ศึกษา และ 2) ข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.1 สรุปผลการวิจัย

6.1.1 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยและ สปป.ลาว

1) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย

1.1) การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวจากต่างประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศมายังประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาจวบจนยุคสมัยที่ยังไม่ได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ โดยมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากจากประเทศจีนที่มีสาเหตุจากปัจจัยผลักดันในประเทศจีน (การรุกรานจากชาติตะวันตก การปราบกบฏ ภัยธรรมชาติ) ซึ่งส่วนใหญ่เข้ามามีอาชีพกรรมกร และแรงงานที่ฝีมือและผู้เชี่ยวชาญจากชาติตะวันตกที่มีสาเหตุจากปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยซึ่งขาดแคลนแรงงานเหล่านี้

การเคลื่อนย้ายแรงงานในสถานการณ์ปัจจุบันมีความแตกต่างจากเดิม โดยแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านในแถบอินโดจีนที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศไทย ซึ่งมีทั้งแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ในปัจจุบันจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ยกเว้นประเภทตลอดชีพและชนกลุ่มน้อย โดยเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 8 เท่า จากปี พ.ศ. 2552 ถึงปี พ.ศ. 2559 ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานในประเภทมาตรา 9 ประเภทตรวจหรือพิสูจน์สัญชาตินำเข้าตาม MOU และประเภททั่วไป ตามลำดับ ซึ่งในกลุ่มของตรวจหรือพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าตาม MOU ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว ซึ่งต่างจากในอดีตที่มาจากประเทศจีน แต่ประเภทอาชีพโดยทั่วไปไม่ต่างกันจากอดีตที่ส่วนใหญ่ทำงานอาชีพกรรมกรและบริการต่างๆ ซึ่งกลุ่มพิสูจน์

สัญญาส่วนใหญ่ทำงานในกิจการก่อสร้าง การให้บริการต่างๆ และเกษตรและปศุสัตว์ ตามลำดับ สำหรับกลุ่มนำเข้าตาม MOU ส่วนใหญ่ทำงานการบริการต่างๆ กิจการก่อสร้าง และกิจการต่อเนื่องการเกษตร ตามลำดับ สาเหตุในการเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือเกิดจากปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า และมีค่าจ้างสูงกว่าประเทศต้นทาง การมีอุปสงค์ส่วนเกินต่อแรงงานไร้ฝีมือในประเทศในกิจกรรมเศรษฐกิจประเภท 3 ส. และการเข้าสู่สังคมสูงอายุแล้วมีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดลง

สำหรับแรงงานไร้ฝีมือในปัจจุบันซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ประเภททั่วไป ส่วนใหญ่มาจากประเทศในแถบเอเชียตามด้วยประเทศตะวันตก คือ ญี่ปุ่น จีน ฟิลิปปินส์ และอินเดีย ตามลำดับ และประเทศตะวันตก คือ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ โดยจากอาเซียนมาจากประเทศฟิลิปปินส์มากที่สุด และตามมาตรา 12 ประเภทการส่งเสริมการลงทุน โดย 5 ลำดับแรกมาจากประเทศญี่ปุ่น จีน อินเดีย จีนไต้หวัน และสาธารณรัฐเกาหลี ใน 3 อาชีพแรกเข้ามาทำงาน คือ เจ้าหน้าที่อาวุโส ผู้จัดการ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ และช่างเทคนิคด้านต่างๆ ตามลำดับ

ในขณะที่แรงงานชนกลุ่มน้อย ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพกรรมกร ทำสวนผักและผลไม้ และช่างรีดเสื้อผ้าตามลำดับ และสำหรับกลุ่มลักษณะไป-กลับเข้าเย็น หรือตามฤดูกาลส่วนใหญ่ทำงานเกษตรและปศุสัตว์ กิจการก่อสร้าง และกิจการต่อเนื่องการเกษตรตามลำดับ

1.2) การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปต่างประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศมีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่มีจำนวนไม่มาก โดยเป็นการเดินทางส่วนบุคคล หางานด้วยตนเองหรือญาติหรือเพื่อนแนะนำ หลังจากปี พ.ศ. 2516 จำนวนแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด ส่วนใหญ่ไปทำงานประเทศในตะวันออกกลาง ต่อมาได้ขยายไปยังภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก ในสถานการณ์ปัจจุบันจำนวนแรงงานไทยไปต่างประเทศมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกที่ทำให้ความต้องการจ้างงานในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการมีน้อยลง ประกอบกับแรงงานจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานจากประเทศไทยเข้าไปแบ่งส่วนแบ่งตลาดแรงงานในต่างประเทศ ในปัจจุบันไปคนไทยไปทำงานในประเทศในทวีปเอเชีย ยุโรป และตะวันออกกลางตามลำดับ โดยในทวีปเอเชียนั้นไปประเทศจีนไต้หวันมากที่สุด รองลงมาเป็นสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ ตามลำดับ ทางด้านตะวันออกกลางส่วนใหญ่ไปประเทศอิสราเอลมากที่สุด รองลงมาเป็นสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และกาตาร์ ตามลำดับ ส่วนในยุโรปส่วนใหญ่ไปประเทศฟินแลนด์ รองลงมาเป็นสวีเดน และรัสเซีย ตามลำดับ

ในปัจจุบันการเดินทางของแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมาย มี 5 วิธี ได้แก่ 1) บริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง (ต้องได้รับอนุญาต) 2) รัฐเป็นผู้จัดส่ง โดยกรมการจัดหางาน 3) การเดินทางโดยนายจ้างพาไปทำงาน 4) การเดินทางโดยนายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน และ 5) การเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเอง โดยแรงงานส่วนใหญ่เดินทางผ่านบริษัทจัดหางาน กรมการจัดหางาน และเดินทางด้วยตนเอง

ตามลำดับ แรงงานที่เคลื่อนย้ายส่วนใหญ่เป็นเพศชาย การศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับมัธยมศึกษา รองลงมาคือระดับประถมศึกษา โดยทำงานเป็นผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ และผู้ปฏิบัติงานด้านการเกษตรและประมง

2) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว

ภาพรวมด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว นั้นส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ได้เข้าทำงานที่ใช้แรงงานเป็นหลักในประเทศเพื่อนบ้านคือ ประเทศไทย ในช่วงเวลาผ่านมารัฐบาลของ สปป.ลาว ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มความคุ้มครองทางกฎหมายให้กับแรงงานของ สปป.ลาว และได้ดำเนินการประสานความร่วมมือเพื่อให้การดูแลคุ้มครองแรงงานลาวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

สำหรับสถิติสำคัญเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว ซึ่งเผยแพร่โดย World Bank (2015) โดยสรุปข้อมูลปี 2013 จำนวนแรงงาน สปป.ลาว ที่อยู่ในต่างประเทศ มีประมาณ 1,294,000 คน โดยประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าไปมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม ส่วนแรงงานต่างประเทศที่อยู่ใน สปป.ลาว อยู่ที่มีประมาณ 21,800 คน โดยประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามามากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ จีน เวียดนาม และไทย ทั้งนี้ ข้อมูลที่เสนอโดย ILO พบว่าจำนวนแรงงานต่างประเทศที่เข้าไปทำงานใน สปป.ลาว ในปี 2015 มีจำนวนมากขึ้นเป็น 33,610 คน โดยมีแรงงานจากประเทศจีน เวียดนาม และไทยเข้าไปทำงานมากที่สุด

ปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานเข้ามายังประเทศไทยคือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่แรงงานมีความคาดหวังว่าจะทำให้รายได้มากขึ้น และการที่ สปป.ลาว มีอาณาเขตติดกับประเทศไทยจึงทำให้การเดินทางเป็นไปโดยสะดวก ที่ผ่านมากการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาประเทศไทยส่วนใหญ่กระทำโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการตามขั้นตอนที่ถูกต้องใช้เวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่า ซึ่งการเข้ามาในลักษณะดังกล่าวทำให้เป็นช่องโหว่ในการถูกกดขี่และเป็นสาเหตุหนึ่งของการค้ามนุษย์ ซึ่งรัฐบาลของไทยและ สปป.ลาว ก็ได้มีความร่วมมือกันในการแก้ไขและป้องกันปัญหาต่างๆ ให้ดีขึ้นในช่วงที่ผ่านมา

6.1.2 นโยบายเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว

1) นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

1.1) นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศของไทย

1.1.1) วิวัฒนาการของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน_อาจแบ่งได้เป็น 5 ช่วงที่สำคัญ ได้แก่

(1) ช่วงก่อน พ.ศ. 2490 ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานมีลักษณะค่อนข้างเสรีเนื่องจากประเทศไทยยังมิได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัย

ใหม่ที่มีอาณาเขตและประชาชนที่แน่นอน การใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติและเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 และ พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 ที่กำหนดอาชีพและวิชาชีพบางประเภทไว้สำหรับคนไทย และบางอาชีพมีการกำหนดอัตราส่วนจำนวนแรงงานไทยไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละของจำนวนแรงงานทั้งหมด

(2) ช่วงที่ 2 (ปี พ.ศ. 2490 – 2535) นโยบายแรงงานต่างด้าวมีความเข้มงวดสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ โดยมีการสงวนอาชีพที่คนต่างด้าวห้ามทำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและต้องอาศัยจำนวนแรงงานที่มากอย่างเช่นกรรมกร ไม่อนุญาตคนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานโดยอาศัยกำลังกายอย่างเดียว กำหนดให้กิจการโรงสีและการก่อสร้างต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง ไม่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองทำงานในกิจการที่แม้ว่าขาดแคลนแรงงานเช่นกิจการเหมืองแร่ เนื่องมาจากการใช้นโยบายชาตินิยมในช่วง 10 ปีแรก ที่กังวลปัญหาความมั่นคงและ แต่มีนโยบายไม่เข้มงวดสำหรับแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ มีความรู้ความสามารถในวิทยาการใหม่ๆ ซึ่งเป็นที่ต้องการของประเทศ และการประกอบอาชีพชั้นสูงเป็นที่ต้องการเพราะประเทศเพิ่งก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ในปี พ.ศ. 2515 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ต้องการทำงานต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องไม่เป็นอาชีพและวิชาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยตามพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 และ พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่มีเนื้อหาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงาน การต่อใบอนุญาต และการจ่ายค่าธรรมเนียมของคนต่างด้าว

(3) ช่วงที่ 3 (ปี พ.ศ. 2535 – 2543) นโยบายแรงงานต่างด้าวเริ่มผ่อนปรน ในปี พ.ศ. 2535 ผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานผิดกฎหมายมากขึ้นโดยให้นายจ้างพาแรงงานข้ามชาติมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวและยื่นขอใบอนุญาตทำงานรัฐบาล และกำหนดให้พื้นที่ที่สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติดังกล่าวได้ใน 9 จังหวัดชายแดน ใน 27 กิจการ ในปี พ.ศ. 2536 มีการยกเลิกและแก้ไขอาชีพที่สงวนมิให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพ โดยให้กรรมกรในเรือประมงทะเลเป็นงานที่ให้คนต่างด้าวทำได้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานและนโยบายของประเทศ ในปี พ.ศ. 2539 มีการผ่อนผันให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้นเป็น 43 จังหวัด ใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม 36 ประเภทกิจการ ทั้งการจ้างแรงงานลาว เวียดนาม และ กัมพูชา และลดค่าประกันตัวให้น้อยลง เนื่องจากความกดดันจากภาครัฐกิจเอกชนที่มีความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ในปี พ.ศ. 2540 มีนโยบายที่มีลักษณะการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว แต่ต่อมามีนโยบายผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ต่อไปอีกไม่เกิน 1 ปี และต่อมาผ่อนผันการจ้างงานแรงงานข้ามชาติใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด แต่ยังคงมีนโยบายการควบคุมแรงงานข้ามชาติยังคงเป็นระบบการประกันตัว โดยให้ขยายพื้นที่ที่ผ่อนผันเป็น 54 จังหวัด และประเภทงาน 47 กิจการ ในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรียังคงมีนโยบายควบคุมแรงงานข้ามชาติในระบบประกันตัว แต่ครั้งนี้การพิจารณาอนุญาตอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์

ข้อมูลและการสำรวจความต้องการแรงงานที่แต่ละจังหวัดส่งมาเพื่อเป็นกรอบในการกำหนด จำนวนแรงงาน ประเภทกิจการ และพื้นที่ที่ผ่อนผัน เนื่องจากประเทศไทยได้รับผลจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดวิกฤติการว่างงานตามมา รัฐบาลจึงมีนโยบายแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนในประเทศ

(4) ช่วงที่ 4 (ปี พ.ศ. 2544 – 2557) มีนโยบายผ่อนผันอย่างมากและต่างจากนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2543 โดยในปี พ.ศ. 2544 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายควบคุมการทำงานแรงงานต่างด้าว โดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ในทุกจังหวัดและทุกประเภทกิจการ และแรงงานที่มีได้ทำงานกับนายจ้างคนใดหรือสถานประกอบการใดสามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากคนงานต่างด้าวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ในปี พ.ศ. 2548 มีการยกเลิกอาชีพเพิ่มเติมที่สงวนมิให้คนต่างด้าวทำ (งานกรรมกรที่ไม่ใช่กรรมกรในเรือประมง และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอาชีพกรรมกร ในปี พ.ศ. 2551 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว โดยกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องถิ่นใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว มีความขาดแคลนแรงงานบางประเภทที่คนไทยไม่ทำ (งาน 3 ส.) ซึ่งต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาชดเชย และเพื่อต้องการให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนให้มากที่สุดและให้ทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เป็นจริงมากขึ้น

(5) ช่วงที่ 5 (ปี พ.ศ. 2557 – 2559) ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศไทย ไทยมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายแรงงานต่างด้าว และการบริหารจัดการแบบบูรณาการการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องและเข้มข้นขึ้น การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นายจ้าง ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้แรงงานต่างด้าวสามารถชำระค่าธรรมเนียม ณ จุดบริการชำระเงิน (Counter Service) หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด/ในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้ง 10 เขต โดยในปี พ.ศ. 2557 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว คณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว การออกนโยบายการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ในปี พ.ศ. 2558 การออกระเบียบจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา การจัดตั้งศูนย์บริการการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ เพื่อให้บริการแก่แรงงานและผู้ติดตาม (สำหรับแรงงานลักลอบเข้าเมืองรับบัตรอนุญาต ต่อใบอนุญาต รับบัตรใหม่) ในปี พ.ศ. 2559 การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำในพื้นที่ 22 จังหวัดติดทะเล การจัดการแรงงานต่างด้าวครอบคลุมแรงงานสัญชาติเวียดนาม นอกจากนี้มีการดำเนินการอื่นๆ ได้แก่ 1) การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลทั้งระยะสั้น (ผ่อนผันให้จ้างแรงงาน

สัญญาติเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง) และระยะยาว (การนำเข้าถูกกฎหมาย) และ 2) การปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา และ 3) การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานไป-กลับหรือตามฤดูกาล

1.1.2) นโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559)

โดยครอบคลุมการนำเข้าและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือและแรงงานมีฝีมือ ในส่วนของแรงงานไร้ฝีมือ ได้แก่ (1) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบมาตรฐานสากล (2) การดำเนินการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผ่อนผันให้ทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร (3) การกำหนดความต้องการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและอนาคตทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพโดยภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้วเสนอไปยังประเทศต้นทางของแรงงานอพยพในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ดำเนินการผ่านศูนย์ประสานงานแรงงานต่างด้าวที่จัดตั้งขึ้นตามด่านถาวร (4) การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (5) การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคีโดยให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศ (LMV ASEAN และเอเชียและแปซิฟิก ตามลำดับ (6) การใช้แรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมกับสภาพการจ้าง ด้านสวัสดิการตามกฎหมายและมาตรฐานสากล การจัด Zoning เพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมดูแลและการอำนวยความสะดวกกลับภูมิลำเนาเพื่อครบวงจรการทำงาน (7) การให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว และ (8) การจัดการแรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล

สำหรับแรงงานมีฝีมือที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าวระดับฝีมือ/ชำนาญการที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวประกอบด้วยความมั่นคง (ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม) โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และประโยชน์ที่ประเทศได้รับ เช่น การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศเป็นจำนวนมาก การจ้างงานคนไทยจำนวนมาก หรือการพัฒนาทักษะฝีมือคนไทยที่จะได้รับการถ่ายทอดจากคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน

1.2) นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศของประเทศไทย

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศในขณะนี้ประกอบด้วย นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งแรงงานไปต่างประเทศ การจัดทำข้อตกลง (MOU) กับต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ และการให้บริการของกรมการจัดหางานต่อแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

1.2.1) นโยบายและมาตรการการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศโดยทั่วไป

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศตั้งแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – พ.ศ.2529) โดยกำหนดนโยบายส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงาน

ต่างประเทศมากที่สุด (การเพิ่มจำนวนแรงงาน การแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น และสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือคนงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต้องการ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่แรงงานไทยในต่างประเทศ การขยายการให้บริการจัดหางานและฝึกอบรมด้านแรงงานออกไปสู่ส่วนภูมิภาค และการส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ) การออกกฎหมายและมาตรการเพื่อควบคุมการจัดส่งแรงงาน ในปี พ.ศ. 2528 มีการออกกฎหมายและมาตรการเพื่อควบคุมการจัดส่งแรงงาน พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และในปี 2537 ได้ออกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อให้การส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศรัดกุมยิ่งขึ้น ต่อมาได้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากที่ที่เกิดจากบริษัทจัดหางานส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของคนหางานและลูกจ้างที่ไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการขยายตลาดแรงงานไทยไปต่างประเทศ

ในปีงบประมาณ 2559 กระทรวงแรงงานมีนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศที่เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีนโยบายที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมทรัพยากรมนุษย์เข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยประสานกับความต้องการแรงงานในตลาดอาเซียน การฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การพัฒนาฝีมือ และทักษะภาษาให้กับบุคลากรและแรงงาน

1.2.2) การจัดส่งไทยไปทำงานต่างประเทศภายใต้กรอบบันทึกข้อตกลง (MOU) ของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ในการจัดส่งไทยไปทำงานต่างประเทศ ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงกับต่างประเทศที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานไทยที่สำคัญๆ จำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ 1. ประเทศอิสราเอล คือ โครงการ “ความร่วมมือไทย – อิสราเอล เพื่อการจัดหางาน” หรือ “โครงการ TIC”) 2. ประเทศญี่ปุ่น คือโครงการจัดส่งผู้ฝึกปฏิบัติงานเทคนิคคนไทยไปฝึกปฏิบัติงานเทคนิคในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร IM ประเทศญี่ปุ่น หรือที่เรียกกันว่า “โครงการ IM” 3. ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี คือ การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ หรือ “โครงการ EPS” และ 4. ไต้หวันและประเทศอื่นๆ (เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และกาตาร์)

1.2.3) การให้บริการของกรมการจัดหางานเพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่แรงงานไทยไปต่างประเทศ ได้แก่

(1) การจัดตั้งศูนย์ประสานบริการการไปทำงานต่างประเทศ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานและอำนวยความสะดวกสำหรับคนหางานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ลดขั้นตอนในการติดต่อหน่วยราชการจากหลายหน่วยงาน ลดปัญหาการหลอกลวง ขจัดและหรือลดบทบาทของสาย/นายหน้าจัดหางานเถื่อน เป็นศูนย์ทะเบียนคนหางานไปทำงานต่างประเทศ และอบรมเตรียมความพร้อมคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

