



รายงาน

ของ

คณะกรรมการปัจจุบันการแรงงาน

สภาพปัจจุบันแห่งชาติ

วาระปัจจุบันที่ ๓๗ : ปัจจุบันการแรงงาน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปัจจุบันการแรงงาน
สำนักกรรมาธิการ ๓
สำนักงานเลขานุการสภาพผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขานุการสภาพปัจจุบันแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๒๕๔๙/๑๕๕๗

สภาพรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารแรงงาน

กราบเรียน ประธานสภาพรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาพรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงาน ตามข้อบังคับการประชุมสภาพรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๔๐ วรรคสาม (๓) คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย

๑. พลโท เดชา ปุณณบาล	ประธานกรรมการ
๒. นางพรณี จาธุสมบัติ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายเอกราษฎร์ ช่างเหลา	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายทวีกิจ จตุรเจริญคุณ	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายไวภูณฑ์ ทองอร่าม	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายวีระศักดิ์ ภูครองhin	รองประธานกรรมการ คนที่ห้า
๗. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	รองประธานกรรมการ คนที่หก
๘. พลตรีวจตุร ขาว สัยวัตร	ประธานที่ปรึกษากรรมการ
๙. พลเอก ธรรมรงค์ สมุทรสาคร	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. พลเอก จิรพันธุ์ เกษมศานติสุข	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๑. พลอากาศเอก มนัส รูปชจร	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๒. นายประสาร มนตพิทักษ์	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๓. นายกิตติภรณ์ ทุ่งกลาง	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๑๔. รองศาสตราจารย์สุชาติ นววงศ์	กรรมการ
๑๕. นายกมิดเดชนันท์ เสกขุนทด	กรรมการ
๑๖. นางกัญญาณิณาย์ ภู่สวاستี	กรรมการ
๑๗. นายธรรมรงค์ อุ่ยพาณิช	กรรมการ
๑๘. นายไพบูลย์ หลิมวัฒนา	กรรมการ
๑๙. นายศักดา ศรีวิยะไพบูลย์	กรรมการ
๒๐. นายสมเดช นิลพันธุ์	กรรมการ
๒๑. นายสมศักดิ์ โล่สถาพรพิพิธ	กรรมการ
๒๒. นายสุพร สุวรรณโขติ	กรรมการ

๒๓. นายอนันตชัย คุณานันทกุล	กรรมการ
๒๔. นายสรณะ เทพเนาว์	กรรมการ
๒๕. พันเอก ลีรุจิษฐ์ นาคทอง	เลขานุการคณะกรรมการ
๒๖. นายสิริระ เจนจำคุณ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

อนึ่ง ในคราวประชุมสภาพปฎิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๗ วันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมมีมติตั้งนางกุ้ยเหมวันชาฟีหนี้ มูลนิธิ เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงานเพิ่มเติม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ที่ประชุมมีมติตั้งนายกิตติ โภสินสกุล เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงานแทนนายประสาร มนตพิทักษ์ ซึ่งลาออกจากกรรมการ และครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมมีมติตั้งนายชิตชัย จิวงศุวนันท์ เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงานแทนนายอนันตชัย คุณานันทกุล ซึ่งลาออกจากกรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาวาระปฏิรูปที่ ๓๗ : ปฏิรูปการแรงงาน เสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาพปฎิรูปแห่งชาติ พิจารณาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูป การแรงงาน เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลโท

เดชา บุญญากล

(เดชา บุญญากล)

ประธานกรรมการปฏิรูปการแรงงาน

สำนักกรรมการ ๓
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๕๗-๙๙
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๕๒

สำเนาถูกต้อง

(นายสิริระ ประเสริฐศักดิ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๓

รังษี/ร่าง

สุภาพรรณ/พิมพ์
รินรัตน์/ตรวจ

สารบัญ

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๓๗ : ปฏิรูปการแรงงาน

- เรื่องที่ ๑ การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติเพื่อยกระดับชีดความสามารถ
การแข่งขันของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืน^{และมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า}
- เรื่องที่ ๒ การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ
- เรื่องที่ ๓ การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

เรื่องที่ ๑

การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับ
ขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงานไทย การมีงานทำ
ที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

สารบัญ

เรื่อง การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน
ของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

	หน้า
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นที่ศึกษา	๓๓
๓. แผนแบบปฏิรูปเพื่อการเปลี่ยนแปลง	๓๐
- Blueprint for Change	
๔. ภาคผนวก	๔๐
- สรุปการวิเคราะห์ต่อตัวแรงงานไทย	
- การเตรียมคนและสร้างความตระหนักรู้ให้เกิดกับคนที่ทำงานในอนาคตอยู่แล้ว	
- แนวทางพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่วัยเด็กจนกระทั่งวัยทำงานตลอดชีวิต	
ภายในกรอบ STEP ของ WORLD BANK (Skills Toward Employment and Productivity)	
- หลักการพัฒนามาตรฐานอาชีพและกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ	
- ทักษะพื้นฐานที่ช่วยให้คนทำงานมีความมั่นคง มีโอกาสก้าวหน้า	
- ร่างพระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ	

การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า (National Workforce Development for Enhancing Competitiveness, Employability and Better Quality of life)

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ตลาดแรงงานไทย ณ วันนี้ถูกห้ามทัยด้วยการเปลี่ยนแปลงหลายประการ อาทิ

โครงสร้างการผลิตและการให้บริการเปลี่ยน เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในมิติ ต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการสื่อสาร ทำให้ เวลา ระยะทาง ไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อไป ทุกประเทศอาศัยเทคโนโลยีเหล่านี้ชิงความได้เปรียบ เพื่อโอกาสการแข่งขันที่มีความเหนือกว่า โดยการนำเทคโนโลยีมา พัฒนากำลังคนขึ้นรองรับ และใช้ประโยชน์ของกำลังคนสูงสุด ประเทศไทยเป็นหนึ่งของผู้แข่งขัน แต่จะวิ่งเร็วเท่าคนอื่น หรือซิงนำหน้าคนอื่น ถึงเส้นชัยในระดับต้น ๆ กลาง หรือเกือบรายสุดท้าย ขึ้นกับการกำหนดนโยบายปฏิรูป โดยการวิเคราะห์สภาพของข้อเท็จจริงของประเทศไทย ยอมรับและหาทางปรับปรุงแก้ไข เพราะโอกาสสมีเสมอ อยู่ที่ทำเร็ว ทำชา กล้าทำ ไม่กล้าทำ ทำตรงจุดที่ต้องการหรือทำทุก ๆ เรื่อง แต่ไม่ตรงเป้าหมาย เป็นต้น

๑.๒ อุปสรรคหรือสิ่งห้ามทัยประเทศไทย ใน การเตรียมตัวแข่งขันกับประเทศทั่วโลก และแข่งขันกันเองระหว่างคนไทย อาทิ

- การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรไทย ซึ่งที่ผ่านมาอัตราการเกิดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ปริมาณเด็กเพิ่มในสัดส่วนที่ลดลงเรื่อย ๆ ทำให้แรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง ตามไปด้วย ขณะที่แรงงานที่กำลังทำงานในตลาด เริ่มเข้าสู่วัยกลางคน และสูงวัยมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาการขาดคนทำงานจึงเรื้อรัง และต่อเนื่องเรื่อยมา

นอกจากคนไม่พอแล้ว กำลังแรงงานในตลาด หรือที่กำลังทำงานอยู่ก็มีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ทักษะต่ำ วิสัยทัศน์ยังไม่ก้าวไกล การปรับตัวให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงยังทำได้จำกัด ยังต้องพึ่งพาผู้อื่น และภาครัฐ การแก้ไขอกจากต้องใช้งบประมาณ การจัดทำที่ต่อเนื่องแล้ว ยังต้องการนโยบายที่ชัดเจน แน่นอน มีการกำหนดกรอบเวลาไว้ด้วย

- การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เมื่อคนมีจำกัด และที่มีอยู่ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของตลาด ทำให้นายจ้างต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาภายนอกสัมสุน্দร แม้จะใช้เวลา ก็ตาม เมื่อได้ประเทศเพื่อนบ้านพัฒนามากขึ้น เศรษฐกิจโตขึ้น รายได้มากขึ้น แรงงานบางส่วนจะทยอยกลับ หรือไม่ก็โยกย้ายไปอื่นเมื่อกระบวนการเปิดเสรี AEC ขยายวงกว้างขึ้นคลุม ถึงแรงงานรีฟิวมิ ทางเลือกของแรงงานข้ามชาติจะมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ความมีเสียรภาพด้านการพึ่งพาภายนอกจำกัด เช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีแผน ทางเลือกรองรับปัญหาการขาดอุปทานแรงงานที่เพียงพอด้วย

- โครงสร้างการผลิตและการให้บริการ เปลี่ยนระบบการผลิตย่อส่วนลง มีการโยกย้ายฐานการผลิต ปรับการผลิตรายอยู่ไปยังฐานต่างๆ คงเหลือแต่งานสำคัญและการอาชีวหั่งโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในด้านการผลิต การให้บริการ ทำให้ต้องปรับโครงสร้างการจ้างงาน และรูปแบบการจ้างประเภทต่าง ๆ แรงงานที่มีฐานการศึกษา ทักษะฝีมือต่ำ จะปรับตัวค่อนข้างยาก เกิดช่องว่างทางด้านความรู้ การถูกกีดกันออกจากฐานการผลิตใหญ่ ตกเป็นกลุ่มชายขอบรับส่วนเกินที่กันออกมายังที่เท่านั้น สถาปัตยกรรมจะเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำรายได้ การแบ่งแยกชนชั้นในสังคม หากธุรกิจไม่มีโครงสร้างการช่วยเหลือสนับสนุนกลุ่มประจำ สถานการณ์จะแพร่ร้ายลง

- ความเชื่อมั่นต่อระบบและต่อสังคมเริ่มลดลงอย่างต่ำลง (Low Trust) ความอึดอัดไม่สงบ อารมณ์และความกลัว จะติดตามด้วยการเรียกร้อง เมื่อไม่ได้ผลจะสะท้อนกลับออกมาในเรื่องของการขาด ความเชื่อมั่น ความผิดหวังต่อระบบ และการไม่สนใจต่อการมีส่วนร่วมหรือต่อกิจกรรมสาธารณะ กลุ่ม แรงงานที่ปรับตัวไม่ทันจะประสบปัญหาการขาดความมั่นคงในการทำงาน การขาดรายได้ และลูกค้า กล้ายเป็นปัญหาสังคมเรื่องรัง

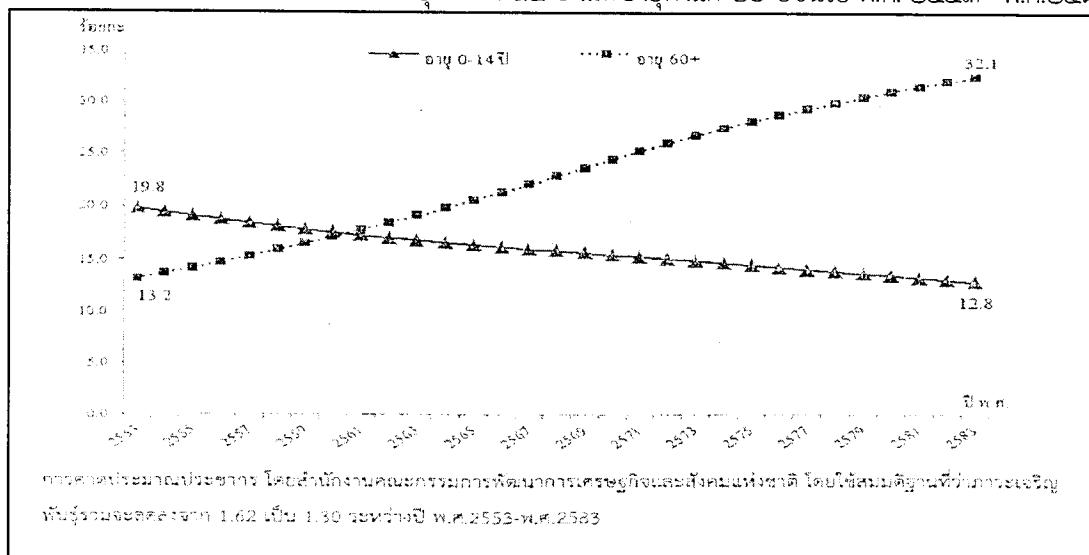
๑.๓ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย ในปี ๒๕๐๓ โครงสร้างประชากรไทยมีลักษณะ คล้ายรูปปีระมิต ส่วนฐานจะกว้างประกอบด้วย เด็ก และเด็กเกิดใหม่ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดกว่าทุกวัย ส่วนกลางเป็นประชากรวัยทำงาน และส่วนปลายสุด คือ ประชากรวัยสูงอายุ ซึ่งมีน้อยเมื่อเทียบกับ ประชากรโดยรวมทั้งหมด

ต่อมาในปี ๒๕๒๓ (๒๐ ปีต่อมา) ส่วนฐานเริ่มเล็กลง มากข่ายที่ส่วนกลาง และส่วนปลาย อันแสดงว่า ภาวะเจริญพันธุ์ของไทยลดลงเรื่อยๆ (คนมีลูกน้อยลง) ขณะที่คนที่มีอยู่รีบแก่ลง กล้ายเป็น ผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น แนวโน้มนี้เป็นปรากฏการณ์ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ (อัตราการ เกิดไม่เพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน) ภายใน ๕ ปีข้างหน้า ประชากรวัยเด็กจะน้อยกว่าประชากรผู้สูงอายุเป็นครั้งแรก ในประวัติศาสตร์ชาติไทย

๑.๔ สิ่งที่เป็นผลพวงติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คือ จำนวนประชากรวัยทำงานจะลดลง ซึ่งมีสาเหตุจากการลดลงของประชากรวัยเด็ก ขณะที่คนในวัยทำงานแก่ลงทุกวันจนถึงวัยสูงอายุ ปัญหาการ ขาดแคลนคนทำงาน หรือคนที่มีอยู่ไม่เพียงพอจะรองรับการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ

จากแนวโน้มข้างล่าง แสดงให้เห็นสัดส่วนของประชากรไทยอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๘๓

(๑) สัดส่วนของประชากรไทยอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป พ.ศ. ๒๕๔๓ - พ.ศ. ๒๕๘๓

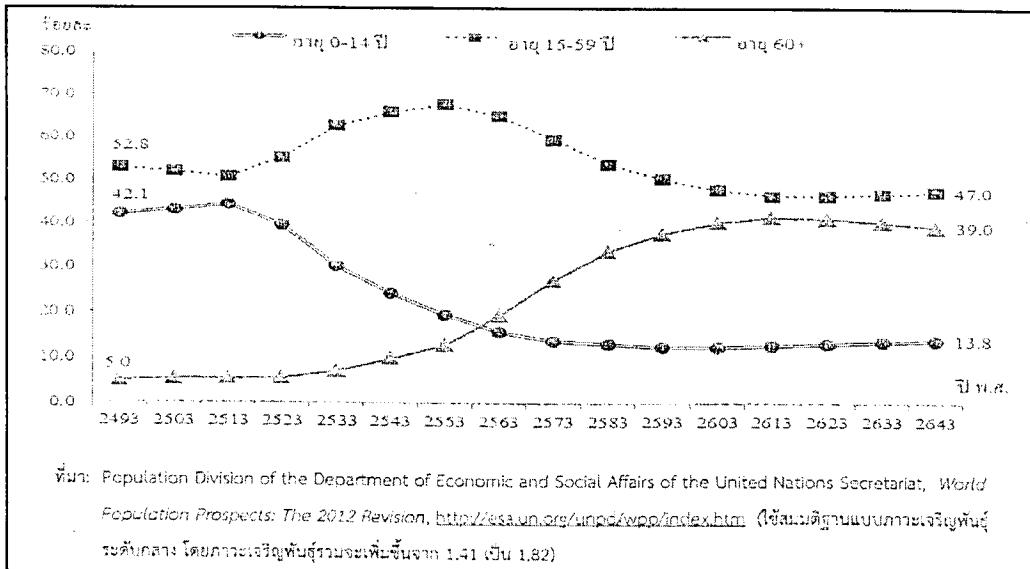


(ที่มา : สถาบันเcon สำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๔)

แนวโน้มถัดมา เป็นการแสดงให้เห็นสัดส่วนของประชากรไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ ๓ กลุ่ม ใหญ่ คือ อายุ ๐-๑๔ ปี อายุ ๑๕-๗๙ ปี และอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๘๓

(๖) สัดส่วนของประชากรไทย จำแนกตามกลุ่มอายุ ๓ กลุ่มใหญ่ๆ ปี พ.ศ.๒๕๔๓ - พ.ศ.

๒๖๔๓



(ที่มา : จากเอกสารคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส)
จากแผนภูมิจะพบว่า เมื่อ ๖๐ ปีที่แล้ว (พ.ศ.๒๕๔๓) ประชากรสูงอายุมีประมาณร้อยละ ๕ ส่วนประชากรวัยทำงานมีประมาณร้อยละ ๔๒ และวัยเด็ก (๐-๑๔ ปี) ร้อยละ ๔๒ ประชากรวัยทำงานจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อวัยเด็กเติบโตสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ จุดสูงสุดของการเพิ่มประชากรวัยทำงานจะอยู่รูว่า ๗ ปี ๒๕๔๓ หลังจากนั้นจะทยอยลดลงไปเรื่อยๆ ขณะที่ประชากรวัยเด็กจะลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งในอนาคตอันใกล้คนสูงวัยจะเพิ่มขึ้น และประชากรวัยทำงานจะลดลง เพราะเด็กเกิดน้อยกว่าจะโตขึ้น (เพราการเล่าเรียน) จำนวนคนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานจะมีอย่างลดลงอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

๑.๕ ปรากฏการณ์เด็กเกิดน้อย คนแก่เพิ่มมาก และคนทำงานมีน้อยเกิดขึ้นทั่วโลก แต่ปรากฏการณ์สำหรับประเทศไทยมีเอกลักษณ์และแตกต่างจากประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศไทยมีผลจากการคุมกำนันของประชากรอย่างได้ผล และความก้าวหน้าและพัฒนาทางการแพทย์ที่ทำให้คนไทยมีอายุขัยยืนยาวขึ้นเรื่อยๆ

เพราจะนั้นในช่วงเปลี่ยนผ่านนั้นแต่ ปี พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และอีกไม่เกิน ๖ ปีข้างหน้า (๒๕๕๔) ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ และในปี พ.ศ.๒๕๗๘ หรืออีก ๒๐ ปีข้างหน้า สังคมไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) ซึ่งจะมีสัดส่วนของประชากรเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๐ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งสาเหตุดังได้กล่าวมาแล้วว่า ภาวะเจริญพันธุ์ลดลง และความก้าวหน้าทางการแพทย์¹

สาเหตุของการมีประชากรสูงวัยเพิ่มขึ้นมากตลอดเวลา เพราอัตราการเจริญพันธุ์ลดลง จากสตรี ๑ คน มีบุตรเฉลี่ย ๖ คน เมื่อ ๕๕ ปีก่อน มาเหลือเฉลี่ย ๒ คนในปี๒๕๒๓ และ ๑.๕ คนในปัจจุบัน จากเอกสารคณะกรรมการปฏิรูปสังคมฯ

¹ ดูเอกสารรายงานของ(ที่มา : จากเอกสารคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส) สถาปัตย์แห่งชาติ เอกสารเผยแพร่

๑.๖ ความแตกต่างของไทยที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุ เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาtic คือ ประเทศไทยนั้นใช้เวลาค่อนข้างนานก่อนที่ผ่านไปสู่สังคมสูงวัย (อย่างน้อยก็ห้าหกสิบปี) ทำให้มีประสบการณ์และมีการเตรียมตัวรองรับคนสูงอายุมีให้มีคุณภาพชีวิตดี อาทิ ประเทศไทยรั่งเศสใช้เวลา ๑๕ ปี ในการเพิ่มจำนวนประชากรวัย ๖๕ ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ หรือ ๑ เท่า ประเทศไทยเดินใช้เวลา ๔๕ ปี แคนาดา ๖๕ ปี อังกฤษ ๔๕ ปี ญี่ปุ่น ๒๖ ปี การมีช่วงเวลาเตรียมการทำให้ประชากรสูงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดี เพราะในช่วงการทำงานมีระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เตรียมการ และกำหนดให้ประชากรตั้งกล่าวมีการออมอย่างต่อเนื่องมานาน จนมีมากพอเมื่อถึงวัยเกษียณ ขณะที่ประชากรชาวไทยมากกว่าสองในสามขาดกลไกดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุไทยคุณภาพชีวิตดี ขาดหลักประกันหรือความมั่นคงในชีวิต กล่าวคือ ยังคงยากจน ที่เลวร้ายก็คือ คนยากจนสูงอายุต้องทำงานยานานไม่มีวันเกษียณอายุ^๒ เพราะไม่มีทางเลือกอย่างอื่น เพราะขาดการออม และไม่มีรายได้อย่างอื่นจึงต้องทำงานต่อ

๑.๗ โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ทำให้ประเทศไทยไม่อาจพึ่งพา หรือได้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรอีก เพราะมีไม่นักพอกับความต้องการนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องปฏิรูปtic คือ การนำมาตรการแก้ไขตั้งแต่การรณรงค์ (mobilization) ภายในประเทศด้วยการใช้สรรงกำลัง เพื่อให้คนที่ทำงานอยู่แล้ว ทำงานต่อ หรือทำงานยานานขึ้น ซึ่งก็คือ การขยายระยะเวลาเกษียณอายุออกไป ใช้ประโยชน์จากแรงงานสูงวัย โดยมีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัย ส่งเสริมการแนะนำอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ และกำหนดช่วงทำงานที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนั้นก็คือ การส่งเสริมให้เยาวชนฝึกงาน หรือทำงานระหว่างศึกษาเล่าเรียน การออกกฎหมายส่งเสริมให้สถาบันภาระทางครอบครัวมีโอกาสทำงานบางเวลา (Part Time Jobs) การออกกฎหมายว่าด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานที่ประสงค์จะทำงานบางเวลา และให้สถานียจ้าง สถานประกอบการที่จะว่าจ้างแรงงานในลักษณะยืดหยุ่น และในช่วงที่ต้องการ (ทั้งนี้ต้องภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ฉกฉวยโอกาสลิตรอนสิทธิของผู้ใช้แรงงานด้วย)

๑.๘ กำลังแรงงานไทยมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ทักษะต่ำ วิสัยทัศน์แคบ ขาดความคิดริเริ่ม และปรับตัวสอดรับการเปลี่ยนแปลงได้จำกัด จากการศึกษาวิจัยของหลายหน่วยงาน สรุปได้ว่า คุณภาพของกำลังแรงงานของไทยยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ รายงานในหนังสือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปี ๒๐๐๘ (ILO) Labor and Social Trends in ASEAN ๒๐๐๘ “สรุปว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเรื่องคุณภาพของการศึกษาระดับอุดมศึกษา และผลิตผู้จบการศึกษาด้านเทคนิคเฉพาะด้านอุตสาหกรรมผลิตก็คือ

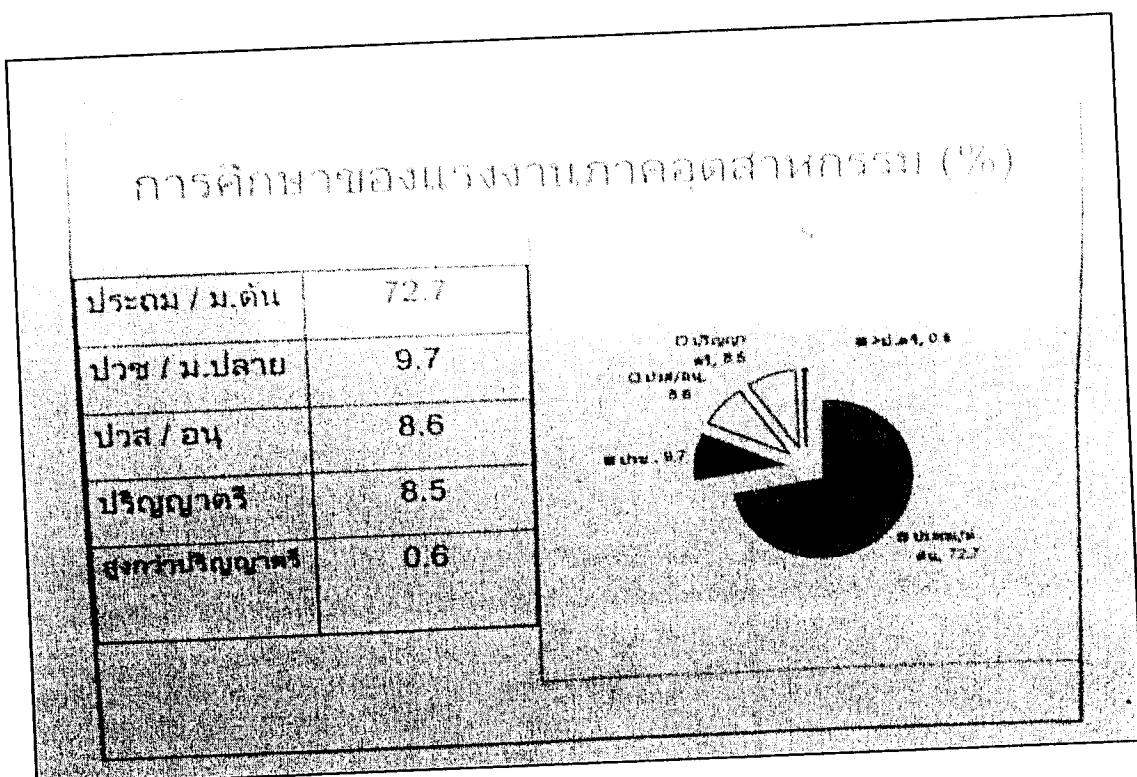
- การใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร
- การใช้เทคโนโลยีสื่อสาร (IT)
- การใช้ความคิดริเริ่ม^๓

² Dragan Radic “The Increasing Importance of SKILLS Development เอกสารแจกในการประชุมสัมมนา ILO. ๒๐๐๘

³ ดู STEPPING UP SKILLS WORLD BANK เอกสารเผยแพร่ ๒๐๑๐

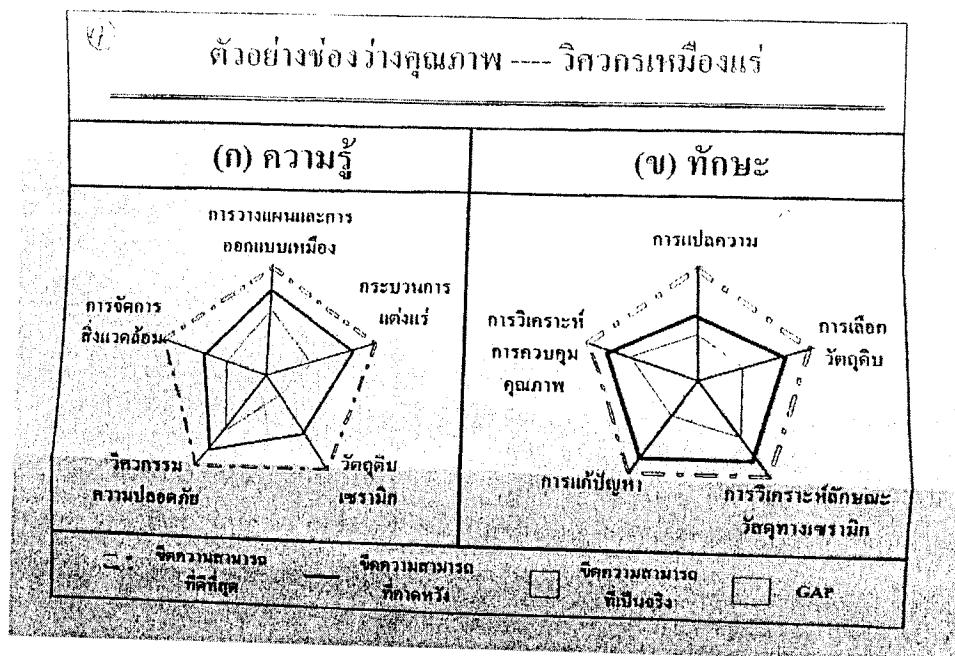
การศึกษาของ TDRI รายงานว่า กำลังแรงงานในภาคการผลิตของไทยกว่าร้อยละ ๗๐ มี การศึกษาเพียงแค่ระดับประถมศึกษา (ดูตาราง ๓)

ตารางที่ ๓

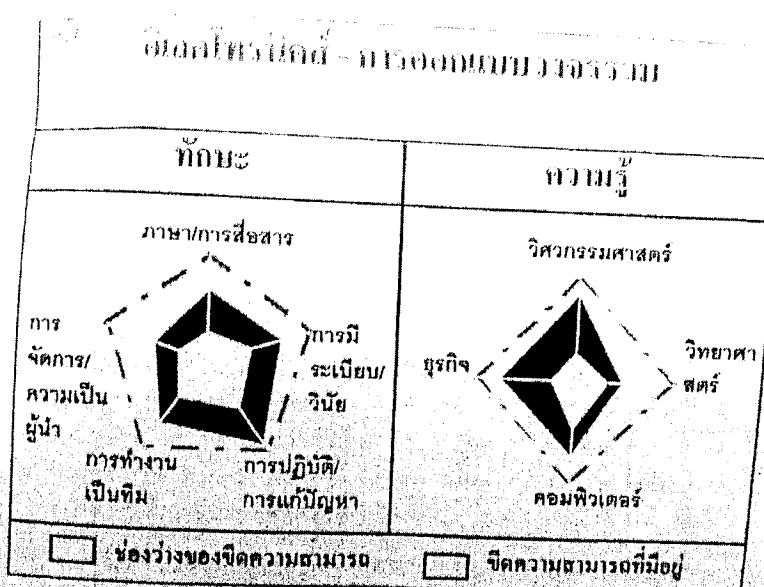


๑.๙ การศึกษาของ นายสราเวช พิพุธย์พงษ์ และนางนิภาณนท์ อัครกุล ชื่อหนังสือ “สถานการณ์ตลาดแรงงานในประเทศไทย TDRI” (เอกสารจากการสัมมนา) พบว่า ในบางสาขาของงานด้านวิศวกรรมและอิเล็กทรอนิกส์ ศักยภาพของช่างฝีมือไทยที่สามารถทำได้จริง กับสิ่งที่สมควรทำได้หรือทำได้อย่างเต็มที่ มีข้อบ่งชี้อยู่ค่อนข้างมาก (ตารางที่ ๔ และตารางที่ ๕)

ตารางที่ ๔



ตารางที่ ๕



ผลการศึกษาของ Suksangkarn ๑๙๙๖ ชีสตานภาพการศึกษาของแรงงานไทยในสาขาที่สำคัญดังตารางข้างล่างนี้ (ตารางที่ ๖)

