

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาในบทที่ 2 ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดการแรงงานต่างด้าว สถานการณ์และการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและการพัฒนาฝีมือและสมรรถนะแรงงาน รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นของประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 2) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของการศึกษา/การเรียนรู้ระบบเปิดกับการพัฒนาฝีมือและสมรรถนะแรงงาน และ 3) สรุปวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าว และการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2.1.1 กรณีประเทศไทย

พฤกษ์ เถาถวิล (2553) ได้ศึกษาปัญหานโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย โดยเชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแรงงานในระดับสากลกับผลการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของไทยที่ได้รวบรวมจากงานศึกษาจำนวนหนึ่ง โดยได้นำเสนอว่าลักษณะการดำเนินนโยบายของประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทยนั้นอยู่ระหว่างแนวคิดที่ต่างกัน 2 ขั้ว คือ แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) ซึ่งเป็นของคนในสังคมที่รู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยเมื่อมีคนต่างชาติมาอยู่ในสังคมของตน กับอีกขั้วหนึ่งก็คือ แนวคิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

โดยกรณีของประเทศไทยพบว่าในช่วงทศวรรษ 2530 มีนโยบายโน้มเอียงไปในทางแนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติซึ่งการดำเนินการอาจไม่ปรากฏอย่างชัดเจนนัก แต่ปรากฏผ่านแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติและต่อมาในช่วงกลางทศวรรษ 2540 พบว่านโยบายของไทยได้ปรับเปลี่ยนไปตามแนวคิดสิทธิมนุษยชน ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีในปี 2547 ที่กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้าง ลูกจ้างและผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว การทำ (Memorandum of Understanding: MOU) กับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยการจ้างแรงงาน และการเข้ามา มีบทบาทขององค์กรสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและแรงงาน ได้แก่ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International

Labour Organization: ILO) องค์การระหว่างประเทศเพื่อผู้ย้ายถิ่นฐาน (International Organization of Migration: IOM) และองค์การพัฒนาเอกชนไทย ส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (พฤกษ์ เกาถวิล, 2553: 21-24)

2.1.2 กรณีประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Hickey et al. (2013, p. 29) กล่าวว่านโยบายที่รัฐบาล สปป.ลาว พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานลาวมายังประเทศไทยนั้น ได้รับการพัฒนาเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 2002 เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงทวิภาคีระหว่าง สปป.ลาว กับไทย แม้ว่านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของ สปป.ลาว จะมีผลในการกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นภายในอย่างมาก โดยเฉพาะจากพื้นที่สูงสู่พื้นที่ลุ่ม แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวในช่วงก่อนหน้านี้ รวมถึงยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและแสดงถึงพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของ สปป.ลาว เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์และกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในช่วงที่ผ่านมา

จากงานศึกษาของ มนูญ โต้ะยามา และวสุ สุวรรณวิหค (2561, น. 119-127) พบว่าปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มากเป็นการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในเขตชุมชนเมืองและในต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาอื่นๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น โดยปัญหาเกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทที่มีน้ำ กลุ่มแรงงานไม่มีฝีมือมักย้ายไปทำงานในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย และเกิดปัญหาสืบเนื่องจากการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งต้องมีการวางแผนการจัดการอย่างจริงจังในระยะยาว

2.2 การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต่างเป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ซึ่งได้เริ่มความร่วมมืออย่างเป็นทางการเมื่อปี 2016 โดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (single market and production base) จำนวนแรงงานของกลุ่มประเทศสมาชิกซึ่งมีมากกว่า 300 ล้านคน จึงนับว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนและสร้างขีดความสามารถแข่งขัน และความร่วมมือดังกล่าวจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและทรัพยากรมนุษย์ในภูมิภาคกันอย่างมาก

นอกจากนี้ในพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังได้มีความตกลงกันในเรื่องการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและนักธุรกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ใน 8 สาขาอาชีพ ได้แก่ 1) วิศวกร 2) ช่างสำรวจ 3) สถาปนิก 4) แพทย์ 5) ทันตแพทย์ 6) พยาบาล 7) นักบัญชี และ 8) บุคลากรในภาคการบริการ/การท่องเที่ยว โดยมีข้อตกลงการทำมาตรฐานแรงงานเพื่อกำหนดคุณสมบัติของแรงงานที่ประเทศสมาชิกจะสามารถนำไปใช้วางแนวทางการปฏิบัติสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว หรือที่เรียกว่า ASEAN Qualifications Reference Framework (AQRF) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน

ชั่วคราวของแรงงานและนักธุรกิจ แต่ทั้งนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเฉพาะที่ไม่ใช่แรงงานวิชาชีพหรือแรงงานไร้ฝีมืออาจมีทั้งที่เคลื่อนย้ายโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันจึงนับว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง และในทั้งทางตรงและทางอ้อม ในขณะที่เดียวกันก็อาจส่งผลกระทบต่อเชิงลบได้เช่นกัน ซึ่งรัฐบาลของประเทศไทยและ สปป.ลาว รวมถึงประเทศสมาชิกอื่นๆ ต่างก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และได้มีนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาคที่มีความเหมาะสมและมีลักษณะประสานสอดคล้องกัน รวมทั้งมีนโยบายการพัฒนาสมรรถนะแรงงานและการลงทุนด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น (มนูญ โต้ะยามา และวสุ สุวรรณวิหค, 2561)

2.2.1 กรณีประเทศไทย

1) การศึกษาที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน

สิริรัฐ สุกันธา (2557) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย และรูปแบบและกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มย่อย ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้แรงงานสัญชาติพม่าเข้ามาทำงานในเขตภาคเหนือตอนบน ได้แก่ ความต้องการมีงานทำและรายได้ที่มั่นคง ปัญหาการถูกกดขี่ข่มเหงภายในประเทศ และมีทางเลือกสำหรับการทำงานอื่นๆ ก่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับตำแหน่งงานในประเทศไทย สำหรับปัญหาสำคัญของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงาน ได้แก่ ปัญหานายหน้าที่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานในอัตราที่สูง และปัญหาการพิสูจน์สัญชาติที่เปิดในระยะสั้นไม่สามารถดำเนินการได้ทันและมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ ควรปรับปรุงระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติให้สะดวกรวดเร็ว มีนโยบายกำกับดูแลที่เสมอต้นเสมอปลาย โปร่งใสและฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม มีการสร้างแรงจูงใจให้เข้ามาจดทะเบียนตามกฎหมาย มีการให้ความรู้แก่แรงงานในการปฏิบัติตนระหว่างอยู่ในประเทศไทย เป็นต้น (สิริรัฐ สุกันธา, 2557, น. 62)

สักกรินทร์ นิยมศิลป์ (2559) ได้ศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ และนโยบายของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เปิดรับแรงงานฝีมือต่างชาติ โดยพยายามดึงดูดแรงงานฝีมือและแรงงานที่มีทักษะพิเศษจากต่างชาติ ซึ่งหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทั้งในเรื่องการออกวีซ่า การจ้างแรงงานต่างชาติและการสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ โดยเห็นว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศต้นแบบการบริหารแรงงานต่างชาติที่มีนโยบายเชิงรุกและเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ชัดเจน ในขณะที่ประเทศไทยมีนโยบายในลักษณะตั้งรับคือเปิดให้แรงงานฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนและแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานเฉพาะหน้า แต่ไม่ได้วางนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติจากมุมมองของการสร้างทุนมนุษย์ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลโดยให้เน้นการดำเนินนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติโดยเฉพาะผู้มีทักษะ

ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้วยมาตรการต่างๆ ให้มากขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ

ธงชัย ภูวนาถวิจิตร และคณะ (2560) ได้ศึกษาสถานการณ์และผลกระทบของแรงงานชาวไทยใหญ่ที่เข้ามาทำงานใน จังหวัดเชียงใหม่ และแนวทางการบริหารจัดการเพื่อรองรับการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียนพบว่าแรงงานชาวไทยใหญ่เข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่เพิ่มสูงขึ้น โดยส่วนใหญ่ไม่มีการขออนุญาตและเข้ามาพักหรือทำงานชั่วคราวใน อำเภอเมือง และ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน แล้วจึงขออนุญาตตามกฎหมาย โดยปัจจัยผลักดันที่มีผลต่อการตัดสินใจอพยพย้ายถิ่นคือ เหตุการณ์ไม่สงบในถิ่นที่อยู่เดิม ส่วนปัจจัยดึงดูดได้แก่ ค่าจ้างที่มีค่าตอบแทนสูงและลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของเชียงใหม่มีความคล้ายคลึงกัน

