

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาของการวิจัย และความสำคัญของปัญหา

การที่มีการวิจัยครั้งนี้สืบเนื่องมาจากข้อสรุปความเห็นของการประชุมร่วมกันของนักวิจัยซึ่งเป็นตัวแทนจากมหาวิทยาลัยเปิดในประเทศอาเซียน 5 แห่ง ที่ตระหนักถึงความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ว่าเมื่อประเทศสมาชิกมีนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานแล้ว การดำเนินงานและผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายและมาตรการดังกล่าวของประเทศสมาชิกเป็นอย่างไร แล้วการศึกษาระบบเปิดจะเข้าไปมีบทบาทต่อการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายดังกล่าวได้อย่างไรได้บ้าง ดังนั้นในส่วนนี้จึงประกอบด้วยที่มาของการวิจัยและความสำคัญของปัญหา ดังนี้

1.1 ที่มาของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการดำเนินการในช่วงที่ 2 (Phase 2) ต่อเนื่องจากการวิจัยเรื่อง “นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ซึ่งเป็นการดำเนินการวิจัยในช่วงที่ 1 (Phase 1) โดยประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความสำคัญของการศึกษาในประเด็นของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานได้กล่าวมาแล้วในข้อเสนอโครงการในช่วงที่ 1 กล่าวคือ ในการประชุมร่วมกันระหว่างนักวิชาการของมหาวิทยาลัยเปิด 5 แห่ง (Five Open Universities: OU5) ที่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (STOU) มหาวิทยาลัยเปิดแห่งประเทศมาเลเซีย (Open University of Malaysia: OUM) มหาวิทยาลัยแห่งประเทศฟิลิปปินส์ (University of The Philippines, Open University: UPOU) มหาวิทยาลัยเปิดฮานอย (Hanoi Open University: HOU) แห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และมหาวิทยาลัยเทอร์บูกา (University of Turbuka: UT) แห่งประเทศอินโดนีเซีย ได้ประชุมร่วมกัน ณ เมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 30-31 มกราคม 2559 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่วมกันในการดำเนินโครงการวิจัยระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเปิดทั้ง 5 แห่ง ในปี 2559

ทั้งนี้ หนึ่งในหัวข้อการวิจัย คือ ประเด็นที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน เนื่องด้วยเหตุผลและความสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนที่ประเทศสมาชิกในกลุ่มมีทั้งที่เป็นประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของแรงงานอพยพ นอกจากนี้เมื่อมีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีใน 8 สาขา คือ ช่างสำรวจ สถาปนิก บัญชี แพทย์ ทันตแพทย์ วิศวกร พยาบาล และบริการท่องเที่ยว ตามเงื่อนไขที่กำหนด นับว่ายิ่งทำให้การเคลื่อนย้าย

แรงงานระหว่างสมาชิกนอกจากแรงงานไม่มีทักษะหรือทักษะน้อย กึ่งทักษะ และมีทักษะแล้ว ยังมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานที่เป็นวิชาชีพใน 8 สาขาดังกล่าวระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันมากขึ้น ซึ่งแรงงานเหล่านี้โดยเฉพาะที่ไม่ใช่แรงงานวิชาชีพอาจมีทั้งที่อพยพโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

ทั้งนี้เสนอให้นักวิจัยของ OU5 แต่ละประเทศศึกษากรณีของประเทศตนเองและประเทศอื่นอีก 1 ประเทศ เมื่อรวมกันแล้วมี 10 ประเทศ โดยมีวิธีการศึกษาที่เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารเป็นหลัก แต่ถ้าข้อมูลดังกล่าวไม่เพียงพอ ควรมีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิเพิ่มเติมโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่สามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันต่างๆ และบุคคล และใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่เห็นพ้องร่วมกันระหว่างนักวิจัยจาก OU5 สำหรับในการดำเนินทำวิจัยนั้นให้นักวิจัยของ OU5 ให้ทำเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศตนเอง ซึ่งนักวิจัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชรับผิดชอบกรณีของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว)¹

ต่อมาในการประชุม OU5 Meeting ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในระหว่างวันที่ 3-5 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัย OU5 ประกอบด้วยนักวิจัยของมหาวิทยาลัย UT, UPOU, HOU และ STOU (นักวิจัยของ OUM ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม Labour Migration แต่ส่งเป็นเอกสาร) เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการกำหนดสาระสำคัญของการวิจัยที่จะดำเนินการ ซึ่งในการประชุมครั้งนั้นที่ประชุมเห็นว่าการวิจัยเน้นไปที่นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงาน ตลอดจนการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการดังกล่าวแล้ว ควรมุ่งไปสู่คำตอบที่ว่าทางสถาบันการศึกษาซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งนั้น ควรมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมการพัฒนาสมรรถนะแรงงานผ่านการจัดการและให้บริการการศึกษาศึกษาในระบบเปิดที่เป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยเปิดที่เห็นพ้องร่วมกันระหว่างนักวิจัยของ 5 สถาบัน และที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศสมาชิกได้อย่างไรบ้าง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติร่วมกันให้แบ่งการศึกษาเป็น 2 ช่วง คือ