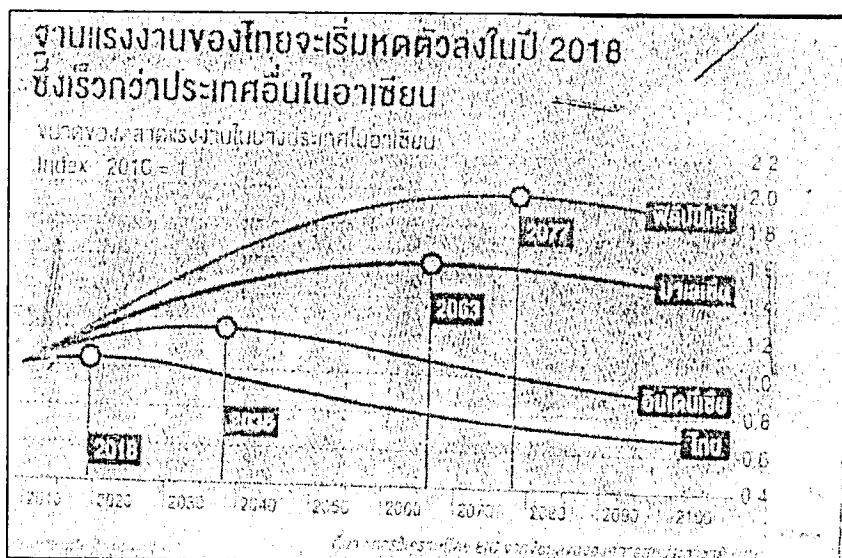
ภาคการผลิต	แรงงานไทย การศึกษาสูง กว่าระดับ ประถมศึกษา	การศึกษาต่อ กว่าระดับ ประถมศึกษา	รวมแรงงาน ไทย	แรงงานข้าม ชาติ	สัดส่วน จาก แรงงาน ข้ามชาติ ทั้งหมด (%)	สัดส่วน ของ แรงงาน ข้ามชาติ ต่อกำลัง แรงงาน (%)
เกษตรกรรม	๑,๓๒๒,๕๒๐	๑๖,๘๘๘,๘๕๐	๑๗,๒๒๑,๗๗๐	๕๒๑,๔๓๗	๗๖	๓.๐
อุตสาหกรรม (ทักษะต่ำ)	๗๙๓,๘๔๙	๒,๘๕๔,๐๕๗	๙,๖๘๘,๐๐๖	๑๔๗,๐๕๕	๒๐	๓.๙
อุตสาหกรรม (ทักษะปาน กลาง)	๖๖๕,๔๔๙	๘๖๔,๘๘๗	๑,๖๓๐,๓๗๙		๐	๐.๐
บริการ	๔,๑๕๔,๓๕๐	๔,๐๔๓,๒๙๖	๘,๑๙๗,๑๕๖	๗๔๗,๓๙๙	๕	๐.๔
รวม	๖,๘๓๖,๗๐๑	๒๕,๘๐๑,๑๐๐	๓๒,๗๗๗,๙๐๑	๗๔๗,๓๙๙	๑๐๐	๒.๒

๑.๑๐ จากการวิเคราะห์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยซึ่งมีกว่า ๓ ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน พบร้า สาขาอาชีพที่แรงงานข้ามชาติทำจำนวนมาก คือ ภาคเกษตร (รวมถึงประมง) ก่อสร้าง อุตสาหกรรมการผลิต บริการ และผู้ช่วยแม่บ้าน สาขาอาชีพเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องใช้ฝีมือทักษะสูงมาก แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำทุกด้านได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องฝึกฝน อบรมมาก่อน เพียงทดลองหรือสังเกตเพื่อนร่วมงาน สามารถทำได้โดยใช้เวลาไม่นาน ลักษณะงานเหล่านี้ คนไทยทำมา ก่อน แรงงานข้ามชาติจึงได้เข้ามาแทนที่ แสดงให้เห็นว่า แรงงานไทยโดยภาพรวม ก็ไม่ได้ทำงานในสาขาที่ทักษะสูงเช่นกัน ลักษณะงานยังมีการใช้แรงงานเข้มข้น มีการใช้เทคโนโลยีมากนัก ที่สำคัญนโยบายของรัฐบาลซึ่งระยะหลังเน้นสาขาอาชีพเพียง ๒ ประเภท คือ อาชีพกรรมกร กับคนทำงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งสะท้อนทิศทางการใช้แรงงานเข้มข้นเช่นเดียวกัน

๑.๑๑ การศึกษาข้างต้นยังพบว่า กำลังแรงงานไทยยังมีความรู้ ทักษะ ความรู้ด้านทักษะเสริม (Soft Skills) ต่ำ ทักษะดังกล่าวมีความรู้ที่จะไปเสริมทักษะดังเดิม หรือเคยเรียนรู้มาเพื่อยกคุณภาพ หรือประสิทธิภาพในการทำงาน ปรากฏว่า กำลังแรงงานไทยไม่ทราบภาษาอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เสียเปรียบแรงงานพิลิปปินส์ เมื่อต้องทำงานในบริษัทต่างชาติ ในระดับหรือการใช้ทักษะคล้ายคลึงกันแต่พิลิปปินส์ได้เบรียบกว่าหรือแม้แต่ทักษะการทำงานเป็นทีม ระเบียบ วินัย ความคิดริเริ่ม กำลังแรงงานไทยก็อ่อนด้อย เพราะระบบการศึกษาไทยไม่เข้มงวดหรือวางแผนฐานในเรื่องนื้อย่างชัดเจน หรือให้ความสำคัญประสบการณ์ที่พบทึบจากข้อวิจารณ์ของนายจ้างต่างชาติที่มีต่อลูกจ้างแรงงานไทยก็คือ แรงงานไทยมี

ทักษะฝีมือทางช่างสูง แต่ไม่สามารถแสดงออกหรือทำงานในลักษณะที่มีได้ดีเมื่อเทียบกับชาติอื่น ๆ ช่างไทย ในเชิงปัจเจกบุคคลเป็นที่ยอมรับ แต่ขาดทักษะด้านมนุษย์สัมพันธ์ ระเบียบ วินัย และการเป็นผู้นำ

๑.๑๒ ไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยเมื่อต้องถูกห้ามหายด้วยการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่ส่งผลให้การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานไทยมีสัดส่วนลดลงจะไม่เพียงพอ สถานการณ์ เช่นนี้เมื่อเทียบกับประเทศไทยอาเซียนประเทศอื่น ๆ ประเทศไทยจะเสียเปรียบมาก โดยเฉพาะประเทศไทย กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม (CLMV) ซึ่งมีฐานประชากรวัยเด็กจำนวนมาก ยังสามารถใช้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรได้เต็มที่และอภิเษก (Demographic Dividend) และเมื่อเทียบกับฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย ประเทศไทยยังเสียเปรียบมาก เพราะเวียดนามและฟิลิปปินสมีประชากรกว่า ๘๐ ล้านคน ขณะที่อินโดนีเซียกว่า ๒๐๐ ล้านคน ปริมาณของประชากรจึงพอที่จะรองรับเศรษฐกิจที่ขยายตัว แผนภูมิข้างล่างนี้แสดงให้เห็นถึง การลดตัวของกำลังแรงงานไทยซึ่งรวดเร็วมาก เมื่อเทียบ กับประชากรของประเทศไทยแข่งอาเซียนอื่น ๆ (ตารางที่ ๗)



จากสถานการณ์ดังกล่าว และเนื่องจากประเทศไทยยังไม่สามารถจะระดมกำลังคน (Mobilization) ด้วยการใช้มาตรการต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ก่อปรับสภาพความเป็นจริง กำลังแรงงานไทย ส่วนใหญ่ยังมีทักษะต่ำ ยังคงใช้แรงงานเข้มข้น การระดมสรรพกำลังจึงยังทำได้ไม่เต็มที่ สัดส่วนการใช้ เทคโนโลยีทดแทนแรงงานคนก็ยังไม่สูงมาก (Labor Saving Devices) ที่สำคัญบริษัทช่างฝีมือของ ประเทศไทยยังขาดแคลน จากปัจจัยหลายประการเมื่อมาร่วมกันก็ยังไม่อาจแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ท้ายสุดก็ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ จากความต้องการในบางเขต บางพื้นที่ ขยายวงเป็นหลายสิบจังหวัด จนมาถึงในปัจจุบันอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ทุกจังหวัด โดยไม่มีการจำกัดจำนวนครัวตาที่แน่นอน ชัดเจน และในสาขาที่ขาดเจน และเป็นไปตามกรอบของหลักการที่ควรจะเป็น อาทิ การใช้ประโยชน์สูงสุด จากแรงงานข้ามชาติในสาขาที่ไทยขาดแคลน และไม่เป็นการแย่งอาชีพคนไทยอย่างมีนัยสำคัญ

๑.๗๓ สองตารางข้างล่างนี้ซึ่งให้เห็นสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งจำนวนและเทียบกับสัดส่วนการเข้าทະเบียนและไม่เข้าทະเบียน (ตารางที่ ๔ และ ๕) แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย, ๒๕๓๙ - ๒๕๕๐

ตารางที่ ๔

	ขึ้นทะเบียน	ไม่ขึ้นทะเบียน	รวม	ขึ้นทะเบียน %
๒๕๓๙	๒๘๓,๖๔๒	๔๐๖,๓๗๘	๗๐๐,๐๐๐	๔๗
๒๕๔๐	๒๘๓,๖๔๒	๔๗๔,๐๓๗	๗๖๗,๖๘๙	๔๔
๒๕๔๑	๙๐,๙๗๖	๘๗๐,๕๕๑	๙๖๑,๕๒๗	๙
๒๕๔๒	๙๙,๙๗๔	๘๘๖,๙๗๔	๙๘๖,๙๗๘	๑๐
๒๕๔๓	๙๙,๙๕๖	๔๖๓,๔๕๐	๕๖๒,๓๐๖	๑๔
๒๕๔๔	๔๖๓,๔๕๐	๔๔๗,๓๔๗	๘๐๐,๐๐๐	๖๗
๒๕๔๕	๔๐๙,๓๓๙	๕๕๕,๕๑๐	๙๖๔,๕๔๙	๔๓
๒๕๔๖	๔๐๙,๓๓๙	๗๑๑,๓๔๐	๑๑๒๐,๐๐๐	๓๕
๒๕๔๗	๔๔๙,๕๕๐	๑๗๘,๔๔๗	๖๒๗,๔๔๗	๖๗
๒๕๔๘	๖๖๘,๕๗๖	๑๗๘,๔๔๗	๘๔๖,๔๔๗	๗๗
๒๕๔๙	๖๖๘,๕๗๖	๑๗๘,๔๔๗	๘๔๖,๔๔๗	๗๗
๒๕๕๐	๖๖๘,๕๗๖	๑๗๘,๔๔๗	๘๔๖,๔๔๗	๗๗

ที่มา : กรมธรรม์แรงงาน, ๒๕๔๙; Hugeut, ๒๕๕๐

ความต้องการแรงงานข้ามชาติของนายจ้าง, គគາຕາ และใบอนุญาตการทำงาน, ๒๕๕๘

ตารางที่ ๙

ภาคการ ผลิต	ความต้องการแรงงาน		ความ ต้องการ	គគາຕາຮູບາລ		គគາຕາ	จำนวนใบอนุญาต		จำนวน ใบ อนุญาต ใน ประเทศ	
	นายจ้าง	แรงงาน		นายจ้าง	แรงงาน		นายจ้าง	แรงงาน		
	ข้ามชาติ	ข้ามชาติ	ข้ามชาติ	ข้ามชาติ	ที่	นายจ้าง	ข้ามชาติ	ต่อ	ใบอนุญาต	
	ในภาค	ในภาค	ในภาค	ในภาค	ปีนี้ขอ	นายจ้าง	ข้ามชาติ	ภาค	ภาค	
	การผลิต	(%)				ปีนี้ขอ	(%)	គគາຕາ	การ ผลิต	
									(%)	
เกษตรกรรม ก่อสร้าง และ ปรับปรุงสภาพ ที่ดิน	๔๐,๘๓๓	๒๑๒,๐๕๕	๑๖	๔๐,๖๒๗	๒๐๐,๗๗๗	๙๕	๓๙,๐๔๘	๑๒๗,๐๗๘	๖๓	๒๗
คุณช่วย งานบ้าน	๗๔,๖๒๗	๑๗๘,๕๕๒	๘	๗๒,๘๑๐	๑๑๒,๙๘๗	๙๑	๗๑,๘๗๗	๑๐๖,๖๑๔	๕๘	๒๒
อื่นๆ	๕๐,๙๐๖	๕๕๒,๐๘๐	๑๖	๕๐,๘๑๔	๔๗๓,๙๐๐	๘๘	๕๗,๙๒๕	๔๗,๙๒๕	๑๑	๑๔
ประมง	๕,๐๐๖	๕๙,๗๑๕	๔	๕,๘๑๕	๕๗,๒๙๖	๙๗	๕๕,๕๓๕	๒๓,๗๐๘	๔๑	๕
โรงงานสีข้าว โรงงานทำน้ำแข็ง โรงงานทำอิฐ การขันสี	๘๙๑	๙,๘๓๓	๑	๘๘๐	๙,๑๖๙	๙๔	๗,๐๓๕	๖,๑๓๔	๖๗	๑
เหมืองแร่	๑๘๗	๒,๕๔๑	๐	๑๘๕	๒,๕๐๗	๙๐	๒๘๔	๔,๕๒๕	๖๔	๑
รวม	๑๙๔,๓๓๓	๑๓๓,๖๓๓	๑๐๐	๑๙๐,๙๒๐	๑๒๒,๗๑๖	๙๒	๑๒๓,๘๗๖	๔๙๕,๔๔๘	๓๙	๑๐๐

ที่มา: Kitthikhun, ๒๐๐๗, ๓-๔

๑.๑๔ ตารางถัดมาเป็นการเทียบจำนวนของกำลังแรงงานไทยกับการใช้แรงงานข้ามชาติ ในช่วง
คศ.๗๙-๒๐๐๕ ซึ่งได้เพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ ๑๕๐ และสัดส่วนได้เพิ่มจาก ร้อยละ ๒.๒ เป็นร้อยละ ๕
ซึ่งก็สูงกว่าร้อยละ ๑๒๐ (จำนวนนี้ไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติที่ไม่มาขึ้นทะเบียนหรือลักษณะทำงานโดยไม่
ขออนุญาต)

ตารางที่ ๑๐

ปี	จำนวนแรงงานข้ามชาติ ที่ขึ้นทะเบียน	กำลังแรงงานไทย (ล้านคน)	สัดส่วนกำลังแรงงานไทย/ แรงงานข้ามชาติ
๗๙	๗๐๐,๐๐๐	๓๑.๕	๒.๒
๘๐	๗๑๗,๖๘๙	๓๒.๕	๒.๒
๘๑	๙๖๑,๔๐๗	๓๒.๗	๒.๙
๘๒	๙๔๖,๘๘๙	๓๒.๙	๓.๐
๘๓	๖๖๓,๗๗๖	๓๒.๙	๒.๐
๘๔	๘๕๐,๐๐๐	๓๓.๕	๒.๕
๘๕	๘๖๔,๒๔๙	๓๔	๒.๔
๘๖	๑,๐๐๐,๐๐๐	๓๔.๓	๒.๙
๘๗	๙๔๙,๔๐๐	๓๔.๗	๒.๙
๘๘	๑,๕๑๒,๕๔๗	๓๕.๒	๔.๓
๘๙	๑,๗๗๓,๓๔๙	๓๕.๗	๕.๐
พัฒนา ร้อยละ	๑๕๓%	๓๓%	๑๒๓%

๑.๑๕ ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ครั้งล่าสุดตามนโยบายของ คสช. ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่
วันที่ ๒๖ มี.ย. - ๓๑ ต.ค. ๒๕๕๗ และเห็นชอบให้มีการตรวจสัญชาติแรงงานข้ามชาติ ๓ ชาติ (ลาว เขมร
เมียนมา) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวจากศูนย์ One Stop Service ให้สิ้นสุดภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม
เมื่อวานนี้

๒๕๕๗

ผลการตรวจสัญชาติ ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๗

ตารางที่ ๑๑

สัญชาติ	มาเข้าหรือจดทะเบียน	ยื่นคำร้องขอตรวจ	ตรวจแล้วเสร็จ
กัมพูชา	๗๓๔,๕๔๗	๒๑๔,๒๖๕	๑๒๑,๗๐๕
เมียนม่า	๖๖๔,๔๔๙	๑๑๔,๑๔๔	๑๖,๓๙๔
ลาว	๒๑๒,๔๓๙	๗๗,๑๗๑	๑๙,๔๗๖
รวม	๑,๖๗๖,๒๓๕	๔๐๕,๖๘๐	๑๕๗,๕๔๕

การขึ้นทะเบียนล่าสุดนี้ หากนำไปบันทึกกับการขึ้นทะเบียนที่มีการสรุปและรับรองในอดีต ก่อนหน้า ก็จะมีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีขึ้นทะเบียนกว่า ๒.๔ ล้านคน ในจำนวนนี้ที่ผ่านการตรวจสัญชาติและการนำเข้าตามกรอบ MOU มีเพียงประมาณ ๑.๒ ล้านคน เพราะฉะนั้นถ้าจะรับรองผู้มาถูกต้อง โดยรวมถึงการตรวจสัญชาติแล้วก็มี ๑.๒ ล้าน จากผู้ขึ้นทะเบียน ๒.๔ ล้าน ไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติที่หันไม่ยอมมาขึ้นทะเบียน ยังลักษณะเข้าเมือง และไม่ขออนุญาตซึ่งคาดว่าไม่น้อยกว่า ๒.๕ ล้าน จำนวนตัวเลขจริงก็น่าจะเกิน ๕ ล้านคน กว่าร้อยละ ๑๐ ของกำลังแรงงานไทย

จำนวนแรงงานข้ามชาติมายาคานนี้ ส่วนใหญ่มาทำงานทั่วไป ซึ่งใช้แรงงานเข้มข้นในลักษณะมาแทนที่แรงงานหรือเสริม (ส่วนน้อย) แรงงานคนไทยซึ่งเคยทำงานประเภทนี้มาก่อน ปัญหา ก็คือ จะต้องมีหลักประกันว่า คนไทยที่ถูกทดแทนนี้ไปทำงานอะไร อยู่哪里 หรือทำงานอื่นที่เลือกได้กิจว่า มีรายได้มากกว่า หรืองานที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า ประเด็นน์สำคัญมาก เพราะหากคนไทยที่ถูกแทนที่นี้ยังคงทำงานต่อระดับ ลักษณะงานยังใช้แรงงานเข้มข้นเหมือนในอดีต ก็แสดงว่าคนไทยมีปัญหานในการทำงานกับนายจ้างคนไทย ออาทิ ไม่ยอมรับค่าจ้างที่ถูกกว่า หรืองานที่ลำบาก และมีการเรียกร้องสูงจากนายจ้าง (High Demand) ซึ่งเหล่านี้จำเป็นต้องชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปที่ถูกทาง เพราะหากคนไทยมุ่งหวังไปทำงานที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า มีรายได้มากกว่า คนไทยก็ต้องพิจารณาทักษะของตัวเอง และพร้อมจะต้องเข้ารับการเสริม และฝึกทักษะเพิ่มเติม ทั้งอาชีพเก่า อาชีพเสริม หรือแม้แต่อาชีพใหม่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๓.๑๖ โครงสร้างการผลิตและการให้บริการเปลี่ยน ในช่วงกว่า ๒๐ ปีมานี้ มีการปรับเปลี่ยน การผลิตและการให้บริการมากตามความก้าวหน้า และพัฒนาของเทคโนโลยี คนไทยที่ก้าวทันกับประสบปัญหาการปรับตัวไม่มากนัก แต่ส่วนใหญ่ของกำลังแรงงานจะปรับตัวไม่ทัน (สาเหตุส่วนหนึ่งเพราะแรงงาน ก้าวเข้าสู่วัยกลางคน) เพราะฉะนั้นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ เพราะปรับตัวไม่ทัน จึงมีจำนวนมาก มีไม่น้อย ต้องถูกออกจากการงาน ซึ่งเราเรียกสถานการณ์นี้ว่า การว่างงานเชิงโครงสร้าง (Structural Unemployment) ส่วนที่เหลือเป็นการกิจและพันธะของรายงานฉบับนี้ที่จะต้องหาแนวทางปฏิรูป เพื่อสร้างหรือเพิ่มพลัง ทักษะ ให้กับคนที่อยู่ในตลาดขณะนี้ ๓๘-๓๙ ล้านคน ให้เก่งขึ้นกว่าเดิม มีภูมิต้านทานต่อสิ่งท้าทายและการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่รุกเลือย่างรวดเร็ว ซึ่งมาตรการในการพัฒนาคนไทยนั้น จะต้องทำกับคน ๒ กลุ่ม

กลุ่มแรก คือกลุ่มเด็กและเยาวชนซึ่งต่อแต่นี้ต่อไปจะต้องตั้งใจแฝงไว้ ตนเองจะเลือกแนวอาชีพอะไร ตั้งแต่เรียนอยู่ชั้นมัธยม และเมื่อเข้าสู่มัธยมปลาย ก็สามารถเลือกเรียนตรงกับสิ่งที่ต้องการ ซึ่งแน่นอนว่า สิ่งที่ต้องจัดทำควบคู่กันไป ก็คือการจัดรายการแนะนำอาชีพ การปรับปรุงการเรียนการสอน ในระดับมัธยม อาชีวศึกษา และรูปแบบการฝึกอบรมที่เน้น “การเรียนรู้จริงๆ” และสามารถ “ทำได้จริง” กระบวนการทัศน์ในเรื่องนี้ต้องมีการปฏิรูปทั้งระบบ ในภาพรวมจะต้องบูรณาการแนวคิดเรื่อง “Education + Vocational + Training” ซึ่งปัจจุบันแบ่งแยกต่างคนต่างทำ ขาดการประสาน เพราะมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่แตกต่าง จึงต้องบูรณาการให้เป็นเอกภาพในเรื่องเป้าหมายสุดท้ายที่ต้องสุด ซึ่งก็คือ ทำให้คนไทยเก่งขึ้นกว่าเดิม มีภูมิต้านทาน มีทักษะหลากหลาย ทำได้จริง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

กลุ่มที่สอง ที่จะต้องพัฒนาคือ กลุ่มกำลังแรงงาน ซึ่งอยู่ในตลาดอยู่แล้ว จำนวน ๓๘-๓๙ ล้านคน กลุ่มนี้หากเลือกอาชีพเดิม ก็ต้องฝึกทักษะเพิ่มเติม เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ กลุ่มที่เปลี่ยนอาชีพใหม่ ก็ต้องแนวโน้มในการฝึกทักษะใหม่ เพื่อรับรับ ส่วนกลุ่มที่ต้องการรายได้เสริม ก็ต้องเรียนรู้เม้นอยกิจกิจกรรมที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ หลักสูตรเหล่านี้ต้องปรับปรุง ปฏิรูปให้สอดคล้องกับอายุ ประสบการณ์ เวลา เทคโนโลยี ความต้องการของตลาด และการปรับสิ่งแวดล้อมให้อ่อนโยนยิ่งๆ ระหว่าง การฝึกและภายนอกจากการทำงานแล้ว

**๑.๑๗ แนวทางปฏิรูปและพัฒนาที่เกี่ยวมาเหล่านี้ ตอบคำถามข้างต้นไม่กี่คำถาม คือ
ประการแรก ประเทศไทยขาดคนทำงาน**

ประการที่สอง ทางแก้ไขการขาดคน ก็คือ การระดมสรรพกำลังให้คนที่ยังไม่ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่เข้ามายังการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากเขา อาทิ เยาวชน สตรีมีภาระครอบครัว แรงงานสูงวัย แรงงานเพื่อเกษตรอัญมณฑ์ยังสามารถทำงานได้อีกหากฝึกให้ถูกทาง แรงงานพิการ แรงงานชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ประการที่สาม เนื่องจากการปฏิรูปและการพัฒนา ตามกรอบข้อ ๒ มีขีดจำกัด ใช้เวลาและยังไม่ได้ผลเต็มที่ ก็จำเป็นต้องนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาเสริม หรือแทนที่เพื่อให้โอกาสคนไทยไปทำงานอื่นที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า

ประการที่สี่ หนทางที่ยังยืน ถาวร ก็คือวิเคราะห์และสังเคราะห์คนไทย ๓๔-๓๙ ล้านคน แล้วทางปฏิรูปและการพัฒนา คนเหล่านี้ให้เก็บขึ้นกว่าเดิมให้ได้ ติดอาชารทางปัญญาทั้งแนวตั้ง แนวราบ สร้างภูมิต้านทานทางด้านความมั่นคงทางสังคมรองรับกรณีต้องขาดรายได้โดยไม่คาดการณ์ล่วงหน้า เร่งระดมทุกวภาคส่วนรวมทั้งภาคเอกชนให้เป็นหนึ่งเดียวในการพัฒนา

๒. ประเด็นการศึกษา

๑. จากการวิเคราะห์ วิจัย สิ่งท้าทายในเรื่องหลักการ และเหตุผลในกรอบข้อ ๑ ทั้ง ๑๗ ประการ เราสามารถมาดสิ่งที่เราจะศึกษาไว้ เรื่องที่สำคัญที่จะต้องปฏิรูปและพัฒนา ก็คือ

๑.๑ การปรับปรุง ปฏิรูป พัฒนา รวมทั้งปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การพัฒนาคนหรือคนไทยใหม่ โดยนำไปปรับกับรูปแบบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน บูรณาการสิ่งที่เป็นความต่าง หาจุดร่วมที่เป้าหมายสุดท้ายที่ดีที่สุด แล้วมุ่งหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งกรอบข้อนี้จะคุณดึงแต่ การเตรียมคนให้พร้อมตั้งแต่วัยอนุบาลก่อนเข้าเรียน การเรียนในระดับมัธยม วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และภายหลังจากการเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว

๑.๒ การปรับปรุง ปฏิรูป พัฒนา การเรียน การฝึกทักษะในเชิงช่าง หรืออาชีพซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานอย่างรุนแรงในปัจจุบันทั้งในประเทศไทยและระหว่างประเทศ กรอบนี้จะพุดถึงแนวความคิดการฝึกทักษะในรูปแบบที่เน้นความสามารถและสามารถปฏิบัติได้จริงของผู้เรียนซึ่งจะเป็นรูปแบบใหม่ แตกต่างจากการเรียนรู้แนวเดิม

๑.๓ การยกระดับสถานภาพทางสังคม รายได้ ทักษะ และคุณภาพชีวิตของกลุ่มแรงงานที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว ในเรื่องของมาตรฐานทักษะฝีมือ การจัดทำกรอบคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อเป็นบันไดไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคม และความก้าวหน้าในอาชีพที่ المناسب เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของเศรษฐกิจและสังคมของคนทุกคนในสังคม ในสาขาอาชีพที่พร้อมจะจัดทำกรอบมาตรฐานและคุณวุฒิ วิชาชีพ

๒. การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียนรู้ โดยปรับกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาคนใหม่ เน้นตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเพื่อโอกาสการมีงานทำ เพิ่มผลิตภาพ สามารถแข่งขันกับตลาดโลก โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน กระบวนการนี้จะบูรณาการการศึกษา (Education) การเรียนรู้ในสาย อาชีวะ (Vocational Education) และการฝึกทักษะ (Training) ให้มีเอกภาพ พึ่งพา ซึ่งกันและกัน (Interrelated) เกี่ยวข้องกัน (Interrelated) และไม่อjaแบ่งแยกได้ (Indivisible)

การพัฒนาการภายใต้กรอบนี้จะครอบคลุมถึงประชากรเกือบทั้งหมดของประเทศไทย โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายหลักเป็น ๓ กลุ่ม

กลุ่มแรก เป็นการเตรียมคนตั้งแต่เด็กจนถึงมีรยม เน้นการศึกษาในระบบที่มีการปรับกระบวนการทัศน์ในด้านการเรียน การสอน การแนะแนวอาชีพ การให้ข้อมูลตลาดแรงงาน เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้เข้าใจตลาดแรงงาน ตลาดอาชีพ เพื่อลดโอกาสการสูญเสียทรัพยากรจากการใช้เวลาอย่างยานานในการเรียนรู้ในสิ่งที่อาจไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ส่งผลให้ผู้เรียนไม่อาจใช้ทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เกิดช่องว่างที่เราเรียกว่า “ประเทศไทยขาดคน แต่ขาดคนมีทักษะหรือฝีมือที่ต้องการ”

กลุ่มที่สอง จะให้ความสำคัญกับสิ่งที่ตลาดแรงงานขาดแคลน คือ กลุ่มช่างฝีมือ หรือการศึกษาสายอาชีวะ ซึ่งการเรียนการสอน การเรียนก็ต้องปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ เช่นเดียวกัน เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้เรียน เรียนรู้จริง สามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งการจะได้ผลตามที่ต้องการ ระบบการเรียนการสอนต้องปฏิรูป โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ผู้สอนเป็นผู้แนะนำ กำกับการเรียน และวัดผลตลอดเวลา และอย่างต่อเนื่อง เพื่อประกันว่าผู้เรียนได้ “เรียนจริง”

กลุ่มที่สาม เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทย หรือกำลังแรงงานของชาติ มีประมาณ ๓๗ - ๓๙ ล้านคน ในทุกสาขาวิชาชีพ กลุ่มนี้ไม่มีโอกาสกลับมาเรียนแยกเช่นกลุ่มนี้กับกลุ่มสอง จึงต้องเรียนลัด เรียนรู้ด้วยตนเอง เรียนรู้จากการแต่ละส่วนเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดเวลา และตลอดชีวิต นอกจากนั้นยังต้องเสริมด้วยแรงกระตุ้น คือ สร้างโอกาสให้กลุ่มนี้มีการขยายฐานะหรือสถานภาพทางสังคม โดยการเสริมทักษะ และผลักดันให้มีการทดสอบเป็นระยะ เพื่อให้ได้มาตรฐานฝีมือแรงงานที่มีกรอบกำหนด และการส่งเสริมให้มีชั้นเรียนวิชาชีพเพื่อพัฒนา ครอบคุณวุฒิวิชาชีพในแต่ละสาขา โดยจะต้องพัฒนาระบบการฝึกทักษะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โอกาสประชากรกลุ่มนี้เข้าถึง ก่อนที่จะเตรียมตัวเข้าทดสอบ เพื่อให้ได้มาตรฐานทักษะ หรือเข้าทดสอบตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพต่อไป

๒.๑ สำหรับกลุ่มที่หนึ่ง คือ การปฏิรูปและพัฒนาระบบการเรียนรู้ เพื่อเตรียมคนตั้งแต่เนื่อง ฯ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการเรียนการสอน เช่นเดียวกัน หลักการของการเตรียมคนนี้ จะเริ่มต้นแต่เด็กอายุยังน้อย ซึ่งความจังหวัดจะมีต่อการเรียนรู้ที่ต้องการจะสูงมาก ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความต้องการของเด็ก ให้สามารถเรียนรู้ได้ดีและสนุกสนาน โดยแต่ละช่วงของชีวิตจะมีการเรียนรู้ที่กำหนดกรอบแนวทางของการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมคนสำหรับโลกแห่งการทำงานในอนาคต

แนวทางที่เสนอการพัฒนาหรือเตรียมคนในรายงานฉบับนี้จะเสนอ ๒ Model

Model แรก เป็นกรอบหรือแนวทางที่เสนอโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งเรียกรอบพัฒนานี้ว่า STEP (ย่อมาจาก Skills Toward Employment And Productivity) หรือทักษะที่มุ่งการมีงานทำและเพิ่มผลิตภาพ เป็นกระบวนการพัฒนาที่เน้นการดูแล กำกับ ตั้งแต่เด็กจนกระทั่งโตเป็นผู้ใหญ่เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยแต่ละช่วงของชีวิตจะมีการเรียนรู้ที่กำหนดกรอบแนวทางของการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมคนสำหรับโลกแห่งการทำงานในอนาคต