สำหรับแนวทางการบริหารจัดการเพื่อรองรับการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียนที่สำคัญ ได้แก่ 1) การเปิดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมของแรงงานไทยใหญ่ประสานงานกับภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อำนวยความสะดวกต่อการขึ้นทะเบียนแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย 2) จัดฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจระหว่างนายจ้างและแรงงานไทยใหญ่ให้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย และ 3) การให้คำแนะนำเกี่ยวกับสุขอนามัยจากหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่อในชุมชน โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าภาครัฐควรให้ความสำคัญต่อแนวทางการบริหารอย่างมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และกลุ่มแรงงาน รวมทั้งมีการบูรณาการจากการรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียน (ธงชัย ภูวนาถวิจิตร และคณะ, 2560: 265-274)

วารุณี พิศการณ และบุษกร ถาวรประสิทธิ์ (2560) ได้ศึกษาการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานเมียนมาร์ในอุตสาหกรรมประมง อำเภอเมือง จังหวัดระนอง โดยเก็บข้อมูลจำนวน 400 ตัวอย่าง พบว่าแรงงานส่วนใหญ่จะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำกับนายหน้า โดยมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉลี่ย 14,290.75 บาท ระยะเวลาการเดินทางเฉลี่ย 5.37 วัน มีเหตุผลในการตัดสินใจเข้ามาทำงานในไทยคือ อัตราค่าจ้างของไทยที่สูงกว่า สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อค่าใช้จ่ายและระยะเวลาเดินทางในการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ระดับการศึกษา ภูมิสำเนา จำนวนสมาชิกในครอบครัว ภาระหนี้สิน อาชีพเดิม และประสบการณ์การทำงาน ส่วนระดับปัญหาและอุปสรรคของการเคลื่อนย้ายอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ในตอนท้ายผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่าหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของเมียนมาร์ในการจัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อลดปัญหาเรื่องการคิดค่านายหน้าทีเอาจัดเอาเปรียบมากจนเกินไป และทำให้ค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายสูง นอกจากนี้ควรพิจารณาจัดหาแรงงานที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงก่อนเป็นลำดับแรก และควรให้ความยุติธรรมแก่แรงงานเหล่านี้ในด้านค่าจ้าง เงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ

2) การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มวิชาชีพต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีแรงงานในอาเซียน

ในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนในปี 2553 (ASEAN Hanoi 2010) ที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะนั้นมีประเด็นสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 3 ประการ ได้แก่ 1) ความยุ่งยากของกระบวนการรับรองคุณวุฒิเป็นอุปสรรคสำคัญในการเคลื่อนย้าย

แรงงานวิชาชีพ 2) ปัญหาข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดแรงงานวิชาชีพที่เกิดจากอุปสรรคในระดับชาติของแต่ละประเทศสมาชิก เช่น การสวอนบางอาชีพให้กับคนในชาติ และความยุ่งยากและข้อกำหนดและกระบวนการในการออกหนังสือเดินทางอนุญาตการจ้างงานในประเทศปลายทาง (employment visa) และ 3) การไม่ได้รับความสนใจจากแรงงานวิชาชีพเองในการเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในภูมิภาค เนื่องจากการเข้าไปอยู่ในประเทศที่มีวัฒนธรรม ภาษา และเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวทางธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เสนอว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องมีความร่วมมือในระยะสั้นและระยะกลางในการนำเอาประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการเคลื่อนย้ายที่เกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิแรงงานวิชาชีพและเพิ่มจำนวนแรงงานกลุ่มนี้เข้าไปในตลาดแรงงาน และรัฐบาลของแต่ละประเทศควรมีการแก้ปัญหาระยะยาวโดยการลงทุนในระบบการศึกษา และฝึกอบรมของประเทศเพื่อรองรับแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานร่วมระหว่างประเทศสมาชิก (Setiani. et.al., 2018)

วิจิตร ศรีสุพรรณ และคณะ (2555) ได้นำเสนอประเด็นความท้าทายที่เกิดขึ้นกับวิชาชีพพยาบาลเมื่อเข้าสู่อาเซียน โดยเห็นว่าจะมีความต้องการด้านการรักษาพยาบาลในประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากไทยเป็นศูนย์กลางของการแพทย์ (Medical Hub) รวมถึงยังมีแรงงานต่างชาติและครอบครัวที่เคลื่อนย้ายเข้ามาหลังเปิดเสรี ประเทศไทยจึงต้องเร่งการผลิตพยาบาลให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการที่เพิ่มขึ้น โดยผู้ให้บริการยังต้องพัฒนาความสามารถของบุคลากรในด้านทักษะเฉพาะทางและการสื่อสารทั้งภาษาอังกฤษและภาษาท้องถิ่น ทั้งนี้ ประเทศไทยยังมีศักยภาพที่จะเป็นแหล่งการศึกษาด้านพยาบาลสำหรับประเทศในกลุ่มอาเซียนอีกด้วย โดยในส่วนของสภาการพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพยาบาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประเมินการรับรองและการให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแก่ผู้ประสงค์จะเข้ามาประกอบวิชาชีพการพยาบาลในประเทศไทย โดยรัฐบาลไม่ควรมีนโยบายไปดึงพยาบาลจากต่างประเทศจากที่ยังขาดแคลนพยาบาลมาทำงานในประเทศของตน ทั้งนี้เป็นไปตาม Code of International Recruitment on health personnel เพื่อจริยธรรมในการรับพยาบาล (วิจิตร ศรีสุพรรณ และคณะ, 2555: 9-10)

อนพัทธ์ หนองคู (2555) ได้ศึกษามาตรการและเงื่อนไขในการเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียน และศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบวิชาชีพสถานิกไทยที่จะย้ายไปประกอบอาชีพในประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน โดยกลุ่มตัวอย่าง คือ กลุ่มแรงงานไทยที่ได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม จำนวน 400 คน ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบวิชาชีพสถานิกไทยในการย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ปัจจัยด้านโอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ และปัจจัยด้านคุณภาพชีวิต โดยปัจจัยทั้งสองมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการตัดสินใจเคลื่อนย้ายแรงงาน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะในเรื่องการสร้างความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักการเจรจาข้อตกลงในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพที่เท่าเทียมกันในประเทศสมาชิกอาเซียนมาก

ขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องกฎ ระเบียบ และระดับการเปิดเสรีสำหรับแรงงานวิชาชีพจากต่างประเทศที่แตกต่างกัน และ การพัฒนาทักษะความสามารถในด้านภาษาต่างประเทศของสถาปนิกไทย

วิภาวี อนุพันธ์พิศิษฐ์ และคณะ (2558) ได้ศึกษาเปรียบเทียบศักยภาพการแข่งขันของกลุ่มสาขา วิชาชีพบัญชีในประเทศไทยกับประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่าประเทศไทยมีนักบัญชีมาก เป็นอันดับหนึ่งของประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีปัญหาการว่างงานน้อย แต่ศักยภาพของนักบัญชี ส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้ทำบัญชีเท่านั้น และยังต้องมีการปรับปรุงความสามารถด้านภาษาอังกฤษและการใช้เทคโนโลยี ทั้งนี้ ในส่วนของข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ผู้วิจัยได้เสนอว่าควรมีกฎหมายปกป้องแรงงานไทย หรือ ไม่ให้แรงงานต่างชาติได้รับอัตราค่าจ้างที่สูงกว่า ตลอดจนมีการพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับนักบัญชีในประเทศที่เป็น สมาชิกในกลุ่ม AEC พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัย และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลด้านแรงงานและ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศ และในกลุ่ม AEC เพื่อความสะดวกแก่นักบัญชีที่ต้องการเคลื่อนย้าย เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ข้อตกลงตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งประเด็น อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสภาวิชาชีพบัญชีควรต้องเป็นหน่วยงานหลักให้การฝึกอบรมให้ความรู้ รวมไปถึงควบคุม คุณภาพของนักบัญชีไทยให้มีมาตรฐานและสามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้

2.2.2 กรณีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของ สปป.ลาว ในช่วงปี 1990 – 2015 และต่อเนื่องมา จนถึงปี 2018 มีลักษณะโดยทั่วไปคล้ายกับเมียนมาและกัมพูชา โดยเป็นการเคลื่อนย้ายออกไปยังประเทศเพื่อน บ้าน ได้แก่ ประเทศไทย เป็นส่วนใหญ่และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยมีการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีอุปสงค์แรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากและมีปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ ผ่านมา รวมถึงอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้แรงงานจาก 3 ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงคือ เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา เคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานเป็นจำนวนมาก

นอกจากนั้น การที่มีพรมแดนธรรมชาติติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางยาวจนทำให้ การควบคุมการเข้าออกประเทศอย่างทั่วถึงเป็นไปได้ยาก ประกอบกับการเคลื่อนย้ายอย่างถูกกฎหมายตามบันทึก ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ สปป.ลาว ที่ลงนามใน ค.ศ. 2002 เพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปโดยถูกต้อง ตามกฎหมายและมีการกำกับดูแลที่ดีอย่างทั่วถึงนั้น มีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลาการรอคอยที่นาน จึงทำให้เกิดการ ลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อแรงงานที่อาจได้รับความเสี่ยงที่จะถูกเอารัดเอา เปรียบ มีการค้ำมนุษย์เกิดขึ้นและไม่มีความมั่นคงในการทำงาน งานศึกษาวิจัยในช่วงก่อนหน้าจึงเน้นไปทางด้าน การใช้มาตรการของรัฐบาลและประสิทธิผลในการคุ้มครองแรงงาน การป้องกันการค้ำมนุษย์ ในกรณีแรงงาน