ทั้งนี้ มติที่ประชุม OU5 ณ เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ดังกล่าวเห็นว่าในการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียนนั้น ควรให้ความสำคัญกับการศึกษาที่ประกอบด้วยประเด็นหลักๆ คือ 1) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ 2) นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ 3) นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงาน 4) การนำนโยบายและมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติ และ 5) นัยของนโยบายและมาตรการที่ศึกษาที่มีต่อการศึกษาระบบเปิด ซึ่งที่ประชุม OU 5 มีมติร่วมกันว่าควรแบ่งการทำวิจัยออกเป็น 2 ช่วง โดยใน**ช่วงแรก**เป็นการศึกษาที่ครอบคลุม 3 ข้อแรก ส่วนการศึกษาใน**ช่วงที่สอง**เป็นดำเนินการที่ครอบคลุมข้อที่ 4 และ 5

¹ ในเนื้อหา คำว่า “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” บางครั้งใช้คำย่อ คือ “สปป.ลาว” แต่ถ้าเป็นกรณีของสัญชาติใช้คำว่า “ลาว”

ช่วงแรก (Phase 1) ให้แต่ละประเทศศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน และนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งนักวิจัยแต่ละประเทศทำการศึกษารณีของประเทศตนเองและอื่นอีก 1 ประเทศ² เพื่อตอบคำถามการวิจัย 2 ข้อ คือ 1) นโยบายและเอกสารทางการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของแต่ละประเทศในประชาคมอาเซียน และ 2) อะไรเป็นนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงานของแต่ละประเทศอาเซียนในยุคประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่สามารถสืบค้นได้จากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะเอกสารเผยแพร่ที่เป็นทางการ (legal documents)

ช่วงที่สอง (Phase 2) เป็นการศึกษาการนำนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานและนโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานสำหรับการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการศึกษานัยของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานและตลอดจนนโยบายสมรรถนะแรงงานสำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติของการศึกษาระบบเปิด (Open Education) ในอาเซียน โดยนักวิจัยของ OU5 เน้นศึกษาเฉพาะของประเทศตนเอง ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้ข้อมูลปฐมภูมิวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่สามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันต่างๆ และบุคคลในประเทศของตนเอง และใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่เห็นพ้องร่วมกันระหว่างนักวิจัยจาก OU5 ส่วนกรณีของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมาร์ สามารถใช้ข้อมูลจากเอกสารที่น่าจะมีเพียงพอในการทำวิจัยครั้งนี้ ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการในทางปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน และที่เกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานสำหรับการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และนัยเชิงนโยบายด้านสมรรถนะแรงงานและดำเนินการตามนโยบายสำหรับการให้บริการและการจัดการศึกษาในระบบเปิดในอาเซียน เพื่อให้การศึกษาในระบบเปิดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสมรรถนะแรงงานในประเทศตนเองและในอาเซียนต่อไป

จากความสำคัญของการศึกษาประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานและนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานได้กล่าวมาแล้วในโครงการวิจัยช่วงที่ 1 (ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยครอบคลุมประเด็นที่ 1 – 3 คือ 1) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ 2) นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ 3) นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงาน ซึ่งในช่วงการดำเนินการวิจัยที่ผ่านมาผู้วิจัยได้มีการนำผลวิจัยเบื้องต้นไปประชุมร่วมกันระหว่างนักวิจัยของ OU5 ที่เมือง Tagatay ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 29 -30 ตุลาคม 2559 และมีการประชุมร่วมกันที่ต่อเนื่องจากครั้งนั้น ได้แก่ ที่เมืองดานัง ประเทศเวียดนาม ในวันที่ 20 – 23 มีนาคม 2560 ที่เมือง Yogyakarta ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 25 -27 กันยายน

² ในกรณีของนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ประเทศที่ทำการศึกษาคือ ประเทศไทย และ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2560 และ ณ โรงแรมเมอร์เคียวพญาโอเชียนรีสอร์ท เทศบาลเมืองพญา จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 7 - 8 มีนาคม 2561

สำหรับในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงเห็นว่าควรดำเนินการวิจัยในระยะที่ 2 ต่อเนื่องจากการศึกษาระยะที่ 1 โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาในประเด็นที่ 4 และ 5 คือ 4) การนำนโยบายและมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติ และ 5) นัยของนโยบายและมาตรการที่ศึกษาที่มีต่อการศึกษาระบบเปิด ซึ่งในฐานะที่ผู้วิจัยสังกัดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช การศึกษาในระยะที่ 2 นี้จึงเน้นไปที่ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ตามมติที่ประชุม OU5 โดยการศึกษาใช้ข้อมูลทุติยภูมิในกรณีของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และในกรณีของประเทศไทยมีการศึกษาโดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิเพิ่มเติม แล้วนำผลวิจัยที่ได้ไปแลกเปลี่ยนตลอดจนการเปรียบเทียบประเด็นต่างๆ ดังกล่าวกับผลการศึกษานักวิจัยจาก OU5 และสรุปร่วมกันกับประเทศต่างๆ ถึงนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานของประเทศอาเซียน เพื่อเป็นผลการศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานในประเทศอาเซียนโดยรวม แล้วนำข้อมูลที่ได้มาเผยแพร่และเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปทั้งประเทศไทยและประเทศอาเซียนด้วยกัน เพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ทั้งผู้กำหนดนโยบายและมาตรการ ผู้นำนโยบายและมาตรการไปปฏิบัติ ของหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ/นักธุรกิจ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และรวมทั้งนัยของการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานอพยพผ่านการจัดการและให้บริการการศึกษาในระบบเปิดของหน่วยงานและสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนับว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมในประเทศต้นทางและปลายทาง อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศภายในกลุ่มประเทศอาเซียนที่ผ่านมาแต่ละประเทศอาจได้ประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าวที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศผู้รับแรงงานอพยพเห็นว่ามีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ในขณะที่ประเทศต้นทางของแรงงานอพยพเห็นว่ามีประโยชน์จากการส่งเงินกลับประเทศรวมทั้งเป็นการเพิ่มพูนทักษะแก่แรงงานประเทศของตน ซึ่งทั้งประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงานที่เคลื่อนย้ายต่างก็เห็นว่ามีประโยชน์ในการมีส่วนช่วยการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น ประเด็นสำคัญคือประโยชน์ที่ประเทศผู้ส่งออกแรงงานซึ่งเป็นประเทศต้นทางของแรงงาน และประเทศนำเข้าซึ่งเป็นประเทศปลายทางของแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายนั้นและตัวแรงงานอพยพเองได้รับมากน้อยเพียงใด นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสมรรถนะและทักษะฝีมือของแรงงานอพยพเหล่านั้นว่ามีทักษะฝีมือที่พร้อมต่อการออกไปทำงานต่างประเทศเพียงใด และในประเทศปลายทางจะได้รับประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใดจากแรงงานเหล่านี้ก็ขึ้นอยู่กับ