(2) การให้บริการข้อมูลแก่แรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ การจัดทำโครงการและ กิจกรรมให้ความรู้ในขั้นตอนการหางานทำและวิธีไปทำงานต่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมายกับกลุ่มเป้าหมาย ให้ความรู้ผ่านสื่อต่างๆ โดยการรณรงค์และให้ความรู้ผ่านสื่อต่างๆ

(3) การพัฒนาระบบสารสนเทศศูนย์ทะเบียนคนหางาน เพื่อบริการคนหางานไปทำงาน ต่างประเทศเปลี่ยนแปลงระบบการให้บริการจาก ณ สำนักงานเป็นการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงาน และอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้บริการ

2) นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของ สปป.ลาว

ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2012 สปป.ลาว ยังไม่มีกฎระเบียบและขั้นตอนการนำเข้า และการทำงานของแรงงาน ต่างตัวอย่างชัดเจนนัก เพราะ สปป.ลาว สนับสนุนการใช้แรงงานภายในประเทศ ส่วนนโยบายการใช้แรงงาน ต่างประเทศจะกำหนดให้เป็นแรงงานมีฝีมือ และแรงงานที่ขาดแคลนเท่านั้น โดยได้มีการกำหนดในกฎหมาย แรงงานและกฎหมายส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศได้กำหนดว่า ห้ามมีคนต่างประเทศทำงานเกินร้อยละ 10 ของ แรงงานทั้งหมด โดยแรงงานต่างชาตินั้นจะต้องถ่ายทอดฝีมือแรงงานให้แก่ชาวลาว การจ่ายภาษีเงินได้ในอัตราที่ กำหนด และปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในปี ค.ศ. 2013 สปป.ลาว ได้ออกกฎหมายแรงงานฉบับปี ค.ศ. 2013 โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการ เคลื่อนย้ายแรงงาน ได้แก่ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคในกิจการต่างๆ ด้านแรงงาน การบริหารจัดการ คัดกรองและดูแลประโยชน์ของแรงงานลาวที่ไปทำงานในต่างประเทศ รวมทั้งแรงงาน ต่างประเทศที่เข้ามาทำงานใน สปป.ลาว กรณีการรับแรงงานต่างประเทศเข้ามาทำงาน นายจ้างและลูกจ้างจะต้อง ปฏิบัติตามขั้นตอนการย้ายถิ่นฐาน การเข้าทำงาน และสามารถรับแรงงานต่างประเทศภายในสัดส่วนที่กำหนด โดยจะมีสิทธิและหน้าที่ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับดังกล่าว

สำหรับผู้รับจ้างชาวต่างประเทศในสาขาวิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานได้อย่างเสรีในประเทศ ต่างๆ ในอาเซียน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ

การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือกับต่างประเทศ ได้แก่ 1) ความร่วมมือในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ในกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) (ค.ศ. 1995) เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายส่งเสริม การลงทุนและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) การทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่าง สปป.ลาว กับ ประเทศไทย (ค.ศ. 2002) ในการจัดกระบวนการการจ้างแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ให้ความ คุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ป้องกันการข้ามแดนผิดกฎหมายการค้ามนุษย์ และการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างผิด กฎหมาย และ 3) ต่อมาในปี ค.ศ. 2016 มีการทำ MOU กับประเทศไทย เกี่ยวกับการดำเนินการและบริหาร

จัดการเกี่ยวกับเคลื่อนย้ายแรงงานลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว การจัดการประกันสังคมแก่แรงงานลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และการจัดตั้งสภาบริหารจัดการแรงงาน

6.1.3 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและ สปป.ลาว

1) นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

1.1) นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานโดยทั่วไป

ประเทศไทยมีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานทั้งการฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือ และการฝึกอาชีพเสริม การทดสอบฝีมือแรงงานทั้งการทดสอบแห่งชาติ ตามความต้องการของสถานประกอบการ และทดสอบเพื่อไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนการส่งเสริม/พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ โดยรัฐมีมาตรการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างขึ้นไปต้องมีการฝึกอบรมแรงงานของตนเองตามเกณฑ์ที่กำหนดและสามารถนำค่าใช้จ่ายยกเว้นภาษีได้ร้อยละ 100 ในส่วนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้มีแผนยุทธศาสตร์ที่มุ่งพัฒนาสมรรถนะแรงงานไทยไปสู่มาตรฐานสากล การออกและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 การเพิ่มความสามารถและการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยทั้งในส่วนของประกอบอาชีพอิสระ สถานประกอบการ และการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ตลอดจนการพัฒนาฝีมือแรงงานภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

1.2) นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้มีความพร้อมและมีศักยภาพในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศและแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งเห็นได้จากกฎหมายแนวนโยบายและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

ความพยายามในการยกระดับสมรรถนะแรงงานของไทยให้มีความพร้อมและมีทักษะฝีมือในระดับสากล ให้มีความพร้อมสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยไปต่างประเทศทั้งในประชาคมอาเซียนเองและประเทศอื่นๆ และเป็นที่ยอมรับถึงสมรรถนะของแรงงานไทยในตลาดแรงงานระหว่างประเทศ เห็นได้จากที่ปรากฏอยู่ในภารกิจของหน่วยงาน นโยบายและแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงาน และแผนยุทธศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ภารกิจหลักประการหนึ่งของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นการทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดยการทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานใน

ต่างประเทศเป็นการทดสอบฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของคนหางานเพื่อจะไปทำงานในต่างประเทศ โดยทำการทดสอบฝีมือจากแบบทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

นโยบายและแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในปี 2558 (เมษายน – กันยายน 2558) กำหนดให้ปี 2558 เป็นปีแห่งการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ เพิ่มขีดความสามารถกำลังแรงงานของประเทศรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และในแผนยุทธศาสตร์กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2555-2559 มีวิสัยทัศน์ที่มุ่งมั่นพัฒนาแรงงานไทยให้สมรรถนะไปสู่ระดับนานาชาติ โดยมี 3 เป้าประสงค์ คือ 1) ยกระดับกำลังแรงงานของประเทศให้เป็นแรงงานฝีมือตามมาตรฐานฝีมือแรงงานในระดับสากล 2) การเพิ่มผลิตภาพแรงงานและยกระดับรายได้ของกำลังแรงงาน และ 3) การให้อำนาจขีดความสามารถสูงในการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และยุทธศาสตร์ใน 5 ด้าน คือ 1) การกำหนด ทดสอบและสร้างระบบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล 2) การสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายพัฒนาฝีมือแรงงาน 3) การเตรียมความพร้อมฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน 4) การเป็นศูนย์กลางข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีความทันสมัยและมีขีดความสามารถสูง และ 5) การเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรให้เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน

การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียนในปี 2559 ประกอบด้วย 1) การพัฒนาฝีมือและศักยภาพกลุ่มเครือข่ายแรงงานนานาชาติ เช่น การพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพกำลังแรงงานในกลุ่ม CLMV ให้เพิ่มสูงขึ้นตามเกณฑ์มาตรฐานฝีมือแรงงานไทย ในขณะที่เดียวกันมีการส่งเสริมมาตรฐานฝีมือแรงงานไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และ 2) การพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยการอบรมด้านภาษาแก่แรงงานไทย เช่น ภาษาอังกฤษ จีนกลาง เกาหลี และญี่ปุ่น การอบรมแรงงานฝีมือแรงงานใหม่ให้มีความรู้/ทักษะฝีมือและทัศนคติที่ดีในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอาหาร และผู้ประกอบการธุรกิจให้มีศักยภาพในการผลิตและการแข่งขัน

ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานเห็นได้จากในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งของการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อการส่งเสริมในเรื่องมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานสู่ประสิทธิผล คุณภาพ และประสิทธิภาพในระดับสากล ในขณะที่เดียวกันก็มีการกำหนดในกฎหมายในกรณีที่แรงงานในบางสาขาอาชีพจากต่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยไว้ด้วย ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 ที่กล่าวถึงการประกอบอาชีพในสาขาอาชีพ ตำแหน่งงาน หรือต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถ ต้องดำเนินการโดยผู้ได้รับหนังสือรับรองความรู้ความสามารถ เพื่อนำมาใช้ในการคัดกรองแรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพรองรับประชาคมอาเซียน (AEC)

การให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านที่จะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเห็นได้จากในการพัฒนาฝีมือแรงงานรองรับประชาคมอาเซียน 2559 ที่มีกิจกรรมพัฒนาฝีมือและ

ศักยภาพกลุ่มเครือข่ายแรงงานนานาชาติเพื่อพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพกำลังแรงงานในกลุ่มประเทศ CLMV ให้เพิ่มสูงขึ้นตามเกณฑ์มาตรฐาน โดยกลุ่มเป้าหมายได้แก่ บุคลากรภาครัฐ/ภาคการศึกษา ผู้ประกอบการ แรงงานนอกระบบจากประเทศสมาชิกในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (กัมพูชา สปป.ลาว เวียดนาม และ มณฑล ยูนนาน-กวางสีของจีนที่เกี่ยวข้อง) นอกจากนี้แรงงานต่างชาติในประเทศไทยยังมีโอกาสการรับ การฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่จัดโดยสถานประกอบการในประเทศไทยตามมาตรการยกระดับฝีมือแรงงานในสถานประกอบการอีกด้วย

2) นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ของ สปป.ลาว

นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานของ สปป.ลาว สามารถเห็นได้จากวิวัฒนาการของการพัฒนาของการพัฒนากำลังคนที่ผ่านมาจากระยะแรกที่เป็นการสร้างรากฐาน (ปี ค.ศ. 1985-1995) จนถึงล่าสุดที่มีการปฏิรูปการศึกษาตามตลาดแรงงานตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 การพัฒนาแรงงานของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2011-2015) ที่มุ่งเน้นพัฒนาหลักสูตรใหม่ๆ ด้านอาชีวศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และการจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่สำหรับที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการพัฒนาฝีมือแรงงานที่อาจเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่าง ประเทศนั้นสามารถเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016-2020) และกฎหมายแรงงาน ฉบับปี ค.ศ.2013

โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016-2020) มีการให้ความสำคัญกับการสร้างสมรรถนะของกำลังแรงงานเพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะในอาเซียน การสร้างโอกาสให้แรงงานลาวได้รับการจ้างงานที่เป็นไปไปตามมาตรฐานสากล และมีการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานของ สปป. ลาว ที่ปรากฏตามกฎหมายแรงงาน ฉบับปี ค.ศ.2013 (Labor Law, 2013 No.43/NA) ที่สำคัญได้แก่ นโยบายแรงงานที่มีการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน นวัตกรรม และการแข่งขันด้านฝีมือแรงงาน รวมถึงการจัดหาข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานเพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพของลูกจ้าง รัฐบาลจะให้การสนับสนุนประชาชน นิติบุคคล และองค์กรต่างๆ ในการสร้างศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานและเครือข่ายบริการจัดหางาน เพื่อช่วยในการพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดหางานและสร้างความเข้มแข็งให้แก่แรงงาน ทำให้มีความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาค้นคว้าชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นสถานะทั้งผู้รับและผู้ส่งแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีของผู้รับแรงงานอพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะแรงงานเมียนมา สปป.ลาว และ

กัมพูชา แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ/ทักษะต่ำ เข้ามาทำงานที่แรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำงานและขาดแคลนแรงงานในประเทศ ซึ่งในอนาคตถ้าประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านี้มีการเร่งรัดการพัฒนาประเทศที่มีความต้องการแรงงานภายในประเทศเพิ่มขึ้น โอกาสมีงานทำในประเทศมากขึ้นและฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นทำให้ค่าจ้างภายในประเทศเหล่านั้นเพิ่มขึ้น แรงงานเหล่านี้ก็จะอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยน้อยลง ก็จะส่งผลต่อปัญหาขาดแคลนแรงงานในอนาคตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบางประเภทหยุดชะงักได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทางประเทศไทยต้องตระหนักและเตรียมการรองรับกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเหล่านี้ขับเคลื่อนต่อไปได้ เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในกิจการผลิตและบริการบางประเภทที่คนไทยไม่ประสงค์ทำงานเพื่อสามารถทดแทนแรงงานไร้ฝีมือในสถานประกอบการ ส่วนในกิจการที่ไม่สามารถนำเทคโนโลยีมาทดแทนได้ซึ่งยังต้องพึ่งแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านก็ต้องมีการกำกับดูแลให้มีการนำเข้าแรงงานแบบถูกกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องตามมา รวมทั้งการประสานกับประเทศต้นทางของแรงงานอพยพเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมด้านทักษะหรือความรู้ความสามารถพื้นฐานที่เป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการและนายจ้างในประเทศไทย เพื่อให้แรงงานที่นำเข้ามา มีศักยภาพที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้เมื่อมีการนำเข้าแรงงานตามช่องทางที่ถูกต้องแล้วฝ่ายรัฐก็ต้องมีการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายทั้งฝ่ายนายจ้างและตัวแรงงาน มีการเข้มงวดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังเพื่อป้องกันปัญหาที่จะสะสมตามมา ในขณะเดียวกันควรมีการพัฒนาแรงงานไทยในสายอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ ทั้งภาครัฐ เอกชน และสถาบันการศึกษา ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันดำเนินการอย่างเป็นระบบและเตรียมการระยะยาว เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในอนาคต ในขณะเดียวกันสถานประกอบการก็ต้องพยายามนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในยุค 4.0 ให้มากขึ้น เพื่อสามารถดูดซับแรงงานไทยที่มีความสามารถและทักษะ 4.0 ควบคู่ไปด้วย สำหรับในนำเข้าแรงงานฝีมือจากต่างประเทศควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจังในการถ่ายทอดทักษะฝีมือความรู้ความสามารถแก่บุคลากรชาวไทย รวมทั้งการพัฒนาแรงงานในประเทศให้มีศักยภาพรองรับความต้องการของตลาดแรงงานมีฝีมือ เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานมีฝีมือนำเข้าในอนาคต

สำหรับการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศนั้นก็ต้องการส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนอำนวยความสะดวกต่างๆ และจัดการกับบริษัทหรือกิจการจัดส่งคนงานที่ทำผิด รวมทั้งการประสานกับประเทศปลายทางที่มีการทำ MOU อยู่แล้วในการขยายปริมาณการรับแรงงานไทยมากขึ้น และการติดตามดูแลสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานไทยในต่างประเทศในช่วงที่ทำงานในต่างประเทศ ซึ่งในประเด็นนี้ควรให้ความสำคัญกับแรงงานที่เดินทางผ่านกรมจัดหางานและช่องทางอื่นๆด้วย ในขณะเดียวกันภาครัฐควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าไปทำงานในประเทศใหม่ๆ เพื่อขยายตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ

รวมทั้งการประสานกับประเทศปลายทางด้านทักษะฝีมือต่างๆที่เป็นที่ต้องการเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้มีความพร้อมทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในการออกไปทำงานต่างประเทศ

ในส่วนของ สปป.ลาว ที่แรงงานส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ควรมีการดำเนินการและการประสานกับฝ่ายไทยให้แรงงานของตนเข้ามาประเทศไทยแบบถูกต้องกฎหมาย และร่วมมือกับฝ่ายไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานที่เข้ามาแบบผิดกฎหมาย ในขณะเดียวกันควรมีการเตรียมความพร้อมของแรงงานในการออกมาทำงานต่างประเทศโดยการส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับประเภทของงานที่ประเทศไทยยังขาดแคลนแรงงานซึ่งควรมีการประสานกับฝ่ายประเทศไทยและมีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมความพร้อมของแรงงานจาก สปป.ลาว ที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งต้องอาศัยการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองประเทศและให้การดำเนินการต่างๆเป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่เพิ่มต้นทุนแฝงให้กับแรงงานอพยพ รวมทั้งพยายามให้การส่งเงินกลับประเทศของแรงงานลาวผ่านช่องทางการหรือผ่านสถาบันการเงินเพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบมูลค่าการส่งเงินกลับประเทศได้ และป้องกันการถูกฉ้อโกง นอกจากนี้ทาง สปป.ลาว ควรมีการใช้ประโยชน์จากแรงงานลาวที่มาทำงานในประเทศไทยแล้วมีการพัฒนาทักษะและประสบการณ์เมื่อเดินทางกลับไปอยู่ในประเทศแล้วให้มากที่สุดโดยการส่งเสริมและสนับสนุนโอกาสแรงงานเหล่านี้ในการทำงานที่อาจทำงานในสถานประกอบการต่างๆ หรือการประกอบอาชีพส่วนตัว สำหรับในการรับแรงงานฝีมือเข้าไปทำงานในประเทศควรมีความเข้มงวดเรื่องของการถ่ายทอดทักษะฝีมือและความรู้ความสามารถต่างๆให้กับแรงงานท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

6.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นควรมีการดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้และสามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องที่เหมาะสมในแต่ละช่วง รวมทั้งการทราบถึงแนวโน้มสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อการดำเนินการในระยะต่อไปได้ สำหรับกรณีที่ต้องอาศัยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เช่น สถิติจำนวนแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ควรมีการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลที่จะนำมาใช้ เนื่องจากในการศึกษาคั้งนี้พบว่าจำนวนแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้าออกประเทศ โดยเฉพาะของ สปป.ลาว ที่ศึกษาจากองค์การระหว่างประเทศต่างๆ เช่น World Bank, ILO และ IOM และผู้วิจัยรายอื่น แม้ว่าเป็นข้อมูลของปีใกล้เคียงกันแต่ตัวเลขแตกต่างกันมาก

เนื่องจากในครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารทั้งที่เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงาน ดังนั้นในการศึกษาคั้งต่อไปควรมีการศึกษาวานโยบายและมาตรการต่างๆที่ศึกษานั้นมีผลในทางปฏิบัติ (Policy and measure implementation) อย่างไรบ้าง ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ โดยศึกษาจากเอกสารรายงานต่างๆ และที่สำคัญการรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการนโยบายและมาตรการ เช่น ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานต่างๆของกระทรวงแรงงาน

หน่วยงานราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ สมาคมธุรกิจเอกชน สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และผู้แทนแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานนั้น ควรมีการศึกษาต่อไปว่าการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานหรือแรงงานอพยพนั้น มีช่องทางและวิธีการใด อย่างไรก็ตามบ้างที่จะช่วยยกระดับแรงงานอพยพในส่วนนี้ ทั้งในประเทศต้นทางก่อนการเคลื่อนย้ายและหลังการเคลื่อนย้ายในประเทศปลายทาง เช่น การใช้ประโยชน์จากการศึกษาระบบเปิด/การศึกษาทางไกลในกรณีเหล่านี้ เป็นต้น



บรรณานุกรม

กรมการจัดหางาน (2559) 23 ปี กรมการจัดหางาน

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559. สืบค้นจาก <http://www.doe.go.th/th/services>

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. ประวัติความเป็นมา. สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/main/general/param/site/1/cat/26/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/1

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. ภารกิจของหน่วยงาน. สืบค้นจาก http://www.doe.go.th/prd/main/general/param/site/1/cat/30/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/5

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (มีนาคม 2559). สถิติการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ 2558.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน. สรุปรายละเอียด (ร่าง) แผนพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. สืบค้นจาก http://www.dsd.go.th/it/Region/Doc_ShowDetails/2058