เคลื่อนย้ายโดยไม่ถูกกฎหมาย (Kaur, 2010, p. 17; McAuliffe & Ruhs, 2017, pp. 62-63; Hatsukano, 2019, pp. 1-5)

Molland (2012) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องคือ สปป.ลาว และประเทศไทย ได้พยายามดำเนินนโยบายเพื่อลดปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยผิดกฎหมาย รวมถึงการค้ามนุษย์และลักลอบประกอบอาชีพผิดกฎหมาย พบว่าในทางปฏิบัติผู้มีส่วนสำคัญในกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานคือ เครือข่ายคนรู้จัก เพื่อน หรือญาติ ที่มีประสบการณ์เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งแรงงานมีความสัมพันธ์มากกว่านายหน้าจัดหางานที่ประกอบกิจการอย่างถูกกฎหมาย โดยแรงงานอาจถูกชักชวนหรือหลอกลวงให้เคลื่อนย้ายไปทำงานอย่างไม่ถูกต้อง และประกอบอาชีพผิดกฎหมายได้ เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวจะทราบช่องโหว่ของกฎหมายต่างๆ ในการดำรงสถานะหรือประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าวในไทย รวมถึงช่องทางการเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายได้ ซึ่งทำให้นโยบายหรือมาตรการต่างๆ อาจไม่ได้ผลตามที่ควร รัฐบาลจึงควรมหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว (Molland, 2012, pp. 135-136)

โดยภาพรวมการย้ายถิ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสัดส่วนที่เป็นการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายในระดับค่อนข้างสูง โดยมักเป็นการย้ายถิ่นของแรงงานชั่วคราว ทั้งนี้ ยังขึ้นกับระดับการป้องกันและการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ โดยจำนวนประชากรผู้อพยพที่ผิดกฎหมายนั้น มีความสัมพันธ์กับหลายปัจจัย เช่น กฎระเบียบของตลาดแรงงาน การพึ่งพาแรงงานผิดกฎหมายของภาคอุตสาหกรรม จำนวนการค้ามนุษย์และการลักลอบขนแรงงานข้ามชาติ

การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นถือเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประเทศต่างๆ ในภูมิภาคได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาโดยผ่านความร่วมมือทั้งในลักษณะทวิภาคีและพหุภาคี เช่น ความร่วมมืออาเซียน และกระบวนการบาหลิวาด้วยการลักลอบขนคนข้ามชาติ การค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ (the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) โดยแรงงานข้ามชาติจำนวนมากเดินทางผ่านอาเซียนนี้โดยวิธีการลักลอบ และแรงงานข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวนมากต้องเผชิญกับการถูกเอารัดเอาเปรียบ เนื่องจากจากสถานะของตัวเองที่ผิดกฎหมาย และแรงงานข้ามชาติในบางอุตสาหกรรมต้องเผชิญกับแรงงานบังคับการเอารัดเอาเปรียบและการละเมิดที่รุนแรง เช่น การประมงการเกษตรกรรม การก่อสร้าง และการผลิต) (McAuliffe & Ruhs, 2017, p. 63).

2.3 การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานของประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตย

ประชาชนลาว

2.3.1 กรณีประเทศไทย

อาณัติชัย วาสประเสริฐสุข และคณะ (2558) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์และระดับสมรรถนะแรงงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ในภาคตะวันออกของประเทศไทย พบว่ารัฐบาลมี

นโยบายการส่งเสริมการใช้แรงงานข้ามชาติที่สำคัญคือ การใช้แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย และการใช้แรงงานข้ามชาติที่ผ่านบริษัทจัดหางานโดยมีสนธิสัญญากับประเทศต้นทาง ส่วนแผนการดำเนินงานในช่วง 2-3 ปี ต่อจากนั้นเน้นในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติ สำหรับปัญหาการใช้แรงงานข้ามชาติที่พบมาก ได้แก่ ปัญหาการสื่อสาร และปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่มีความผูกพันกับองค์กร ส่วนระดับสมรรถนะแรงงานข้ามชาติพบว่าโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ โดยทักษะแรงงานข้ามชาติที่ควรพัฒนาได้แก่ ทักษะการทำงานส่วนบุคคล การทำงานร่วมกับผู้อื่นและการทำงานเป็นทีม การสร้างความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์กร และการพัฒนาทักษะด้านภาษาและการติดต่อสื่อสาร

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า ภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันหาแนวทางในการแก้ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย ทั้งถึง เข้าถึง และเป็นธรรม การดูแลจัดการศึกษาให้แก่ผู้ติดตามแรงงานต่างชาตินั้นเป็นเด็ก การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การผ่อนผันให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานหลังจากครบระยะเวลา 4 ปี และการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกของประเทศไทยให้ชัดเจน นอกจากนี้ควรมีการยกระดับและผลักดันให้มีการผลิตและพัฒนาแรงงานข้ามชาติให้เพียงพอและมีสมรรถนะในระดับมาตรฐาน โดยมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ และในส่วนของผู้ประกอบการควรจัดทำและเข้าสู่ระบบมาตรฐาน ISO 26000 และพัฒนาองค์กรและหัวหน้างานคนไทยให้พร้อมในการเปิดเสรีอาเซียน (อาณัติชัย วาสประเสริฐสุข และคณะ, 2558: 76-77)

ธิตินา เสาวยงค์ และคณะ (2560) ได้ศึกษาแนวโน้มการพัฒนากำลังคนสายอาชีวศึกษาประเภทวิชา พาณิชยกรรมระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พบว่าในการเตรียมความพร้อมของกำลังคนสายอาชีวศึกษานั้นจะต้องมีคุณลักษณะเบื้องต้นใน 3 ประเด็น ได้แก่ ด้านความรู้ ด้านทัศนคติ และด้านทักษะ โดยแนวโน้มในการพัฒนากำลังคนสายอาชีวศึกษาควรเป็นการจัดการเรียนการสอนแบบระบบทวิภาคี มีการปรับวิธีการประเมินคุณภาพการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับผลิตกำลังคนเพิ่มในภาคธุรกิจในการท่องเที่ยวเพราะธุรกิจด้านการท่องเที่ยว พัฒนาหลักสูตรที่เป็นเฉพาะทางมากขึ้นและส่งเสริมให้กำลังคนสายอาชีวศึกษามีความรู้และสามารถสื่อสารภาษาต่างประเทศได้

สำหรับในประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผู้วิจัยเสนอว่ารัฐควรต้องจัดให้มีการจัดการอาชีวศึกษาโดยทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ เน้นให้กำลังคนสายอาชีวศึกษาสามารถมีทักษะในการปฏิบัติงานได้จริง ซึ่งกำลังคนสายอาชีวศึกษาจะต้องมีความพร้อมบนพื้นฐานของความรับผิดชอบ ความมีระเบียบวินัยและคุณธรรม มีทัศนคติที่ดีต่อวิชาชีพของตนเอง โดยรัฐส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการและภาคเอกชนเข้าร่วมในการจัดการศึกษาและเสริมสร้างทักษะในด้านการสื่อสารและเทคโนโลยี

2.3.2 กรณีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จากงานศึกษาของ มนุญ โต้ะยามา และวสุ สุวรรณวิหค (2561, น. 119-127) พบว่า ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 2000 รัฐบาล สปป.ลาว ได้พยายามพัฒนาประเทศโดยใช้กลไกตลาดเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น และตั้งแต่ปี 2011 ได้มีนโยบายปฏิรูปการศึกษาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาตลาดแรงงาน และใช้นโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อให้แรงงานพัฒนาความรู้ความสามารถ มีระเบียบวินัย และประสิทธิภาพ เข้าสู่ตลาดแรงงาน เพื่อแก้ปัญหาในช่วงที่ผ่านมา ซึ่ง สปป.ลาว มีปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างฝีมือแรงงานกับความต้องการของตลาด ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดหาแรงงานและมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

2. บทบาทของการศึกษา/การเรียนรู้ระบบเปิดกับการพัฒนาฝีมือและสมรรถนะแรงงาน

เนื้อหาในส่วนนี้ประกอบด้วยการศึกษาเกี่ยวกับ ความสำคัญของการศึกษาทางไกล การพัฒนาทักษะผ่านการศึกษาทางไกล ผู้เกี่ยวข้องหลักในให้บริการการศึกษาทางไกล บทบาทของการเรียนรู้ทางไกลที่อาศัยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์การเรียนรู้ระหว่างการทำงาน การพัฒนาทักษะโดยใช้ระบบการเรียนรู้ทางไกลและแบบเปิดในประเทศไนจีเรีย การพัฒนาทักษะและความสามารถในการได้รับการจ้างงานของสตรีผ่านระบบการศึกษาทางไกล และเทคโนโลยีการศึกษาทางไกลกับการฝึกอบรมแรงงานอพยพ