Model ที่สอง เป็นแนวคิดในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยนำมานาจากหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ว่าด้วย “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” ของ ILO ฉบับที่ ๑๔๒ และติดตามด้วยข้อแนะนำ ฉบับที่ ๑๕๕ หลักการของอนุสัญญาคือ การเตรียมคนในวัยเรียน โดยเฉพาะในระดับมัธยมให้เข้าใจและเรียนรู้ตลาดวิชาชีพ มีระบบการแนะแนวอาชีพ เพื่อให้เยาวชนได้เข้าใจและประเมินตนเองว่า ชอบหรือสนใจ และสนใจในทางไหน มิใช่เลือกเรียนตามเพื่อนหรือผู้ปกครอง การเลือกที่ถูกคือ ความสนใจ และสอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริงของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว

๒.๒ Model แรกหรือ STEP จะมีกระบวนการพัฒนาคนอยู่ ๕ ขั้นตอน

๒.๒ Model แรกหรือ STEP จะมีกระบวนการพัฒนาคนอยู่ ๕ ขั้นตอนที่หนึ่ง (STEP ๑) จะต้องเตรียมพร้อมเด็กให้ถูกทางตั้งแต่ต้น (Getting Children off to the Right Start) กระบวนการจะคุณดึง การพัฒนาของเด็กตั้งแต่เยาว์วัย (Early Child Development ECD) โดยเริ่มตั้งแต่การมีโภชนาการที่มีคุณภาพ (ซึ่งไม่จำเป็นต้องแพง) การกระตุ้นเด็กทางปัญญาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ (Stimulation) และการเรียนรู้สิ่งที่เราเรียกว่า ทักษะทางความคิดพื้นฐาน ทำให้เด็กก่อตัวอย่างเรียนรู้สำคัญมาก หากพลาดโอกาสจะไม่สามารถหานกลับมาได้อีก หรือหากกระบวนการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนนี้สำคัญมาก หากพลาดโอกาสจะไม่สามารถหานกลับมาได้อีก หรือหากทำได้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาล เพราะฉะนั้น ในขั้นเตรียมคน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อพัฒนาของเด็กตั้งแต่เยาว์วัย

๒.๒.๑ ขั้นตอนที่สอง (STEP ๒) เรียกว่า “การมีหลักประกันว่าเด็กเรียนได้เรียนจริง” (Ensuring that all Children Learn) ซึ่งแนวทางนี้จะวัดว่า เด็กหรือนักเรียนได้ “เรียนจริง” จำเป็นต้องปฏิรูปตั้งแต่ตัวครูผู้สอน ทรัพยากรที่มีการสนับสนุนเพียงพอ และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย สิ่งเหล่านี้จะส่งมอบไปพร้อมๆ กับความมีอิสรภาพขององค์กรระดับหนึ่ง หรือครูผู้สอนที่จะประยุกต์ให้เข้ากับสถานการณ์ภายใต้กรอบที่กำหนด ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ และกระบวนการประเมินผล

๒.๒.๒ ขั้นตอนที่สาม (STEP ๓) จะต้องสร้างทักษะให้เกิดกับการเรียนรู้ที่เกี่ยวกับงานอาชีพที่ต้องการ (Building job – relevant skills that employers demand) ระดับนี้สามารถประยุกต์ใช้กับ夷านชนที่กำลังเรียนหรือวัยก่อนทำงาน หรือแม้แต่การเรียนรู้จากการเรียนรู้จากงาน ขั้นตอนนี้ จำเป็นต้องอาศัยแรงกระตุ้นที่ถูกทาง เพื่อให้เกิดการกำหนดกรอบที่ถูกต้องขึ้นในสถาบันที่ให้บริการด้านการเรียนการสอน หรือการเรียนรู้จากการเรียนรู้จากงาน และขั้นตอนนี้สามารถส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนได้อย่างดี

๒.๒.๓ ขั้นตอนที่สี่ (STEP ๔) การส่งเสริมแนวคิดการเป็นผู้ประกอบการและการสร้างนวัตกรรม (Encouraging Entrepreneurship and Innovation) ขั้นตอนนี้รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริม สภาพแวดล้อมและการลงทุนให้เกิดการเรียนรู้ หรือไฟหัวความรู้ และความคิดริเริ่มใหม่ ขั้นตอนนี้มีการศึกษาวิจัยไว้แล้วว่า สามารถสร้างให้เกิดขึ้นได้ในโรงเรียนหรือวิทยาลัย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทักษะศักยภาพด้านซึ่งจะนำไปสู่การคิดนวัตกรรมใหม่ๆ (Innovation Specific Skills) โดยดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ซึ่งภาคเอกชนจะทราบดีว่า จุดไหนหรือด้านใดที่จะคุ้มต่อการลงทุน หรือส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมอันจะเป็นการสร้างโอกาสของธุรกิจ และการมีงานทำ

๒.๒.๔ ขั้นตอนที่ห้า (STEP ๕) คือ ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้งานที่จะไปทำงานที่ไหนก็ได้ ด้วยกระบวนการทำอุปสงค์และอุปทานแรงงานมารรับกัน ขั้นตอนนี้ก็คือ สร้างคนเก่งให้เกิดขึ้น สามารถไปทำงานที่ไหนก็ได้ซึ่งให้ประโยชน์สูงสุด และคนทำงานมีรายได้มั่นคง เป็นการแก้ไขปัญหาขั้นตอนและข้อจำกัดการเคลื่อนย้าย และยังส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทั่วโลก หากคนเก่งสามารถเคลื่อนย้ายได้สะดวก และยังช่วยส่งเสริมการทำงานได้อย่างเต็มที่ไม่มีปัญหาการทำงานต่อระดับ แต่เป็นการส่งเสริมข้างนอก หรือดาวรุ่งให้มีจำนวนมาก พร้อมที่จะหาประสบการณ์ได้ในทุกแห่ง

**แนวทางพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่วัยเด็กจนกระทั่งวัยทำงานตลอดชีวิต
ภายใต้กรอบ STEP ของ World Bank (Skills Toward Employment and Productivity)**

ระดับขั้นตอน ๕ ขั้น	วัยก่อนเข้าเรียน ระดับประถม	ระดับมัธยม	วิทยาลัย/ มหาวิทยาลัย	ช่วงใช้ชีวิตทำงาน
๕. อำนวยความ สะดวกในการ เคลื่อนย้ายแรงงาน			<ul style="list-style-type: none"> - การฝึกหัดเรียนรู้ - การผ่านทดสอบ ทักษะ - การมีระบบให้ คำปรึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - คำแนะนำในแต่ละ ช่วงชีวิตการทำงาน หรือระหว่างทำงาน - การมีวินัย - การคุ้มครองไม่ว่า ทำงานที่ไหนก็ตาม
๔. ส่งเสริมการ ประกอบธุรกิจและ การใช้ชั้นวัตกรรม		ส่งเสริมให้เกิดการ เรียนรู้ด้วยการ สอนถาม/ความ สนใจและค้นหา	สร้างให้เกิดใน ระดับมหาวิทยาลัย /สถาบันวัตกรรม หน่วยงาน ฝึกอบรมการ ประกอบธุรกิจ ส่วนตัว/การสอน ให้เรียนรู้ถึงระบบ ความเสี่ยงในการ ประกอบธุรกิจ	
๓. สอนให้เกิด ทักษะที่เกี่ยวข้อง กับงานที่ตลาด คาดหวังและ ต้องการ		<ul style="list-style-type: none"> - ทักษะพื้นฐาน อาชีวะ/อาชีพแต่ ละสาขา - ทักษะสังคมการ วางแผนและ พัฒนาระบบในสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - การเรียนรู้ลึก มากขึ้นในสาขา อาชีวะ/อาชีพ, การฝึกงานใน สถานประกอบการ , การเข้าร่วม โครงการที่จัดเป็น การเฉพาะในการ พัฒนาด้าน อาชีวศึกษา/อาชีพ 	<ul style="list-style-type: none"> - การฝึกทักษะเสริม โดยสถาน ประกอบการ - การทดสอบครั้ง แล้วครั้งเล่า - การเรียนรู้ทักษะ ใหม่ๆ
๒. ให้หลักประกัน ว่านักเรียนได้ “เรียนจริง”	<ul style="list-style-type: none"> - ทักษะการใช้ ความคิด - สังคมประกิจ - ทักษะการ แสดงออกทาง สังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - Cognitive Skills - Socialization - Behavioral Skills 	<ul style="list-style-type: none"> - การให้ออกสอบ ครั้งในการเรียนรู้ - Behavioral Skills 	

ระดับขั้นตอน ๕ ขั้น	วัยก่อนเข้าเรียน ระดับประถม	ระดับมัธยม	วิทยาลัย/ มหาวิทยาลัย	ช่วงใช้ชีวิตทำงาน
๑. เตรียมเด็กให้เข้าที่เข้าทางอย่างถูกต้องตั้งแต่แรก	การได้รับสารอาหารมีโภชนาการที่ถูกต้อง การได้รับการกระตุนทางด้านพัฒนาการทางสมอง จิตใจ ความกระหายจะเรียนรู้ การพัฒนาการทางความคิด พื้นฐาน และทักษะการอยู่ร่วมกับผู้อื่น	- การส่งเสริมสุขภาพ การมีอนามัยที่สมบูรณ์ และการช่วยเหลือแนะนำในการเรียนรู้		

Model ที่สอง คือ รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ภายใต้กรอบอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ และข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๔๕

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ มีสาระสำคัญคือ การส่งเสริมให้รัฐภาคีกำหนดนโยบายครบรวงจรที่จะบูรณาการการศึกษา (Education) กับการฝึกหัด干嘛 (Training) ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ตลาดแรงงาน อนุสัญญาได้ระบุความสำคัญของการพัฒนาบุคคลให้เข้าถึงข้อมูลด้านตลาดแรงงาน การได้รับการแนะนำอาชีพตั้งแต่ระดับมัธยม เพื่อการเตรียมตัวเข้าสู่การเรียนในสายอาชีพ หรือสายสามัญ หรืออุดมศึกษาต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการพัฒนาจะต้องคงมุ่งเป้าหมายร่วมทำงาน ทุกสาขาอาชีพ และโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

สำหรับข้อแนะ ฉบับที่ ๑๔๕ ว่าด้วยเรื่องเดียวกัน แต่ลงรายละเอียดมากขึ้น ในความจริง ข้อแนะ ฉบับที่ ๑๔๕ เป็นรายละเอียดสนับสนุนหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. ข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๑๔๕ เป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศอีกรูปแบบหนึ่ง และถือเป็นคู่แฝดของอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ ทั้งนี้ข้อแนะและอนุสัญญาใช้ชื่อดียวกัน คือ “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” จะมีข้อต่างก็ตรงที่อนุสัญญาได้ผ่านการรับรองมาตั้งแต่ปี ๑๘๖๓ ในขณะที่ข้อแนะผ่านการรับรองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ๒๐๐๔

๒. ข้อแนะถูกตราขึ้น เพื่อส่งเสริมให้รัฐสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติ ไม่มีพันธะหรือข้อผูกพัน

ที่เครื่องครัดเหมือนเช่นอนุสัญญา

๓. ข้อแนะ ฉบับที่ ๑๔๕ มีหลักการคล้ายคลึงกับอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ คือ เนพาะให้รัฐ สามารถพัฒนาหลักการสำคัญ ๓ เรื่อง คือ การให้การศึกษาแก่ประชาชน (Education) การฝึกอบรม สมาชิกพัฒนาหลักการสำคัญ ๓ เรื่อง คือ การให้การศึกษาแก่ประชาชน (Education) การฝึกอบรม (Training) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) โดยทั้ง ๓ เสาหลักเพื่อพำนักระดับสูงและส่งเสริมซึ่งกันและกัน การได้รับการศึกษาพื้นฐานที่มีคุณภาพ การฝึกอบรมก่อน และระหว่างทำงาน รวมทั้งการเรียนรู้ตลอดชีวิต จะเป็นบันไดนำไปสู่การมีงานทำที่มีคุณค่า

๔. ข้อแนะได้เสริมหลักการข้างต้น โดยระบุให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย และดำเนินงาน อาทิ ผลักดันการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมการมีงานทำที่ยั่งยืนให้เป็นฐานนำไปสู่การ มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ส่งเสริมแรงงานอุตสาหกรรมให้เข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า โดยผ่านการฝึกอบรม ส่งเสริมหุนส่วนภาคธุรกิจและภาคเอกชนได้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางด้านข้อมูลสื่อสาร (IT) และลดความ แตกต่าง รวมทั้งลดความไม่เท่าเทียมในโอกาสการศึกษาและการฝึกอบรม

๕. ในส่วนของการพัฒนาทางด้านการศึกษา และฝึกอบรม ข้อแนะได้ขอให้รัฐสมาชิก ส่งเสริมหุนส่วนจากภาคสถานประกอบการใช้ลงทุนและพัฒนาทางด้านการศึกษาและการฝึกอบรมในส่วน ภาคธุรกิจให้ลงทุนพัฒนาด้านคุณภาพทางการศึกษา และการฝึกอบรมเตรียมเข้าทำงาน กำหนดมาตรฐานของ ผู้ฝึกอบรมทั้งกำหนดมาตรฐานอาชีพระดับชาติ จัดทำการแนะนำอาชีพ และการฝึกอบรมแบบหัวใจ ที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

๖. รัฐเพิ่งส่งเสริมการหารือทางสังคม (Social Dialogue) ให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ส่งเสริม ความเท่าเทียม หญิง-ชาย ใน การฝึกอบรม และการฝึกอบรมแต่ละบุคคลให้เรียนรู้การประกอบธุรกิจส่วนตัว

๗. ส่งเสริมการเรียนรู้ในระบบ และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบ การศึกษา การฝึกอบรม รวมทั้งการแนะนำอาชีพ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านตลาดแรงงาน โดยพิจารณา ถึงคุณภาพในการดำเนินงานและให้บริการด้วย

๘. ในส่วนของการส่งเสริมพัฒนาความสามารถของกำลังคน ข้อแนะได้ระบุให้รัฐสมาชิก ส่งเสริมหุนส่วนทางสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม ด้วยการรับรองมาตรฐานสถาบันเอกชน สนับสนุนการเริ่ม ของหุนส่วนการพัฒนาในด้านการฝึกอบรม และกระตุ้นโดยใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนและการมีส่วน ร่วมในการฝึกอบรม การรับรองการฝึกอบรมในสถานประกอบการ (ซึ่งรวมถึงการฝึกของนายจ้างในรูปแบบ ที่ไม่เป็นทางการ)

๓. การปฏิรูปและการพัฒนา ระบบการเรียนรู้ในภาควิชาช่างฝีมือ หรืออาชีวศึกษา (Vocational Education)

๓.๑ เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า ปัจจุบันประเทศไทยขาดแคลนช่าง และช่างฝีมือเป็นจำนวนมาก ธุรกิจ นักลงทุนต้องใช้เวลานานมากในการเสาะหาช่างฝีมือ ในขณะที่มีผู้จบการศึกษาซึ่งมีมากมายแต่ไม่ได้ เรียนสาขาช่าง จึงไม่สอดคล้องกับตลาดซึ่งต้องการคนเฉพาะด้าน อย่างไรก็ตามช่างที่ผลิตได้ ไม่ได้ หมายความว่า จะใช้ได้ทุกคน ช่างที่จบจากสถาบันการศึกษาของไทยในระดับต่างๆ จากงานวิจัยพบว่า ยังมี คุณภาพไม่เต็มที่ หรือมีคุณภาพเพียงทำงานได้ระดับหนึ่ง หากจะใช้งานจริงคงต้องนำมาฝึกอบรมและเสริม ทักษะ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายอีกเป็นจำนวนมาก

กรอบความคิดในข้อ ๓ นี้ จึงจำเป็นต้องเตรียมคนให้พร้อมจะทำงานได้จริง ต้องการฝึกฝน อีกไม่นานก็กลับเข้าทำงาน เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการเรียนการสอนในสถาบันอาชีวะ หรือที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เรื่องการเรียน การสอน ตามที่มาตรฐาน หรือประเทศซึ่งประสบความสำเร็จใช้กัน อาทิ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

๓.๒ ระบบการเรียน การสอน ในสาขาวิชาช่าง ซึ่งมีการปรับให้รื่นไหล ปราบปราม ให้เกิดความต่อเนื่อง ระบบความสามารถเรียนรู้ทำได้จริง หรือ CBT (Competency Based Training) ระบบนี้ได้รับการแนะนำ จากการคัดเลือกคุณภาพของผู้เรียน ที่มีความสามารถเรียนรู้จริง ทำได้จริง สามารถเป็นช่างได้จริง

๓.๓ เพื่อให้เข้าใจระบบการเรียน การสอน แบบ CBT ของคำอธิบายหลักการของ CBT ในรูป
คำตาม-คำตอบ ๑๐ ข้อ ดังมีสาระสำคัญสรุปข้างท้ายนี้ (ส่วนรายละเอียดของ CBT ขอให้ดูจากเอกสาร
ในภาคผนวก)

๑๐ คำตาม-คำตอบเกี่ยวกับการฝึกทักษะฝีมือ แบบ CBT

๑. การฝึกทักษะฝีมือแบบ CBT คืออะไร สำคัญอย่างไร

CBT ย่อมาจาก Competency Based Training เป็นระบบการฝึกที่หวังผลสุดท้ายออกมาดีที่สุด (Ultimate Objective) หรือคาดหวังว่าผู้เรียนจะได้อะไร ทำอะไรได้บ้าง และสามารถทำได้จริงๆ เพราะฉะนั้นความสำคัญจึงอยู่ที่ ทำงานได้จริงภายหลังการฝึกทักษะไปแล้ว (Someone with this kind of Training can really do the job)

๒. แสดงว่าระบบการฝึกที่ใช้อยู่หรือที่เคยใช้อยู่ มีข้อบกพร่องใช่หรือไม่
จะตอบชัดเจนอย่างนั้นไม่ได้ จนกว่าจะพิสูจน์ข้อเท็จจริงบางอย่าง โดยเฉพาะประเด็นคำถามที่

จะได้คำตอบอย่างไร ดังต่อไปนี้

- การฝึกทักษะฝีมือ เน้นความสำคัญของผู้รับการฝึกเพียงไร
- ทักษะฝีมือที่เรียนมีมาตรฐานที่เกิดจากการหารือใกล้ชิดกับบุคลากรจากภาคอุตสาหกรรมหรือบริการมากน้อยเพียงไร

- ระบบการเรียน การฝึกเน้นการเรียนแบบชั้นเรียนหรือเป็นกลุ่มแบบโรงเรียนหรือจัดโดยคำนึงถึงสถานการณ์ตลอดจนสมรรถภาพของแต่ละคนแล้วค่อยๆ พัฒนาไปเป็นลำดับ

- ผู้ฝึกหรือผู้เรียนได้เตรียมตัวล่วงหน้าในการฝึก การเรียนเพียงไร (เพราระบบ CBT มิใช่ระบบการเรียนการสอนแบบเดิมๆ หรือการสอนในชั้นเรียนแบบในโรงเรียน นอกจากนั้นผู้เรียนจะต้องเข้าใจและรับรู้ล่วงหน้าว่าเขาจะเรียนอะไร จะได้อะไรจากการเรียนไปบ้าง)

- ได้มีการเก็บข้อมูลหรือบันทึกข้อมูล (Record) ของการเรียนการสอนค่อนข้างละเอียด

เพียงไร

ถ้าหากสถานฝึก หรือผู้ให้การฝึกได้ดำเนินการในประเด็นข้างต้นน้อยมาก หรือแทบไม่มี การดำเนินการเลย แสดงว่ายังมิได้นำระบบ CBT ไปใช้ หรือใช้ระบบ CBT เพียงบางส่วน

๓. ที่บอกว่า CBT ไม่ใช่ระบบการเรียนการสอนแบบในโรงเรียนหมายถึงอะไร

เพราระบบโรงเรียน เป็นการสอนลักษณะทั่วๆ ไป (General Education) สอนให้รู้ทั้งระบบ เป็นการทั่วๆ ไป แต่ระบบ CBT เน้นการฝึกทักษะเฉพาะสำหรับสถานการณ์ที่ต้องการผลที่ชัดเจน รวมทั้ง การส่งเสริมหรือการพัฒนา ให้ศึกษาลึกซึ้งไปเมื่อต้องประสบกับสถานการณ์หรือปัญหาต่างๆ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า โรงเรียนใช้ระบบ CBT ไม่ได้ แต่ระบบโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้ฝึกแต่เป็นการสอนเป็นหลักและมิได้เน้นเฉพาะปัญหาหรือสถานการณ์ใดเป็นการเฉพาะ

๔. มีคนกล่าวว่า แวดวงการศึกษามอง Competency ในมิติที่แตกต่างออกไป จริงหรือไม่

ถูกต้อง ในระบบการศึกษา (General Education) มอง Competency ในลักษณะหรือมิติ เกี่ยวกับการให้เกรด (Grade) หรือวัดผลการเรียน ครอที่ทำได้ในระดับ Competency ถือว่า เกรดค่อนข้างต่ำ หรืออยู่ในระดับ “พอใช้” ซึ่งมุ่งมองนี้แตกต่างจากภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมอง Competency ก็คือคนทำงาน ซึ่งสามารถทำได้จริงๆ

๕. องค์ประกอบของ CBT มีอะไรบ้าง

การจะฝึกและเรียนภายในตัวกรอบ CBT ควรทำความเข้าใจองค์ประกอบของ CBT ดังนี้

๕.๑ จะต้องมีการกำหนดรายละเอียดของทักษะว่ามีอะไรบ้างก่อนที่จะหมวดหรือรวมเป็น Competency ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจนโดยปกติทักษะที่จะนำมาพิจารณาจะมี ๒ หมวดใหญ่ๆ คือ

- ทักษะที่จะต้องใช้เป็นประจำ (Routine Skills) มักเป็นทักษะที่ชัดเจนหรือคาดหวังไว้แล้วว่า คนทำงานนี้ต้องมีทักษะอะไรบ้าง เช่น พนักงานพิมพ์ดีด ต้องพิมพ์ดีดคล่อง (นาทีละกี่คำ/ผิดไม่เกินกี่คำเป็นต้น)

- ทักษะที่นักออกแบบ (None-Routine Skills) ทักษะพวกนี้ปกติจะถูกใช้ภายใต้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง และบุคคลมีหน้าที่ต้องดำเนินการในด้านการจัดการหรือควบคุมสถานการณ์เหล่านั้นเพื่อให้งานบรรลุผล

๕.๒ จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานที่เราเรียกว่ามาตรฐานความสามารถ Competency Standard ซึ่งภายใต้กรอบนี้ จะต้องมีกลไกที่จะไปวัดหรือทดสอบว่าการดำเนินงานสอดรับกับมาตรฐานหรือไม่ เพียงไร กล่าวอีกนัยหนึ่งคนที่มีทักษะสามารถทำงานได้จริงจะซื้อขายให้เห็นถึงผลลัพธ์ออกมา โดยปกติการวัดจะพิจารณาอัตราผลผลิตที่ออกมาต่อชั่วโมงหรือต่อวัน (Production Rate) อัตราหรือระดับของการผิดพลาดหรือมีข้อบกพร่อง (Error Rate) และระดับคุณภาพของผลผลิตที่ออกมา (A Level of Quality)

๕.๓ สถานการณ์ที่ต้องแก้ไขเนื่องจากเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมาย อาทิ มีประเด็นปัญหาอะไรที่จะนำไปสู่การหยุดชะงักในการดำเนินงานหรือไม่เพียงไร อาทิ เวลาที่ใช้แน่นอยู่ใน มืออุปกรณ์หรือเครื่องมือไม่ครบหรือไม่

๖. เมื่อมามีปัญหาปฏิบัติเราจะทำอย่างไรต่อไปเมื่อทราบถึงองค์ประกอบของ CBT แล้ว

อันดับต่อไปก็คือ ประยุกต์นำไปปรับกับการวิเคราะห์งานหรืออาชีพได้อาชีพหนึ่งว่า แยกแยะรายละเอียดออกจากอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น งานหรืออาชีพ พนักงานขับรถยก (Forklift) ซึ่งจะต้องนำไปวิเคราะห์ภายใต้องค์ประกอบที่ชัดเจน คือ

๖.๑ การกำหนดลักษณะพากหะให้ชัดเจน คือต้องเป็นรถยก (Forklift) ไม่ใช่ขับรถหรือยกพากหะอื่นๆ

๖.๒ ทักษะที่ต้องใช้ประจำ การรู้ซึ่งทางการเดินรถที่ชัดเจนภายใต้เวลาเดียวกันที่กำหนด การใช้อุปกรณ์ยก การวางแผนพัสดุ

๖.๓ ทักษะที่นักออกแบบทักษะปกติ การพิจารณาพื้นที่ที่จำกัดเพื่อการยกและวางของในระดับชั้นที่สูง การจัดลำดับของพัสดุที่จะยกหรือวางก่อนหลัง

๖.๔ การประเมินผลการดำเนินงานว่าสอดรับกับมาตรฐานความสามารถ อาทิ ปริมาณพัสดุที่สามารถยกหรือวางได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และการวัดในเชิงคุณภาพ เช่น ความยากง่ายในการจัดระเบียบพัสดุหรือการหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในการวางแผนพัสดุ เป็นต้น

๗. พิจารณาจากกฎเกณฑ์ CBT จะใช้เวลาฝึกฝนค่อนข้างมากและมีรายละเอียดมาก

เป็นเรื่องธรรมดายาหากจะให้การฝึกทักษะมีคุณภาพจำเป็นต้องทุ่มเทและจัดระบบการฝึกให้เป็นระบบ ที่สำคัญการฝึกแบบ CBT เป็นสิ่งจำเป็นต้องเรียนรู้และทำจริงจังจะได้มา จะเพียงแค่คิดแล้วให้เกิดผลคงเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ของดีๆ จะต้องมีนานะและพยายามตลอดจนอุตสาหะจึงจะได้มา

๔. ฟังตู้แล้วการฝึกแบบ CBT เม้นการปฏิบัติของผู้เรียนมาก

ถูกต้อง เพราะระบบ CBT จะมีการวัดผลตลอดเวลา รวมทั้งจดบันทึกข้อมูลถึงพัฒนาการของผู้เรียนเป็นระยะๆ ระบบนี้จะไม่นิ่งเรื่องเวลาแต่จะติดตามการของผู้เรียนแต่ละคน และการเรียนรู้ไม่จำเป็นต้องเป็นแบบฉบับ หรือเป็นเรื่องเดียวกันที่จะสอนให้กับผู้เรียนทุกคนในเวลาเดียวกัน เพราะความชำนาญทักษะและประสบการณ์ของแต่ละคนไม่เท่าหรือเหมือนกัน

๕. จำเป็นแค่ไหนที่จะต้องเปลี่ยนหลักสูตรและพัฒนาผู้ฝึก

เรื่องนี้สำคัญ จำเป็นต้องเปลี่ยนແเปลี่ยนตั้งหนึ่งหมด อันไหนดีอยู่แล้วก็สามารถนำไปใช้ได้ (แม้จะใช้漫นานแล้ว) การพัฒนาและอบรมผู้ฝึกเป็นสิ่งสำคัญ ที่สำคัญต้องเตรียมผู้เรียนให้พร้อมว่าเขาจะเรียนอะไร เรียนไปทำไม เรียนแล้วได้อะไร ทำอะไรได้บ้าง สิ่งเหล่านี้ต้องให้เขารู้ล่วงหน้า

๕. การปฏิรูปและพัฒนา การเรียนรู้แก่ประชากรวัยทำงานในตลาดแรงงาน

๕.๑ กลุ่มที่สามซึ่งจะต้องพัฒนาให้เรียนรู้ เสริมทักษะเพื่อรับการขาดแคลนแรงงาน ก็คือใช้ประโยชน์จากคนที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว ๓๘-๓๙ ล้านคน เสริมทักษะ อัตลักษณ์ปัญญาให้เกิดขึ้นกับบุคลากรเหล่านี้ โดยไม่คำนึงว่า พื้นฐานการศึกษาเป็นอย่างไร เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะออกแบบเหล่านี้ให้เหมาะสมสมกัยได้แนวคิดที่ว่า ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้จากการต่างๆ สิ่งที่ขึ้นตอนที่การเรียน การสอน ให้เหมาะสมสมกัยได้แนวคิดที่ว่า ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้จากการต่างๆ สิ่งที่ขึ้นตอนที่สามจะเน้นก็คือ การพัฒนาที่จะต้องทำต่อเนื่อง สร้างและส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต สามจะเน้นก็คือ การพัฒนาที่จะต้องทำต่อเนื่อง สร้างและส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนนนอกรอบ ปรับกระบวนการทัศน์การฝึกทักษะให้การเรียน การสอนในโรงเรียนหรือสถาบันการเรียนนอกรอบ รวมตลอดจนถึงการตีภาคเอกชนให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วน โดยส่งเสริม การเรียนรู้ในสถานประกอบการ รวมตลอดจนถึงการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน หรือกำลังแรงงานได้มีโอกาสขยายฐานทางสังคม และรายได้โดยการเข้าสู่ระบบการฝึกทักษะ ซึ่งออกแบบเพื่อเตรียมคนเข้าสู่การทดสอบมาตรฐานฝีมือช่าง รวมทั้งการทดสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบอาชีพช่างสาขาที่มีกรอบให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาต (เพื่อรับใบอนุญาตประกอบอาชีพช่างสาขาที่มีกรอบให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาต (เพื่อควบคุมวุฒิวิชาชีพ) และการส่งเสริมให้ชุมชน หรือสมาคมวิชาชีพ ออกแบบและกำหนดกรอบความปลอดภัยของผู้บริโภค) และการส่งเสริมให้ชุมชน หรือสมาคมวิชาชีพ ออกแบบและกำหนดกรอบความปลอดภัยของผู้บริโภค) และการส่งเสริมอาชีพ และยกฐานะของผู้ทำมาหากินที่เกี่ยวข้องกับอาชีพเหล่านี้ คุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมอาชีพ และยกฐานะของผู้ทำมาหากินที่เกี่ยวข้องกับอาชีพเหล่านี้

๕.๒ ได้มีการเปรียบเทียบแนวทาง หลักการ การเรียน การสอน แนวทางเดียว (หรือแนวทางเดียว) กับแนวทางใหม่ ซึ่งกรอบรายงานฉบับนี้ต้องการให้สถาบันหรือหน่วยงานที่มีภารกิจดังกล่าวได้ทบทวนแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน คุณวิมประเด็นได้ที่เหมาะสมกับสภาพของไทย และประเทศไทยที่ควรปรับเปลี่ยน หรือต้องปฏิรูปปรับเปลี่ยนตั้งหนึ่ง