กระทรวงแรงงาน. (2553). พิศิสารปาเลอโม. ข้อมูลออนไลน์. สืบค้นจาก <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/terminology/palermo-protocol>

กระทรวงแรงงาน (2558) กนร. เห็นชอบ “เดินทาง” จัดระเบียบแรงงานต่างด้าว, กลุ่มงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์, 27 กุมภาพันธ์, <http://www.mol.go.th>

กระทรวงแรงงาน. (2558). นโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๙. สืบค้นจาก http://www.mol.go.th/anonymouse/policy_vision_mission

กระทรวงแรงงาน. การขอใบอนุญาตทำงาน “คนต่างด้าวระดับฝีมือ/ชำนาญการ”. สืบค้นจาก http://www.mol.go.th/employee/permission_work

กระทรวงแรงงาน. วิธีไปทำงานต่างประเทศอย่างถูกกฎหมาย. สืบค้นจาก <http://www.mol.go.th/anonymouse/employee/international-law>

กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน. ข้อมูลสถิติคนหางานที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ(รายปี). สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/714172daaee3e938374a579f77e6b9ca.pdf

กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน. จำนวนคนหางานที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ (จำแนกตามประเภทการเดินทาง) ยอดสรุปประจำปี 2559. สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/525f2f2113fcc89418383c0c0e0288f7.pdf

- คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ (2534), **นโยบายและมาตรการ การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ**, ธันวาคม <http://www.phamit.org/upload/public/file/b1350622551.pdf>
- ชาติรี มูลสถาน.(2554). การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในทศวรรษหน้า. วารสารประชากร ปีที่ 2 ฉบับที่ 2.
- พฤกษ์ เถาถวิล และสุธีร์ สาตราคม. (2556). สปป. ลาว: อุปสรรคการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU ระหว่างประเทศด้านการจ้างแรงงาน. วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง, 9 (2), น. 25-54
- มุสลิมไทยโพสต์. (20 กุมภาพันธ์ 2558). ลาวจ่อปรับค่าตัวขั้นต่ำ 40% หวังดึงแรงงานไว้ในประเทศ. สืบค้นจาก <http://hot.muslimthaipost.com/news/23182>
- เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม. (2554). **การเคลื่อนย้ายแรงงาน**. หน่วยที่ 10 ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ ทรัพยากรมนุษย์และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย-สุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี.
- ศศิวิมล ต้นดีวุฒิ. (2560). **นโยบายและมาตรการสวัสดิการแรงงานต่างด้าวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชามาสู่ประเทศไทย**. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตร เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์. (2559). การทำงานของแรงงานต่างด้าวใน สปป.ลาว. สืบค้นจาก [http://www.aseanhai.net/ewt_news.php?nid=5165&filename=asean knowledge](http://www.aseanhai.net/ewt_news.php?nid=5165&filename=asean%20knowledge)
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน**. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน. สืบค้นจาก <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/Asean2012>
- สรารุช ไพฑูรย์พงษ์. (23 กันยายน 2559). การแก้ปัญหา แรงงานต่างด้าวยุค คสช.. มติชนออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.matichon.co.th/news/295301>
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (2559). **สถิติแรงงานประจำปี 2558**.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. (2555 ... 2558). **วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรประจำปี 2555 ... 2558** สืบค้นจาก [http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sy/sy2555... 2558.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sy/sy2555...2558.pdf)
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. **กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว - พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551**. สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/BKK_th/a18e983e252f5e0a89acbd9c11ecf423.pdf

- สุวรรณา ตูลยวสินพงศ์. (2554). การเตรียมความพร้อมของกำลังคนเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี และการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้า 9 สาขาตามกรอบ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
- หทัยชนก ทองสร้าง. (2559). นโยบายการจัดระบบแรงงานประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา) ในประเทศไทย. ใน 23 ปี กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- อดิศักดิ์ ศรีสม (2558) **นโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว** ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ 25 มกราคม. สืบค้นจาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid= 1019&filename=index
- อมรา สุนทรธาดา. (2558). แรงงานย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. บทความในหนังสือความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558. การประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 11 “ประชากรและสังคม 2558” วันที่ 1 กรกฎาคม 2558.
- อุดม สาลีโพ (2552) **ปัญหา-อุปสรรค/การส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศ** รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สถาบันต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงต่างประเทศ. สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt1/IS1014.pdf>
- ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (12 ธันวาคม 2555). แรงงานต่างด้าวพม่าเรียกร้องขึ้นค่าแรง 300 บาท ไม่ได้จากกลับปท. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/SMEs/ViewNews.aspx?NewsID =9550000150772>
- BBC. (5 กรกฎาคม 2560). สภาอุตสาหกรรม ก.แรงงานบังคับใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวไม่ศึกษาผลกระทบ. สืบค้นจาก www.bbc.com/thai/thailand-40505002
- The Isaan Record. (9 พฤศจิกายน 25559). อิสานโพ้นทะเล: ประสบการณ์เกษตรกรรับจ้างในอิสราเอล. สืบค้นจาก [https://isaanrecord.com/2016/11/09/isaan-overseas-farm workers-israel/](https://isaanrecord.com/2016/11/09/isaan-overseas-farm-workers-israel/)
- Voice TV. (3 สิงหาคม 2554). ลาวจ้างแรงงานต่างชาติรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ. สืบค้นจาก <https://www.voicetv.co.th/read/15601>
- ADB, 2015. Lao People’s Democratic Republic: Support for the Human Resource Development Strategy. Referred in Ohphanhdala, P. (2016). Development of labour market in Lao PDR. National University of Laos.
- Asian Development Bank (ADB). (2009). Development of the Project’s Human Resource Development Action Plan (2009- 2014) and Contract Packages to Support Implementation of the Plan. GMS Sustainable Tourism Development Project in Lao PDR ADB Grant No. 0117 – SF.