2.1 ความสำคัญของการศึกษาทางไกล

การศึกษาทางไกลมีความสำคัญกับการศึกษาตลอดชีวิตที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสังคมต่างๆ เช่น การอพยพของประชากร สภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประชากรที่ต่างหากัน และการแข่งขันในตลาดแรงงาน จากการศึกษาที่มีผลกระทบของข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมที่กำหนดแนวโน้มการศึกษาของผู้ใหญ่ จึงมีสถาบันการศึกษาหลายแห่งพยายามจัดการศึกษาโดยใช้แนวคิดของการศึกษาตลอดชีวิตผ่านระบบการศึกษาทางไกล ดังตัวอย่างการจัดการบริการศึกษาในประเทศลิทัวเนียสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากรด้านต่างๆ เช่น การอพยพออกไปทำงานต่างประเทศของแรงงานหนุ่มสาว และการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงาน สถาบันการศึกษาจึงพยายามหาวิธีดึงความสนใจผู้ใหญ่ที่อาศัยและทำงานในต่างประเทศให้มาศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในประเทศ ซึ่งการศึกษาทางไกลจึงเป็นทางเลือกที่สถาบันการศึกษาในประเทศใช้โอกาสให้บริการศึกษาแก่คนในประเทศที่อพยพไปทำงานในต่างประเทศที่ไกลออกไป โดยการศึกษาทางไกลมีข้อได้เปรียบกว่าการเรียนการสอนแบบเดิมๆ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ในการศึกษาทางไกลสามารถจัดให้มีการสืบค้นข้อมูลที่ยอดเยี่ยม กระบวนการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศ การจัดเก็บ และการเผยแพร่การศึกษาทางไกลผ่านรูปแบบต่างๆ เช่น e-learning online learning, virtual learning, mobile learning เป็นการศึกษาทางเลือกจากการเรียนการสอนแบบเดิมๆได้มีการกล่าวถึงกันมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเอกสารของสหภาพยุโรปชี้ว่าการศึกษาตลอดชีวิตมีความสำคัญไม่เฉพาะในแง่ของความสามารถการแข่งขันและ

ความสามารถในการทำงาน (employability) แต่ยังเป็นการศึกษาที่ครอบคลุมทางสังคม (social inclusion) พลเมืองที่มีส่วนร่วมเพื่อส่วนรวมหรือการเป็นคนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมมีจิตสาธารณะ (active citizenship) และการพัฒนาบุคคล การที่แรงงานมีความสามารถการแข่งขันในตลาดแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงได้นั้น แรงงานต้องมีทักษะที่สามารถในการเรียนรู้แบบองค์รวมและตลอดชีวิต ผู้ที่ทำงานแล้วสามารถศึกษาขณะทำงานหรือประกอบอาชีพเพื่อยกระดับทักษะและการเพิ่มวุฒิบัตรหรือปริญญาที่สูงขึ้นได้ อย่างไรก็ตามในให้บริการการศึกษาทางไกลนั้นคุณภาพขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น สารสนเทศที่น่าเสนอ การวิเคราะห์ความต้องการ ความต้องการในการบริการฝึกอบรมการสนับสนุนด้านการศึกษา การประเมินผล การยอมรับในความรู้และทักษะ กระบวนการตรวจสอบและวุฒิบัตรที่ได้รับ ดังนั้นวิธีการสอนและวัสดุอุปกรณ์ต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน การศึกษาทางไกลนี้ยังมีส่วนในการพัฒนาการศึกษาของแรงงานชาวลิทัวเนียที่ออกไปทำงานในประเทศต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มสาวที่ไม่มีโอกาสเรียนการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งการศึกษาทางไกลเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดอันหนึ่งในการให้การศึกษาแก่คนกลุ่มนี้ เนื่องจากมีความยืดหยุ่น สามารถปรับราคาให้จ่ายได้และสามารถเป็นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ ด้วยเหตุนี้การศึกษาทางไกลเป็นที่นิยมในประเทศลิทัวเนีย โดยเฉพาะการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ในการศึกษาครั้งนี้ชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ตลาดแรงงาน และหลักสูตรระบบการศึกษาทางไกลมีความจำเป็นในการแก้ปัญหาการศึกษาของผู้ใหญ่ โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ห่างไกลหรือทำงานแล้ว ซึ่งในประเด็นของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่แรงงานออกไปทำงานในประเทศต่างๆ การมีโอกาสการจ้างงานที่ดีกว่า และความต้องการในการพัฒนาตนเองของผู้เรียน (Gedvilienė and Vaiciuniene, 2016)

2.2 การพัฒนาทักษะผ่านการศึกษาทางไกล

การศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาการและอาชีวศึกษา (Technical and Vocational Education and Training: TVET) สามารถใช้ช่องทางผ่านระบบการศึกษาทางไกลและแบบเปิด (Open and distance learning) นอกเหนือจากการศึกษาในระบบปกติและมีประโยชน์อย่างมาก เนื่องจากกลุ่มผู้เรียนมีความหลากหลายมากขึ้นประกอบกับความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี และเป็นที่ยอมรับกันว่าประโยชน์ที่ได้รับจากช่องทางการศึกษาและฝึกอบรมดังกล่าวมากกว่าวิธีการอื่นๆ เนื่องจากเป็นช่องทางที่สามารถเข้าถึงผู้เรียนจำนวนมากและเป็นการศึกษาในมิติที่ไม่เคยมีมาก่อน โดยที่การสอนที่เกิดขึ้นไม่ใช่เป็นเพียงผ่านเทคนิคการสอนทางไกลที่หลากหลาย แต่ในสภาพชีวิตจริงที่ผู้เรียนสามารถเรียนจากสถานที่ที่ทำงานทำให้สามารถเข้าใจมากกว่าการเรียนจากทฤษฎีและทักษะ และการที่ผู้เรียนจำนวนมากสามารถเรียนได้หลายปีสามารถชดเชยต้นทุนการศึกษาการศึกษาตอนต้นที่สูงอีกด้วย อย่างไรก็ตามการศึกษาและฝึกอบรมผ่านระบบการศึกษาดังกล่าวมีข้อจำกัดถ้าระบบการสื่อสารทางดิจิทัลทั้งไม่สามารถพัฒนาที่เพียงพอเพื่อรองรับในการเข้าถึงสารสนเทศและความรู้ เนื่องจากการศึกษาและฝึกอบรมช่องทางนี้อาศัยการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ เช่น e-mail การประชุมและการสอนทางไกล และซีดีรอม เป็นต้น มิฉะนั้นแล้วก็ต้องใช้วิธีการอื่น เช่น การส่งเอกสารการสอนและฝึกอบรมทางไปรษณีย์ (Mishra, 2002)