ตารางต่อไปนี้จะเปรียบเทียบแนวทางใหม่กับแนวทางเดียว

รูปแบบเดียว (Old Paradigm)	รูปแบบใหม่ (New Paradigm)
รับรองใบอนุบัตรที่ผ่านการฝึก (Recognition based on Training)	รับรองประสบการณ์ที่มีมาก่อน (Skills Recognition based on Competency and on prior Learning and Certification)
ชำนาญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งแต่ด้านเดียว (Specialization in one Skill area)	ทักษะหลากหลายและการผสมผสานของทักษะ (Multi Skilling and Skill Mixes)
การศึกษาและการฝึกอบรมแบ่งแยกกัน	บูรณาการ ๒ ด้าน เข้าด้วยกันเห็นว่า การศึกษา

รูปแบบเก่า (Old Paradigm)	รูปแบบใหม่ (New Paradigm)
(Education and Training Considered Separately)	พื้นฐานที่ตีและการฝึกพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญและถือเป็นฐานที่จะนำไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตในอนาคต
ให้ความสำคัญต่อผู้เข้ารับการฝึก (Supply Driven Approach)	ให้ความสำคัญต่อความต้องการของตลาด (Demand Driven Approach)
ฝึกเพื่อให้มีงานทำ (Training for Employment)	ฝึกเพื่อให้มีโอกาสได้งานทำอย่างยั่งยืน (Training for Employment)
เน้นการฝึก (Training)	เน้นการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self Learning)
ครุเป็นศูนย์กลางของการฝึกอบรม (Teacher Centered Training)	ผู้เข้ารับการฝึกเป็นศูนย์กลางที่จะนำไปสู่การสอน (Learner Centered Teaching)
นโยบายการฝึก/การมีงานทำถูกควบคุม/กำกับโดยรัฐ (Policy Controlled driven by government)	รัฐและเอกชนเป็นหุ้นส่วน/ริเริ่มในการดำเนินการฝึกอบรมและหารือร่วมกัน (State and Private Sector Partnerships initial Continuing Training and Social Dialogue)
รัฐกำกับหรือมีอิทธิพลในเรื่อง ธรรมาภิบาล (State dominates governance)	หลายฝ่ายได้รับการรับรองและมีส่วนร่วมในเรื่อง ธรรมาภิบาล (Participatory Governance Recognition of multiple actors)
ระบบรวมศูนย์/ถูกกำกับจากศูนย์กลาง (Centralized system)	ระบบกระจายความรับผิดชอบ (Decentralized System)
ระบบการเข้ารับการเข้าฝึกค่อนข้างตายตัว (Fixed entry Regulations)	ระบบการรับและออกจากการฝึกมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นและมีหลายรูปแบบ (Flexible and Multiple entry and Exit)
การรับรองทักษะที่มีอิทธิพลกับการฝึกอบรม (Skill Training)	โดยระบบการประเมิน (Assessment System) ซึ่ง ขึ้นกับความสามารถทั้งการยอมรับ การเรียนรู้ หรือประสบการณ์อดีตหรือกำลังทำงานอยู่
เรียนรู้ครั้งเดียว (One Time Learning)	เรียนรู้ตลอดชีวิต (Continuing Life – long Approach to Learning)
เน้นฝึกเพื่อทำงานเป็นลูกจ้างในโรงงาน (Formal Sector Focused on wage Employment)	เน้นการมีงานทำในทุกภาคเศรษฐกิจรวมทั้งการประกอบอาชีพอิสระ (Formal and Informal Sector including self – Employment)

กระบวนการทัศน์ที่กล่าวถึงนี้ โดยเฉพาะรูปแบบใหม่มีเป้าหมายขัดเจนว่า **ต้องการเน้นโอกาสการมีงานทำ** เพราะหากทำได้จริงก็ไม่ต้องกลัวว่า จะประกอบอาชีพของตัวเอง (อาชีพอิสระ) หรือเลือกเป็นลูกจ้างก็ทำได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามทิศทางของการพัฒนาคนในปัจจุบันควร พยายามฝึกคนให้เรียนรู้ทักษะ การประกอบการด้วย เพราะฉะนั้น เมื่อมีฝึกอย่างแรมด้วยทักษะการจัดการก็จะช่วยทำให้คนกล้าตัดสินใจ

(คือ เน้นความลุ่มลึกของ Technical Skills หรือสมรรถนะในเชิงวิชาชีพ) และขณะเดียวกันเสริมด้วย แนวรับ (เน้นทักษะการเป็นผู้นำ การจัดการ การใช้ภาษา การใช้คอมพิวเตอร์ หรือ Soft Skills ต่าง ๆ) จึงจะทำให้กระบวนการเรียนรู้ครบวงจรสามารถฝ่าร้อน ฝ่าหน้า รองรับหรือปะทะความเหตุร้ายของโลก แห่งการแข่งขันอย่างເຂົາເຕາຍໃນขณะนี้ และเป็นแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับรายงานสรุปผล การประชุมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๕๗ เรื่อง การพัฒนาคนเพื่ออนาคตประเทศไทยที่มุ่งเน้นการพัฒนาในทุกช่วงวัยอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ทักษะพื้นฐานที่ช่วยให้คนทำงานมีความมั่นคง มีโอกาสก้าวหน้า (Model ของสิงคโปร์)

๑. ความรู้อ่านและเขียนได้ รวมทั้งพื้นฐานด้านการคำนวณซึ่งสอดคล้องกับงานขององค์กร

๒. ความรู้และใช้งานได้ด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร และข้อมูล

๓. การแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล

๔. ความคิดริเริ่มและการเรียน วิสัยทัศน์ขององค์กร

๕. การสื่อข้อความ และความสัมพันธ์ภายในองค์กร รวมทั้งระหว่างตนเองกับฝ่ายจัดการ

๖. การเรียนรู้ตลอดชีวิต

๗. ความรู้สึกนึกคิดต่อสภาพภารณ์ภัยใต้กรอบกระแสโลกวิถี

๘. การเรียนรู้การใช้วิธีกับงานที่ทำ

๙. การบริหารจัดการด้วยตนเอง

๑๐. ความเข้าใจในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของสถานประกอบการ

เป็น Model ที่ออกแบบเพื่อช่วยให้พนักงานแต่ละคนได้เรียนรู้ทักษะในเชิงแนวรับ ซึ่งสามารถพัฒนาติดตัว และพัฒนาจนเป็นนิสัย เพื่อช่วยให้พนักงานปรับตunเองให้สอดรับกับความต้องการขององค์กร หรือท้องค์กรคาดหวัง การท้าทายของงานและสิ่งใหม่ๆ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ปรับແລະ นำ Model ที่ใช้ในประเทศไทยสิงคโปร์

HRD, กระบวนการทัศน์เก่า/ใหม่ (Old & New Paradigm)

	กระบวนการทัศน์เก่า	กระบวนการทัศน์ใหม่
Model ที่ใช้ในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ	ลอกเรียน เลียนแบบ คัดลอก ทำตาม	พัฒนาฐานความรู้ให้คนคิดเป็น/เริ่มเป็น ส่งเสริมนวัตกรรมใหม่ ๆ
กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจ	ทุนและใช้แรงกาย (อาศัยปริมาณคน)	ถือมนุษย์เป็นทุน (ต้องพัฒนาให้เป็นสินทรัพย์) มีคุณค่าทางสังคมด้วย
นโยบายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	เน้นการศึกษา (education) วางแผนและเยาวชนให้ทั่วถึง ยังยืดติด กับแนวทางเสริม รองรับตลาดท่องถิน	- การเรียนรู้ตลอดชีวิต ในทุกระดับวัย (การศึกษา ๓ วัย) - เชื่อมโยงระหว่างการศึกษากับการฝึกทักษะ เน้นการจะนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างไร

	กระบวนการทัศน์เก่า	กระบวนการทัศน์ใหม่
ระบบการเรียน	เรียนให้จบตามหลักสูตรแล้ว ทำงาน เกษยณ แล้วพักผ่อน (แนวเดิมซ้ำๆ) เมื่อกันหมด	ทำงานไปด้วย เรียนไปด้วย พักผ่อนไปด้วย โดยไม่จำเป็นต้อง รอเกษยณ เป็นรูปแบบที่มีพลวัตรสูง
การเริ่มในการเรียน	ครู, ผู้ให้ความรู้	ผู้เรียน
การเชื่อมโยงระหว่างการศึกษา กับอุตสาหกรรม	ระบบบิด ต่างคนต่างทำ แบ่งแยก ไม่เกี่ยวกัน	เชื่อมโยงกับทิศทางหรือตลาด อุตสาหกรรม
บทบาทรัฐบาล	รวมศูนย์ แบ่งแบกันทำ กระทรวงใช้กระทรวงมันใช้ วิธีการว่างแผน แนะนำ	มีอิสรภาพดับหนึ่ง มีการสนับสนุน พึงพาระหว่างกระทรวง และ เชื่อมโยงกันภายใต้กรอบการ พัฒนา การสื่อสารและใช้ เทคโนโลยีเชื่อมต่อ
บทบาทภาคเอกชน	มีส่วนร่วมน้อยมาก	มีส่วนร่วมมาก
การสนับสนุนการเงิน	การลงทุนในระดับการศึกษา พื้นฐานและการฝึกอบรมทักษะ	ลงทุนมากในภาคการศึกษาผู้ใหญ่ ให้โอกาสและรักษาดุลยภาพ ทางด้านการเงินในแต่ละระดับ (จัดสรร) แต่เน้นการเรียนรู้ตลอด ชีวิตการทำงาน

๕. ประเด็นปฏิรูป, พัฒนา

การปฏิรูปที่จะเสนอต่อสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ประกอบด้วย ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) การปฏิรูปและการพัฒนา ด้านการเตรียมคนก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(๒) การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียนการสอนในสาขาช่าง หรืออาชีวศึกษา

(๓) การปฏิรูปและการพัฒนา ประชากรวัยทำงาน กำลังแรงงาน ให้มีศักยภาพสามารถใช้
ประโยชน์แรงงานได้เต็มที่ ภายใต้โอกาสและเสรีภาพในการเลือกอาชีพ

๕.๑ การปฏิรูปและการพัฒนาด้านการเตรียมคน

(๑) ให้นำโมเดลของ World Bank ครอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ (ILO) (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๘๕) ไปประยุกต์หรือร่วมกับโมเดลอื่น ๆ
ที่สอดคล้อง

(๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ประยุกต์รูปแบบที่ส่งเสริม
พัฒนาการเด็กในวัยอนุบาล (Early Child Development) ในวัยมัธยมต้น มัธยมปลาย วิทยาลัย และ
มหาวิทยาลัย ภายใต้กรอบการเรียนรู้ที่ส่งเสริมความคิดริเริ่ม พัฒนาการด้านจิตใจ ด้านสังคม พัฒนา

สติปัญญาความนึกคิดตั้งแต่ระดับพื้นฐานขึ้นไป เพื่อเตรียมประชาชนให้มีพัฒนาการด้านสังคม และทักษะพร้อมจะรับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการเรียนรู้ที่วัดหรือประเมินได้ว่าได้เรียนจริง

(๓) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีอาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ จัดตั้งคณะทำงานซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อวางแผนนโยบายแห่งชาติ ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทย ตั้งแต่เกิดจนถึงวัยทำงาน ระหว่างทำงาน และการทำงานภายหลัง เกษียณอายุ

(๔) ให้คณะทำงานจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาคน ๓ วัย สร้างเอกภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (Education) การอาชีวศึกษา (Vocational Education) และการฝึกทักษะ (Training) ให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน พึ่งพาและเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน ไม่อ่าใจแบ่งแยกได้

(๕) รัฐบาลให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๔๒ และนำข้อแนะนำฉบับที่ ๑๙๕ มาปรับใช้ โดยปฏิรูปงานของกรมการจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในส่วนของกรมการจัดหางานควรทบทวนงานแนวแนวทางอาชีพ โดยเพิ่มอัตรากำลังคนให้การอบรมในเรื่องตลาดอาชีพ

ศึกษาวิจัยแนวโน้มตลาดแรงงานในปัจจุบันและอนาคต ในส่วนการปฏิรูปกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้ตั้งคณะทำงานผสม ซึ่งมีผู้แทนจากกรมอาชีวศึกษา และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เพื่อบูรณาการแนวคิดและวางแผนครอบปฎิรูป แนวการสอนการเรียนในสถาบันอาชีวศึกษาและการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยประยุกต์แนวการฝึกการเรียนแบบ CBT หรือโมเดลอื่น ๆ รวมทั้งอบรมครุ หรือผู้ฝึกให้เข้าใจโมเดล ตลอดจนปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในเรื่องการสอน การเรียนของเยาวชนในกรอบใหม่ ผู้ฝึกให้เข้าใจโมเดล STEPS ของธนาคารโลก ที่เน้น

(๖) ประยุกต์แนวการสอนการเรียนตามแนวโน้มเดล ที่เน้น “ผู้เรียน” เป็นศูนย์กลาง เม้นการเรียนรู้จริงปฏิบัติได้จริง ให้อิสระสถาบันและครุผู้สอนในระดับหนึ่งในการที่จะประยุกต์แนวทางการสอน ทั้งนี้ภายใต้กรอบที่กำหนด โดยมีการประเมินผู้เรียนเป็นระยะและต่อเนื่อง รวมทั้งการประเมินโดยหน่วยงานกลาง ตามที่กรอบมาตรฐานการเรียน การสอนที่จัดไว้ล่วงหน้าแล้ว

(๗) โรงเรียนและสถาบันอาชีวศึกษา ควรส่งเสริมการเรียนรู้ในระดับแนวรากด้วย อาทิ การเริ่ม การประยุกต์การเรียนไปสู่การค้นคิด ริเริ่ม สิ่งใหม่ หรือการทดลองเพื่อให้เห็นประจักษ์

๕.๒ การปฏิรูปและการพัฒนา การเรียน การสอนในสาขาช่างหรือการอาชีวศึกษา

(๑) ให้นำโมเดล CBT และโมเดลการเรียนรู้อื่น ๆ ที่เน้น “ผู้เรียน” เป็นศูนย์กลาง ปรับกระบวนการทัศน์ในเรื่องการสอน การเรียน ภายใต้กรอบใหม่ ซึ่งประเทศไทยอย่าง เกาหลีใต้ หรือสิงคโปร์เช่นกัน

โดยหลักการการเรียนการสอน แบบ CBT เป็นการอุปแบบให้ผู้เรียนมีบทบาทสำคัญ สามารถควบคุมการเรียนของตนเองให้มากขึ้นกว่าเดิม ในลักษณะดังต่อไปนี้

- ผู้เรียนสามารถสาธิตสิ่งที่ตนเรียนมา (Demonstration)
- ผู้เรียนสามารถอธิบายสิ่งที่ตัวเองได้เรียน (Explanation)
- ผู้เรียนสามารถฝึกปฏิบัติ ให้เห็นจริงได้ (Practice)
- ผู้เรียนมีความสามารถที่จะทบทวนสิ่งที่ตนเองได้เรียนไปแล้วได้ (Review)
- ผู้เรียนสามารถที่จะประยุกต์สิ่งที่เรียนได้ (application)

ระบบ CBT นอกจากมีแนวทางสหท้อนศักยภาพหรือฝึกผู้เรียนให้สามารถสาอิต หรือแสดงออกซึ่งสิ่งที่เรียนมาแล้ว ยังฝึกผู้เรียนให้เปลี่ยนพฤติกรรมและสร้างความรับผิดชอบ การแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้าซึ่งสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมและการกิจกรรมห่วงการฝึก ดังนี้

ก) ความสามารถที่จะทำงาน ดูแลงาน หรือดำเนินการได้ด้วยตนเอง ในภารกิจที่อาชัย หรือใช้ทักษะเฉพาะด้านที่งานนั้นระบุเอาไว้

ข) มีความสามารถในเชิงจัดการที่จะดูแลงานย่อย ที่แตกต่างหลากหลาย ในกลุ่มงานหลัก (ทักษะในการจัดการงานย่อยที่หลากหลาย)

ค) มีความสามารถที่จะสนองต่อปัญหา (หากมี) โดยสามารถแยกแยะหรือปรับแก้งานที่เป็นปัญหา มีทักษะในการจัดการในช่วงเวลาที่เกิดปัญหาที่ต้องร่วงแก้ไข

ง) มีความสามารถที่จะจัดการงานด้วยความรับผิดชอบและเป็นไปตามความคาดหวังขององค์กร(ทักษะและบทบาทตามสภาพการณ์)

(๒) โดยสรุปการฝึกทักษะฝึกแบบ CBT จะมีคุณสมบัติหรือแนววิธีการดังต่อไปนี้

(๒.๑) ปรับปรุงและให้ความสำคัญสิ่งที่ได้เรียนหรือฝึกไปแล้ว (Improve the importance of what is learnt).

(๒.๒) ใช้แนวทางและให้ความสำคัญต่อการลงมือทำมิใช่เนื้อหา (Approach labor performance and not course contents)

(๒.๓) สนับสนุนให้เกิดการบูรณาการของเนื้อหาที่จะนำไปสู่การทำงานได้จริง (Facilitate the integration of contents applicable to work)

(๒.๔) กระตุ้นการเรียนรู้ที่จะนำไปสู่การแก้ไขสถานการณ์ที่ซับซ้อน (learning applicable to complex situations)

(๒.๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้อย่างมีอิสระของผู้เรียนแต่ละคน (Foster the individual autonomy)

(๒.๖) ปรับเปลี่ยนบทบาทของครุฝึกไปเป็นผู้สนับสนุนหรือผู้อำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ (Change teachers, role into a learning facilitator mode)

นอกจากนั้นผู้เชี่ยวชาญการฝึกทักษะฝึก Mr.Mertens ได้เสนอแนวทางสำคัญที่จะนำไปสู่การฝึกแบบ CBT ดังนี้

(๒.๗) มีการกำหนด รับรอง และเผยแพร่ Competency อย่างรอบคอบ และด้วยความระมัดระวัง (Carefully identified/verified and well-known competencies)

(๒.๘) การฝึกที่จะนำไปสู่การพัฒนา Competency แต่ละสาขา รวมทั้งการประเมินผู้เรียนแต่ละคนในแต่ละสาขา Competency (Training oriented to the development of each competency and individual assessment for each competency)

(๒.๙) การประเมินผลการฝึกเน้นความรู้ ทัศนคติ และการลงมือทำของผู้เรียนเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญ (Assessment considers the knowledge / attributes and performance as main sources of evidence)

(๒.๑๐) ผู้เรียนพัฒนาการฝึกของตนเองตามความสามารถที่มี (Students Progress at their own pace along the program)

(๒.๑๑) การฝึกพยาบาลเน้นแบบตัวต่อตัวระหว่างผู้สอนและผู้เรียนเท่าที่จะเป็นไปได้
(Training is as individualized as possible)

(๒.๑๒) เน้น “ผล” การฝึกหรือการเรียน (There is a strong emphasis on results)

(๒.๑๓) ต้องการมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานในการกำหนดรายละเอียดของยุทธศาสตร์การเรียน (Requires workers participation in the elaboration of learning strategies)

(๒.๑๔) ประสบการณ์จากการเรียนรู้ เกิดจากการประเมินผลและการตอบรับที่ต่อเนื่อง (Learning are oriented by feedback) อาทิ

- สร้างกรอบการเรียนการสอนในสาขาช่าง ทั้งในระบบและนอกระบบ ทั้งภาคสามัญ และภาคพิเศษในการพัฒนาฝีมือให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในด้านหลักการความแตกต่างในเรื่องการประยุกต์หรือเน้นความเข้มข้นในแต่ละสาขาวิชาตามที่ได้ โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนา

- ปรับหลักสูตรการเรียน การสอน ให้สอดรับกับมาตรฐาน หรือคุณวุฒิวิชาชีพ ที่มีการกำหนดไว้โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อโอกาสในการทดสอบและยับยั้งฐานะทางสังคม

- สร้างกระบวนการทัศน์ให้ผู้เรียนได้เข้าใจว่า การเรียนสาขาช่างมีใช้เพื่อการทำงานรับจ้าง หรือเป็นลูกจ้างเสมอไป ระบบ CBT จะช่วยทำให้ผู้เรียนสามารถประกอบอาชีวอิสระได้รวมทั้งสามารถเป็นเจ้าของธุรกิจของตนเองได้เช่นเดียวกัน

- ใน การกำหนดหลักสูตร ควรพิจารณาควบคู่ไปกับพิศวงการพัฒนาประเทศ และแนวโน้มการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรม และความต้องการของตลาดและไม่จำเป็นจะต้องเป็นตลาดภายในประเทศแต่อย่างเดียว แต่ครอบคลุมถึงตลาดโลกด้วย เพราะปัจจุบันภาคการผลิตและการให้บริการ มีลักษณะเป็น “โซ่อุปทาน” (Supplies Chained) คือ มองหมายให้ผลิต ณ ส่วนใดของประเทศในโลก ก็ได้ รับจ้างผลิตก็ได้

- ก่อนจบการฝึกและการเรียน ควรมีปัจจัยนิเทศ ให้ผู้เรียนเข้าใจ ตลาดแรงงานอีกครั้งให้เห็นความสำคัญของวิชาชีพ และทักษะช่าง หากฝึกปฏิบัติจนสามารถเป็นช่างที่ชำนาญ ทักษะจะติดตัวไปนานต้ายิ่งผู้เป็นช่างสามารถทำงาน ณ ส่วนใด หรือประเทศใดก็ได้ในโลก เพราะฉะนั้น กรรมการจัดหางานจะต้องขยายโอกาสให้ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และมีแผนสร้างงานและจัดหางานที่มีเครือข่ายกว้างขวาง โดยมีชื่อมูลทั้งอุปสงค์และอุปทานแรงงานมารรับกัน โดยให้ความต้องการทำงานและการเสนอว่าจ้าง พบกัน ณ ที่ได้ที่นี่ ภายใต้การคุ้มครองที่เหมาะสมและมีสภาพการจ้างที่เป็นธรรม

๕.๓ การปฏิรูปและการพัฒนา ประชากรรับทำงานและกำลังแรงงานให้มีศักยภาพ

สามารถใช้ประโยชน์จากการแรงงานของตนได้เต็มที่ มีโอกาสทำงานที่มีคุณภาพ มีเสรีภาพในการเลือกอาชีพและมีรายได้ที่เป็นธรรม ซึ่งการจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จะต้องสร้างวัฒนธรรมให้คนที่ทำงานในตลาดอยู่แล้วตระหนักรถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในปัจจุบัน ๒ ประการ คือ

(๑) อาชีพอาชญาสันติ แต่เชี่ยวชาญยิ่งกว่าขึ้น เพราะฉะนั้น จะต้องสร้างนิสัยแห่งการเรียนรู้ตลอดเวลา ไม่ว่าตอนของจะอยู่วัยไหน ยิ่งเป็นวัยกลางคนหรือเริ่มเข้าสู่ผู้สูงวัยยิ่งจำเป็นต้องเรียนรู้มากขึ้นกว่าเดิม เพราะผู้เริ่มเข้าสู่แรงงานสูงวัยนั้น ความมั่นคงในการทำงาน หรือโอกาสในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะลดลง

(๒) การเรียนรู้ สามารถทำที่ไหนก็ได้และเวลาไหนก็ได้ ไม่จำเป็นจะต้องเข้ารับการฝึกอย่างเป็นทางการเสมอไป อาทิ การเรียนรู้จากการทำงาน การเรียนรู้จากการที่สถานประกอบการจัดให้ การเรียนรู้ด้วยตนเอง จากสื่อต่างๆ เป็นต้น ที่สำคัญจะต้องสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับตนเอง โดยฝึกหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต

๕.๔ สำหรับประเทศไทย การพัฒนาคนวัยทำงาน หรือกำลังแรงงานที่กำลังทำงานในตลาดอยู่แล้ว มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ด้วยเหตุผลที่กล่าวนำเสนอในเรื่องต้นของรายงานฉบับนี้ ที่ต้องการย้ำก็คือ ประเทศไทยขาดคนทำงาน คนที่กำลังทำงานก็มีมือตัว คุณภาพตัว ถ้าไม่ปรับปรุงปฏิรูป แทนที่จะไม่มีคนทำงานแต่อย่างเดียว คนที่มีอยู่ก็ไม่มีศักยภาพ หรือคุณภาพอีกด้วย ถ้าไม่ร่างแก้ไข ประเทศไทยคงประสบปัญหาอย่างรุนแรง นอกจากไม่อาจแข่งขันได้แล้ว ประเทศไทยล้าหลัง และอาจต้องตามหลัง ลาภกัมพูชา เวียดนาม และเมียนมาได้

๕.๕ นอกจากการเรียนรู้ตลอดชีวิตแล้ว เป้าหมายในการเรียนรู้จะต้องถูกกำหนดให้เป็นแผนงาน และโครงการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจะต้องร่วมมือเพื่อสร้างโอกาสให้คนทำงานได้เรียนรู้ทุกขั้นตอนของช่วงชีวิตทำงาน ในสาขาที่มีโอกาสก้าวหน้า สร้างกรอบแนวคิดที่เรียกว่า “การเรียนรู้ เพื่อทำงานที่ยั่งยืน” (Learning for employability) แนวคิดนี้ในหลักการก็คือ คนทำงานแต่ละคนมีศักยภาพที่จะรักษางานที่ตนเองทำได้นานตระห��าที่ต้องการ เพราะนายจ้างจะไม่กล้าเลิกจ้างคนที่ขยันเรียนรู้ปฏิบัติงานได้จริง สามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงเพื่อการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ไม่มีความล้าสมัย หรือไม่สามารถก้าวทันเทคโนโลยี เพราะฉะนั้น หากคุณสมบัตินี้อยู่ในตัวคนทำงานทุกคน การมีงานทำที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้น

๕.๖ คนที่กำลังทำงาน (กำลังแรงงาน) และประชากรวัยทำงาน (คนกำลังทำงาน) หรืออย่างกลับเข้าสู่โลกอาชีพใหม่ คนสูงวัยที่เกษียณแล้วแต่ประสงค์จะกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ ความมีโอกาสขยายฐานะทางสังคม เพิ่มรายได้ และสามารถเปลี่ยนอาชีพได้ เพราะฉะนั้น จะต้องส่งเสริมให้สมาคมหรือชุมชนวิชาชีพจัดตั้งกรอบคุณวุฒิวิชาชีพของสาขาที่ตนทำขึ้นมา กำหนดระดับชั้นการพัฒนาของอาชีพ สร้างให้เกิดการยอมรับ และเผยแพร่ให้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในการฝึกช่าง หรือการเรียนอาชีวศึกษา รวมทั้งระดับอุดมศึกษา

๕.๗ แนวทางปฏิรูปและการพัฒนา คนที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว

(๑) ส่งเสริมให้นายจ้าง สถานประกอบการฝึกคน ลูกจ้างของตนเอง โดยรัฐบาลสนับสนุนอย่างกว้างขวาง และถือเป็นนโยบายหรือวาระแห่งชาติ

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐเร่งระดมสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้แก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ กำหนดคุณวุฒิวิชาชีพ ส่งเสริมอาชีพ สร้างกลไกตลาด และระบบโซ่อุปทาน เพื่อก่อให้เกิดงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นฐานรองรับให้คนกระตือรือร้นในการคิดค้น พัฒนางานที่กำลังทำ สร้างวัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการอิสระ (เจ้าของกิจการ)

- (๓) ส่งเสริมการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อโอกาสการเปลี่ยนอาชีพ การเพิ่มรายได้ และการคุ้มครองเด็กนักเรียนในประเทศไทยและต่างประเทศ
- (๔) เปิดให้บริการการฝึกทักษะที่หลากหลาย โดยปฏิรูปหลักสูตรและแนวทางฝึกที่เน้นหรืออิงตลาด หรือแนวโน้มการเติบโตของผลิตภัณฑ์ ระบบการฝึกความมีความยืดหยุ่น มีพลวัต สร้างรับกับความต้องการของผู้เรียน หรือเข้าถึงผู้เรียน เน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ รวมทั้งการประเมินผลที่เป็นระบบ
- (๕) ปฏิรูประบบการฝึกเตรียมเข้าทำงาน ฝึกเสริมทักษะ โดยการฝึกอบรมครูฝึก ให้เข้าใจถึงแนวทางการสอน การเรียนใหม่ ปรับกระบวนการทัศนคติครูฝึกและเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง
- (๖) ปฏิรูประบบการสอน การเรียน ในสถานบันอาชีวศึกษา เพื่อเตรียมคนให้พร้อมเรียน และก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เคยขึ้นกับวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพราะคนเหล่านี้ต้องเข้าสู่ระบบ และต้องเรียนรู้ต่อไป จึงควรให้เข้าใจระบบการเรียนแบบ CBT หรือระบบอื่นๆ ที่นำมาใช้ในการปรับปรุงงาน
- (๗) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ จะต้องทำงานร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมการจัดหางานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มีการปรับหลักสูตรในการฝึกทักษะที่อยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานฝีมือ และกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อโอกาสในการทดสอบตนเอง ตลอดจนขยายฐานทางสังคมต่อไป เพราะมาตรฐานฝีมือคือ หรือกรอบคุณวุฒิวิชาชีพคือ จะไม่มีความหมายหากไม่มีการเผยแพร่ ทำการฝึกอบรมเพื่อเตรียมคนฝีมือคือ หรือกรอบคุณวุฒิวิชาชีพคือ แต่ไม่มีเครื่องและไม่มีก่อนที่จะไปทดสอบ ในอดีตที่ผ่านมา มีการยกเว้นกำหนดมาตรฐานฝีมือขั้นมากmany และไม่มีก่อนที่จะไปทดสอบ เพื่อเตรียมคนสำหรับทดสอบ งบประมาณจำนวนมหาศาลจึงสูญเสียไปในการจัดทำ มาตรฐานแต่ไม่มีการเชิญชวนหรือเปิดให้การฝึกอบรม เมื่อไม่มีเครื่อง และรู้แต่เมรู้ว่าต้องเตรียมตัวอย่างไร หรือเมื่อมีการทดสอบภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ ไปทดสอบก็ไม่ผ่าน อันจะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวเรื่อยมา มาตรฐานหรือกรอบคุณวุฒิวิชาชีพจึงเป็นแค่เศษกระดาษ นานวันเข้าเทคโนโลยีเปลี่ยน สิ่งที่ลงทุนลงแรงก็เปล่าประโยชน์ ใช้ไม่ได้กับตลาดวิชาชีพที่เปลี่ยนแปลง
- (๘) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ควรมีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน และมาตรฐานอาชีพและกรอบคุณวุฒิวิชาชีพเป็นระยะ และต่อเนื่อง เพื่อดูว่า yang เข้ากับสถานการณ์ หรือโลกแห่งความเป็นจริงเพียงไร ต้องปรับเปลี่ยนหรือไม่
- (๙) ปฏิรูประบบการแนะนำอาชีพของกรมการจัดหางาน โดยให้จัดทำกรอบข้อมูล ตลาดอาชีพ และจัดระบบการแนะนำอาชีพที่เข้าถึงเยาวชนทั่วไป ทุกภาคส่วน รวมทั้งแรงงานอิสระ เยาวชนระหว่างการศึกษา ควรมีการแนะนำอาชีพอย่างต่อเนื่อง และควรจัดทำข้อมูลที่ส่งถึงผู้ปกครอง เยาวชน เพราะผู้ปกครองจะเป็นผู้กระตุนเยาวชนให้สนใจ ติดตาม เพื่อให้มีการตระหนักรู้ “โลกอาชีพ” เยาวชน เพราะมีความสำคัญมาก เพราะเลือกผิดคนออกจากเสียเวลา ยังเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่ควรจ่ายอย่างยิ่ง เลือกเรียนผิดนั้น มีความสำคัญมาก เพราะเลือกผิดคนออกจากเสียเวลา ยังเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่ควรจ่ายอย่างยิ่ง เลือกเรียนผิดนั้น ออกจากตนเองผิดหวังแล้ว เศรษฐกิจของชาติก็ถูกนำไปใช้โดยสิ้นเปลือง ไม่เกิดประโยชน์ ในแต่ละปีที่นอกจากตนเองผิดหวังแล้ว เศรษฐกิจของชาติก็ถูกนำไปใช้โดยสิ้นเปลือง ไม่เกิดประโยชน์ ในแต่ละปีที่เยาวชน ต้นทุนการเรียนใช้จ่ายเป็นค่าเรียนจำนวนมหาศาล เมื่อเรียนในสิ่งที่ไม่รู้ว่าเมื่อจบหลักสูตรแล้ว ออกมำทำอะไรได้บ้าง คงจะว่าจ้างหรือเปล่า
- (๑๐) กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาคนในตลาดให้เป็นรูปธรรม มีบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดแผนงาน โครงการที่ซัดเจน (Policy Coherence) มีกรอบเวลาการปฏิบัติงาน การประเมินผลและสอดรับกับแผนงาน หรือโครงการอื่นๆ ที่มีนโยบายมาก่อนหรือจัดทำร่วมกัน (Policy Alignment)

๓. แผนแบบปฏิรูปเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) คือ

“การปฏิรูปการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วยการบูรณาการหน่วยงานด้านพัฒนากำลังคนโดยคณะกรรมการระดับชาติ” โดยจะมีองค์ประกอบ เพื่อการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) ดังนี้

- (๑) ประเด็นปัญหา
- (๒) วัตถุประสงค์
- (๓) ประเด็นปฏิรูป
- (๔) กรอบความคิดที่ใช้ประกอบ
- (๕) ขอบเขตงานปฏิรูป
- (๖) เครือข่ายพันธมิตร
- (๗) ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์
- (๘) ผลกระทบเชิงบวกในภาพรวมต่อประเทศไทย

การปฏิรูปการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วยการบูรณาการหน่วยงานด้านพัฒนากำลังคนโดยคณะกรรมการระดับชาติ โดยการเสนอร่างรายงาน ดังนี้

รายงานพิจารณาศึกษา
เรื่อง การปฏิรูปการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วยการบูรณาการหน่วยงาน
ด้านพัฒนากำลังคนโดยคณะกรรมการระดับชาติ

๑. หลักการและเหตุผล

การพัฒนาศักยภาพของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงนั้นฐานหลักคือการพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือกำลังคนของประเทศไทยให้มีสมรรถนะในการประกอบวิชาชีพอย่างได้มาตรฐาน ทุกสาขาและทุกระดับทั้งในภาคการผลิตและภาคบริการของระบบเศรษฐกิจ อันจะเป็นการยกระดับ ขีดความสามารถของกำลังคน เพิ่มผลิตภาพในการผลิตและการบริการ รวมทั้งเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน ของประเทศไทยในเวทีสากล

ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการพัฒนากำลังคนทั้งในและนอกระบบการศึกษา อันมีกระวง แรงงานโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบการฝึกและยกระดับทักษะฝีมือของแรงงานผ่าน มาตรฐานฝีมือแรงงาน และมีกระทรวงศึกษาธิการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด จัดการศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาผ่านคุณวุฒิการศึกษาต่าง ๆ เพื่อป้อนเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งภาคการผลิต และภาคบริการ แต่ทั้งนี้ยังขาดการบูรณาการเพื่อให้เกิดการพัฒนากำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการนำความต้องการกำลังคนจากภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิชาชีพต่างๆ มาเข้าสู่กระบวนการพัฒนากำลังคนอย่างเป็นระบบ และปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เข้ามาทำหน้าที่พัฒนาระบบมาตรฐาน สมรรถนะบุคคลซึ่งรู้จักกันในสากลว่าระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงและเติมเต็มส่วนที่ขาด (Missing Link) พrogramทั้งเทียบเคียงคุณวุฒิวิชาชีพกับประเทศไทยอื่น ๆ ในอาเซียน แต่การดำเนินการในภาพรวม ก็ยังขาดการกำกับให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างสมบูรณ์

จากการประชุมประจำปี ๒๕๕๗ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ระบุถึงกลไกในการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนสำหรับภาคการผลิตและบริการไทย ทั้งสำหรับการพัฒนากลุ่มกำลังแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานแล้ว และกำลังคนที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งได้แก่ นักศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา โดยมีแผนยุทธศาสตร์ และกลไกการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

๑. แผนพัฒนากำลังคนในระดับประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบด้วย ๖ ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (๑) การผลิตและพัฒนาศักยภาพกำลังคนทุกรายดับต่อเนื่องตลอดชีวิต (๒) การสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้านกำลังคนทุกภาคส่วน (๓) การพัฒนากำลังคนให้มีศักยภาพสูงและมีความสามารถในระดับสากล (๔) การสร้างเสริมเครือข่ายในการพัฒนากำลังคน (๕) การสนับสนุนให้กำลังคนมีความมั่นคงและหลักประกันในชีวิต (๖) การสนับสนุนให้กำลังคนมีคุณธรรม

๒. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) มีวิสัยทัศน์เพื่อมุ่งเน้นให้แรงงานมีศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย ๖ ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงานและความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

๓. นโยบายพัฒนากรอบคุณวุฒิวิชาชีพของประเทศไทย (Thailand Vocational Qualification: TVQ) เป็นนโยบายที่รัฐบาลร่วมกับเอกชนในการสร้างระบบความเชื่อมโยงระหว่างคุณวุฒิ ทักษะตามระดับการเรียนรู้กับคุณวุฒิวิชาชีพตามระดับความสามารถที่สอดคล้องกับความต้องการทางการศึกษาตามระดับการเรียนรู้กับมาตรฐานสากล เพื่อให้แรงงานที่มีทักษะสามารถมีเส้นทางความก้าวหน้าในวิชาชีพ กำลังคนที่เทียบเคียงกับมาตรฐานสากล เพื่อให้แรงงานที่มีทักษะสามารถมีเส้นทางความก้าวหน้าในวิชาชีพ ที่ขัดเจน ข่วยสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยเฉพาะระดับช่างเทคนิคและช่างฝีมือ ซึ่งสามารถนำระดับคุณวุฒิวิชาชีพไปเทียบโอนกับระดับคุณวุฒิ กับการเคลื่อนย้ายของแรงงานทักษะฝีมือภายใต้ประชาคมอาเซียนด้วย ซึ่งได้มีการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิ วิชาชีพ (องค์การมหาชน) ขึ้น เมื่อเดือนเมษายน ปี ๒๕๕๕ เพื่อเป็นกลไกในการผลักดันระบบคุณวุฒิ วิชาชีพในประเทศไทย โดยเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำมาตรฐานอาชีพในแต่ละสาขา จัดการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพ รับรองและประเมินองค์กรที่ทดสอบการประเมินคุณภาพ ทักษะ และความสามารถในการประกอบอาชีพของบุคคล รวมถึงเทียบเคียงคุณวุฒิ ประยุกต์ใช้ความรู้ ทักษะ และความสามารถในการประกอบอาชีพของบุคคล รวมถึงเทียบเคียงคุณวุฒิ วิชาชีพกับคุณวุฒิทางการศึกษา ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรื่อง การกำหนดสาขาวิชาชีพที่ได้รับประกาศนียบัตรคุณวุฒิวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพสามารถออกหนังสือรับรองมาตรฐานอาชีพและให้ประกาศนียบัตรคุณวุฒิ เพื่อให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพสามารถออกหนังสือรับรองมาตรฐานอาชีพและให้ประกาศนียบัตรคุณวุฒิ วิชาชีพแก่ผู้ที่ผ่านการประเมินทดสอบสมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ จากการองค์กรที่มีหน้าที่รับรอง สมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ จำนวน ๔๖ สาขาวิชาชีพ และอยู่ระหว่างการเร่งจัดทำมาตรฐานอาชีพตามสาขาวิชาชีพเหล่านี้

๔. มาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีมาตรการด้านภาษี ที่ภาคเอกชนสามารถนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมมายกเว้นภาษีเงินได้เป็นกรณีพิเศษได้ ๒ เท่ารวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

๕. คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการฝึกอาชีพและประสานแผนการพัฒนาฝีมือแรงงานของหน่วยงานด้านการพัฒนาแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชนในภาพรวมของประเทศไทย เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงาน ลดความซ้ำซ้อน ประยุตงบประมาณ มีกลไกที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ทุกจังหวัด โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาがらังแรงงานในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนอะไหล่ยานยนต์ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ ประกอบด้วย ๑) ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑) พัฒนาがらังแรงงานให้มีสมรรถนะในระดับมาตรฐานสากล ๒) พัฒนามาตรฐานวิชาชีพ/มาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานสมรรถนะ ๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านแรงงานของตลาดแรงงานและความต้องการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานและการพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน และ ๔) จัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลการระดับกลางและสูงในกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว แผนงานการจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขึ้นในภาคต่างๆ โดยยึดตามการดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรมหลักของแต่ละพื้นที่ เช่น สถาบันที่เน้นพัฒนาแรงงานด้านห้องเที่ยวและโรงแรมในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อบูรณาการข้อมูลสารสนเทศทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนกำลังคนระดับชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินงานเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทย โดยสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ได้ทำการศึกษาระบบคุณวุฒิวิชาชีพและครอบคลุมวิชาชีพในประเทศไทยด้วยที่ดี เช่น ประเทศไทยพัฒนาสาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศไทยอาณาจักร ประเทศไทยอสเตรเลีย ย่องกง และประเทศไทยสมาชิกในประชาคมฯ อาเซียน เช่น ประเทศไทยคอร์ป มาเลเซีย พลิปปินส์ อินโดนีเซีย ทั้งได้ศึกษารายงานการวิจัยการพัฒนาがらังคนของไทย และรายงานการศึกษาวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshops) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการกำหนดระดับคุณวุฒิตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งสัมมนาจำนวน ๕ ครั้ง โดยมีผู้แทนจากกลุ่มอุตสาหกรรมและผู้แทนจากกลุ่มธุรกิจ ดังนี้

- กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและปิโตรเคมี
- กลุ่มอุตสาหกรรมก่อสร้าง
- กลุ่มธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์
- กลุ่มธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยว
- กลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ
- กลุ่มอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์
- กลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

- กลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
 - กลุ่มอุตสาหกรรมประมง
 - กลุ่มธุรกิจค้าปลีก
 - กลุ่มธุรกิจสถาปัตยกรรม
 - กลุ่มงานอนุรักษ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้าน
 - กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องกล
 - กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม
 - ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - ผู้ทรงคุณวุฒิจากการพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - ผู้ทรงคุณวุฒิจากการศึกษาธิการ
 - ผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 - ผู้แทนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ
 - ผู้แทนจากสภาพองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย
 - ผู้แทนจากสภาพองค์กรลูกจ้างแห่งประเทศไทย
 - ผู้แทนสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย
- จากการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมดังที่กล่าวได้นำไปสู่การพัฒนา ระดับคุณวุฒิวิชาชีพ ตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพของประเทศไทย ไว้เป็น ๔ ระดับ ดังนี้
- ตารางสรุปกรอบคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติของสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)

ระดับ (Level)			คำอธิบายทั่วไป (Description)
ระดับ ๑ National Qualification of Vocational Competence ๑	Basic Skilled personnel/worker	ผู้มีทักษะเบื้องต้น	มีทักษะในการปฏิบัติงานประจำที่พื้นฐานทั่วไป สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานในการปฏิบัติงานได้อย่างจำกัด โดยมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด
ระดับ ๒ National Qualification of Vocational Competence ๒	Skilled personnel /worker	ผู้มีทักษะฝีมือ	มีทักษะฝีมือในการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดไว้แล้ว สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานที่พบเป็นประจำ โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎี เครื่องมือและข้อมูลพื้นฐาน ภายใต้การควบคุมแนะนำของผู้บังคับบัญชา
ระดับ ๓ National Diploma Qualification of Vocational Competence	Specialize Skilled personnel/worker	ผู้มีทักษะเฉพาะทาง	มีทักษะระดับฝีมือเฉพาะทางและเทคนิคในการปฏิบัติงาน กระบวนการคิดและปฏิบัติที่หลากหลาย สามารถแก้ปัญหาทางเทคนิคควบคู่ กับการใช้คุณมือ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องภายใต้การแนะนำของผู้บังคับบัญชา
ระดับ ๔ National Advanced Diploma Qualification of Vocational Competence	supervisors, foremen, superintendent s academically qualified	ผู้ชำนาญการในอาชีพ	มีทักษะทางเทคนิคในการปฏิบัติงาน มีทักษะทางความคิดและปฏิบัติที่หลากหลาย ครอบคลุมการปฏิบัติงาน ท้าข้อสรุปและการตัดสินใจแก้ปัญหา ที่เกี่ยวข้องกับงานโดยใช้ทฤษฎีและเทคนิคอย่างอิสระด้วยตนเอง

ระดับ (Level)	คำอธิบายทั่วไป (Description)
ระดับ ๕ National Qualification of Professional Competence	workers, junior management,
ระดับ ๖ National Qualification of Higher Professional Competence	Professionally qualified, and mid-management Experienced Specialists and Senior management Top management, Novel & Original
	ผู้เชี่ยวชาญ ในอาชีพ ผู้เชี่ยวชาญ พิเศษในอาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิใน อาชีพ

อีกทั้งในปัจจุบันกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๗ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลและประกอบอาชีพที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของผู้ประกอบอาชีพในประเทศไทย ให้มีมาตรฐาน และคุ้มครองความปลอดภัยจากการทำงาน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ประกอบกับการดำเนินงานร่วมกันสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ว่า ในการดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรฐานอาชีพ ให้สถาบันประสานและตกลงร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน และทั้งสองหน่วยงานได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) เพื่อนำมาตรฐานอาชีพไปใช้ พัฒนาฝีมือแรงงาน พร้อมทั้งร่วมกันพัฒนาองค์กรที่ทดสอบฝีมือแรงงานและรับรองสมรรถนะ และวางแผน การจัดทำมาตรฐานอาชีพในแต่ละอุตสาหกรรมร่วมกัน ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบในการส่งเสริมให้แรงงานไทย และผู้ประกอบอาชีพมีสมรรถนะในการประกอบอาชีพที่ได้มาตรฐานและสนองตอบต่อความต้องการของภาคการผลิต

ประเด็นในการปฏิรูป คือการนำระบบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพมาร่วมในการขับเคลื่อนระบบการศึกษาและระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างบูรณาการ รวมทั้งการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการใช้กำลังคน ด้วยการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยสาระสำคัญของกฎหมาย กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติเรียกว่า คณะกรรมการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับและขับเคลื่อนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนและพัฒนาฝีมือแรงงานทุกหน่วยงานให้ดำเนินงานในทิศทางที่สอดคล้องกัน พร้อมกับการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคการผลิตทั้งในส่วนของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ สมาคมวิชาชีพ และองค์กรเอกชนต่างๆ ใน การให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานและการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายใต้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (NQF) และระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคงได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

๒. ประเด็นการศึกษา

๒.๑ พิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้และพัฒนากำลังคนของประเทศไทยในสาขาวิชาชีพต่างๆ ในทุกระดับ ให้มีนโยบายและการดำเนินการในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพ

๒.๒ พิจารณาออกแบบหมายในการขับเคลื่อนการบูรณาการการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง

๒.๓ พิจารณาโครงสร้างและอำนาจของคณะกรรมการบูรณาการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. วิธีการพิจารณาการศึกษา

๓.๑ วิเคราะห์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการพัฒนากำลังคนมาตรฐานการการทำงานร่วมกันอย่างมีเป้าประสงค์ที่ชัดเจนและวัดผลได้

๓.๒ วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการพัฒนากำลังคนมาตรฐานการร่วมกันเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและส่งเสริมช่องทางที่ชัดเจน เช่น

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน
- พระราชบัญญัติสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)
- พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา
- พระราชบัญญัติการศึกษา
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
- กฎหมายด้านสิทธิของคนพิการและสตรี
- กฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงาน
- กฎหมายด้านส่งเสริมการลงทุน
- กฎหมายด้านภาษีฯ

๓.๓ กำหนดแนวทางการกำกับดูแลและขับเคลื่อนการบูรณาการโดยคณะกรรมการระดับชาติ

๔. สรุปผลการพิจารณา

Blueprint for Change

วาระการปฏิรูป/วาระการพัฒนา	
๑. ประเด็นปัญหา	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากำลังคนไม่มีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องและรัฐใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งส่งผลให้ ๑. ขาดหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ เพื่อบูรณาการฐานข้อมูลด้านแรงงานอย่างเป็นระบบ เช่น ฐานข้อมูลด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ทั้งในภาครวมประเทศและระดับจังหวัด ในแต่ละประเภทธุรกิจและทุกระดับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อการวางแผนกำลังแรงงานของประเทศ ๒. ขาดการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ๓. การพัฒนาฝีมือแรงงาน ไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและไม่เพียงพอ และขาดการนำกลุ่มตัวอย่างมาสังคมมาเข้ากระบวนการพัฒนา เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ๔. ความไม่สอดคล้องของทักษะแรงงานที่เข้าสู่ตลาดกับความต้องการของตลาดแรงงานจากการจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ ๕. ขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อทำการวิจัยและพัฒนาในการพัฒนากำลังคน เพื่อสร้างกระบวนการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว
๒. วัตถุประสงค์	เพื่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา กำลังคนของประเทศ อันจะส่งผลให้เกิดการยกระดับขีดความสามารถของแรงงานไทยให้สูงขึ้นและเพิ่มขีดความสามารถการผลิตในระดับชาติ เพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศไทยบนภูมิฐานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง นำไปสู่ความแข็งแกร่งและก้าวหน้าทางเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมั่นคง
๓. ประเด็นการปฏิรูป/พัฒนา	ออกประกาศคำสั่งคณะกรรมการรัฐความสงบแห่งชาติหรือกฎหมายกำหนดให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง คือพระราชนูญติบูรณาการพัฒนา กำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ โดยมี คณะกรรมการบูรณาการพัฒนา กำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง
๔. ครอบความคิด ครอบยอด	เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนา กำลังคนอย่างเป็นระบบ ดังรูป

๕. ข้อเสนอแนะการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอสภากฎรูปแห่งชาติพิจารณา
พิจารณาอย่างกฎหมายเพื่อการบูรณาการพัฒนาがらสังคมและฝ่าวิกฤตงานของประเทศไทย คือ
พระราชบัญญัติบูรณาการการพัฒนาがらสังคมและฝ่าวิกฤตงานแห่งชาติ ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี
โดยตรง เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการพัฒนาがらสังคมและฝ่าวิกฤตงานแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำกับ
ดูแลและขับเคลื่อนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

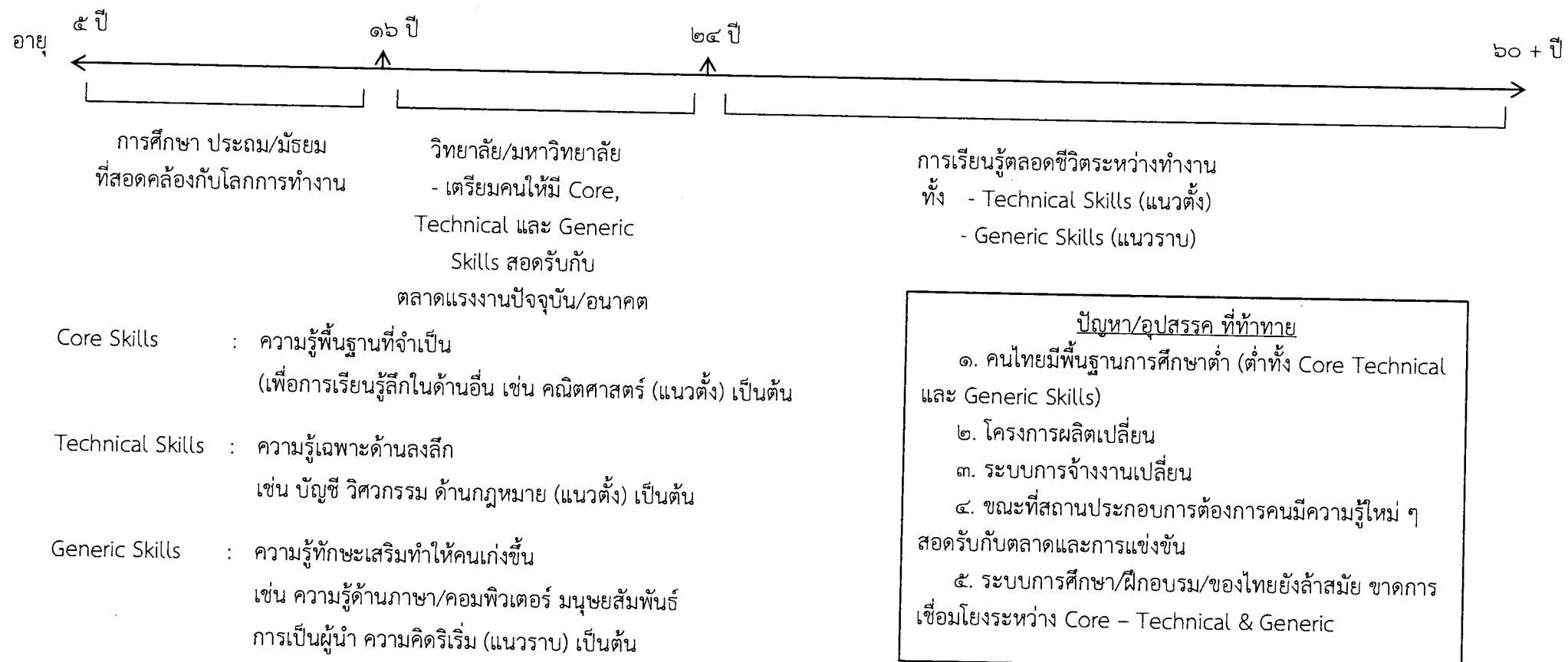
ภาคผนวก

สรุปการวิเคราะห์ตลาดแรงงานไทย

ตลาดแรงงานไทยขาดคนทำงาน ทั้งตลาดบน (Primary labor Market) ตลาดล่าง (Secondary labor Market)

สาเหตุ ๑	แนวทางแก้ไขระยะสั้น ๒	ระยะกลาง ๓	ระยะยาว ๔
- อัตราเกิดลดลง	- จำกัดการลงทุน	- ส่งเสริมให้แรงงานสูงวัยอยู่ในตลาดแรงงานขึ้น	- เสริมศักยภาพ/ทักษะฝีมือแรงงานไทยที่อยู่ในตลาดอยู่แล้วให้มีความสามารถมากกว่าเดิม
- ส่งผลให้แรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดเพิ่ม ในสัดส่วนที่ลดลงเรื่อยๆ	- ย้ายฐานการลงทุน	- ส่งเสริมให้เยาวชนทำงานหรือฝึกงานระหว่างเรียน	- ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- เศรษฐกิจขยายตัว	- พึ่งพาแรงงานต่างชาติ	- ส่งเสริมสร้างทำงานนอกบ้านเต็มเวลา หรือทำงานเต็มที่	- ส่งเสริมและยกระดับทักษะฝีมือทั้งแนวตั้ง (Hard Skills) และแนวราบ (Soft Skills)
- มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต/การสร้างงาน		- ใช้เทคโนโลยีและอุปกรณ์แทนแรงงานคน (Labor Saving Devies)	- ส่งเสริมให้คนมีงานทำต่อเนื่อง/ยั่งยืน มั่นคงและยานานขึ้น
- แรงงานไทยเริ่มเข้าสู่สูงวัยมากขึ้นเรื่อยๆ		- ส่งเสริมเศรษฐกิจท่องเที่ยวสูงความรู้/เทคโนโลยีและในสาขาที่ใหม่ค่าเพิ่ม	- ดำเนินมาตรการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนทำงาน
	$(๑) + (๒) = \text{ปฏิรูป}$ $(๓) + (๔) = \text{พัฒนา}$ $(๑) \text{ บางส่วน} + (๒) + (๓) + (๔) = \text{การพัฒนาแนวทางแก้ไขทุเลาปัญหา}\newline\text{การขาดแคลนแรงงานที่ยั่งยืน}$	แนวทางที่ยั่งยืน คือ มาตรการ ๓ และ ๔ เสริมด้วยการพึ่งพาแรงงานต่างชาติเท่าที่จำเป็นและใช้ประโยชน์ได้สูงสุด	

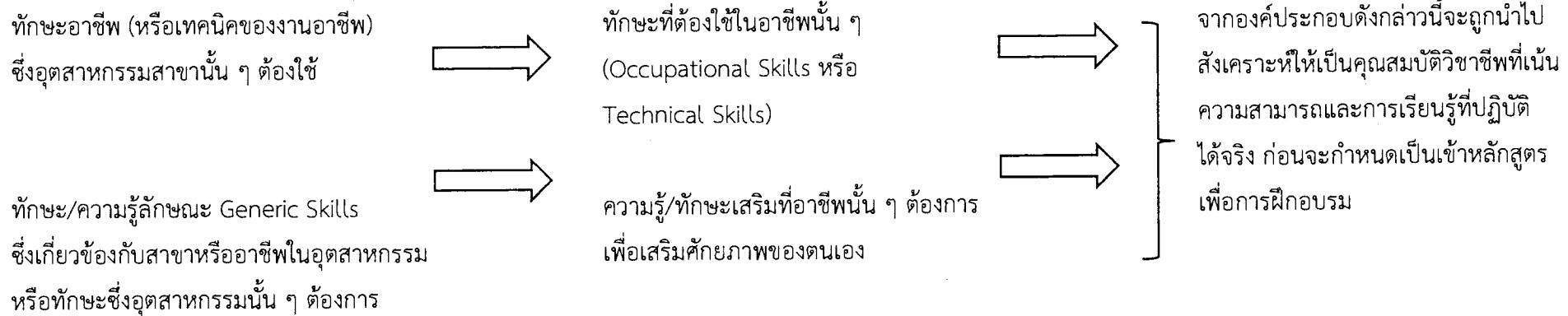
การเตรียมคนและสร้างความตระหนักให้เกิดกับคนที่ทำงานในอนาคตอยู่แล้ว



แนวทางพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่วัยเด็กจนกระทั่งวัยทำงานตลอดชีวิต
ภายใต้กรอบ STEP ของ WORLD BANK (Skills Toward Employment and Productivity)

ลำดับขั้นตอน ๕ ขั้น	วัยก่อนเข้าเรียนระดับประถม	ระดับมัธยม	วิทยาลัย/มหาวิทยาลัย	ช่วงใช้ชีวิตทำงาน
๕. อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานและจัดให้ได้งานที่สอดคล้องกับสิ่งที่เรียน			<ul style="list-style-type: none"> - การฝึกหัดเรียนรู้ - การผ่านทดสอบทักษะ - การมีระบบให้คำปรึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - ดำเนินในแต่ละช่วงชีวิตการทำงานหรือระหว่างทำงาน - การมีวินัย - การคุ้มครองไม่ว่าทำงานที่ไหนก็ตาม
๔. ส่งเสริมการประกอบธุรกิจและการใช้นวัตกรรม		ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ด้วยการสอบตาม/ตั้งข้อสองสัญ และค้นหา	สร้างให้เกิดในระดับมหาวิทยาลัย/สถาบันวัตกรรม หน่วยงานฝึกอบรมการประกอบธุรกิจส่วนตัว/การสอนให้เรียนรู้ถึงระบบความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ	
๓. สอนให้เกิดทักษะที่เกี่ยวข้องกับงานที่ตลาดคาดหวังและต้องการ		<ul style="list-style-type: none"> - ทักษะพื้นฐานการอาชีวะ/อาชีพ แต่ละสาขา - ทักษะสังคมการวางแผนตัวและพฤติกรรมในสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - การเรียนรู้สิ่งมากขึ้นในสาขาอาชีวะ/อาชีพ , การฝึกหัดงานในสถานประกอบการ, การเข้าร่วมโครงการที่จัดเป็นการเฉพาะในการพัฒนาด้านอาชีวะ/อาชีพ 	<ul style="list-style-type: none"> - การฝึกทักษะเสริมโดยสถานประกอบการ - การทดสอบครั้งแล้วครั้งเล่า - การเรียนรู้ทักษะใหม่
๒. ให้หลักประกันว่าบุคคลเรียนได้ “เรียน” จริง		<ul style="list-style-type: none"> - Cognitive Skills - Socialization - Behavioral Skills 	<ul style="list-style-type: none"> - การให้โอกาสอีกครั้งในการเรียนรู้ - Behavioral Skills 	-
๑. เตรียมเด็กให้เข้าที่เข้าทางอย่างถูกต้องตั้งแต่แรก	การได้รับสารอาหารมีโภชนาการที่ถูกต้อง, การได้รับการกระตุ้นทางด้านพัฒนาการทางสมอง จิตใจ การกระหายจะเรียนรู้, พัฒนาการทางความคิดพื้นฐาน และทักษะการอยู่ร่วมกับผู้อื่น	การส่งเสริมสุขภาพการมีอนามัยที่สมบูรณ์และการช่วยเหลือแนะนำในการเรียนรู้	-	-

หลักการพัฒนามาตรฐานอาชีพและกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ



สิ่งที่ต้องการให้พนักงานแต่ละคน
เรียนรู้และพัฒนาตนเอง

ทักษะความรับรู้ที่จะรักษาตนเอง
ให้อยู่รอดโดยการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ดัดแปลงจาก Model ของ WSQ Development Framework
ของประเทศไทย

ทักษะพื้นฐานที่ช่วยให้คนทำงานมีความมั่นคง มีโอกาสก้าวหน้า
 (Employability Skills System) ESS

๑. ความรู้อ่านและเขียนได้ รวมทั้งพื้นฐานด้านการคำนวณ ซึ่งสอดคล้องกับงานขององค์กร
๒. ความรู้และใช้งานได้ด้านเทคโนโลยี การสื่อสารและข้อมูล
๓. การแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล
๔. ความคิดสร้างสรรค์และการเขียนวิสัยทัศน์ขององค์กร
๕. การสื่อสารและความสัมพันธ์ภายในองค์กร รวมทั้งระหว่างตนเองกับฝ่ายจัดการ
๖. การเรียนรู้ตลอดชีวิต
๗. ความรู้สึกนึกคิดต่อสถานการณ์ภายในครอบครัวและสังคม
๘. การเรียนรู้การใช้ชีวิตกับงานที่ทำ
๙. การบริหารจัดการด้วยตนเอง
๑๐. ความเข้าใจในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของสถานประกอบการ

เป็น Model ที่ออกแบบเพื่อช่วยให้พนักงานแต่ละคนได้เรียนรู้ทักษะในเชิงแแนวราบซึ่งสามารถ พัฒนาติดตัวและพัฒนาจนเป็นนิสัย เพื่อช่วยให้พนักงานปรับตัวเองให้สอดรับกับความต้องการขององค์กรหรือ ท่องค์กรคาดหวัง การท้าทายต่องานและสิ่งใหม่ ๆ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ที่มา : ปรับແລ້ນໍາ Model ທີ່ໃໝ່ໃນປະເທດສິນໂປຣ