- Capannelli, G. (2014). **ASEAN laboring under outdated migration policies**. *East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and Pacific*. Retrieved from <http://www.eastasiaforum.org/2014/12/19/asean-labouring-under-outdated-migration-policies/>
- European Commission (EU). (2016). **Guidelines on EU migration policy**. Retrieved from http://ec.europa.eu/immigration/guidelines-on-eu-migration-policy_en
- International Labour Organization (ILO). (2005). Labour migration policy and management: Training modules. Prepared for the ILO-Korea Partnership Programme on “Enhancing National Migration Management in Cambodia, Lao People’s Democratic Republic, Mongolia and Thailand”. Retrieved from http://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_BK_PB_202_EN/lang--en/index.htm
- ILO. (2011). Decent Work Country Programme: Lao PDR (2011-2015). Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/laos.pdf>
- ILO. (2014). Lao PDR’s Labour Law, 2013 (No. 43/NA). Unofficial translation, update on 13 October 2014. Retrieved from <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/96369/113864/F1488869173/LAO96369%20Eng.pdf>
- ILO. (2014). **Skilling the workforce labour migration and skills recognition and Certification in Bangladesh**. ILO country office in Bangladesh. Retrieved from http://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Publications/WCMS_304402/lang--en/index.htm
- ILO. (2014). Language Skills a Key Factor for Migrant Worker’s Empowerment. Retrieved from http://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Eventsandmeetings/WCMS_246210/lang-en/index.htm
- ILO. (2015). Review of the effectiveness of the MOUs in managing labour migration between Thailand and neighbouring countries. Retrieved from <http://un-act.org/publication/view/review-of-the-effectiveness-of-the-mous-in-managing-labour-migration-between-thailand-and-neighbouring-countries/>
- ILO. (2016). TRIANGLE II Quarterly Briefing Note, Lao PDR (July – September 2016). Retrieved from http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/asia/ro-bangkok/documents/publication/wcms_531470.pdf

- ILO. (2016). International Labour Migration Statistics Database in ASEAN. Retrieved from <http://apmigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>
- International Organization for Migration (IOM), (n.d.) Migration and Labour. Retrieved from http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/v2/V2S06_CM.pdf
- IOM. (n.d.) Thailand Migration Profile. Retrieved from <https://thailand.iom.int/sites/default/files/Infosheets/IOM%20Infosheet%20-%20Labour%20Migration%20Trends%20in%20Thailand.pdf>
- IOM. (2016), Assessing potential changes in the migration patterns of Laotian migrants and their impacts on Thailand and Lao People's Democratic Republic. Retrieved from <https://thailand.iom.int/assessing-potential-changes-migration-patterns-laotian-migrants-and-their-impacts-thailand-and-lao>
- IOM. (2018). Lao People's Democratic Republic. Retrieved from <https://www.iom.int/countries/lao-peoples-democratic-republic>
- Jennissen, R. (2006). Economic theories of international migration and the role of immigration policy. Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI). Retrieved from <http://epc2006.princeton.edu/papers/60112>.
- Jones, H. and Findly, A. (1998). **Regional economic integration and the emergence of the East Asian international migration system**. *Geoforum*, 29(1), 87–104. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718597000249>
- Kaur, A. (2010). *Labour migration in Southeast Asia: migration policies, labour exploitation and regulation*. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 15 (1). Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13547860903488195?journalCode=rjap20>
- Kaur, A. (2010). Labour migration trends and policy challenges in Southeast Asia. *Policy and Society*, 29(4), 385-397.
- Klavert, H. (2011). **African Union Frameworks for Migration: Current Issues and Questions for the Future**. *Discussion Paper 108*, Maastricht: ECDPM. Retrieved from <http://ecdpm.org/publications/african-union-frameworks-migration-current-issues-questions-future/>

- Leebouapao, L. (2014). Opportunities and Challenges of Lao PDR's Integration into ASEAN Economic Community (AEC) by and after 2015. National Economic Research Institute Lao PDR.
- Manning, C. & Bhatnagar, P. (2003). Movement of natural persons in Southeast Asia: How natural? Australian National University. WP 2004-02.
- Mazza, J. and Sohnen, E. (2011). **Inter-American Development Bank, Labor Migration in Latin America and the Caribbean: A Look at New Trends and Policies, Labor Markets and Social Security Unit.** *TECHNICAL NOTES No. IDB-TN-205* Retrieved from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36764066>
- Meier, G.M. and Rauch, J. E. (1995). **Leading Issues in Economic Developments**, Sixth edition. New York: Oxford University Press, pp.140-142.
- Mekong Common. (2016, April 6). Migrant workers from Laos: Benefits tempered with high risks, Better Ways. Retrieved from <http://www.mekongcommons.org/migrant-workers-laos-benefits-tempered-risks/>
- Ministry of Planning and Investment, Lao PDR (MOPI). (2016). 8th Five-Year National Socioeconomic Development Plan (2016–2020). Retrieved from http://www.laoone.un.org/images/publications/8th_NSEDP_2016-2020.pdf
- National Skill Coalition. (n.d.) Immigration. Retrieved from <http://www.nationalskillscoalition.org/federal-policy/immigration>
- Nordin, E., & Öberg, H. (2012). Human resource development in Laos: An explorative study on teachers' opinions about human resource development in the National University of Laos.
- Ohphanhdala, P. (2016). Development of labour market in Lao PDR. National University of Laos.
- Phetsiriseng, I. (2007). Mapping Migration in Lao PDR. Presentation for Workshop on Independent Child Migrants: Policy debates and Dilemmas, 12th September 2007, Central Hall, Westminster, London, England. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718597000249>

- Phouxay, K. (2010). Patterns of migration and socio-economic change in Lao PDR. Doctoral dissertation, Kulturgeografiska Institutionen, Umeå universitet. Retrieved from <http://lad.nafri.org.la/fulltext /2939-0.pdf>
- Porumbescu, A. (2015). Defining the new economics of labor migration theory boundaries: a sociological-level analysis of international migration. *Revista de Stiinte Politice*, (45), 55.
- Reich, M., Gordon, D. M., & Edwards, R. C. (1973). A theory of labor market segmentation. *The American Economic Review*, 63(2), 359-365. Retrieved from <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1002&context=econfacpub>
- Southiseng, N., & Walsh, J. (2008). Training and development in telecommunications. *The Journal of Behavioral Science*, 6(1).
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). (2014). SDC Mekong Region Cooperation Strategy 2013-2017.
- The Economist, (2016, July 11), Laos: Cross border labour migration is increasingly formalized. Retrieved from http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=594398843&Country=Laos&topic=Economy&subtopic=Forec_4
- The World Bank. (2015). Bilateral Estimates of Migrant Stocks in 2013. Retrieved from <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/38881445543162029/bilateral-migration-matrix-2013-0.xlsx>
- Thirlworld, A.P. (1994), **Growth and Development**, Fifth Edition, Maemillar.
- Todaro, M.P. (1971). *Income Expectation, Rural-Urban Migration and Employment in Africa*. *International Labour Review*, Vol. 104, 105 pp. 391-395, 411-413, November.
- United Nations Action for Cooperation Against Trafficking in Persons (UN-ACT). (2015). Migration experiences of Lao workers deported from Thailand in 2013. Bangkok: UNDP.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2013). Policy Review of TVET in Lao PDR. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211 /221146E.pdf>
- World Bank. (2016). Migration and Remittances Factbook 2016 Third Edition. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341199807908806/45490251450455807487/Factbookpart1.pdf>