2.3 ผู้เกี่ยวข้องหลักในให้บริการการศึกษาทางไกล

สำหรับในการศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาการและอาชีวศึกษาผ่านระบบการศึกษาทางไกลและแบบเปิดต้องอาศัยภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา และผู้เรียนหรือฝึกอบรม ตัวอย่างโครงการการศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาการและอาชีวศึกษา (TVET) ของการเรียนรู้เครือข่ายจักรภพ (The Commonwealth of Learning: COL) ที่ใช้การศึกษาทางไกล ซึ่งมีภาคส่วนต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร และสถานประกอบการ ในระดับนานาชาติ ระดับชาติ รัฐ/ภูมิภาค ท้องถิ่น และระดับบุคคล ที่เป็น**ภาครัฐ** ในระดับนานาชาติ ประกอบด้วย ธนาคารโลก UNESCO รัฐสภายุโรป ระดับชาติ ประกอบด้วยหน่วยงานราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง ระดับรัฐ/ภูมิภาค ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยเปิดของรัฐ (เช่น มหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐประชาชนจีน และอินเดีย) ระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยโรงเรียนและศูนย์ฝึกอบรมต่างๆ และในระดับบุคคล ประกอบด้วยคนงานในภาคเกษตร ผู้ที่ว่างงาน ผู้ลี้ภัย และผู้ป่วยโรคเอดส์ สำหรับ**องค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร** ในระดับนานาชาติ ประกอบด้วย COL, ICDE World Space Foundation, และ International Extension College ระดับชาติ ประกอบด้วย SchoolNet (อินเดีย) National Extension College (UK) ระดับรัฐ/ภูมิภาค ประกอบด้วย State Resource Centres for Adult Education (India), Scottish University for Industry (SUFI) ระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย กลุ่มสตรี สหภาพสินเชื่อท้องถิ่น (Local credit unions) และในระดับบุคคล ประกอบด้วยสมาชิกอาสาสมัคร ส่วน**สถานประกอบการในระดับนานาชาติ** ประกอบด้วย AT&T, British Telecom, Cable & Wireless, BBC World และ Microsoft ระดับชาติ ประกอบด้วย Unext (USA), IBM (Canada) ระดับรัฐ/ภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย วิสาหกิจขนาดย่อมที่มีการจัดฝึกอบรมงาน (Small enterprises providing training) และสถานที่ที่มีการจ้างงาน (Small enterprises providing training) และในระดับบุคคล ประกอบด้วย พนักงานหรือลูกจ้าง ทั้งนี้คุณภาพของการฝึกอบรมและการศึกษาทางไกลนั้น ผู้ให้บริการต้องมีความเชี่ยวชาญด้านเนื้อหา เทคนิคการสอนทางไกล ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมการพัฒนาและการผลิต ระยะเวลาที่ใช้ในการพัฒนาวัสดุอุปกรณ์และกระบวนการผลิต และโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนและส่งต่อหลักสูตร ซึ่งในแต่ละงานมีการใช้วิธีการต่างๆ ที่ใช้ความพยายามและทรัพยากรต่างๆ กัน เช่น ในการผลิตและพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ อาจมีการดัดแปลงวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ในเชิงเนื้อหาและความเชี่ยวชาญการสอนทางไกลและความยินยอมจากเจ้าของลิขสิทธิ์วัสดุอุปกรณ์นั้นๆ หรืออาจซื้อมาจากที่มีขายในตลาด ซึ่งต้องอาศัยความรู้ว่ามีแหล่งใดบ้างและคุณภาพของสินค้าที่จะซื้อ หรือพัฒนาขึ้นมาเอง ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญด้านเนื้อหาและการสอนทางไกลและเงินทุนสนับสนุนเพียงพอ ส่วนในการส่งต่อหลักสูตร อาจดัดแปลงจากระบบการส่งต่อหลักสูตร (โปรแกรมและวิธีการสอน/ฝึกอบรม)จากระบบที่เป็นอยู่ ซึ่งต้องมีการเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือซื้อสำเร็จรูปมาเลย แต่อาจไม่เหมาะสมกับสภาพในบางพื้นที่ หรือพัฒนาขึ้นเอง ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการควบคุมกำกับดูแลในการบำรุงรักษาคุณภาพรวมทั้งการมีผู้เรียนปริมาณมากพอที่คุ้มค่าการลงทุน เป็นต้น (Calder, 2002)

2.4 บทบาทของการเรียนรู้ทางไกลที่อาศัยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

จากการที่การดำเนินงานขององค์กรธุรกิจต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งในด้านการแข่งขัน และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้องค์กรธุรกิจต้องมีกำลังแรงงานที่มีทักษะและความยืดหยุ่นสูงเพื่อให้องค์กรอยู่รอดและมีความได้เปรียบในการแข่งขันได้ ในการนี้ การเรียนรู้ทางไกลที่อาศัยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต (Web-based distance learning: WBDL) นับเป็นวิธีการฝึกอบรมที่ธุรกิจสามารถใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และปรับเข้ากับความต้องการของกิจการได้ไม่ยาก สามารถให้ผู้สอนออกแบบการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับแต่ละคน สามารถมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สอนและผู้เรียนโดยตรงแบบตัวต่อตัว สามารถฝึกอบรมในระบบทางไกล แต่ในการนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ต้องมีการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ที่ชัดเจน ความต้องการในการฝึกอบรมส่วนของพนักงานกลุ่มต่างๆ เช่น คนงานและผู้จัดการ มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางธุรกิจเฉพาะขององค์กร มีการออกแบบกิจกรรมการอบรมที่เหมาะสม เข้าลักษณะของผู้เข้ารับการอบรมที่มีพื้นฐานต่างกัน และต้องมีการประเมินผลในการดำเนินการ ทั้งนี้ใช้ว่าการเรียนรู้ทางไกลในลักษณะดังกล่าวไม่มีข้อได้เปรียบถึงประสิทธิภาพของการฝึกอบรม เนื่องจากมีสองแนวคิดที่ได้จากการศึกษาเชิงประจักษ์แตกต่างกัน คือ แนวคิดแรกเห็นว่าการฝึกอบรมแบบเผชิญหน้าได้ผลดีกว่า แต่อีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าการฝึกอบรมออนไลน์ผ่านอินเทอร์เน็ตดีกว่า อย่างไรก็ตามการฝึกอบรมทั้งสองวิธีมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด ความสามารถของวิธีการใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ฝึกอบรม ผู้เข้าอบรม คอมพิวเตอร์และระบบการสนับสนุน การบริการออนไลน์หรือความพร้อมทางโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ แต่ที่สำคัญที่นับเป็นวิธีการที่ดีคือทั้งสองวิธีสามารถใช้สนับสนุนหรือเติมเต็มกันและกัน ซึ่งจะสามารถทำให้การฝึกอบรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Long and Smith, 2003)

2.5 การเรียนรู้ระหว่างการทำงานในสหภาพยุโรป

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของลูกจ้างโดย European for Centre for the Development of Vocational Training พบว่ามีความแตกต่างระหว่างลูกจ้างในสาขาเศรษฐกิจ อาชีพ และประเภทของสัญญาการจ้าง เช่น ลูกจ้างในสาขาบริการได้รับการฝึกอบรมมากกว่าลูกจ้างในสาขาอุตสาหกรรม พนักงานประจำได้รับประโยชน์จากการอบรมที่นายจ้างจ่ายให้มากกว่าพนักงานชั่วคราว นายจ้างมักจะเน้นไปที่พนักงานที่มีความสามารถสูง ส่วนรัฐบาลเน้นไปที่พนักงานที่มีทักษะต่ำหรือคนงานที่ด้อยโอกาสในตลาดแรงงาน ทำให้แรงงานซึ่งเป็นพนักงานที่มีความสามารถระดับกลางเป็นกลุ่มเสี่ยงที่ไม่ได้รับการฝึกอบรม นอกจากนี้พบว่าประชาชนที่เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ไม่เป็นทางการสามารถทำงานได้ดีขึ้นหรือมีความก้าวหน้าในประกอบอาชีพการงาน นอกจากนี้จากรายงานการศึกษาดังกล่าวชี้ว่าในการฝึกอบรมและการศึกษาต่อเนื่องนั้นนายจ้างมีความสำคัญที่สุดในการเป็นผู้จัดการศึกษาแบบไม่เป็นทางการในหลายประเทศ และการจัดการฝึกอบรมมีความแตกต่างกันระหว่างขนาดของกิจการ(แต่ไม่ได้พบในทุกประเทศ) โดยกิจการขนาดใหญ่จะมีฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดำเนินการและมีนโยบายที่เป็นระบบ แต่กิจการขนาดกลางและขนาดย่อม

(SMEs) มีขีดความสามารถและทรัพยากรจำกัดในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ขององค์กร นอกจากนี้พบว่า การฝึกอบรมที่จัดโดยบริษัทมีในรูปแบบของหลักสูตรโดยที่สถานที่ทำงานเองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการและกระตุ้นให้มีการเรียนรู้ต่อเนื่อง การฝึกอบรมระหว่างการทำงานมีส่วนสำคัญในการพัฒนาทักษะโดยเฉพาะในงานที่อาศัยความสามารถเฉพาะหรืองานที่มีสภาพแวดล้อมเฉพาะ ทั้งนี้ นายจ้าง สหภาพแรงงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐล้วนมีส่วนรับผิดชอบที่สำคัญในการสร้างเงื่อนไขในสถานที่ทำงานในการเพิ่มพูนสมรรถนะของแรงงาน (European Centre for the Development of Vocational Training, 2011)

2.6 การพัฒนาทักษะโดยใช้ระบบการเรียนรู้ทางไกลและแบบเปิดในประเทศไนจีเรีย

สำหรับการฝึกอบรมและการศึกษาทางวิชาการและอาชีวศึกษาผ่านระบบการเรียนรู้ทางไกลและแบบเปิดที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยเปิดในประเทศไนจีเรีย ที่มีการจัดตั้งศูนย์การศึกษาต่อเนื่องและการฝึกอบรมในที่ทำงาน (Centre for Continuing Education and Workplace Training) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนทักษะ สมรรถนะและความสามารถของผู้เข้ารับการอบรมให้สามารถเพิ่มประสิทธิผลของการทำงาน ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากเงินลงทุนและการพัฒนาบุคลากร การศึกษาโดยรวมพบว่าการพัฒนาทักษะผ่านระบบการเรียนรู้ดังกล่าวสามารถปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์และมีประสิทธิผล นอกจากนี้ในการใช้สื่อสิ่งพิมพ์ในการฝึกอบรมควรมีการฝึกอบรมเสริมแบบเผชิญหน้าด้วย ซึ่งทำให้ผู้รับการอบรมสามารถเรียนในขณะที่ทำงานและลดค่าใช้จ่ายในทางปฏิบัติของสถาบันการศึกษาฝึกอบรม (Olakulehin, 2015)