(ร่าง) พระราชบัญญัติบูรณาการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ

มาตรา ๑ ให้มีคณะกรรมการบูรณาการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศไทยในทุกภาคส่วนและทุกระดับ ดำเนินการในทิศทางเดียวกันแบบบูรณาการ

มาตรา ๒ โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบูรณาการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นรองประธานคณะกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภากองการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภากองการค้าระหว่างประเทศ เลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เลขาธิการสภาพการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นคณะกรรมการเลขานุการสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ(องค์การมหาชน) เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๓ คณะกรรมการบูรณาการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณาและกำหนดแนวทางและมาตรการในการบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศไทยให้ดำเนินการในทิศทางเดียวกันที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ รวมทั้งให้ภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและทุกระดับร่วมกันขับเคลื่อน และมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ในกรณีที่ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการของการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศไทยให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี

มาตรา ๔ ให้สภากองการศึกษา ดำเนินการเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ กรอบคุณวุฒิอาชีวศึกษา กรอบคุณวุฒิอุดมศึกษา กรอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิอาชีวศึกษา

มาตรา ๕ ให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานอาชีพตามทิศทางนโยบายของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภากองการค้าแห่งประเทศไทย

มาตรา ๖ ให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านมาตรฐานอาชีพและกำลังคนที่มีคุณวุฒิวิชาชีพในสาขาและระดับต่างๆ ของประเทศไทย โดยเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ อย่างน้อย ดังนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

มาตรา ๗ ให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในสาขาอาชีพและระดับที่ขาดแคลนและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศไทย ตามมาตรฐาน

อาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ และกำหนดประมาณรายได้ที่เหมาะสมกับวิชาชีพและระดับเพื่อเป็นแนวทางในการจ้างงาน

มาตรา ๘ ให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจัดการศึกษาด้านอาชีวศึกษาและการศึกษาวิชาชีพ ในหลักสูตรที่สองคล้องตามมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ

มาตรา ๙ ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดการแนะแนวการศึกษาและส่งเสริมให้เกิดการศึกษาต่อในสายสามัญและสายอาชีวศึกษาในสาขาต่างๆ ให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภากองการค้าแห่งประเทศไทย

มาตรา ๑๐ ให้สำนักงานส่งเสริมการลงทุน กรมสรรพากร ดำเนินการจัดให้มีประโยชน์ทางการลงทุนหรืออาชีวศึกษาน่วยงานภาคเอกชนที่ดำเนินการได้ อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากำลังคนและฝีมือแรงงานของประเทศไทยร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้

เรื่องที่ ๒

การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

สารบัญ

หน้า

เรื่อง การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

๑. หลักการและเหตุผล	๑
- ปัจจัยด้วยตัวของตัวเองให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ	๓
- ข้อเด่น ข้อด้อยของการมีแรงงานข้ามชาติ	๑๔
- ครอบและตัวชี้วัดการค้ามนุษย์	๑๗
๒. ประเด็นการศึกษา	๒๐
- วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมา)	๒๐
- ประเภทและลักษณะงานของแรงงานข้ามชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมา)	๒๒
- แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย	๒๗
- แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย	๓๑
- การคัดเลือกแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทย	๓๑
- นโยบายต้องซัดเจน (Policy Coherence)	๓๒
- นโยบายต้องยึดหยุ่นเพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติได้	๓๓
- นโยบายจะต้องสอดรับเป็นแนวเดียวกันการพัฒนาด้านอื่น ๆ	๓๔
๓. วิธีการศึกษา	๓๕
๔. ผลลัพธ์และสิ่งที่คาดหวังจากการศึกษา	๓๖
๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอ สภาพภูมิประเทศชาติพิจารณา	๓๖
๖. คุณลักษณะและปัญหาที่เป็นเอกลักษณ์สำหรับประเทศไทย ในการรับแรงงานต่างชาติ	๔๗
๗. สรุปวาระการปฏิรูป การพัฒนา Blue Print for Change	๔๘
ภาคผนวก	๔๙ - ๕๓

เรื่อง การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

๑. หลักการและเหตุผล

(๑) การใช้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีมานานแล้วตั้งแต่ต้นราชวงศ์จักรีมาถึงปัจจุบันก็ยังใช้อยู่ เพียงแต่ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายเข้ามาส่วนใหญ่ไม่ถูกกฎหมาย ตั้งแต่นั้นและยังลักษณะทำงานจึงผิดทั้งกฎหมายเข้าเมือง และกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ที่ผ่านมา มาตรการของภาครัฐไม่อ่าอดำเนินการได้เด็ดขาด เพียงแต่ให้มีข้อกำหนดเพิ่มขึ้นทะเบียน ขออนุญาตทำงาน และให้มีการพิสูจน์สัญชาติ แต่ก็ไม่สำเร็จสมบูรณ์ จำนวนแรงงานต่างด้าวลักษณะทำงานเข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายจากกัมพูชา ลาว เมียนมา เพิ่มขึ้นทุกวัน สอดคล้องแรงงานข้ามชาติซึ่งเปิดให้มีขึ้นทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ มาถึงขณะนี้ได้ลดลงโดยกลับเพิ่มulatory เท่า ตารางข้างล่างนี้ชัดสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติ เทียบกับกำลังแรงงานของไทย ซึ่งเพิ่มขึ้นทุกปีและในสัดส่วนที่สูง

ปี	แรงงานข้ามชาติ	กำลังแรงงานไทย	สัดส่วนแรงงานข้ามชาติ (%)	ที่มา
๒๕๓๔	๗๐๐,๐๐๐	๓๑,๕๑๖,๔๖๐	๒.๒	
๒๕๓๘	๗๑๗,๖๔๙	๓๒,๒๓๗,๒๖๐	๒.๒	
๒๕๔๐	๘๑๑,๔๖๗	๓๒,๗๖๓,๓๐๐	๒.๙	
๒๕๔๑	๘๔๖,๔๘๙	๓๒,๘๕๒,๕๑๐	๓.๐	
๒๕๔๒	๙๖๓,๗๗๖	๓๒,๙๒๕,๕๙๐	๒.๐	
๒๕๔๓	๙๕๐,๐๐๐	๓๓,๕๕๐,๐๙๐	๒.๕	
๒๕๔๔	๙๖๘,๒๔๕	๓๔,๐๕๗,๗๔๐	๒.๙	
๒๕๔๕	๑,๐๐๐,๐๐๐	๓๔,๓๙๕,๘๘๐	๒.๙	
๒๕๔๖	๙๘๘,๔๐๐	๓๔,๗๒๐,๒๔๐	๒.๙	
๒๕๔๗	๑,๕๑๒,๕๔๗	๓๕,๒๗๒,๗๖๐	๔.๓	
๒๕๔๘	๑,๗๗๓,๓๔๕	๓๕,๗๒๔,๘๔๐	๕.๐	
(เพิ่ม ๑๕๓%)		เพิ่ม ๑๓%	เพิ่ม ๑๒๓%	

(๒) ปัจจุบันจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีขึ้นทะเบียนมี ๒.๗ ล้านคนเศษ แต่ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ๓ สัญชาติคือ ลาว กัมพูชา เมียนมา มีประมาณ ๑.๒ ล้านคน จำนวนนี้รวมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาภายใต้กรอบข้อตกลง (MOU) ประมาณ ๒ แสนกว่าคน

ส่วนที่เหลืออีกเกือบ ๑.๖ ล้านคนได้รับผ่อนผันให้มาขอบัตรสีชมพูใหม่ และอนุญาตให้ทำงานต่อไปจนถึง ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ และเมื่อพิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก ๒ ปี สิ่งที่น่าสนใจ จำนวนเกือบ ๓ ล้านคนนี้ไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยแล้วที่ไป ๑ มา ๑ อีกมากมายมาศาล แต่ไม่ยอมมาขึ้นทะเบียนหรือห่วงผลจะพิสูจน์สัญชาติ กลุ่มนี้คงเรียนรู้จากประสบการณ์แล้วว่าประเทศไทยไม่เคยเจาะจงกับคนต่างชาติ หลบเลี่ยงได้ก็หลบเลี่ยงก่อน ซึ่งต่อมาก็เปิดโอกาสให้มีการขึ้นทะเบียนอีก ซึ่งที่ผ่านมาการเข้าออกโดยการลักษณะด้วยวิธีการต่าง ๆ นั้น แม้รัฐบาลจะประกาศว่าจะไม่ออกรับบัตรสีชมพูให้อีก ก็ไม่ได้ทำให้แรงงานข้ามชาติเกรงกลัว

นอกจากนี้ นายจังยังคงว่าจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเหมือนเดิม ซึ่งทางรวมตัวเลขของแรงงานข้ามชาติ ๒ ประเภทคาว่าจะมากกว่า ๕ ล้านคนซึ่งมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ ๑๐

(๓) สิ่งที่พิสูจน์ได้ชัดเจนว่าแรงงานข้ามชาติและนายจ้างตลอดจนประเทศต้นทางไม่ใส่ใจต่อปัญหาเดือนร้อนของไทย จะเห็นได้ชัดเจนจากการที่ คสช. ได้ออกประกาศให้แรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติ ลาว กัมพูชา เมียนมา มาจดทะเบียนระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน – ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ แม้จะมามากจำนวนถึง ๑.๖ ล้านคนเช่น แต่ใน การพิสูจน์สัญชาติของประเทศต้นทางกลับทำได้น้อยมาก เพียงไม่เกิน ๒ แสนคน

ตัวเลขการขึ้นทะเบียน การพิสูจน์สัญชาติดังปรากฏตามตารางข้างล่างนี้
จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียน (ลาว กัมพูชา เมียนมา)^๑

สัญชาติ	แรงงาน	ผู้ติดตาม	รวม
เมียนมาร์	๖๒๓,๖๔๘	๔๐,๙๐๑	๖๖๔,๔๔๘
กัมพูชา	๖๙๑,๓๓๘	๔๒,๖๐๙	๗๓๘,๔๔๗
ลาว	๒๑๓,๖๔๘	๙,๑๕๐	๒๒๒,๘๙๘
รวม ๓ สัญชาติ			๑,๖๒๖,๒๓๕

จากจำนวนแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน ๑.๖ ล้านคนเศษนี้ มติคณะกรรมการบริหารรัฐมนตรี ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติ ทั้ง ๓ ประเทศ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งจากการดำเนินการของกรรมการจัดหางาน มีผู้ผ่านการตรวจสัญชาติแล้วเสร็จ สัญชาติกัมพูชาและลาวเพียง ๑๕๒,๑๕๕ คน (เป็นแรงงาน ๑๔๙,๒๔๗ คน ผู้ติดตาม ๒,๙๐๗ คน) ส่วนสัญชาติเมียนมา ที่ผ่านการตรวจสัญชาติมี ๑๖,๓๙๔ คน จนต้องขยายระยะเวลาโดยให้ผู้ถือบัตรสีชมพูที่ยังไม่ผ่านการตรวจสัญชาติภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ สำหรับกลุ่มที่ไม่มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่และขออนุญาตทำงานภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ให้มีการดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม ผลักดันส่งกลับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามคำสั่งคณะกรรมการสงบแห่งชาติ (คสช.)

สำหรับกรณีแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้เปิดจดทะเบียนแก่แรงงานจากลาว กัมพูชา เมียนมา และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้ได้ให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้าง และนำแรงงานข้ามชาติไปทำทะเบียนประวัติสุขภาพ และขออนุญาตทำงาน ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service, OSS) ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ – ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙

ปัญหาการกำหนดมาตรการและนโยบายข้างต้น ภาระจะมาตกที่ประเทศไทย หลังจาก ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ ไทยจะดำเนินการอย่างไรกับแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแต่ไม่มาพิสูจน์สัญชาติ และไม่มีขอรับบัตรใหม่และขออนุญาตทำงาน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้ขออนุญาตอย่างไรก่อนเลย แต่ลักษณะอยู่และลักษณะทำงานอย่างมากหมายเหตุ

^๑ ที่มา เป็นการจดทะเบียนตามประกาศ คสช. ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน – ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service, OSS) (ที่มา เอกสารสำเนา, กรมการจัดหางาน)

(๔) แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานเหล่านี้ ส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อหวังอนาคตที่ดีกว่าคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า และโอกาสการมีรายได้ที่สูงกว่าการทำงานในบ้านเกิด ทางแก้ไขที่ถาวรก็คือการยอมรับว่าการเคลื่อนย้ายเกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนา ซึ่งจะเกิดทั้งประเทศปลายทางและประเทศต้นทาง ประเทศปลายทางขาดคนทำงาน ขณะที่เศรษฐกิจขยายตัว หากไม่เพิ่งพาข้ามชาติจะผลักดันการเติบโตหรือการเคลื่อนที่ทางเศรษฐกิจอย่างไร ประเทศต้นทางก็เช่นกันได้รับประโยชน์จากเงินตราต่างประเทศที่ส่งกลับเป็นการช่วยสร้างดุลการชำระเงิน ขณะเดียวกันการได้รับกลับคืนซึ่งแรงงานมีฝีมือหรือประสบการณ์ในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย ณ ปัจจุบัน ประเด็นเรื่องสลับซับซ้อนมากขึ้น เพราะมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาโดยไม่ผ่านขั้นตอนหรือไม่อ่าใจควบคุมกำกับ เพื่อการคุ้มครองดูแลที่ถูกต้องได้ ประสบการณ์ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาอย่างระหำที่ปลายเหตุ ขาดการวิเคราะห์รายละเอียดในแต่ละขั้นตอน และมักมองข้ามสาเหตุสำคัญ ๆ ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผิดกฎหมาย

อนึ่งจะเห็นว่ามาตรการของรัฐบาลนั้น ในขณะนี้ก็คือคุณเฉพาะผู้มาจดทะเบียนและถือบัตรสีชมพู ๑.๖ ล้านคนเศษ แต่ไม่รวมถึงแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมหาศาลที่ไม่มีการขั้นทะเบียนเลย แต่ยังลักลอบทำงานโดยทางรัฐบาลจะมีนโยบายผลักดันออกไป พุดถึงนโยบาย ผลักดันนี้ต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นว่า ไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายนัก เพราะน้อยประเทศจะประสบความสำเร็จ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติมิใช่สินค้าหรือปัจจัยการผลิตที่จะเคลื่อนย้ายขึ้นเรื่องส่งกลับได้แต่เป็นมนุษย์ที่มีความผูกพัน ถูกส่งกลับก็เข้ามาใหม่ เพราะนายจ้างยังต้องการให้ทำงานต่อ เพราะฉะนั้นจึงมีคำพังเพยในเรื่องระหว่างประเทศเมื่อมีการพิจารณาภาระรายปัญหาแรงงานข้ามชาติว่า

“ไม่มีอะไรถูกมากไปกว่าการมีแรงงานข้ามชาติในลักษณะชั่วคราว”

ความหมายของลีน์หมายถึงว่า อย่าได้ไปคาดหวังว่าจะแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติได้สมบูรณ์ เพราะปัญหานี้มีได้มีไว้แก้แต่มีไว้สำหรับการจัดการ (The Art of Management) เพราะแก้อย่างไรก็ไม่สำเร็จ สรุขอเมริการของทุกวันนี้มีต่างชาติผิดกฎหมาย ๑๐ กว่าล้านคนก็ยังแก้ไม่ได้ จึงจัดการกับคนผิดกฎหมายนี้อย่างไรให้มีปัญหาน้อยที่สุด ด้วยมาตรการต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่อันดับแรก ก็คือ การมีนโยบายที่ชัดเจน (Policy Coherence) และนโยบายที่สามหรือมีแนวทางสอดรับกับนโยบายพัฒนาอื่น ๆ (Policy Alignment) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(๕) ปัจจัยตัวกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

การทราบปัจจัยตัวกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะช่วยทำให้เราจัดการปัญหาหรือกำหนดนโยบายได้ตรงจุด ตัวกระตุ้นที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามประเทศมี ๒ ลักษณะ คือ แรงงานดึง (Pull Factors) จากประเทศปลายทาง หรือเรียกว่าแรงดูดกับแรงผลัก (Push Factors) จากประเทศต้นทาง เมื่อ ๒ แรงสมดุลการเคลื่อนย้ายก็เกิดส่วนปัจจัยเสริมอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดแรงดึงแรงผลักนั้น

สรุปสาระสำคัญได้อย่างน้อย ๓ ประการ

ก) ความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศ เพื่อนบ้าน ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติหาแหล่งทำงานที่มีรายได้สูงกว่า

ข) การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร สำหรับกรณีของไทยคือเด็กเกิดน้อย กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในสัดส่วนลดลง คนทำงานมีไม่พอ ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีอัตราการเกิดสูง กว่ายังมีคนวัยทำงานเหลือเพื่อ

ค) การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้รวดเร็ว สะดวกในการติดต่อ เคลื่อนย้าย

จากการศึกษาวิจัยของหน่วยงานความมั่นคงของไทย การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติ มาจากมูลเหตุดังคำอธิบายดังนี้

“มูลเหตุสำคัญของปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้น เริ่มจากความต้องการแรงงานราคากลางผู้ประกอบการหรือนายจ้าง อาศัยจุดอ่อนของภาครัฐที่ยืดหยุ่นผ่อนผันนโยบายแรงงานไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งขั้นตอนการจดทะเบียนที่ค่อนข้างปฏิบัติได้ยาก และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ทำให้นายจ้างไม่นำแรงงานข้ามชาติมาเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนเป็นการจะใจหลีกเลี่ยง ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติต้องการเข้ามาทำงานภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งพื้นที่ที่เป็นปัญหามีจำนวนมาก การดูแลจากเจ้าหน้าที่ไม่ทั่วถึงครอบคลุมทุกจุด ทำให้การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาของกองกำลังป้องกันชายแดนคือเมื่อตรวจพบผู้หลบหนีเข้าเมืองจะส่งกลับไปยังประเทศต้นทางทันที แต่ยังไม่มีมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากไม่ดำเนินการแก้ไขให้เท่าทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ศึกษาการดำเนินการตั้งแต่จุดเกิดเหตุ ศึกษาบริเวณชายแดนจะทำให้แก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นไปด้วยความยากลำบาก และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ”^๖

ประเด็นความไม่เท่าเทียมของรายได้ ดูได้จากการจ่ายค่าตอบแทนพื้นฐานหรือเฉลี่ยที่ลูกจ้างทั่วไป平均งานกรรมกรได้รับรายวัน ปัจจุบันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย ๓๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าทุกประเทศใกล้เคียง นอกจากนั้นในแง่ของจัดสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม (ประกันสังคม) ประเทศไทยมีระบบที่ก้าวหน้ามากกว่า ดูแลเรื่องการขาดรายได้ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ไม่ว่าการเจ็บป่วย ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน เงินออม (บำเหน็จ) ภายหลังสิ้นสุดการจ้างเป็นต้น สวัสดิการและการประกันสังคมเหล่านี้เริ่มขยายครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติแล้ว

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้คือ มีการฉ้อฉลโอกาสจากการจัดระบบการคุ้มครองดูแลสุขภาพหรือการได้บริการสาธารณสุขที่จัดให้กับประชาชนด้านอื่น ๆ เป็นสิ่งที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศไทยเพื่อนบ้านไม่มีหรือไม่ได้รับ ด้วยเหตุนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจะมีผู้ติดตามซึ่งเป็นเด็กและผู้สูงอายุเข้ามาด้วย ซึ่งจากตัวเลขขั้นทะเบียนล่าสุดกว่า ๑.๖ ล้านคน มีผู้ติดตามถึง ๘๒,๕๖๐ คน จึงมีข้อวิจารณ์ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานแบบแอบแฝงด้วยการฉ้อฉลโอกาสเข้ารับสวัสดิการจากประเทศปลายทาง (Welfare Tourism)^๗ ซึ่งครอบคลุมถึงการเข้ารับการศึกษาของเด็กด้วย

^๖ เอกสารรายงานของคณะกรรมการอิทธิพลการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง “การขึ้นทะเบียนแรงงาน ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย”

^๗ ดู เอกสาร ILO fair Migration, Report of DIG. 2014.

การเคลื่อนไหวในลักษณะเข่นว่านี้เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อเป้าหมายการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า การมีรายได้ที่ดีกว่า ซึ่งเป็นลักษณะหรือธรรมชาติของผู้เคลื่อนย้ายโดยทั่วไป ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าควรรับเข้ามารจำนวนเท่าใด จำนวนที่เหมาะสมกับตลาดแรงงาน เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจรวมทั้งการคำนึงถึงผลกระทบทางสังคม และงบประมาณที่ต้องตั้งเพิ่มขึ้นจากการมีแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามมากเกินไป

ปัจจัยด้วยความคุ้มสุดท้ายก็คือ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้ประเทศไทยพร้อมด้วย ระยะทางและเวลาไม่เป็นอุปสรรคต่อไป การมีโทรศัพท์มือถือซึ่งติดต่อกันได้ทั่วโลกทำให้เกิดเครือข่ายระหว่างแรงงานข้ามชาติที่ทำให้สะท้อนและราคาถูก มีการประสานติดต่อทำให้เกิดแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างแรงงานข้ามชาติ แหล่งงานที่มีอัตราว่าง การจ่ายค่าตอบแทน ทำให้เกิดปัญหาการโยกย้ายเข้าออกงานสูงมากในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารยังช่วยทำให้เกิดการอพยพแรงงาน บางส่วนไม่ผ่านนายหน้า โดยการเดินทางเข้ามาเองในฐานะนักท่องเที่ยวหรือลักษณะอื่น ๆ เมื่อพบปะเพื่อกำชับไปทำงานในลักษณะลักษณะ หรือไม่ขออนุญาตทำงาน ทำให้จำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อการจัดระบบ การกำกับ ควบคุมดูแลแรงงานข้ามชาติทำได้ยาก บ่อยครั้งนายจ้างจะร้องเรียนว่าเกิดกรณีการหลบหนีไปทำงานที่อื่นหรือรับเงินล่วงหน้าไปแล้วไม่ทำงานตามสัญญาตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

การhey่อนยานของการบังคับใช้กฎหมาย และการโอนอ่อนผ่อนตามนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง ถือเป็นสาเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระทำผิดกฎหมายขยายตัวอย่างมหาศาล บางหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ อาทิ กระทรวงแรงงานมักให้ข้อคิดเห็นว่า หน่วยงานตนเป็นปลายน้ำ เมื่อเข้ามาแล้วผิดกฎหมายต้องดูแล เพราะแม้เข้ามาผิดแต่รับไว้ทำงาน การละเมิดสิทธิ์ทำงาน กับการลักษณะเข้าเมืองต้องแยกจากกัน ความผิดลักษณะเข้าเมืองเป็นประเด็นหนึ่งก็จัดการไปแต่ค่าตอบแทนการทำงานหรือประโยชน์อื่นต้องให้กับเขา เป็นต้น สภาพเข่นว่านี้เกิดความลักลั่นไม่เป็นเอกภาพในการกำกับดูแล ก่อให้เกิดการเข้าออกงานสูง (High Rate of Turnover) ซึ่งสภาพการเข้าออกงานสูงนี้ ไม่เกิดผลดีด้วยประการทั้งปวง ตั้งจะยกตัวอย่าง เช่น การเข้าออกงานสูงนี้ ไม่เกิดผลดีด้วยประการทั้งปวง ตั้งจะยกตัวอย่าง เช่น

- งานที่ทำไม่ต่อเนื่อง ทำได้ยากในการจะเพิ่มผลิตภาพ
- กระบวนการงานสะดุด เครื่องจักรทำงานไม่เต็มที่
- กระบวนการเรียนรู้จากการเรียนรู้จากการเรียนรู้ (Learning by doing) สะดุดไม่เกิดความชำนาญ (ไม่เป็นผลดีต่อแรงงานข้ามชาติที่จะเรียนรู้งาน ทักษะไม่ได้กลับไป)
- นายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในการพัฒนาคน หมวดขั้นตอนกำลังใจจะพัฒนา

คนทำงาน

- ต้องสื้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดหานมำทำงานใหม่^๗ อนึ่งการเข้าออกของแรงงานข้ามชาติที่มีอัตราสูงที่เกิดขึ้นในขณะนี้ พบว่ามีมากในกิจกรรมทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่กิจกรรมที่เป็นอย่างมาก ลูกจ้างบางรายทำงานไม่ถึงเดือน หรือไม่เกิน ๒ เดือนก็หลบหนี เปลี่ยนงานใหม่ เป็นภาระแก่นายจ้างเจ้าของเรื่องไม่อาจหาคนทำงานได้

^๗ ดู เอกสารสัมมนาของ ดร.สราเวศ ไพบูลย์พงษ์/นิกานันท์ อัครกุล “สถานการณ์ตลาดแรงงานในประเทศไทย” TDRI. (เอกสารแจกสัมมนา)

การจดทะเบียนหักนงานใหม่ก็ทำได้ยาก เพราะไม่อนุญาตให้ขอได้ตลอดเวลา ปัจจุบันอนุญาตให้ปีละ ๒ ครั้ง ทำให้เป็นปัญหาอย่างรุนแรงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในขณะนี้

โครงสร้างประชากรไทยเปลี่ยน เมื่อคนเกิดน้อย คนทำงานก็ลด แนวทางสู่การปฏิรูป

(๖) โครงสร้างประชากรโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างเช่น กรณีของไทยที่ผันเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลของแรงงานข้ามชาติ เพราะการเปลี่ยนแปลงของประชากรของไทยที่มีวันเด็กลดลงเรื่อย ๆ จากการเกิดที่น้อยลง สร้างเป็นโซดมากขึ้นทำให้กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ลดลง ปัจจุบันไทยไม่อาจใช้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรได้อีกแล้ว เพราะได้ผ่านพ้นจากการได้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรไปแล้ว (Demographic Dividend)

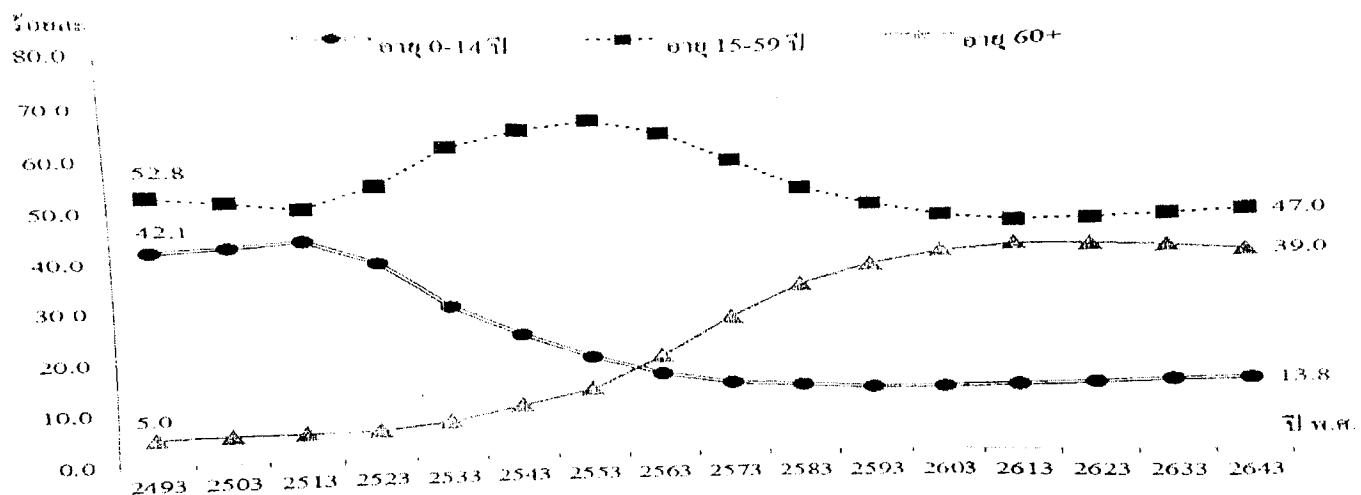
ปกติการปั้นผลทางประชากร หรือการได้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรจะแบ่งเป็น ๒ ระยะ

ระยะที่ ๑ เกิดขึ้นสอดรับกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การเพิ่มทางประชากรวัยทำงานมีเพียงพอที่จะตอบสนองหรือรองรับการเติบโตไม่จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ที่ผ่านมาประเทศไทยกำลังก้าวผ่านระยะนี้ไปแล้ว การใช้ประโยชน์จากการเพิ่มของกำลังคนกำลังผ่านช่วงนี้ไปซึ่งเป็นการเกิดขึ้นเองและไม่หวานคืนมาอีก เพราะแนวโน้มทิศทางการเพิ่มของประชากรไทยจะลดลงเรื่อย ๆ

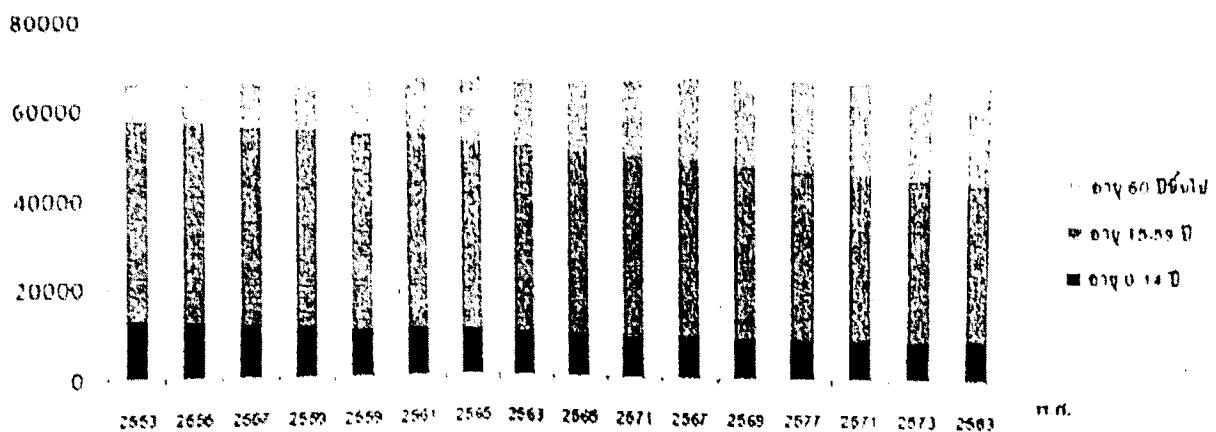
ระยะที่ ๒ เป็นผลพวงจากการเตรียมตัวหรือความพร้อมของประชากรเมื่ออายุในวัยทำงานมีการเก็บสะสมภายใต้กลไกของการออมประเภทต่าง ๆ เมื่อเข้าสู่ผู้สูงวัย หากเก็บออมไว้มากคุณภาพชีวิตจะดียิ่งขึ้น และหากมีการทำดสภาระแล้วนโยบายที่เหมาะสม ประชากรวันนี้จะยังคงอยู่ในตลาดแรงงานได้อีกหลายปี สามารถเก็บเกี่ยวประโยชน์จากการใช้แรงงานได้ระดับหนึ่ง ปัจจุบันหลายประเทศเห็นคุณค่าของแรงงานสูงวัยได้ปรับปรุงกฎหมาย กำหนดวิธีการทำงาน กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของผู้สูงวัยให้สอดคล้องกับอายุ และหน้าที่ความรับผิดชอบ ทำให้ผู้สูงวัยมีรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีระดับหนึ่ง และยังสามารถเป็นตัวช่วยในการทุเลาการขาดแคลนคนทำงานได้ในระดับหนึ่ง