สมรรถนะหรือทักษะฝีมือความรู้ความสามารถในการทำงานของแรงงานอพยพที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้ผลิตภาพของแรงงานคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปทั้งในส่วนของปัจจัยแรงงานเองและปัจจัยอื่นที่เข้าร่วมกัน ดังนั้นในประเด็นเหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการที่มีอยู่และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานดังกล่าว ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไร เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปประกอบในการพิจารณาปรับปรุงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องให้ประโยชน์ที่ได้รับจากการเคลื่อนย้ายแรงงานแรงงานระหว่างประเทศนั้นบังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศต้นทาง ประเทศปลายทางและแรงงานอพยพ ในขณะเดียวกันการศึกษาระบบเปิดสามารถเป็นระบบการศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานอพยพได้เพราะเป็นการศึกษาที่เปิดโอกาสให้กับทุกคน เอื้อต่อการศึกษาตลอดชีวิต และในยุคเทคโนโลยีก้าวหน้าไปมากสามารถช่วยให้การศึกษาได้ไม่จำกัดสถานที่และเวลา

จากการศึกษาในระยะที่ 1 เกี่ยวกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและสมรรถนะแรงงานของประเทศไทยและสปป.ลาว ที่ผ่านมา (มนูญ โตะยามา และ วสุ สุวรรณวิทศ 2561) ทำให้ทราบถึงความพยายามของทั้งสองประเทศในการกำหนดนโยบายและมาตรการดังกล่าว **การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทย** ประเทศไทยเป็นประเทศผู้รับและส่งออกแรงงานไปทำงานระหว่างประเทศ โดยเป็นประเทศผู้รับหลักของแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนด้วยกัน โดยแรงงานที่เข้ามาส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และจากประเทศเพื่อนบ้านในแถบอินโดจีนที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศไทย โดยเฉพาะเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว ซึ่งมีทั้งแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ในช่วงที่ผ่านมาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี (ยกเว้นประเภทตลอดชีพและชนกลุ่ม) โดยเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 8 เท่า จากปี พ.ศ. 2552 ถึงปี พ.ศ. 2559 ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานในประเภทมาตรา 9 ประเภทตรวจหรือพิสูจน์สัญชาติ นำเข้าตาม MOU และประเภททั่วไป ตามลำดับ สาเหตุหลักของการเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือดังกล่าวเกิดจากปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่าและมีค่าจ้างสูงกว่าประเทศต้นทาง การมีอุปสงค์ส่วนเกินต่อแรงงานไร้ฝีมือในประเทศในกิจกรรมเศรษฐกิจบางประเภท (สกปรก ยากและอันตราย) และการเข้าสู่สังคมสูงอายุแล้วมีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดลง ส่วน**แรงงานมีฝีมือ**ที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในปัจจุบันเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 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

จากข้อมูลสถิติของกระทรวงแรงงาน พบว่าแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในประเทศไทย ณ เดือนธันวาคม 2560 (ตารางที่ 1) มีจำนวนรวม 2,062,663 คน โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (มาตรา 9 –

ตรวจสัญชาติ และนำเข้าตาม MOU มาตรา 13 ชนกลุ่มน้อย และมาตรา 14 แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล) จำนวน 1,910,732 คน ซึ่งมีสัญชาติเมียนมา เป็นจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือสัญชาติกัมพูชา และลาว ตามลำดับ ส่วนแรงงานฝีมือมีประมาณ 150,000 คน โดยมีสัญญาที่ญี่ปุ่นและจีนเป็นจำนวนมากที่สุด (กระทรวงแรงงาน, 2561)

ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในประเทศไทย ปี 2560

มาตรา	ประเภท	จำนวน (คน)	สัญชาติที่มีจำนวนมากที่สุด
มาตรา 9	ตลอดชีพ	241	-
	ทั่วไป	106,523	ญี่ปุ่น จีน ฟิลิปปินส์ อินเดีย
	ตรวจสัญชาติ	1,248,611	เมียนมา กัมพูชา ลาว
	นำเข้าตาม MOU	582,726	เมียนมา กัมพูชา ลาว
มาตรา 12	ส่งเสริมการลงทุน	45,167	ญี่ปุ่น จีน อินเดีย
มาตรา 13	ชนกลุ่มน้อย	59,486	ไทยใหญ่ เมียนมา กะเหรี่ยง
มาตรา 14	คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล	19,909	กัมพูชา เมียนมา
	รวม	2,062,663	

ที่มา: กระทรวงแรงงาน (2561)

ในส่วนของการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย จำนวนแรงงานไทยไปต่างประเทศมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกที่ทำให้ความต้องการจ้างงานในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการมีน้อยลง ประกอบกับแรงงานจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานจากประเทศไทยเข้าไปแบ่งส่วนแบ่งตลาดแรงงานในต่างประเทศ ในปัจจุบันคนไทยไปทำงานในประเทศในทวีปเอเชีย ยุโรป และตะวันออกกลางตามลำดับ โดยในทวีปเอเชียนั้นไปประเทศจีนได้หวั่นมากที่สุด รองลงมาเป็นสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ ตามลำดับ ทางด้านตะวันออกกลางส่วนใหญ่ไปประเทศอิสราเอลมากที่สุด รองลงมาเป็นสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ 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

สำหรับภาพรวมการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยนั้น ในด้านแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จากข้อมูลของกระทรวงแรงงานในปี 2560 มีจำนวนแรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ จำนวน 115,215 คน โดยส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายไปยังประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ ไต้หวัน มาเลเซีย เกาหลี สิงคโปร์ รองลงมาเป็นภูมิภาคตะวันออกกลาง และยุโรป โดยสาขาอาชีพของแรงงานส่วนใหญ่จัดอยู่ในกลุ่ม แรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือ รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 2 (กระทรวงแรงงาน, 2561)

ตารางที่ 2 จำนวนแรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ จำแนกตามภูมิภาคและหมวดสาขาอาชีพ ปี 2560

ภูมิภาค และ สาขาอาชีพ	จำนวน (คน)
ภูมิภาค	
เอเชีย	81,992
ตะวันออกกลาง	15,385
แอฟริกา	2,961
อื่นๆ	14,877
รวม	115,215
สาขาอาชีพ	
ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ	2,137
ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่างๆ	3,756
ช่างเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	8,025
เสมียน เจ้าหน้าที่	428
พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้าและตลาด	10,388
ผู้ปฏิบัติงานฝีมือด้านการเกษตรและประมง	16,642
ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ	16,877
ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	44,416
อาชีพงานพื้นฐาน	12,546
รวม	115,215

ที่มา: กระทรวงแรงงาน (2561)

ทางด้านนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2559 ตั้งแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายแรงงานต่างด้าวและการบริหารจัดการแบบบูรณาการการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องและเข้มข้นขึ้น โดยการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Services: OSS) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นายจ้าง ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้แรงงานต่างด้าวสามารถชำระเงินค่าธรรมเนียม ณ จุดบริการชำระเงิน (Counter Service) หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด/ในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้ง 10 เขต มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว คณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว การออกนโยบาย การจัดตั้งศูนย์บริการการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ การออกระเบียบจัดระบบแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา การจัดตั้งศูนย์บริการการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จใน กรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ เพื่อให้บริการแก่แรงงานและผู้ติดตามสำหรับแรงงานลักลอบเข้าเมืองรับบัตร อนุญาต ต่อใบอนุญาต รับบัตรใหม่) การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำในพื้นที่ 22 จังหวัดติด ทะเล การจัดการแรงงานต่างด้าวครอบคลุมแรงงานสัญชาติเวียดนาม นอกจากนี้มีการดำเนินการอื่นๆ ได้แก่ 1) การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลทั้งระยะสั้น (ผ่อนผันให้จ้างแรงงานสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง) และระยะยาว (การนำเข้าลูกกัญหามา) และ 2) การปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา และ 3) การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานไป-กลับหรือตามฤดูกาล

ในส่วนของนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน (ปีงบประมาณ 2559) ในส่วนของแรงงานไร้ฝีมือ ได้แก่ (1) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบมาตรฐานสากล (2) การดำเนินการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผ่อนผันให้ทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร (3) การกำหนดความต้องการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและอนาคตทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพโดยภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้ว เสนอไปยังประเทศต้นทางของแรงงานอพยพในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ดำเนินการผ่านศูนย์ประสานงานแรงงานต่างด้าวที่จัดตั้งขึ้นตามด่านถาวร (4) การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารด้านแรงงานต่างด้าว (5) การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคีโดยให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศ (CLMV ASEAN และเอเชียและแปซิฟิก ตามลำดับ (6) การใช้แรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมกับสภาพการจ้าง ด้านสวัสดิการตามกฎหมายและมาตรฐานสากล การจัด Zoning เพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมดูแลและการอำนวยความสะดวกกลับภูมิลำเนาเพื่อครบวงจรการทำงาน (7) การให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว และ (8) การจัดการแรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล สำหรับที่เป็นแรงงานฝีมือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าวระดับฝีมือ/ชำนาญการที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศ

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวประกอบด้วยความมั่นคง (ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม) โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และประโยชน์ที่ประเทศได้รับ เช่น การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศ เป็นจำนวนมาก การจ้างงานคนไทยจำนวนมาก หรือการพัฒนาทักษะฝีมือคนไทยที่จะได้รับการถ่ายทอดจากคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน

ทางด้านนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศของไทย ประกอบด้วยนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งแรงงานไปต่างประเทศ การจัดทำข้อตกลง (MOU) กับต่างประเทศ เกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ และการให้บริการของกรมการจัดหางานต่อแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานของไทย มีทั้งที่เกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานโดยทั่วไป และที่เกี่ยวกับการเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศโดยตรง โดยเฉพาะการเพิ่มสมรรถนะแรงงานในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้มีความพร้อมและมีศักยภาพในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศและแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งเห็นได้จากกฎหมาย แผนนโยบายและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทดสอบฝีมือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศทั้งฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของคนหางานเพื่อจะไปทำงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของ สปป.ลาว นั้น สปป.ลาวเป็นผู้ส่งออกหลักประเทศหนึ่งของแรงงานที่เคลื่อนย้ายในภูมิภาคอินโดจีน ซึ่งส่วนใหญ่เดินทางเข้าทำงานในประเทศไทยและเป็นการใช้แรงงานเป็นหลัก ตามด้วยไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา และเวียดนาม ส่วนแรงงานต่างประเทศที่เข้าไปทำงานใน สปป.ลาว มากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ จีน เวียดนาม และไทย โดย สปป.ลาว มีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างประเทศ ในการใช้แรงงานต่างประเทศเป็นไปตามที่กำหนดที่เป็นแรงงานมีฝีมือ และแรงงานที่ขาดแคลนเท่านั้น เพื่อสงวนการจ้างงานให้กับแรงงานในประเทศ โดยมีการกำหนดในกฎหมายแรงงานและกฎหมายส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศ ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการย้ายถิ่นฐาน การเข้าทำงาน และสามารถรับแรงงานต่างประเทศภายในสัดส่วนที่กำหนด โดยจะมีสิทธิและหน้าที่ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยแรงงานต่างชาติจะต้องถ่ายทอดฝีมือแรงงานให้แก่ชาวลาว การจ่ายภาษีเงินได้ในอัตราที่กำหนด และปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับผู้รับจ้างชาวต่างประเทศในสาขาวิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานได้อย่างเสรีในประเทศต่างๆ ในอาเซียน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ทางด้านนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศมีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคในกิจการต่างๆ ด้านแรงงาน การบริหารจัดการ

คุ้มครองและดูแลประโยชน์ของแรงงานลาวที่ไปทำงานในต่างประเทศ (รวมทั้งแรงงานต่างประเทศที่เข้ามาทำงานใน สปป.ลาว)

นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะแรงงานของ สปป.ลาว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (ค.ศ. 2016-2020) มีการให้ความสำคัญกับการสร้างสมรรถนะของกำลังแรงงานเพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะในอาเซียน การสร้างโอกาสให้แรงงานลาวได้รับการจ้างงานที่เป็นไปไปตามมาตรฐานสากล และมีการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานของ สปป. ลาว และตามกฎหมายแรงงานฉบับปี ค.ศ.2013 (Labor Law, 2013 No.43/NA) ได้แก่ การส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน นวัตกรรมและการแข่งขันด้านฝีมือแรงงาน รวมถึงการจัดหาข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานเพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพของลูกจ้าง การสนับสนุนประชาชน นิติบุคคลและองค์กรต่างๆ ในการสร้างศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานและเครือข่ายบริการจัดหางาน เพื่อช่วยในการพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดหางานและสร้างความเข้มแข็งให้แก่แรงงาน เพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ มนูญ โต้ะยามา และ วสุ สุวรรณวิหค (2561) ที่กล่าวมานั้นยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการนำนโยบายและมาตรการไปปฏิบัติ ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานดังกล่าว ในการศึกษาครั้งนี้ (ในระยะที่ 2) จึงมีความพยายามในส่วนนี้ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากการศึกษาระบบเปิดไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ (การเพิ่มสมรรถนะของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศและแรงงานที่ย้ายเข้ามาจากต่างประเทศ) อย่างไรได้บ้าง โดยเน้นไปที่กรณีของประเทศไทยและสปป.ลาว ตามมติที่ประชุมของนักวิจัย OU5 ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยการศึกษาที่ใช้ข้อมูลปฐมภูมิเน้นเฉพาะกรณีของประเทศไทยเนื่องจากมีข้อจำกัดในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากสปป.ลาว

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการดำเนินงานและผลการดำเนินงานนโยบายและมาตรการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานของประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.2 เพื่อศึกษานัยของนโยบายและมาตรการสมรรถนะของแรงงานและการดำเนินการสำหรับการศึกษาระบบเปิดในอาเซียน

ทั้งนี้ คำว่า “ของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ที่อยู่ในโครงการวิจัยรวมของ OU5 จะใช้คำว่า “ของอาเซียน”