2.7 การพัฒนาทักษะและความสามารถในการได้รับการจ้างงานของสตรีผ่านระบบการศึกษาทางไกลในประเทศอินเดีย

ในประเทศอินเดียมีการใช้การศึกษาทางไกลในการเพิ่มโอกาสในการพัฒนาทักษะทักษะแก่ประชาชนที่มีความแตกต่างกันระหว่างชนชั้น เพศ และผู้ที่มีความแตกต่างกันทางภูมิสังคม เนื่องจากที่ผ่านมา มีประชาชนบางกลุ่มไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนา การพัฒนาทักษะผ่านระบบการศึกษาดังกล่าวเป็นการลดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มสตรีที่ขาดโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานอยู่มาก เนื่องจากมีจุดอ่อนด้านการศึกษา ความสามารถในการได้รับการจ้างงาน รวมทั้งขาดการลงทุนในการศึกษาจากผู้ปกครองที่ทำให้มีความแตกต่างระหว่างเพศเมื่อเทียบกับผู้ชายในด้านการศึกษาและการจ้างงาน ซึ่งนโยบายการศึกษาแบบเปิด (open schooling policy) ที่เพิ่มโอกาสสตรีในการศึกษาและฝึกอบรมด้านอาชีวศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการควบคู่กับหลักสูตรวิชาชีพ เช่น ด้านการเกษตร การพาณิชย์และธุรกิจ และวิศวกรรมและเทคโนโลยี นับเป็นการศึกษาแบบองค์รวมที่จะทำให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาเพื่อใช้ในการดำเนินชีวิตต่อไป (Mohapatra and Mahapatra, 2016)

2.8 เทคโนโลยีการศึกษาทางไกลกับการฝึกอบรมแรงงานอพยพในประเทศไทย

การฝึกอบรมแรงงานอพยพในประเทศไทยโดยใช้เทคโนโลยีการศึกษาทางไกลเนื่องจากมีแรงงานจำนวนมากอพยพจากประเทศเอเชียกลาง เช่น ทาจิกิสถาน อุซเบกิสถาน และคีร์กีซสถาน เข้าไปทำงานใน

ประเทศรัสเซีย โดยแรงงานเหล่านี้มักจะมีระดับการศึกษาวิชาชีพต่ำ ไม่สามารถพูดภาษารัสเซียได้คล่องแคล่วซึ่งเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงาน และมีความยากในการปรับตัวเข้ากับชุมชนชาวรัสเซียที่พวกเขาเหล่านั้นเข้าไปทำงาน ซึ่งในการที่จะได้รับใบอนุญาตทำงาน (work permit) แรงงานต่างชาติที่ย้ายเข้าไปต้องสอบผ่านภาษารัสเซียให้ได้ ประกาศนียบัตร แต่การเรียนภาษาตามหลักสูตรใช้เวลามากในขณะที่คนเหล่านี้ต้องทำงาน ในกาณ์การสอนภาษารัสเซียโดยใช้เทคโนโลยีการศึกษาทางไกลสามารถช่วยแรงงานอพยพถูกกฎหมายได้อย่างมากในการเรียนและสอบภาษารัสเซีย จากการศึกษาพบว่าจากตัวอย่างที่ศึกษากับกลุ่มแรงงานอพยพจากเอเชียกลางและประเทศมอลโดวา จำนวน 140 คน มากกว่า 100 คน ใช้เวลาในการเรียนภาษารัสเซีย 2 ปี สามารถสอบผ่านและได้รับใบอนุญาตทำงานสูงถึงร้อยละ 89 จึงนับได้ว่าการศึกษาทางไกลมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทักษะด้านภาษาแก่แรงงานอพยพเหล่านี้ (Ananchenkova, and Kuznetsov, 2016)

2.9 การศึกษาเกี่ยวกับโอกาสของการศึกษาระบบเปิดต่อการพัฒนาแรงงานอพยพของประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย

2.9.1 การศึกษาเกี่ยวกับโอกาสของการศึกษาระบบเปิดต่อการพัฒนาแรงงานอพยพของประเทศฟิลิปปินส์

ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับโอกาสของการศึกษาทางไกลผ่านระบบออนไลน์ในการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานฟิลิปปินส์ที่เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศ (Amante, M.S.V., Saludadez, J.A. and Piamonte, D.L. 2018) ซึ่งส่วนใหญ่ทำอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซาอุดีอาระเบีย และประเทศตะวันออกกลางอื่นๆ ตามลำดับ สำหรับในประชาคมอาเซียนเป็นแรงงานฟิลิปปินส์ที่อยู่ในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ โดยการเก็บข้อมูลจากตัวอย่างนักศึกษาของมหาวิทยาลัย UPOU จำนวน 42 คน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านสาธารณสุข/พยาบาล (ร้อยละ 35.7) โดยทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรต (ร้อยละ 50) ซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานและการเคลื่อนย้าย (แรงงาน)ในประเทศที่เข้าไปทำงาน และนักศึกษาในระดับปริญญาโทมีความรู้ดังกล่าวมากกว่านักศึกษาระดับอนุปริญญา (Diploma)

สำหรับในการศึกษาถึงความต้องการของนักศึกษากลุ่มตัวอย่างที่ทำงานต่างประเทศดังกล่าวเกี่ยวกับหลักสูตรประกาศนียบัตรทักษะผ่านระบบออนไลน์ (online skills certificate program) ซึ่งนักศึกษาทุกกลุ่มอาชีพทั้งด้านการศึกษาและวิจัย การสื่อสาร สารสนเทศและออกแบบ สุขภาพ ผู้บริหาร/ผู้จัดการ ต่างก็เห็นความสำคัญและประโยชน์การศึกษาทางไกลผ่านระบบออนไลน์ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น การที่ช่วยในการเพิ่มพูนความรู้ทักษะและสมรรถนะมากขึ้นต่องานที่ทำและอาชีพที่กำลังทำอยู่/ในอนาคต การเปลี่ยนตำแหน่งงาน ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในงานที่ทำมากขึ้น การพัฒนาอาชีพที่ทำอยู่ การเพิ่มสมรรถนะให้กับตนเอง มีประโยชน์ต่อการทำงานและอาชีพเมื่อเดินทางกลับประเทศ และสามารถเรียนได้รับปริญญาโดยไม่ต้องเข้าชั้นเรียน เป็นต้น

ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีข้อเสนอแนะ เช่น ในส่วนของการศึกษาทางด้านการเงินและพัฒนาทักษะ หลักสูตรปริญญาแม้ว่าเป็นสิ่งที่ดีแต่แรงงานที่ทำงานในต่างประเทศเห็นว่ามันน่าจะเป็นหลักสูตรระยะสั้นและ

การศึกษาที่ใช้ทักษะเป็นฐาน (skill-based of education) ซึ่งความรู้ที่เรียนควรสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ทักษะที่เรียนสามารถนำไปใช้กับงานที่ทำอยู่หรือเมื่อเดินทางกลับประเทศแล้ว มีทางเลือกที่หลากหลายและสามารถสร้างโอกาสให้ตนเองได้มากขึ้น การมีเนื้อหาทันสมัยสอดคล้องกับแนวโน้มสถานการณ์ปัจจุบันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอาชีพและการปฏิบัติงาน การมีคุณภาพการศึกษาที่เทียบเท่ามหาวิทยาลัยชั้นนำ มีคุณภาพมาตรฐานความรู้และสมรรถนะในระดับสูง การศึกษาที่มีการแลกเปลี่ยน/แบ่งปันความรู้และประสบการณ์ระหว่างเรียน เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศ ความเป็นผู้ประกอบการ สารสนเทศสำหรับการปรับปรุงชีวิตการทำงานขณะอยู่ต่างประเทศ การเตรียมความพร้อมของแรงงานในการบูรณาการตนเองเข้ากับสังคมฟิลิปปินส์และมีชีวิตที่ดีขึ้นเมื่อกลับไปอยู่ในประเทศ ค่าเรียนไม่แพง มีความสะดวกต่อการเรียน และมีการให้ทุนการศึกษา นอกจากนี้ ยังเห็นว่าถ้ามีการที่การศึกษาศึกษาผ่านระบบออนไลน์สามารถทำให้ผู้เรียนเข้าถึงและมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการศึกษาจากเวลาที่ต่างกัน ประกอบกับบางคนมีงานที่ทำอยู่มีความลำบากก็จะมีความต้องการการศึกษาทางไกลในระบบออนไลน์มากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักสูตรที่จัดโดย UPOU มีประโยชน์ในการเพิ่มโอกาสด้านการศึกษาและเพิ่มทักษะแก่แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศแต่แรงงานเหล่านั้นมีข้อจำกัดจากการถือวีซ่าการทำงาน (employment visa) ที่ไม่สามารถสมัครเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยในประเทศที่เข้าไปทำงานได้แม้ว่าประสงค์จะเข้าศึกษาก็ตาม ในขณะเดียวกันแรงงานในต่างประเทศบางส่วนเข้าไปทำงานในประเทศที่ก้าวหน้าและมีอาชีพในอุตสาหกรรมที่ทันสมัย ถ้าทางมหาวิทยาลัยมีหลักสูตรที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีและเครื่องมือการประเมินก็จะช่วยสามารถทำงานได้ตามเวลาและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงได้