กราฟ ๒ หน้า แสดงถึงอัตราการลดลงของประชากรวัยเด็ก การลดลงของประชากรวัยทำงาน และการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงวัย

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร



ที่มา จากเอกสารการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส



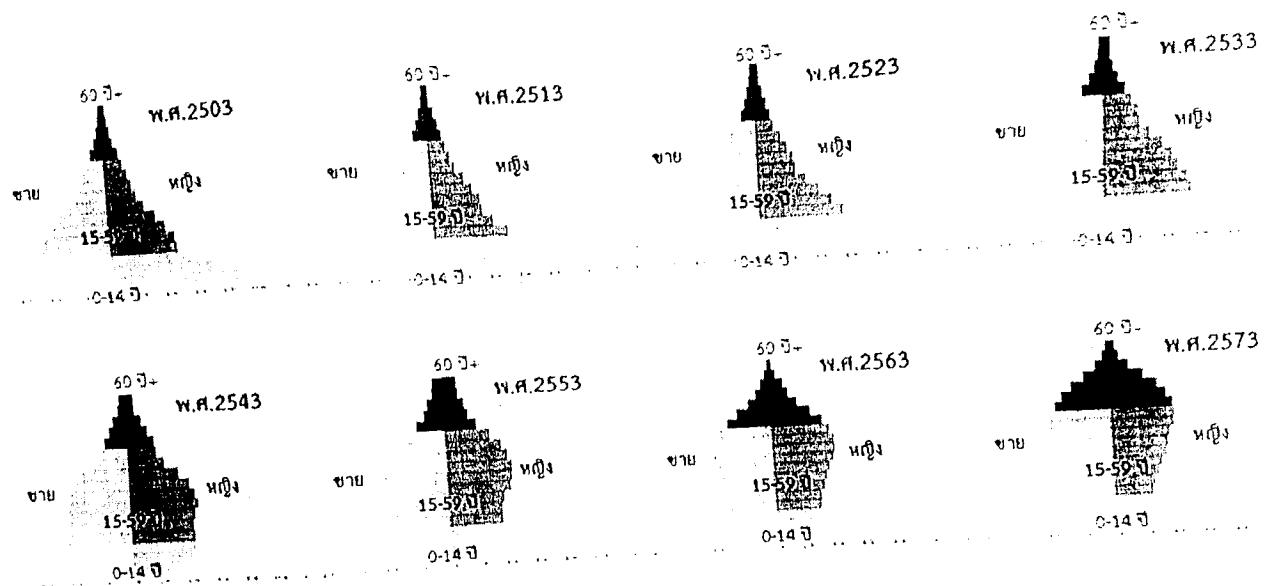
ผลกระทบหลักๆ

๑) การลดลงของแรงงาน (ภาคผลิต)

๒) ภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นของวัยแรงงานที่ต้องดูแลผู้สูงอายุและเด็กเล็กในครอบครัว

ที่มา จากเอกสารการประชุมของคณะกรรมการปฎิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

สถานการณ์การเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศไทย



ปัจจัยหลัก ๒ ประการ

- (๑) อัตราการเกิดที่ลดลง (จากครอบครัวที่เคยมีลูก ๖ คน เหลือเฉลี่ย ๑.๕ คนในปัจจุบัน)
- (๒) คนไทยอายุยืนขึ้น (จากอายุเฉลี่ยที่ ๗๐ ปี เพิ่มเป็น ๗๗ ปี)

ที่มา จากเอกสารการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

(๗) จากการที่แสดง จะเห็นว่าฐานประชากรซึ่งเปรียบเสมือนพิรามิดในระยะแรก ๆ ซึ่งคนไทยเกิดมาก คนสูงวัยยังมีไม่น่า แต่เมื่อการคุณกำเนิดประสบผลสำเร็จ สตรีแต่งงานช้าลงหรือเป็นอดีตจำนวนบุตรที่น้อยลง ส่งผลให้ฐานประชากรเริ่มเปลี่ยนเรื่อยมา จนปัจจุบันฐานเรียวแคบลง ป่องกลาง และเริ่มขยายที่ปลาย การเกิดที่สูงและเติบโตทันสนองรับการขยายตัวเศรษฐกิจมีมาต่อเนื่อง จนกระทั่ง มาถึงปลายศวรรษนี้ที่อัตราการเพิ่มลดลงจนไม่อาจนำมาปรับใช้ประโยชน์ หรือดึงปัจจัยการเพิ่มของ ประชากรมาใช้รองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจได้อีก ความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ จึงหลีกเลี่ยงได้ยาก

อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศมีนโยบายในการทุเลาปัญหาการขาดแคลนคนทำงาน แตกต่างกัน อย่างกรณีญี่ปุ่นไม่นิยมการนำต่างชาติเข้ามาทำงานมากเกินไป จึงใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา เทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนแรงงานคน พร้อมๆ กับจำกัดគุต้าที่จะอนุญาตให้คนจากประเทศอื่น ๆ เข้ามา ทำงาน นอกจากนั้นญี่ปุ่นยังใช้นโยบายเปลี่ยนฐานการผลิตและการลงทุนไปยังประเทศอื่น ๆ ซึ่งมี ประชากรเพียงพอ สภาพความเป็นอยู่ไม่เอร้ายเกินไป การผลิตในประเทศที่เหลือจะมีเฉพาะในส่วน สำคัญ (Core Products) ใช้ฝีมือทักษะสูงเพื่อรองรับแรงงานห้องถีนที่มีทักษะทำงานในการผลิตที่มี มูลค่าเพิ่มสูงกว่า

อย่างไรก็ตาม ทิศทางท่าทีต่อแรงงานข้ามชาติของญี่ปุ่นเริ่มเปลี่ยน เมื่อยอมรับ ผู้ฝึกงาน (Trainees) เข้ามากขึ้น และแรงงานข้ามชาติเข้าไปทำงานในสาขาที่ทดแทนภายใต้เงื่อนไข อาทิ ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นและความรู้ ทักษะเฉพาะ อาทิ ผู้บริบาลคนป่วยหรือผู้สูงวัย เป็นต้น

สำหรับกรณีของประเทศไทย การเตรียมความพร้อมยังไม่ก้าวหน้ามากนัก การขยายอายุ เกษียณผู้สูงอายุออกไป ทำได้เฉพาะบางสาขาอาชีพในภาคราชการ เช่น อัยการ ผู้พิพากษา อาจารย์ ในส่วนของภาคเอกชนยังถือเป็นเรื่องสมควรใจ แต่คาดว่าอีกไม่นาน รัฐคงมีนโยบายสำหรับให้ผู้สูงวัย ทำงานนานขึ้น และจะขยายการซักจุ่งใจไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งในรายละเอียดจำเป็นต้องกล่าวถึงมากกว่านี้ อาทิ แผนงาน โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยในภาพรวม ซึ่งยังพูดไม่ชัดเจนในเรื่องผู้สูงวัย แต่เชื่อว่าด้วยสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานเข่นนี้ การทำงานของคนสูงวัยจะเพิ่มขึ้น อนึ่งต้องทำ ความเข้าใจด้วยว่าในภาคเกษตร แรงงานทำงานโดยไม่มีการเกี้ยวนายอยู่แล้ว ชาวนาชาวไร่ในชนบท ยังคงทำงาน แข็งขัน ไม่มีการกำหนดอายุเกี้ยวน ลักษณะเข่นนี้ Republic ชัดเจนในภาคการใช้แรงงานอิสระ ซึ่งไม่อยู่ในกรอบการทำงานที่มีระยะเวลาสั้นสุดเมื่อเทียบกับลูกจ้าง

การใช้สตรีทำงานในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น เป็นอีกวิธีหนึ่งซึ่งปกติสตรีของประเทศไทย มีสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการทำงานสูงกว่าผู้ชายไทยอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามจากการขยายตัวของภาค บริการ สตรีไทยจะอยู่ในตลาดแรงงานนานขึ้น และหากปัจจัยอื่นๆ อาทิ การมีกฎหมายแรงงานว่าด้วย การคุ้มครองสตรีที่มีภาระทางครอบครัว การกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง หรือการกำหนดกฎหมาย ว่าด้วยการทำงานบางเวลา มีการบังคับใช้ สตรี จะมีสิทธิเลือกมากขึ้น และจะมีโอกาสสามารถเข้ามายัง แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในฐานะผู้ช่วยแม่บ้าน เป็นต้น

การอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ดให้เยาวชนมีโอกาสฝึกงานหรือทำงานบางเวลาในระหว่างเรียน เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ในช่วงประสบปัญหาการขาดแคลนคนทำงาน วิธีการนี้ทำให้เยาวชนเข้าสู่ ตลาดแรงงานเร็วขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองในการเรียนรู้ประสบการณ์ของการทำงานก่อนการ เรียนจบหลักสูตร เท่ากับเป็นการเตรียมความพร้อมของเยาวชนไปในตัว

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะใช้มาตรการใดก็ตาม ภาวะขาดแคลนก็จะยังคงมีอยู่ ทางเลือกที่ดี ที่สุดก็คือ การใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานที่มีอยู่ให้เต็มที่ เปิดโอกาสให้คนทำงานเรียนรู้ตลอดชีวิต

มีทักษะเพิ่มขึ้นซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตให้มากกว่าเดิมโดยใช้คนเท่าเดิม หรือน้อยกว่า ที่สำคัญการพัฒนาคนให้เก่งขึ้นจะต้องควบคู่ไปกับการใช้ เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการผลิตหรือให้บริการ เพราะต้นทุนจะต่ำกว่าในระยะกลางและระยะยาว

ประเด็นสำคัญซึ่งถูกมองข้ามเสมอคือ ในยุคปัจจุบันซึ่งการค้าการลงทุนมีการแข่งขันสูง กองประกบโครงสร้างการผลิต การให้บริการปรับเปลี่ยนไปมาก ความต้องการแรงงานมีทักษะสูง มีพลวัตรและหลากหลายในความสามารถมีสูงมาก แต่กลับกลายเป็นว่าสังคมหรือประเทศไทยลับตอบสนองไม่ได้ ผู้จบการศึกษาระดับต่าง ๆ ยังไม่มีคุณภาพและไม่ผ่านเกณฑ์ทดสอบคุณสมบัติ ประเด็นเรื่องนี้มีความสำคัญ เพราะแสดงหรือสะท้อนให้เห็นลักษณะของประชากรวัยทำงาน และลักษณะประชากรของงานที่ทำ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก กำลังแรงงานของไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ทักษะต่ำ การทำงานยังใช้แรงกาย เทคโนโลยีการผลิตยังต่ำ

ประการที่สอง สถานประกอบการของไทยจำนวนมากขนาดเล็กมีผลผลิตต่ำใช้เทคโนโลยีต่ำ ยังอาศัยแรงงานเข้มข้นเป็นปัจจัยสำคัญของการผลิตหรือให้บริการส่วนหนึ่ง

ด้วยปัจจัยสองประการข้างต้นนี้สามารถนำมารวบรวมทั้งการใช้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้หลายมิติคือ

มิติแรก จากการที่การผลิตการให้บริการยังอาศัยแรงงานเข้มข้น ไม่มีการใช้ทักษะฝีมือที่ซับซ้อน ทำให้แรงงานไทยถูกทดแทนด้วยแรงงานข้ามชาติได้ง่าย เพราะงานอะไรที่คนไทยทำได้โดยอาศัยแรงกายใช้มือหรือเทคโนโลยีต่ำ แรงงานจากกัมพูชา ลาว หรือเมียนมาสามารถทำได้เช่นกัน เพราะฉะนั้น แรงงานข้ามชาติที่ลักษณะการทำงานจึงสามารถสมัครของทำงานกันนายจ้าง หรือสถานประกอบการได้ทั่วไป ทุกจังหวัด ทุกเมืองที่ต้องการแรงงาน

ประภากของงานซึ่งมักมีการนิยามเอาไว้ อาทิ งานที่เหนื่อยยาก (Difficult) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) งานสกปรก (Dirty) หรือ 3D แรงงานไทยจะหลีกเลี่ยงเจิงเป็นงานที่เสนอหรือต้องการแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตามประภากของงานที่แรงงานข้ามชาติทำส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นงาน 3D อาทิ แรงงานภาคเกษตร แรงงานอุตสาหกรรม ก่อสร้าง บริการ ผู้ช่วยแม่บ้าน ตัวเลขการกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติมีปรากฏในตารางข้างล่างนี้

ตัวเลขการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติในสาขาอุตสาหกรรม ปี ๒๕๕๘

สาขา/อาชีพ	กำลังแรงงานไทย (คน)	การใช้แรงงานข้ามชาติ (คน)
เกษตรกรรม	๑๕,๑๒๐,๐๐๐	๗๒๐,๐๐๐
อุตสาหกรรมก่อสร้าง	๗,๓๒๐,๐๐๐	๗๒๐,๐๐๐
บริการ	๑๓,๕๐๐,๐๐๐	๓๖๐,๐๐๐
รวม	๓๕,๕๔๐,๐๐๐	๑,๗๐๙,๐๐๐

ที่มา: ดัดแปลงจาก ฟิลลิป มาติน “คัญข้อมูลการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย แนวทางสู่การพัฒนานโยบาย ILO, ๒๕๕๐

มิติที่สอง จากการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทดแทนแรงงานไทยได้ง่ายดายและในเกือบทุกสาขาอาชีพ ทำให้มีคำถามต่อเนื่องว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นการแย่งอาชีพแรงงานไทยหรือ คนท้องถิ่นหรือไม่ หรือทำให้แรงงานท้องถิ่นแข่งขันกับแรงงานข้ามชาติหรือไม่ การวิเคราะห์จะต้องริบ่วงว่า หากแรงงานข้ามชาติเข้ามาแทนที่โดย คนไทยไปทำงานประเภทอื่นซึ่งทำให้ผลผลิตหรือเป็นงานที่ มูลค่าเพิ่มมากกว่า ลักษณะนี้ยอมรับกันได้ เพราะงานหลักก็ไม่เสีย งานที่คนไทยไม่อยากทำก็ไม่เสีย การวิเคราะห์ต่อไปต้องดูว่างานที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทดแทนนั้นเป็นเพราะคนไทยไม่อยากทำหรือมีทางเลือกอื่น หากไม่อยากทำ เพราะค่าจ้างต่ำกว่าก็จะกลายเป็นอีกปัญหาหนึ่ง เพราะลักษณะนี้เข้าข่าย เข้ามาแทนหรือแย่งงานคนท้องถิ่น เพราะนายจ้างโดยทั่วไปพอใจที่จะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอยู่แล้ว สำหรับ งานประเภทเดียวกัน ยิ่งหากแรงงานข้ามชาติมีมานะ สู้งาน ยอมทำงานหนัก นายจ้างย่อมตัดสินใจเลือก แรงงานข้ามชาติแน่นอน

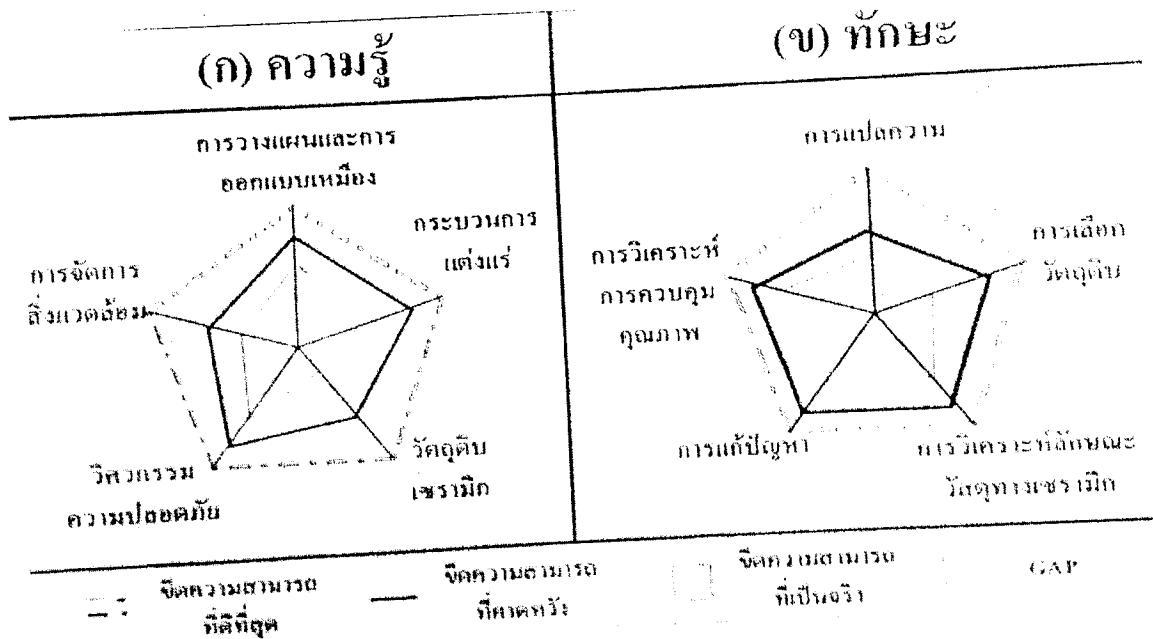
มิติที่สาม เพื่อป้องกันมิให้คนไทยคนท้องถิ่นถูกเอารัดเอาเบรียบ รัฐต้องมีนโยบายชัดเจน ใน การพัฒนาศักยภาพฝีมือทักษะคนไทย โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ทำงานประเภทมีมูลค่าเพิ่มมากกว่า ซึ่งแนวทางนี้จะเป็นการผลักดันให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในลักษณะเสริม (Supplement) ก่อร่วมคือ คนท้องถิ่นจะต้องขึ้นไปทำงานที่ใช้ความคิด การวางแผน การออกแบบ การควบคุมการ กำกับ หรือการทำตลาด ขณะที่ให้แรงงานข้ามชาติมาเป็นลูกมือหรือระดับปฏิบัติการ (operators) ซึ่งกรณีนี้มีความจำเป็นหากปราศจากลูกมืองานหลักก็เดินหน้าได้ยาก

มิติที่สี่ ไม่ว่าจะนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทดแทนหรือเข้ามาเสริมเพื่อให้เศรษฐกิจไทย เดินหน้าได้ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเราจะพึงพาแรงงานนานาแคดใหญ่จึงเหมาะสม และปัญหา การขาดแรงงานหรือมืออุปทานแรงงานไม่เพียงพอในประเทศจะแก้ไขอย่างไรในระยะยาว

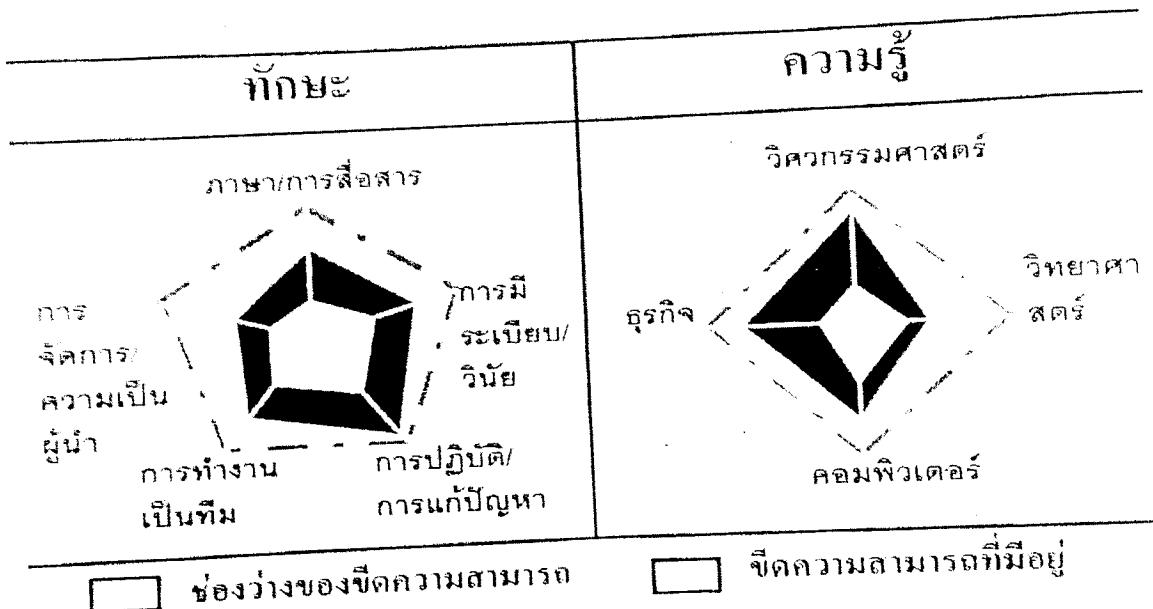
มิติที่สี่นี้เกี่ยวโยงหลายเรื่อง ทางออกที่ถาวรคือการทุเลาปัญหาและบูรณาการด้วยวิธีอื่น ๆ ซึ่งก็เพียงแต่การควบคุมแรงงานข้ามชาติมิให้มากเกินไป แต่การที่จะไม่ให้มีเล่นนั้นคงเป็นไปไม่ได้ (นอกจากปิดประเทศ) ทางออกที่ถาวรที่สุดก็คือ การทำให้ประชากรวัยทำงานของไทยเก่งกว่าเดิม โดยอัดฉีดด้วยการยกระดับ ทักษะฝีมือ และความรู้ Soft Skills ให้ตลอดเวลา เช้าทำงานเรียนรู้ตลอด ชีวิตหรือเรียนรู้โดยไม่รู้จบ เพื่อให้แรงงานไทยสามารถรองรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยีแทน แรงงานคน (Labor Saving Devices) เพราะระยะยาวแรงงานข้ามชาติส่วนหนึ่งก็ต้องกลับไปด้วยเหตุผล มีอายุมากขึ้น หรือไม่ก็สะสมเงินออมไว้มากพอ และที่สำคัญประเทศต้นทางพัฒนามากขึ้น อัตราค่าจ้าง สูงขึ้น ความจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายกันอย่าง เป็นต้น

มาตรการแก้ไขการโดยการพัฒนาศักยภาพคนไทยนั้นไม่รวมอยู่ในแต่ละแรงงานมีคน ไม่พอแต่อย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาในเรื่องคุณภาพของประชากรวัยทำงานของไทย ซึ่งในความเป็นจริง คุณภาพทางด้านทักษะฝีมือยังต่ำมาก หากไม่พัฒนาปรับปรุงโอกาสที่จะแข่งขันกับนานาประเทศในยุค ปัจจุบันทำได้ยากยิ่ง ทักษะหลายอย่างที่เน้นชัดเจนและเมื่อนำคนไทยไปเบรียบเทียบ เราจะเห็นข้อเสีย เบรียบชัดเจน อาทิเช่น ทักษะภาษาอังกฤษ เพื่อนำคนไทยไปเทียบกับฟิลิปปินส์ ซึ่งมีทักษะฝีมือเท่ากัน แต่เขาได้ภาษา เข้ายอมได้เบรียบในการแข่งขันในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนขั้นตำแหน่ง การเป็น ผู้บริหารผู้จัดการ การวางแผนงาน ความอ่อนด้อยของทักษะพิเศษหรือทักษะเสริมนี้เห็นชัดเจนสำหรับ คนไทย ซึ่งจะอยู่ตัวอย่าง Diagram ข้างล่างนี้

(๑) ตัวอย่างช่องว่างคุณภาพ (ตำแหน่งวิศวกรเหมืองแร่)

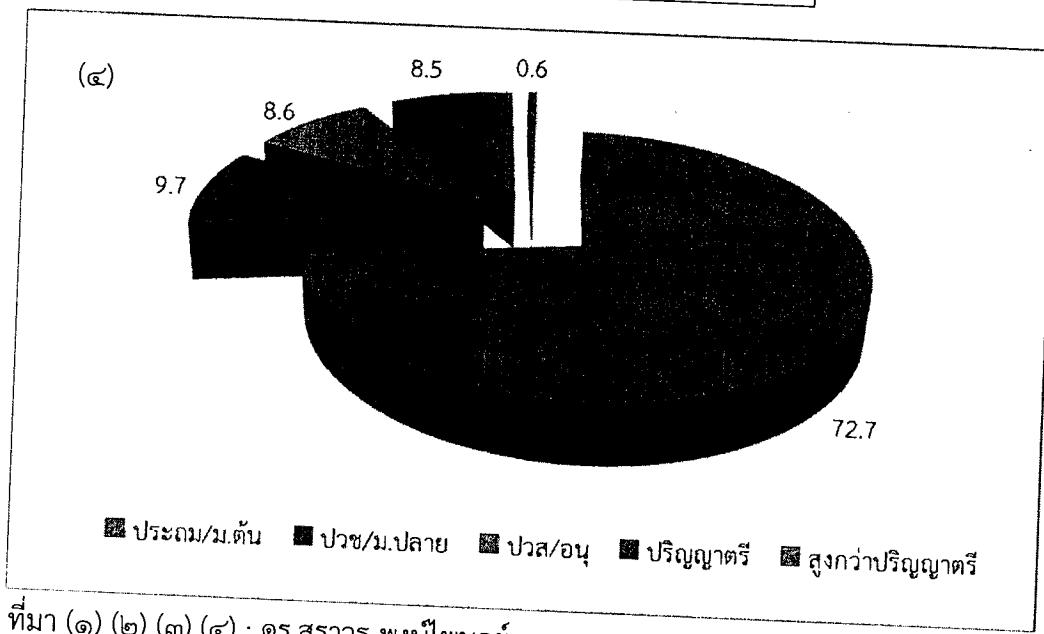


(๒) ตัวอย่างช่องว่างคุณภาพ (ตำแหน่งอิเลคทรอนิกส์-การออกแบบวงจรรวม)



(๓) ตารางข้างล่างนี้ แสดงถึงความรู้พื้นฐานของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไทย

ระดับการศึกษา	ร้อยละ
ประถม/ม.ต้น	๗๒.๗
ปวช./ม.ปลาย	๙.๗
ปวส./อนุ	๘.๖
ปริญญาตรี	๘.๕
สูงกว่าปริญญาตรี	๐.๖



ที่มา (๑) (๒) (๓) (๔) : ดร.สราเวช พงษ์เพบูลย์ และคณะ เอกสารเผยแพร่การประชุมสัมมนา
ไม่ปรากฏเดือนปี

ข้อเด่น ข้อด้อยของการมีแรงงานข้ามชาติ : แนวทางสู่การปฏิรูป

การทราบถึงข้อเด่น ข้อด้อยของการมีแรงงานข้ามชาติจะช่วยทำให้การกำหนดนโยบาย
หรือจัดทำแผนงาน โครงการ สอดคล้องกับความเป็นจริงและแก้ไขปัญหาได้ ตรงประเด็นมากขึ้น ความจริง
บทบาทของแรงงานข้ามชาติมีมานานแล้วหลายร้อยปี โดยเฉพาะบทบาทในแบ่งบทของแรงงานข้ามชาติ
ก็คือ การช่วยสร้างประเทศในดินแดนใหม่ ๆ ที่คันพบ อย่างเช่นกรณีสหราชอาณาจักรหรืออสเตรเลีย
ซึ่งอาศัยแรงกายพลานารสร้างประเทศขึ้นมาโดยอาศัยการเคลื่อนย้ายแรงงานหั้งสิ้น ถึงปัจจุบันแรงงาน
ข้ามชาติก็ยังมีบทบาทสำคัญอยู่ เพียงแต่ในมิติที่แตกต่างกันในอดีต แรงงานข้ามชาติอพยพไปทำงาน
มีรายได้ มีครอบครัว ก็ปักหลักปักฐานขอสัญชาติของประเทศปลายทาง ทิศทางนี้มีมาตรฐานและมาผ่อนคลายลง
เมื่อจำนวนผู้ต้องการปักหลักปักฐานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ หลายประเทศจึงเปลี่ยนนโยบายรับแรงงานข้ามชาติ
เข้ามาในฐานะเป็นแขก (guests) เมื่อจบงาน หมวดสัญญาเกี่ยวกับกลับบ้านตัวเอง มีงานใหม่แล้วค่อย
กลับมาหรือเมื่อมีนายจ้างต้องการ ทิศทางนี้เป็นแนวปฏิบัติในปัจจุบันทั่วโลกปัจจุบัน

เมื่อพูดถึงประโยชน์และข้อด้อยของแรงงานข้ามชาติมีมากmany โดยหลักการประโยชน์หรือข้อดีของการมีแรงงานข้ามชาติหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานคือ

(๑) กรณีประเทศต้นทาง ช่วยทำให้คนมีงานทำ ช่วยลดปัญหาการว่างงาน ช่วยลดปัญหาประชากรส่วน ได้เงินตราต่างประเทศ (จากการส่งกลับ) ได้แรงงานมีทักษะเมื่อคนเหล่านั้นกลับบ้าน เป็นต้น

(๒) กรณีประเทศปลายทาง แรงงานข้ามชาติเข้ามาเสริมทำให้เศรษฐกิจในประเทศล่องช่วยทำงานทดแทนในประเทศไทยที่คนห้องคืนไม่ทำ ได้แรงงานทักษะเข้ามาในประเทศไทย (Brain Gain) มีแรงงานหลากหลายให้เลือก สร้างห้องคืนมีโอกาสทำงานเต็มเวลา เป็นต้น

(๓) กรณีนายจ้างและสถานประกอบการ มีคนทำงานต่อเนื่อง ส่งเสริมการลงทุนขยายกิจการ มีแรงงานหลากหลายให้เลือก ไม่ต้องโยกย้ายการลงทุน ต้นทุนไม่สูงเกินไป

(๔) กรณีแรงงานข้ามชาติ มีงานทำ มีคุณภาพซึ่งดีกว่าทำงานในประเทศต้นทาง มีเงินออม มีประสบการณ์การทำงานและทักษะใหม่

ส่วนข้อด้อยของการเคลื่อนย้ายแรงงานและมีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

(๑) กรณีประเทศต้นทาง สูญเสียกำลังคน โดยเฉพาะคนหนุ่มสาววัยทำงาน (Brain Drain) ปัญหาสังคม วิกฤตการทางการเมือง ให้ทำหากลับมาพร้อม ๆ กัน

(๒) ประเทศปลายทาง ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ การพัฒนาอุตสาหกรรมล่าช้า เพราะมัวแต่อาศัยแรงงานราคากถุ ต้นทุนทางสังคม ค่าจ้างปรับขึ้นข้า แรงงานห้องคืนต้องรับเคราะห์

(๓) กรณีนายจ้าง ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ อาทิเกิดปัญหาการขาดคนทำงาน ต้องพึ่งพาต่างชาติในบางด้านหักษะเป็นการเฉพาะ

(๔) กรณีลูกจ้างต่างชาติ ทำงานต่ำระดับ สภาพการจ้างแล้วราย ปัญหารอบครัว

(๕) กรณีประชาชนในประเทศปลายทาง ต้องยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม ต้องเข้ามารับบริการสาธารณูปโภคต่างๆ จำนวนมากกว่าเดิม เพราะมีต่างชาติเข้ามาร่วม ชุมชนเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