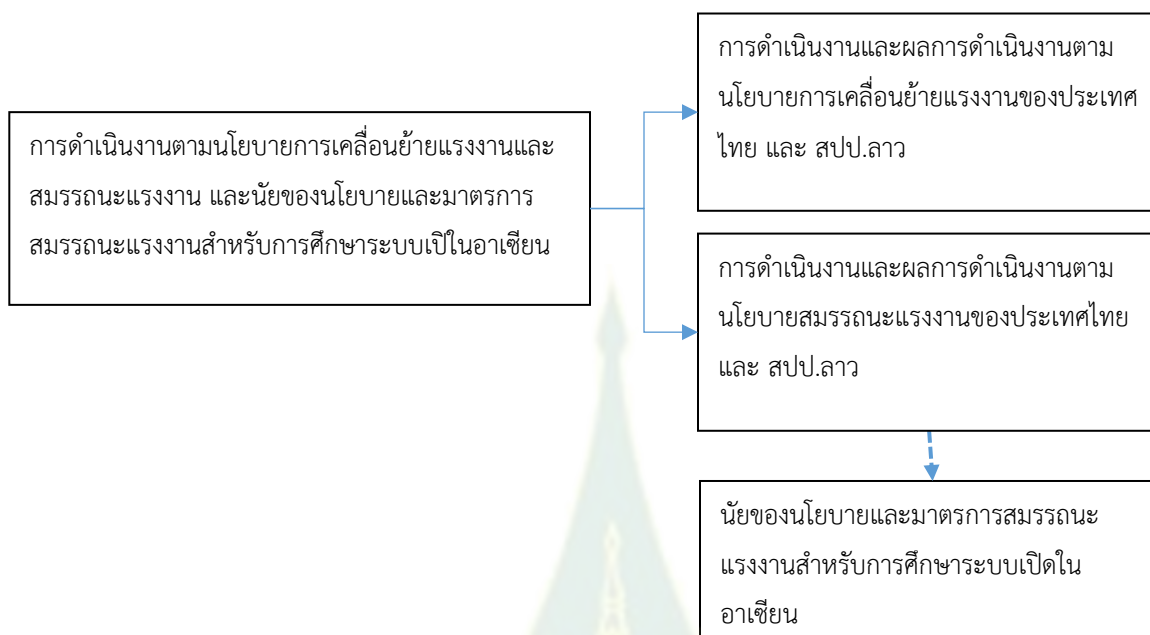
3. ขอบเขตของการวิจัย

จากประเด็นที่กล่าวถึงในที่มาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย จะเห็นได้ว่านอกจากที่ได้มีการศึกษาถึงนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงาน นโยบายและมาตรการด้านสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและประเทศใดๆ แล้ว ยังต้องศึกษาถึงการนำนโยบายและมาตรการต่างๆ ดังกล่าวนำไปปฏิบัติด้วย ซึ่งในการศึกษานี้ครอบคลุมทั้งการดำเนินงานและผลที่เกิดขึ้นผลเป็นอย่างไรบ้าง โดยการดำเนินงานและผลที่เกิดขึ้นกรณีของประเทศไทยที่เป็นข้อมูลเอกสารเน้นในช่วงปี 2557 ถึงปี 2559 ส่วนของ สปป.ลาว ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่สืบค้นได้ในช่วงที่ทำการศึกษา นอกจากนี้ในส่วนของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ศึกษาครอบคลุมการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (ไม่รวมการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศ) ทุกประเภท ทั้งแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานมีฝีมือ (และแรงงานใน 8 สาขาอาชีพ ได้แก่วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ การบัญชี และการท่องเที่ยว) และการดำเนินการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์สำหรับการปรับปรุงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมต่อไป รวมทั้งการนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์/สังเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงนัยของนโยบายและมาตรการสมรรถนะแรงงานสำหรับการให้บริการและการจัดการศึกษาในระบบเปิด ผ่านการให้ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดการเรียนการสอนในระบบเปิดต่อไปอีกด้วย ซึ่งในการศึกษานี้เน้นไปที่กรณีของประเทศไทยเป็นหลัก เนื่องจากเป็นการสรุปเชิงสังเคราะห์ที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ห้องสมุด รายงานการวิจัยวารสารทางวิชาการ เอกสารเผยแพร่ขององค์กรระหว่างประเทศ และทางอินเทอร์เน็ตจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง และใช้ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์องค์กร/ผู้ที่เกี่ยวข้อง การศึกษาที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิเป็นการศึกษาของทั้ง 2 ประเทศ คือ ไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ส่วนการศึกษาที่เป็นการสัมภาษณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้องทำการรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเฉพาะของประเทศไทย ข้อมูลที่ได้มีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาตามประเด็นของวัตถุประสงค์การวิจัย

นอกจากนี้ ในการศึกษาได้มีการนำผลการศึกษาที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ/สังเคราะห์ร่วมกันระหว่างนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเปิด 5 แห่ง (OU 5) เพื่อสรุปผลออกมาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาต่อไป

4. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากกรอบการวิจัยดังกล่าว ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ข้อ มีการศึกษาโดยมีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยมีแนวทาง คือ การศึกษาเชิงคุณภาพโดยการวิจัยจากข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิดังที่กล่าวมาแล้ว ประกอบด้วย การศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ (1) การศึกษาการดำเนินงานและผลการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ดำเนินการเฉพาะของประเทศไทย) โดยการวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้สำหรับใช้ประกอบการปรับปรุงนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงานอพยพ และตัวแรงงานอพยพ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ ดังกล่าว และศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ (2) คือ การศึกษานัยของนโยบายและมาตรการสมรรถนะของแรงงานและการดำเนินสำหรับการศึกษาาระบบเปิดในอาเซียน ซึ่งในการวิจัยนี้เน้นไปที่ในประเทศไทย โดยในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 2 มีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ในส่วนของนโยบายและมาตรการสมรรถนะแรงงานว่าการศึกษาในระบบเปิดว่าสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาสมรรถนะแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศได้อย่างไรบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สถาบันการศึกษาที่ให้บริการและจัดการศึกษาในระบบเปิดจะ

สามารถเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาสมรรถนะแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในอาเซียนผ่านการให้บริการและการจัดการศึกษาได้อย่างไร้บ่วง

5. นิยามศัพท์

5.1 การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour migration) หมายถึง การที่แรงงานมีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงาน ซึ่งอาจเป็นการชั่วคราวหรือถาวร สมครใจหรือไม่สมครใจ โดยในการวิจัยครั้งนี้เน้นไปที่การเคลื่อนย้ายแรงงานทางภูมิศาสตร์ที่ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานในที่นี้เป็นลักษณะของการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานโดยเฉพาะ ไม่รวมการย้ายถิ่นในกรณีอื่นๆ สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ในแต่ละประเทศที่ทำการศึกษาค้นคว้า คือไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นการศึกษาแรงงานของแต่ละประเทศที่เคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ และแรงงานต่างชาติที่อพยพหรือเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในแต่ละประเทศของสองประเทศนี้

5.2 แรงงานเคลื่อนย้าย/แรงงานอพยพ (Migrant labour) หมายถึง แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศเพื่อไปทำงาน ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีแรงงานจากต่างประเทศหรือแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศนั้นๆ ในขณะที่เดียวกันแรงงานในประเทศนั้นก็มีการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายเพื่อไปทำงานระหว่างประเทศบางครั้งเรียกว่าแรงงานข้ามชาติ โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คำว่า “แรงงานเคลื่อนย้าย” กับ “แรงงานอพยพ” มีความหมายเหมือนกัน

5.3 แรงงานต่างด้าว/แรงงานต่างชาติ (Foreign labour) หมายถึง แรงงานซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่เป็นผู้ที่มีสัญชาติของประเทศที่แรงงานนั้นๆเข้าไปทำงานอยู่ โดยเป็นการทำงานที่กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย คือ บุคคลที่ทำงานในประเทศไทยผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย แรงงานต่างด้าวในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว คือ บุคคลที่ทำงานในประเทศสปป.ลาว ผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติลาว³ โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คำว่า “แรงงานต่างด้าว” กับ “แรงงานต่างชาติ” มีความหมายเหมือนกัน

5.4 แรงงานอพยพถูกกฎหมาย (Legal migrant labour) หมายถึง แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบของประเทศที่แรงงานอพยพเข้าไปทำงาน สำหรับกรณีของประเทศไทยประกอบด้วยแรงงานที่อพยพเข้าไปทำงานตลอดชีพ ขออนุญาตทำงานชั่วคราวตามมาตรา 9 ตามประเภทส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น ตามข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ (MOU)ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเภทพิสุจน์สัญชาติและได้รับใบอนุญาตทำงาน

³ ปรับจากนิยามศัพท์ของกระทรวงแรงงาน เพราะตามนิยามศัพท์ของกระทรวงแรงงาน ไม่มีคำว่า “แรงงานต่างด้าว” โดยตรง แต่มีนิยามศัพท์ดังนี้ **คนต่างด้าว** หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และ **ทำงาน** หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม (http://www.mol.go.th/academician/basic_alien)

5.5 แรงงานอพยพผิดกฎหมาย (Illegal migrant labour) หมายถึง แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งกรณีของประเทศไทยมีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตทำงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมา) ตามมติคณะรัฐมนตรี และในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

5.6 แรงงานมีทักษะ/มีฝีมือ (Skilled labour) หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ทั้งทาง ทฤษฎีและปฏิบัติ มีความรู้ ความชำนาญในงานที่ทำ สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาและเลือกแนวทางการปฏิบัติได้ด้วยตนเอง ทำงานด้วย สมอบ ความคิด

5.7 แรงงานกึ่งทักษะ/กึ่งฝีมือกึ่งฝีมือ (Semi-skilled labour) หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการทำงาน โดยอาจไม่เคยศึกษาในทางทฤษฎีเลย หรือ มีความรู้่น้อย เป็นแรงงานระดับกลาง เช่น หัวหน้างาน ช่าง ปูน ช่างไม้ ช่างซ่อมรถยนต์

5.8 แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled worker) หมายถึง ผู้ที่ทำงานโดยใช้กำลังกายเป็นหลัก โดยไม่จำเป็นต้อง มีความรู้ หรือการศึกษา เพียงได้รับการสอนงานเล็กน้อยก็สามารถทำงานได้

5.9 สมรรถนะของแรงงาน หมายถึง ความรู้ความสามารถ ทักษะ ฝีมือ และคุณสมบัติเฉพาะที่แรงงาน อาชีพนั้นๆควรมี ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้บางครั้งใช้คำว่า “ทักษะฝีมือและสมรรถนะแรงงาน” เพื่อเน้นประเด็นของ การพัฒนาสมรรถนะแรงงานให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น