2.9.2 การศึกษาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการศึกษาระบบเปิดต่อการพัฒนาแรงงานอพยพของประเทศอินโดนีเซีย

ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับโอกาสของมหาวิทยาลัยเปิดต่อการพัฒนาสมรรถนะแรงงานอพยพที่ทำงานในต่างประเทศของอินโดนีเซีย (Setiani, M.Y., Juliana, A. and Arifin, M.H. 2018) โดยเก็บข้อมูลจากตัวอย่างที่เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัย Terbuka University ที่ทำงานอยู่ต่างประเทศจำนวน 94 คน ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน สิงคโปร์ และตะวันออกกลาง ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานในประเทศปลายทางมาแล้ว 6-10 ปี นักศึกษาเหล่านี้ศึกษาวิชาด้านการจัดการ การแปลภาษาอังกฤษ และการสื่อสาร งานที่ทำความหลากหลายต่าง ๆ กัน มีทั้งแรงงานที่มีทักษะต่ำและทักษะชั้นกลาง และส่วนใหญ่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ดูแลผู้ป่วย และคนงานในบ้าน

ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่าแรงงานอินโดนีเซียอพยพจำนวนมาก (ร้อยละ 49) ไม่ทราบเกี่ยวกับกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอพยพ ในขณะที่แรงงานอพยพร้อยละ 69.6 ที่ทำงานอยู่ในประเทศปลายทางก็ยังขาดความรู้เกี่ยวกับนโยบายแรงงานอพยพในประเทศที่ทำงานอยู่ นโยบายดังกล่าว เช่น การคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัย ข้อจำกัดของชั่วโมงการทำงาน เอกสารการทำงานที่สมบูรณ์ ผลตอบแทนตามกฎหมายแรงงาน การประกันสุขภาพและประกันสังคม เงินเดือนพื้นฐาน/มาตรฐานเงินเดือน สิทธิการลาประจำปี อีสระใน

การเลิกงาน การช่วยเหลือและการคุ้มครองตามกฎหมาย การสร้างขีดความสามารถแรงงาน นโยบายระยะเวลาการทำงาน สัญญา/ข้อตกลงกับนายจ้าง และวันหยุด เป็นต้น

แม้ว่าแรงงานอพยพส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.6) ไม่ทราบนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอพยพที่ไปทำงานต่างประเทศ รัฐบาลอินโดนีเซียได้มีความพยายามในการเพิ่มความรู้ในประเด็นดังกล่าว และแม้ว่าทราบว่ารัฐบาลได้มีการคุ้มครองแต่บางส่วนก็รู้สึกว่าจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล เนื่องจากไม่พึงพอใจกับการแก้ปัญหาของรัฐบาล โดยเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ทำหน้าที่เชิงรุกในการแก้ปัญหาที่แรงงานเหล่านั้นเผชิญอยู่

ในขณะที่รัฐมนตรีกำลังคนของอินโดนีเซียในขณะนั้นเชื่อว่าสมรรถนะของแรงงานอินโดนีเซียที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศไม่ได้เป็นไปตามคุณสมบัติที่กำหนดได้ทั้งหมดทุกคน แรงงานจำนวนมากไม่มีสมรรถนะเพียงพอต่อการไปทำงานต่างประเทศ และจากการสำรวจพบว่าคนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.6) ไม่มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ นโยบายดังกล่าว เช่น การอบรมทักษะพื้นฐาน ภาษาและการสื่อสาร สัมมนาเกี่ยวกับการเป็นผู้ประกอบการ การขัดเกลา นโยบายเคลื่อนย้ายแรงงาน (socialization on labour migrant policies) และความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมท้องถิ่น

ในขณะที่มากกว่าร้อยละ 50 มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับสมรรถนะแรงงานในประเทศที่ทำงานอยู่ เช่น นโยบายการปรับตัวเกี่ยวกับวัฒนธรรมและภาษา สัญญาการจ้างงานก่อนเดินทางมาทำงาน การอบรมพื้นฐานเพื่อให้เข้าใจงานที่จะทำ ทักษะการสื่อสาร และสุขภาพทางด้านร่างกายและจิตใจ ส่วนสมรรถนะพื้นฐานสำหรับใช้ในการทำงานในประเทศปลายทางในความเห็นของแรงงานอพยพ เช่น ภาษาท้องถิ่น ทักษะพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง และภาษาอังกฤษ

นอกจากนี้พบว่าประมาณร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถามได้ความรู้จากมหาวิทยาลัย Terbuka สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการทำงาน โดยตัวอย่างเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 96.10) อ้างว่าสมรรถนะของตนเองเพิ่มขึ้นภายหลังเข้าศึกษากับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้เห็นว่าการเข้าเรียนที่มหาวิทยาลัยก็เพื่อเพิ่มความรู้ ประสบการณ์ ความรู้ที่ลึกซึ้งขึ้น (insight) เพื่อว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วสามารถหางานทำที่ดีกว่าและมีชีวิตที่ดีขึ้น ในการศึกษาดังกล่าวยังชี้ว่ามหาวิทยาลัยเปิดสามารถเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของแรงงานอพยพที่เกี่ยวกับการศึกษาด้านภาษาทั้งภาษาท้องถิ่นที่คนงานเหล่านี้เข้าไปทำงานและภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ การเพิ่มพูนสมรรถนะและความรู้เพื่อการเป็นมืออาชีพ ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ตนเองจะได้รับในประเทศที่เข้าไปทำงาน ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีของประเทศนั้นๆ

3. สรุปวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้เป็นการสรุปประเด็นที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในข้อที่ 2.1 – 2.2 ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ ดังนี้

3.1 การดำเนินงานนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน

3.1.1 แนวคิดในการจัดการแรงงานต่างด้าว

แนวคิดการจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยนั้นอยู่ระหว่างแนวคิดที่ต่างกัน 2 ขั้ว คือ แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2530 และต่อมาตั้งแต่ในช่วงกลางทศวรรษ 2540 ได้ใช้นโยบายที่สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิมนุษยชน

3.1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานข้ามชาติ

ปัญหาของกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ การที่นายหน้าที่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานในอัตราที่สูง และการพิสูจน์สัญชาติที่เปิดในระยะสั้นไม่สามารถดำเนินการได้ทันและมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน

3.1.3 ข้อเสนอแนะการดำเนินนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง

- 1) การปรับปรุงระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติให้สะดวกรวดเร็ว
- 2) ความเสมอต้นเสมอปลายของการกำกับดูแลนโยบาย มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การสร้างแรงจูงใจให้เข้ามาจดทะเบียนตามกฎหมาย และการให้ความรู้แก่แรงงานในการปฏิบัติตนระหว่างอยู่ในประเทศไทย
- 3) แนวทางการบริหารจัดการเพื่อรองรับการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียนที่สำคัญ ได้แก่ 1) การเปิดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมของแรงงานไทใหญ่ประสานงานกับภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อำนวยความสะดวกต่อการขึ้นทะเบียนแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย 2) จัดฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจระหว่างนายจ้างและแรงงานไทใหญ่ให้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย และ 3) การให้คำแนะนำเกี่ยวกับสุขอนามัยจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่อในชุมชน นอกจากนี้ภาครัฐควรให้ความสำคัญต่อแนวทางการบริหารอย่างมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และกลุ่มแรงงาน รวมทั้งการบูรณาการระหว่างประชาคมอาเซียน
- 4) หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องของไทยและเมียนมาร์ควรมีการร่วมมือกัน เพื่อให้มีการจัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย ลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบค่านายหน้าที่สูงเกินไป และทำให้ค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายสูง นอกจากนั้นควรเน้นจัดหาแรงงานที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงก่อนเป็นลำดับแรก และให้ความยุติธรรมแก่แรงงานเหล่านี้ในด้านค่าจ้าง เงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ

3.1.4 ข้อเสนอแนะการดำเนินงานนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีของกลุ่มวิชาชีพในประชาคมอาเซียน

1) วิชาชีพพยาบาล – ควรมีการพัฒนาความสามารถของบุคลากรในด้านทักษะเฉพาะทางและการสื่อสารทั้งภาษาอังกฤษและภาษาท้องถิ่น และประเทศไทยไม่ควรมีนโยบายไปดึงพยาบาลจากต่างประเทศจากที่ยังขาดแคลนพยาบาลมาทำงานในประเทศ

2) วิชาชีพสถาปนิก - การสร้างความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก การเจรจาข้อตกลงในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพที่เท่าเทียมกันในประเทศสมาชิกอาเซียนมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องกฎ ระเบียบ และระดับการเปิดเสรีสำหรับแรงงานวิชาชีพจากต่างประเทศที่แตกต่างกัน และการพัฒนาทักษะความสามารถในด้านภาษาต่างประเทศของสถาปนิกไทย

3) วิชาชีพบัญชี – ควรเพิ่มศักยภาพของนักบัญชี (ไม่เฉพาะเป็นผู้ทำบัญชี) แต่รวมถึงทางด้านภาษาอังกฤษและการใช้เทคโนโลยี ภาครัฐของไทยควรมีกฎหมายปกป้องแรงงานไทย หรือไม่ให้แรงงานต่างชาติได้รับอัตราค่าจ้างที่สูงกว่า และมีการพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับนักบัญชีในประเทศที่เป็นสมาชิกในกลุ่มประชาคมอาเซียน พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัยและสามารถเชื่อมโยงข้อมูลด้านแรงงานและข้อมูลด้านเศรษฐกิจกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและในกลุ่มประชาคมอาเซียนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักบัญชีที่ต้องการเคลื่อนย้าย การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ข้อตกลงตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้สภาวิชาชีพบัญชีควรต้องหน่วยงานหลักให้การฝึกอบรมให้ความรู้ และควบคุมคุณภาพของนักบัญชีไทยให้มีมาตรฐานและสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

3.2 การดำเนินงานนโยบายการพัฒนาทักษะฝีมือและสมรรถนะแรงงาน

ปัญหาการใช้แรงงานข้ามชาติที่พบมากจากการศึกษาในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ ได้แก่ ปัญหาการสื่อสาร และปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่มีความผูกพันกับองค์กร ในขณะที่ระดับสมรรถนะแรงงานข้ามชาติโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ

ข้อเสนอแนะ ได้แก่ การที่ภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันหาแนวทางในการแก้ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติให้ถูกกฎหมาย ทั้งถึง เข้าถึง และเป็นธรรม การดูแลจัดการศึกษาให้แก่ผู้ติดตามแรงงานต่างชาตินี้เป็นเด็ก การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การผ่อนผันให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานหลังจากครบระยะเวลา 4 ปี การจัดทำกรอบยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาสมรรถนะแรงงานข้ามชาติให้ชัดเจน การยกระดับและผลักดันให้มีการผลิตและพัฒนาแรงงานข้ามชาติให้เพียงพอและมีสมรรถนะในระดับมาตรฐาน และผู้ประกอบการควรจัดทำและเข้าสู่ระบบมาตรฐาน ISO 26000 และพัฒนาองค์กรและหัวหน้างานคนไทยให้พร้อมในการเปิดเสรีอาเซียน

3.3 บทบาทและความสำคัญของการศึกษาทางไกลและการศึกษาระบบเปิดต่อการพัฒนาฝีมือและสมรรถนะแรงงาน

บทบาทและความสำคัญของการศึกษาทางไกลมีความสำคัญกับการศึกษาตลอดชีวิตทั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวัน การทำงาน การประกอบอาชีพ รวมทั้งแก่แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายทำงานระหว่างประเทศ เนื่องจากการศึกษาทางไกลมีข้อได้เปรียบกว่าการเรียนการสอนแบบเดิมๆ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ในการศึกษาทางไกลสามารถจัดให้มีการสืบค้นข้อมูลที่ยืดหยุ่น กระบวนการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศ การจัดเก็บ และการเผยแพร่ การศึกษาทางไกลผ่านรูปแบบต่างๆ เช่น เอกสารการสอน e-learning online learning, virtual learning, mobile learning เนื่องจากมีความยืดหยุ่น ผู้เรียนสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้และเป็นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ดังตัวอย่างของ**ประเทศลิธัวเนีย**ที่ให้บริการศึกษาทางไกลแก่คนลิธัวเนียที่อพยพไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มสาวที่ไม่มีโอกาสเรียนการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาทางไกลจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดอันหนึ่งในการให้การศึกษแก่คนกลุ่มนี้ ทำให้เป็นที่นิยมในประเทศลิธัวเนีย โดยเฉพาะการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ในกรณีของ**ประเทศรัสเซีย**ที่ใช้ระบบการศึกษาทางไกลในการเรียนและสอบภาษารัสเซียแก่แรงงานต่างชาติจำนวนมากที่อพยพจากประเทศเอเชียกลางที่เข้าไปทำงานในประเทศรัสเซีย โดยใช้เทคโนโลยีการศึกษาทางไกลสามารถช่วยแรงงานอพยพถูกกฎหมายได้อย่างมาก

นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษาทางไกลและระบบเปิดในการเรียนการสอนด้านวิชาการและอาชีวศึกษาก็นับว่ามีประโยชน์ สามารถเข้าถึงผู้เรียนจำนวนมาก ผู้เรียนสามารถเรียนจากสถานที่ที่ทำงานทำให้สามารถเข้าใจมากกว่าการเรียนจากทฤษฎีและทักษะ และการที่ผู้เรียนจำนวนมากสามารถเรียนได้หลายปีสามารถขุดเซตทุนการศึกษาการศึกษาตอนต้นที่สูงอีกด้วย ดังตัวอย่างโครงการการศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาการและอาชีวศึกษา (TVET) โดยใช้การศึกษาทางไกลของการเรียนรู้เครื่องจักรภาพ กรณีของ**ประเทศไนจีเรีย**ที่มีการจัดตั้งศูนย์การศึกษาต่อเนื่องและการฝึกอบรมในที่ทำงาน เพื่อให้บริการการฝึกอบรมและการศึกษาทางวิชาการและอาชีวศึกษาโดยมหาวิทยาลัยเปิดผ่านระบบการเรียนรู้ทางไกลและแบบเปิด และกรณีของ**ประเทศอินเดีย**ที่ใช้การศึกษาทางไกลในการเพิ่มโอกาสในการพัฒนาทักษะทักษะแก่ประชาชนที่มีความแตกต่างกันระหว่างชนชั้น เพศ และผู้ที่มีความแตกต่างกันทางภูมิสังคม เนื่องจากมีประชาชนบางกลุ่มไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนาและเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มสตรี ในการศึกษาและฝึกอบรมด้านอาชีวศึกษา วิชาการควบคู่กับหลักสูตรวิชาชีพ เช่น ด้านการเกษตร การพาณิชย์และธุรกิจ และวิศวกรรมและเทคโนโลยี เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในให้บริการการศึกษาทางไกลนั้นคุณภาพขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น สารสนเทศที่นำเสนอ การวิเคราะห์ความต้องการ ความต้องการในการบริการฝึกอบรมการสนับสนุนด้านการศึกษา การประเมินผล การยอมรับในความรู้และทักษะ กระบวนการตรวจสอบและวุฒิบัตรที่ได้รับด้วย ทั้งนี้แนวคิดที่ได้จากการศึกษาเชิงประจักษ์ พบว่าสองวิธี คือ การฝึกอบรมแบบเผชิญหน้าและออนไลน์ผ่านอินเทอร์เน็ต มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด ความสามารถหรือประสิทธิผลของวิธีการใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง

ผู้ฝึกอบรม ผู้เข้าอบรม คอมพิวเตอร์และระบบการสนับสนุนการบริการออนไลน์หรือความพร้อมทางโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ ซึ่งทั้งสองวิธีสามารถใช้สนับสนุนหรือเติมเต็มกันและกัน เพื่อให้การฝึกอบรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับโอกาสของการศึกษาระบบเปิดและการศึกษาทางไกลต่อการพัฒนาสมรรถนะแรงงานอพยพของ**ประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย**ก็ชี้ว่าการศึกษาระบบเปิด และการศึกษาทางไกล (ออนไลน์ผ่านอินเทอร์เน็ต) สามารถเข้าไปมีบทบาทต่อการพัฒนาสมรรถนะแรงงานที่เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศได้ทั้งผ่านการศึกษาในหลักสูตรปกติ การให้การศึกษาก่อนเดินทางไปทำงานและภายหลังที่เดินทางไปแล้วเกี่ยวกับทักษะพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ทักษะด้านภาษาและการสื่อสาร ภาษาอังกฤษและภาษาท้องถิ่น การทำงานและความรู้เกี่ยวกับการใช้ชีวิตในประเทศที่เข้าไปทำงาน ตลอดจนกฎหมายและสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศต้นทางและประเทศที่เข้าไปทำงาน รวมทั้งวัฒนธรรมและประเพณีของประเทศนั้นๆ นอกจากนี้กรณีของแรงงานฟิลิปปินส์ยังเสนอให้มีการจัดหลักสูตรระยะสั้นสำหรับเพิ่มสมรรถนะการทำงานและการประกอบอาชีพภายหลังเดินทางกลับประเทศ เป็นต้น