5.10 ผลิตภาพแรงงาน หมายถึง จำนวนผลผลิตที่แรงงานทำได้ต่อแรงงาน 1 คน หรือต่อ 1 ชั่วโมงของ การทำงาน

5.11 นโยบาย/มาตรการด้านแรงงานอพยพ หมายถึง นโยบายและมาตรการต่างๆของภาครัฐและ เอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานหรือแรงงานอพยพระหว่างประเทศ ทั้งแรงงานอพยพถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย

5.12 นโยบาย/มาตรการด้านสมรรถนะของแรงงาน หมายถึง นโยบายและมาตรการต่างๆของภาครัฐ และเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสมรรถนะและทักษะต่างๆและที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพจากต่างประเทศ และการเตรียมความพร้อมพัฒนาแรงงานของประเทศเพื่อส่งเสริมไปทำงานต่างประเทศ และเพื่อรองรับในการ แข่งขันกับแรงงานอพยพจากต่างประเทศที่เข้ามาทำงาน

5.13 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายถึง การรวมตัวด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า ลาว เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และ บรูไน โดยมี เป้าหมายเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับคู่ค้า และเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจระดับโลก รวมถึงมี การยกเว้นภาษีสินค้าบางชนิดให้กับประเทศสมาชิก ส่งเสริมให้ภูมิภาคมีความเจริญมั่งคั่ง มั่นคง ประชาชนอยู่ดีกิน ดี โดยจะมีตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน และจะมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และ

แรงงานมีฝีมืออย่างเสรีสำหรับการตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งได้กำหนดให้มีการเริ่มเป็นผลอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปี พ.ศ. 2559

5.14 การดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการ หมายถึง กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการ และกิจกรรมต่างๆ ในการนำเอานโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐไปดำเนินการปฏิบัติให้เกิดผลตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติดังกล่าว

5.15 ผลการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและสมรรถนะแรงงานที่เป็นรูปธรรม เช่น การจัดตั้งหน่วยงาน การปรับปรุง/ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวนผู้มาใช้บริการ/ฝึกอบรม จำนวนแรงงานที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

5.16 นัยของนโยบายและมาตรการ หมายถึง ความหมายโดยนัยของนโยบายและมาตรการที่ภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องควรนำไปดำเนินการเพื่อให้เกิดผลเกิดขึ้นตามนโยบายและมาตรการนั้นๆ เช่น นัยของนโยบายด้านสมรรถนะแรงงานต่อการศึกษาาระบบเปิด จะเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและให้บริการการศึกษาาระบบเปิดจะสามารถนำไปดำเนินการต่อเพื่อการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานของประเทศตามนโยบายที่กล่าวไว้ ดังเช่น สถาบันที่ให้บริการจัดการศึกษาในระบบเปิดอย่างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชควรมีการกำหนดกลยุทธ์หรือแนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานผ่านระบบการศึกษาทางไกลให้สอดคล้องกับบริบทของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนผ่านการให้บริการการศึกษา การฝึกอบรม และการให้บริการวิชาการแก่สังคมได้อย่างไรบ้าง

5.17 การศึกษาระบบเปิด หมายถึง แนวทางหรือรูปแบบใหม่ของการจัดการศึกษาที่ใช้ควบคู่กันมาจากแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ที่ประกอบด้วย 1) ระบบที่รับนักศึกษาเข้าเรียนในสถาบันศึกษาอย่างเปิดกว้าง (Open Admission) 2) หลักสูตรที่ใช้ในการจัดการศึกษาระบบเปิดโดยใช้การศึกษาทางไกลเป็นวิธีการจัดการเรียนการสอน (Open Curriculum) และ 3) วิธีการศึกษาหลายๆอย่าง เพื่อให้เกิดการยืดหยุ่นที่เหมาะสมกับการเรียนรู้ของแต่ละบุคคลมากขึ้นและเป็นการเน้นที่บทบาทของผู้เรียนในกระบวนการศึกษา (Open Learning)

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากการศึกษารั้งนี้เป็นการศึกษาร่วมกันระหว่างนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเปิดในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นอีก 4 ประเทศ และครอบคลุมผลการศึกษาระดับประเทศสมาชิก 10 ประเทศ ดังนั้นผลการศึกษาที่ได้จากการสรุปร่วมกันจะทำให้หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องของประเทศที่ศึกษาศึกษาโดยนักวิจัยของประเทศนั้นๆ จาก OU5 สังกัดอยู่และประเทศสมาชิกอื่นๆสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์สำหรับการประกอบการดำเนินการด้านต่างๆ ดังนี้

6.1 ทำให้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงาน และนโยบายและมาตรการสมรรถนะแรงงานของประเทศไทยและสปป.ลาว

6.2 นำนัยของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสมรรถนะของแรงงานและการดำเนินการที่เกิดขึ้นไปใช้ประโยชน์สำหรับการให้บริการและการจัดการศึกษาในระบบเปิดของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนต่อไป

6.3 เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงนโยบายและมาตรการการเคลื่อนย้ายแรงงาน และการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่เหมาะสมของประเทศไทยและสปป.ลาว ต่อไป

6.4 เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยที่อาจสามารถนำไปใช้ประกอบในการพัฒนาหลักสูตรร่วมกันของ OU5 ที่เกี่ยวกับการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนต่อไป