ข้อดีและข้อด้อยนี้หากนำมาวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาการใช้แรงงานข้ามชาติ แล้ว เราจะเห็นความหลากหลายหรือสีที่ควรทำหรือไม่ควรทำหลายประการ ในกรณีที่จะคุ้มครองแรงงานข้ามชาติก็ต้องกำหนดคุณภาพมาตรฐานสากลของประเทศไทยหรือผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการมีหรือการใช้แรงงานข้ามชาติ การทุเลาผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนหรือผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการมีหรือการใช้แรงงานข้ามชาติก็ต้องให้สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความพยายามของรายงานฉบับนี้ซึ่งต้องการปฏิรูปการจัดการ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

ประเด็นที่เรามักมองข้ามและไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควรในการนำมาเป็นปัจจัยหรือนำมาประกอบการกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่สำคัญมีอาทิ

ประการแรก เรามองข้ามไปถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของประเทศต้นทาง ซึ่งสามารถมีส่วนกำหนดหรือกำกับความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประเทศไทยนั้นจะมองเฉพาะประโยชน์ที่ได้รับจากเงินตราต่างประเทศที่พลเมืองของตนเองส่งกลับมาเป็นการต้นทั้งนั้นจะมองเฉพาะประโยชน์ที่ได้รับจากเงินตราต่างประเทศที่พลเมืองของตนเองที่ต้องออกจากบ้านเกิดไม่เพียงพอ แต่ควรอนุทิรดันใจต่อสภาพการทำงานและสวัสดิการของพลเมืองตนเองที่ต้องออกจากบ้านเกิดไปทำงานที่อื่นด้วย ที่ผ่านมาเราเห็นชัดเจนว่างประเทศลังเลหรืออัดอั้นในการพิสูจน์สัญชาติพลเมืองของตน (ไม่ว่าด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม) ซึ่งในหลักการคือว่าไม่เป็นธรรมสำหรับพลเมือง บางประเทศมักอ้างสารพัดว่าประเทศไทยทำอะไรไม่ได้มาก เพราะขึ้นกับกฎหมายของประเทศปลายทางซึ่งมีอำนาจ

อธิปไตยเต็มที่จะออกจะเป็นแบบกฎหมายท่องไว้ได้ จะควบคุมกำกับขายแคนหรือการเข้าเมืองอย่างไรก็ได้ ที่สำคัญประเทศต้นทางไม่อาจแทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพของพลเมืองตนเองในการเดินทางหรือออกจากประเทศเพื่อไปทำงาน เพราะอาจขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญของตนเอง เป็นต้น ซึ่งที่ยกมาอ้างนั้น มีบางส่วนเข้าใจและยอมรับได้แต่ไม่ทั้งหมด ประเทศต้นทางสามารถออกมาตรการห้าม ๆ อย่างเพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของพลเมืองตนเอง อาทิ การกำกับดูแลบริษัทจัดหางานเอกชนมิให้อาชญาเบรียบ หรือค้ากำไรเกินจากการจัดหา จัดส่ง ดูแลแรงงานก่อนเตรียมตัวเดินทาง การฝึกอบรมทักษะเพื่อให้สามารถทำงานในประเทศไทยทางได้เต็มที่ หรือแม้แต่การออกแบบมาตรฐานสัญญาจ้างที่เป็นธรรม ซึ่งแรงงานควรรับรู้ รับทราบก่อนออกเดินทาง เป็นต้น

โดยสรุปการสร้างความเป็นธรรมหรือการคุ้มครองแรงงานข้ามชาตินั้น ประเทศต้นทางสามารถมีส่วนร่วมได้แน่นอน โดยขยายปฏิรูปการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเด็นนี้ จะกล่าวเพิ่มเติมอีกครั้ง ในหัวข้อเรื่องการกำหนดนโยบาย

ประการที่สอง บทบาทนายจ้างหรือสถานประกอบการในการสร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ถูกต้องกฎหมาย มีมากมายหลายประการ ซึ่งรัฐบาลไทยที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสนใจอย่างเต็มที่หรือเท่าที่ควร สิ่งที่รัฐบาลกระทำและมักเป็นที่วิจารณ์เสมอคือ การเอาอกเอาใจนายจ้าง การกลัวปัญหาการหยุดชะงักของเศรษฐกิจ หากไม่มีแรงงานข้ามชาติหรือมีแรงงานข้ามชาติไม่พอเป็นหลัก

สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในขั้นตอนนี้คือ นายจ้างนั้นเป็นผู้ได้ผลประโยชน์โดยตรงจากการมีแรงงานข้ามชาติ เพราะช่วยให้ธุรกิจทางเศรษฐกิจไปได้ไม่หยุดชะงัก ที่สำคัญแรงงานข้ามชาติช่วยชัลลอการขึ้นค่าจ้างอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้โอกาสการแข่งขันของผลิตภัพและบริการเป็นไปได้ นอกจากนั้นแรงงานข้ามชาติยังเป็นตัวที่ช่วยสนับสนุนการขยายกิจการหรือการลงทุนด้วย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เมื่อแรงงานต่างชาติมีส่วนเกื้อหนุนธุรกิจนายจ้างก็เป็นหน้าที่นายจ้างที่จะต้องดูแลสภาพการจ้างที่เป็นธรรม ไม่เอรัดอาเบรียบหรือใช้แรงงานเช่นการค้ามนุษย์ หรือบังคับใช้แรงงาน ทางหนึ่งที่นายจ้างสามารถช่วยประเทศชาติได้คือการลดเว้นไม่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย แรงงานลักษณะนี้เมื่อเป็นน้ำเสียง แรงงานไม่มีใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น

ที่ผ่านมา เรายังเห็นโดยไม่ลังเลว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้างต่อแรงงานข้ามชาติยังไม่เพียงพอ นายจ้างยังไม่ได้ร่วมรับผิดชอบผลกระทบทางสังคมที่สำคัญ ๆ อาทิ ไม่ต้องรับผิดชอบต่อกรณีโรงพยาบาลต้องเพิ่มงบประมาณ ไม่ต้องรับผิดชอบกรณีชุมชนเสื่อมโรม ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสวัสดิภาพของประชาชนผู้บวิกฤตที่ต้องยอมรับและอดทนต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรมต่ออาชญากรรมที่แรงงานข้ามชาติกระทำต่อกันเองหรือต่อกันท้องถิ่น (แม้จะเป็นส่วนน้อย) เพราะฉะนั้นในการปฏิรูปการเคลื่อนย้ายแรงงานจะต้องนำประเด็นบทบาทความรับผิดชอบของนายจ้างมาประกอบด้วย

ประการที่สาม กลุ่มที่ถูกมองข้ามและไม่ให้ความสนใจ จากการมีนโยบายของรัฐบาลต่อแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมา ก็คือกลุ่มประชาชนผู้บวิกฤตที่ ณ วันนี้ต้องอดทนและยอมรับความหลากหลายของวัฒนธรรมที่แตกต่าง การต้องรอคิวนานชั่นในการรับบริการสาธารณสุข อาทิเช่น โรงพยาบาล กรณีตัวอย่างอาทิโรงพยาบาลจังหวัดรัมหมาแห่งหนึ่ง มีสถิติการเกิดของทารกซึ่งมี比率คาดเดาเป็นแรงงานข้ามชาติ มีจำนวนมากกว่าหรือพอ ๆ กับทารกที่เกิดจากบิดามารดาคนไทย หรือบริการทันตกรรมซึ่งแรงงานข้ามชาติเป็นผู้รับบริการมากกว่าคนท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความแออัด ความไม่สะอาดหรือการใช้เวลาเข้าคิวนานกว่าเดิม

ผลกระทบทางสังคมนี้มองอีกมุมหนึ่งเป็นต้นทุนที่ประเทศปลายทางต้องอดทนและยอมรับ โดยเฉพาะการยอมรับความหลากหลายทางผ่านพันธุ์และวัฒนธรรม ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องที่เข้าใจและประชาชนไม่ปฏิเสธ แต่รัฐบาลจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและทุเลาปัญหาให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิการจัดโซนให้แรงงานข้ามชาติ การกำหนดหลักสูตรการเตรียมความพร้อมให้แก่แรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะเข้ามาทำงานที่อุบัยภูมายังห้องถิน และการใช้ภาษาห้องถิน เป็นต้น

ผลกระทบต่อประชาชนยังครอบคลุมถึงแรงงานลูกจ้างห้องถินคนไทยด้วย ซึ่งรัฐบาลจะต้องตระหนักและให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างคนไทยรายบุคคลด้วย อาทิ การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ๆ ทำให้การซื้อขายจ้างทำได้ช้าลง เพราะนายจ้างมีอุปทานแรงงานให้เลือกมากmany ไม่ถูกกดดันให้ต้องซื้อขายจ้างเพื่อให้ได้คนมาทำงาน นอกจากนั้นต้องคำนึงถึงลักษณะงานบางประเภทที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในลักษณะทดแทนคนไทย เพราะลักษณะเช่นนี้เป็นการแย่งหรือแข่งขันกับแรงงานไทย ซึ่งคนไทยมักเสียเปรียบ เพราะแรงงานต่างชาติต้องการทำงาน จึงยอมอุทิศและรับงานหนักที่สำคัญยอมรับค่าจ้างต่ำกว่า แรงงานต่างชาติจึงมักเป็นที่นิยมของนายจ้าง เพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ได้งานเป็นเนื้อเป็นหนังได้มากกว่าเป็นต้น

ประการที่สี่ คือตัวแรงงานข้ามชาติเอง ซึ่งการเข้ามาในลักษณะลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงานนั้น ความเสี่ยงย่อมมากกว่าแรงงานที่เข้ามาภายใต้กรอบข้อตกลง (MOU) หรือถูกกฎหมาย เพราะฉะนั้น กลุ่มแรงงานผิดกฎหมายจึงเป็นเหยื่อหรือเป็นกลุ่มอ่อนแอที่สุดในการที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือก่อให้เกิดสถานการณ์ค้ามนุษย์เกิดขึ้น เพราะเหตุผลที่ต้องลักลอบ การกลัวถูกจับและส่งกลับจึงอดทนยอมรับสภาพการถูกเอารัดเอาเปรียบ นายจ้างบางรายถือโอกาสได้เบริกก็ซู่เขญหรือบังคับหากไม่ปฏิบัติ ก็อาจเลิกจ้างหรือเอาเรื่อง การลักลอบเข้ามาอยู่เขญ แรงงานข้ามชาติลักลอบหรือผิดกฎหมายจึงเป็นกลุ่มน่าเห็นใจมากที่สุด และเป็นกลุ่มที่ต่างชาติถือว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เพราะฉะนั้น การปฏิรูปนโยบายครั้งใหญ่ก็คือ การกวาดล้างหรือปราบปรามและป้องกันการค้ามนุษย์ไม่ให้เกิดขึ้นอีก

กรอบและตัวชี้วัดการค้ามนุษย์

ที่ผ่านมาองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดตัวชี้วัดในเรื่องการค้ามนุษย์ เพื่อให้เป็นแนวทางในการตีความและสร้างความเข้าใจว่า “การค้ามนุษย์” นั้นมีองค์ประกอบหรือลักษณะใด จึงขอสรุปสาระสำคัญตัวชี้วัดซึ่งแบ่ง成 ๒ ว่าหากมีการปฏิบัติตอย่างซ้ำๆ ก็จะเป็นนิจสิน มีเจตนาเอารัดเอาเปรียบในพฤติกรรมดังต่อไปนี้ ล้วนจัดเป็นการค้ามนุษย์ทั้งสิ้น

(๑) การล่วงละเมิดหรือเอารัดเอาเปรียบโดยอาศัยความอ่อนแอกของผู้ใช้แรงงาน (Abuse of Vulnerability) วิธีการก็คือหาจุดอ่อนของแรงงาน อาทิพูดคุยกภาษาถิ่นไม่ได้ หลอกลวงให้แรงงานขาดอิสระและต้องตกเป็นเปี้ยล่างและพึ่งพานายจ้างอยู่ตลอดเวลา ไปไหนก็ไม่ถูก เพราะไม่รู้จักหนทาง ไปคุยกับใครก็ไม่ได้ เพราะพูดภาษาห้องถินไม่ได้ สถานการณ์เช่นนี้มักเกิดกับแรงงานจากชนกลุ่มน้อย แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง และลักลอบทำงาน การกระทำเข้าลักษณะการบังคับใช้แรงงานหรือการกีดกันออกจากการกลุ่มใหญ่ของผู้ใช้แรงงานในสังคม

(๒) การใช้พฤติกรรมหลอกลวง (Deception) เป็นการหลอกลวงให้ข้อมูลในทางปลอมแต่ทางปฏิบัติเป็นไปอีกอย่างหนึ่ง เช่น สัญญาจ้างงาน กำหนดค่าตอบแทน สภาพการจ้างอย่างดี แต่ทางปฏิบัติเป็นตรงกันข้าม และแรงงานถูกบังคับ ไม่อาจหลบหนีหรือลาออกจากได้ สภาพเช่นนี้หากแรงงานรับรู้ข้อมูลก่อนก็คงปฏิเสธการทำงานตั้งแต่แรกแล้ว

^๕ ที่มา “ILO” Inclinators of Forced Labor” ภายใต้กรอบโครงการ SAP-FL เอกสารเผยแพร่ทั่วไป

พฤติกรรมเช่นนี้เห็นได้ทั่วไปในการหลอกลวงแรงงานข้ามชาติมาทำงานโดยสัญญา ตัวว่าจากหรือลายลักษณ์อักษร แต่มื่อถึงปลายทางกลับมีสัญญาจ้างอีกฉบับหนึ่งที่แตกต่าง เหี้ยວ่าเกิดขึ้นอยู่เสมอ อาทิ สตรี หรือเด็กต่างชาติ

๓) การจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย (Restriction of Movement) พฤติกรรมที่เกิดขึ้นก็คือการจำกัดเขตให้อยู่ พักอาศัย หรือทำงานที่ไม่สามารถติดต่อกับภายนอกได้ หรือหากจะออกใบต้องขออนุญาตหรือมีกฎเกณฑ์จำกัดการเข้าออก รวมตลอดจนถึงการติดตั้งกล้องเฝ้าระวังความเคลื่อนไหว หรือส่งคนประจำดูตามเมืองไปไหนก็ตาม

พฤติกรรมเช่นนี้ ทำให้แรงงานขาดเสรีภาพที่จะไปไหนมาไหน หรือจะเปิดปิดได้รับอนุญาตซึ่งมีการจำกัดที่นายจ้างจะยกขึ้นอ้างว่าสมเหตุสมผลแต่ฝ่ายเดียว พฤติกรรมที่พบเห็นบ่อย ๆ คือ ห้ามออกนอกโรงงาน หรือออกไปต้องขออนุญาตหรือมีคนพาไปด้วย

๔) การปลดปล่อยให้อยู่โดดเดียว (Isolation) อาทิ เช่น ถูกปลดปล่อยให้อยู่โดดเดียวไกลจากที่ชุมชน ยกต่อการเดินทางเข้าออก เพราะใกล้กันไป ขาดยานพาหนะสาธารณะผ่านไปมา เช่น การถูกบังคับให้ทำงานในบ้าน หรืออาจเป็นกรณีเมืองแต่ถูกห้ามติดต่อกับภายนอก โทรศัพท์มือถือถูกริบไม่อนุญาตให้ใช้ พฤติกรรมเช่นว่านี้ อาทิ การกักขังแรงงานต่างชาติให้อยู่เฉพาะภายในโรงงาน ห้ามการติดต่อ และเป็นการยากที่จะพบเจอ หรือตรวจสอบได้ยาก ส่วนใหญ่มักเป็นสถานประกอบการในระบบไม่จดทะเบียนสถานประกอบการ

๕) การกระทำรุนแรงทางร่างกายหรือลามไธสงเพศ (Physical and Sexual Violence) พฤติกรรมเช่นนี้ก็คือการบังคับใช้แรงงานโดยแท้ หากไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน ทำผิดพลาด ก็อาจถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกบังคับขึ้นใจ (ข่มขืน) รวมตลอดจนถึงการบีบบังคับให้ทำงานอื่น ๆ ประกอบนอกเหนือจากงานประจำ กรณีเช่นนี้พบได้บ่อยในงานผู้ช่วยแม่บ้าน งานที่มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายทำงานอยู่ ความหมายของพฤติกรรมนี้ยังรวมถึง การลงโทษเพราะเหตุผิดวินัยหรือฝ่าฝืนระเบียบที่วางไว้ด้วย

๖) การทำให้ตกอยู่ในความกลัวหรือการขู่เข็ญ (Intimidation and Threats) ซึ่งอาจใช้กำลังกายบังคับ ขู่เข็ญ หรือใช้จิตวิทยาชูให้กลัวไม่กล้าทำ อาทิ การขู่จะแจ้งความ เอาผิดฐานลักลอบเข้าเมือง หรือไม่จ่ายค่าจ้างที่ค้างไว้ หากจับได้ว่ามีการไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ รวมไปถึงการเสียสิทธิบางอย่าง เช่น การออกนอกสถานประกอบการ หรือประโยชน์ค่าตอบแทน ตลอดจนถึงการใช้จิตวิทยาก่อให้เกิดความวิตกกังวลเป็นพฤติกรรมที่สร้างความอ่อนแอกลัวให้เกิดกับเหยื่อ อย่างไรก็ตามระดับของการขู่เข็ญ ยังขึ้นอยู่กับระดับสติปัญญา ความเป็นผู้ใหญ่ หรือบรรลุนิติภาวะของเหยื่อตัวย

๗) การเก็บหรือยึดเอกสารสำคัญประจำตัว (Retention of Identity Documents) การเก็บหรือยึดเอกสารประจำตัวโดยเจตนาให้แรงงานข้ามชาติอยู่ทำงานกับตน (ทั้งนี้อาจรวมถึงสิ่งของจำเป็นอย่างอื่น) ซึ่งเอกสารสำคัญตั้งกล่าวหากไม่มีติดตัวหรือใช้เมื่อจำเป็นอาจเสียสิทธิหรือไม่อาจไปไหนได้ หรือเสียสิทธิที่จะเรียกร้องประโยชน์ได้ รวมอยู่ในความหมายนี้ การเก็บยึดหากไม่มีเหตุผลเพียงพอถือว่าเข้าข่ายบังคับใช้ทำงานหรือทำให้ต้องทำงานโดยไม่มีสมควรใจ

๘) การยึดหรือกักหน่วยเงินค่าจ้าง (Withholding of Wages) เพื่อวัตถุประสงค์ใดให้ lob หนึ่งเปลี่ยนนายจ้าง หรือทำให้แรงงานจำเป็นต้องอยู่ทำงานต่อ เพราะมีค่าจ้างค้างจ่ายอยู่ อย่างไรก็ตาม การยึดหรือกักขังหน่วยเงินค่าจ้างเป็นบางครั้งหรือครั้งคราวอาจไม่เข้าข่าย แต่ถ้าปฏิบัติเป็นนิจสินหรือมีเจตนาอย่างที่กล่าวข้างต้นคือเป็นการบังคับใช้แรงงาน และอาจเป็นเงื่อนไขนำไปสู่การค้ามนุษย์ได้ด้วย

๙) หนี้ดันไม่หลุด (Debt Bondage) หรือแรงงานติดหนี้ (Bonded Labor) เป็นพฤติกรรมที่ลูกจ้างแรงงานเป็นหนี้ค้างปี Sanchez ต่อเนื่อง ซึ่งอาจเกิดจากการหินบ้มไปใช้ล่วงหน้า จ่ายเป็นค่ามัดจำค่านายหน้าหรือเบิกจ่ายด้วยเหตุผลความจำเป็น ทำให้ต้องเดียดออกบี้ และชำระเงินต้นไม่รู้จบสิ้น รูปแบบการสร้างหนี้มีหลากหลาย ตั้งแต่การทำหลักทรัพย์ให้กู้ยืมหรือใช้คืนเป็นเท็จขัดต่อความจริง ซึ่งมักทำกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่เข้าใจภาษาห้องถีน การใช้แรงงานเด็กอย่างไม่มีระยะเวลาทำงานและมีการจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่แม่แลกกับแรงงานเด็ก เป็นต้น

(๑) การมีสภาพการจ้างหรือสภาพการทำงานที่เลวร้าย (Abusive Working and Living Conditions) งานที่แรงงานต่างชาติทำมักพบเสมอว่ามีความเสี่ยงเกินความจำเป็นหรือมักเกินกว่าที่กฎหมายหรือคนทั่วไปจะยอมรับได้ งานบางประเภทก็ยังยกชั้นช้อนและไม่น่าอภิรมณ์ เข้าลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะมีหรือจะเป็น ซึ่งปกติคนทั่วไปได้เห็นหรือได้รู้ล่วงหน้าคงไม่รับงานหรือจะสมัครใจทำกว่ามาตรฐานที่ควรจะมีหรือจะเป็น ซึ่งปกติคนทั่วไปได้เห็นหรือได้รู้ล่วงหน้าคงไม่รับงานหรือจะสมัครใจทำอย่างไรก็ตามก็มีแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยถ้ารับงาน เพราะไม่มีทางเลือกอื่น ที่น่าเป็นห่วงคือความไม่เตียงสาของแรงงานอาจนำพาไปสู่ความแสวงหาความต้องการที่คิด หากกฎการแปลงเปลี่ยนเป็นเงื่อนไข อาทิ การยุ่งเขยุ่นให้ทำ หากลูกจ้างหรือแรงงานอยากจะลาออกจากหรือเปลี่ยนงานใหม่

(๒) การทำงานไม่รู้วันเวลาโดยไม่หยุดหย่อน โดยเฉพาะการทำงานล่วงเวลาเกินกำหนด (Excessive Overtime) ที่กฎหมายกำหนด รูปแบบนี้มักปรากฏให้เห็นเสมอเมื่อนายจ้างต้องการให้งานเสร็จเร็ว เสร็จภายในกำหนดเวลาที่ต้องการ หรือการกดดันให้แรงงานทำงานทดแทนคนอื่นที่ขาดงานหรือให้รอ (Stand by) พร้อมจะทำงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง การทำงานเกินกำหนดเวลาอย่างรุนแรงนั้นจะถือเป็นการบังคับใช้กฎหมาย ต่อเมื่อชัดเจนว่าหากแรงงานปฏิเสธไม่ยอมทำจะถูกไล่ออก หรือถูกตัดสิทธิ์ต่างๆ หรือเพื่อให้ต้องรับค่าจ้างที่กำหนดให้ พฤติกรรมเช่นนี้เข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ได้เช่นกัน

ประเด็นและพฤติกรรมที่ยกตัวอย่างมากล่าวนี้ คือมีการประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการนายจ้างของแรงงานต่างชาติได้รับรู้และทำความเข้าใจตลอดจนหลักเลี่ยงไม่ปฏิบัติ เพราะเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์ เพราะมีการเอารัดเอาเบรียบจนเกินรับได้ การปฏิรูปการจัดการด้านแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องเผยแพร่เรื่องเหล่านี้ เพราะเหยื่อส่วนหนึ่งคือแรงงานข้ามชาติ เพราะฉะนั้นนายจ้างต้องเข้าใจและหลักเลี่ยง ส่วนลูกจ้างจำเป็นต้องรับรู้ เข้าใจ และพึงหลักเลี่ยงไม่ยอมรับเงื่อนไขจากนายหน้าหรือนายจ้างที่เสนองานมาให้อันจะเป็นการช่วยมิให้แรงงานถูกเอาเบรียบจนเข้าข่ายการค้ามนุษย์

ประการที่ห้า ผู้รับผิดชอบและมีภารกิจในการจัดการบริหารแรงงานข้ามชาติได้อยู่ในกรอบที่ควรจะเป็นกีดกั้น รัฐบาลหรือประเทศปลายทาง ซึ่งคือเป็นผู้รับประโยชน์จาก การมีแรงงานข้ามชาติในภาพรวม โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจในประเทศ การเพิ่มอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ การลดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การลดปัญหาเงินเฟ้อ ที่สำคัญได้กำลังคนจากประเทศอื่นมาพัฒนาประเทศ (Brain Gain) เป็นต้น จึงถือเป็นภาระหน้าที่จะต้องดูแลการเคลื่อนไหวให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาในช่องทางที่ถูกต้อง จัดปรับปรุงการลักษณะและการค้ามนุษย์ การเอารัดเอาเบรียบแรงงานข้ามชาติ การลดผลกระทบต่อประชาชนและผู้บุริโภค ตลอดจนกำกับดูแลให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากแรงงานข้ามชาติทั้งในภาคอุตสาหกรรมและในพื้นที่ที่ต้องการ

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์และปัญหาที่บกบ่มมาตรฐานของประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องแรงงานข้ามชาติก็คือ การขาดนโยบายที่ชัดเจน (Policy Coherence) นโยบายที่สอดรับหรือเป็นแนวทางเดียวกับนโยบายอื่นๆ (Policy Alignment) การหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย การปล่อยให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจำนวนมากและเป็นไปอย่างเสรี การปล่อยให้มีกระบวนการลักลอบและค้ามนุษย์ในกิจกรรมทางประมง เช่น ประมงทะเล หรือการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น ที่สำคัญจากการขาดนโยบายที่ชัดเจนแล้ว ยังขาดข้อมูลที่ชัดเจนว่าแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายนั้นมีจำนวนเท่าใด ทำงานที่ไหน ประดิ่นเหล่านี้ล้วนต้องการการปฏิรูป เพื่อให้งานการใช้แรงงานต่างชาติมีความโปร่งใส เป็นที่ยอมรับจากต่างชาติว่าไม่มีการเอารัดเอาเปรียบและให้ความเป็นธรรม

๒. ประเด็นการศึกษา

ประเด็นการศึกษาจะคลุมถึงสภาพข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่ได้กล่าวแล้วในประเด็นว่าด้วยหลักการและเหตุผล ซึ่งคลุมถึงหัวข้อสำคัญดังนี้

○ ลักษณะรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา ลาว เมียนมา)

○ ประเภทหรือลักษณะงานของแรงงานข้ามชาติ (กัมพูชา ลาว เมียนมา)

○ ผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก (กัมพูชา ลาว เมียนมา)

วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ (กัมพูชา ลาว เมียนมา)

(๑) การเคลื่อนย้ายจาก ๓ ประเทศ ใช้ทางบกเป็นหลักหรือส่วนใหญ่ ผิดกับการเคลื่อนย้ายแรงงานประเทศอื่น ๆ ซึ่งอาศัยเรือหรือเครื่องบิน การใช้พรມแคนหรือเดินเท้ามีทั้งผ่านด่าน关口และลักลอบเข้าเมืองตามแนวชายแดน จากการศึกษาของหน่วยงานความมั่นคงของไทย อธิบายสภาพการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติจากสามประเทศไว้ ๒ ลักษณะคือ

๑) กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้พำนักอยู่ในราชอาณาจักร จะไม่เดินทางกลับประเทศ กลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะอาศัย Border Pass ใช้เป็นเครื่องมือคำนวนความสะดวกในการผ่านเข้าออก จากนั้นเดินทางหนีเข้าพื้นที่ต้อนรับใน รวมทั้งการลักลอบทำงาน

๒) กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบข้ามชายแดน กระทำในลักษณะขบวนการ ตั้งแต่การติดต่อนำแรงงานไปยังแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งแหล่งพักรอ และการจัดส่งไปยังพื้นที่ต้อนรับโดยมีรูปแบบการดำเนินงานคือ

- ดำเนินการในลักษณะเป็นขบวนการ มีการติดต่อประสานงานกันระหว่างกลุ่มขบวนการของทั้งสองประเทศ เพื่อร่วบรวมแรงงานมา ณ จุดพักรอ หรือตามจุดที่นัดหมายกันไว้ เมื่อครบตามจำนวนจึงนำไปส่งจุดที่ต้องการ ผู้ลักลอบกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการเดินทางครั้งแรก

- ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาเอง ผ่านจุดผ่านแดน关口หรือ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้าหรือท่าข้ามประเทศ และหลบหนีไปพบกับกลุ่มนายจ้างคนไทย เพื่อการจัดส่งไปยังตลาดที่ต้องการ ผู้ลักลอบกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เคยเดินทางเข้าออกหลายครั้ง

- การข้ามแดนเข้ามาทำงานรับจ้างรายวันแล้วหลบหนีเข้าพื้นที่ต้อนรับ

- เส้นพรມแคนที่เป็นลำน้ำ เช่นลำน้ำที่อยู่สามารถข้ามเขตได้ตลอดแนวโดยเฉพาะในฤดูแล้ง เนื่องจากน้ำตื้นเขิน ง่ายสะดวกต่อการข้าม และหมู่บ้าน ๒ ฝั่งของราชภูมิส่วนใหญ่รู้จักมั่นคง หรือเป็นเครือญาติกันมาก่อน จึงให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการลักลอบหรืออนำพามา

- การขึ้นรถโดยสารสาธารณะ โดยแรงงานต่างด้าวให้นายหน้าคนไทยเป็นผู้ทำธุระจัดซื้อให้ (ซึ่งอาจต้องแสดงบัตรประชาชน) เพราะหากมีการจับกุมบริษัทขนส่งก็จะก่อปัจจัยรับผิดชอบโดยอ้างว่าคนไทยเป็นผู้ซื้อ^๖

(๒) นอกจากนี้ในการศึกษาดูงานของคณะกรรมการบริการปฏิรูปการแรงงาน สถาบันปฏิรูปแห่งชาติ ยังได้รับทราบวิธีลักษณะเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายในบางจังหวัดชายแดนติดกับประเทศไทยเพื่อบ้านอย่างเช่น จังหวัดระนอง ได้จำแนกการหลบหนีเข้าเมืองไว้ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ประเทศไทยมีเอกสารพร้อม ถือบัตรผ่านแดนการอยู่ได้ ๑๕ วัน หากถือบัตรชั่วคราวอยู่ได้ครั้งละ ๗ วัน เพราะฉะนั้นการเข้าออกจะเป็นไปตามที่กำหนดอนุญาตแต่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย

กลุ่มที่ ๒ เป็นชนกลุ่มผู้ต่างด้าว (กลุ่มน้อย) ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของประเทศไทยได้ กลุ่มนี้จะหลบหนีเข้าเมืองผ่านช่องทางตามธรรมชาติ ซึ่งมีเขตชายแดนยาวถึง ๑๖๙ กิโลเมตร บางจุดเป็นพี่ยงแม่น้ำเล็กๆ ดินขามได้ ทำให้การหลบหนีสะดวก

กลุ่มที่ ๓ เป็นกลุ่มโรฮินจา ซึ่งนับถืออิสลามและไม่เป็นที่ยอมรับของทางการพม่า ลักษณะเข้าเมืองทางน้ำ มีปัญหาในการเดินทางกลับประเทศ

จากการดูงานพบว่า แรงงานข้ามชาติในจังหวัดระนองมีปัญหา การลักลอบเข้าเมืองมากกว่าการค้ามนุษย์ เพราะการลักลอบทำได้ง่ายหากมีการผลักดันออกก็จะกลับมาใหม่

(๓) การเข้าเมืองลักลอบทำงานซึ่งเป็นกรณีศึกษาเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งก็คือ แรงงานข้ามชาติข้ามพรมแดนในลักษณะถูกใจ ซึ่งพบเห็นได้มากในจังหวัดแฉบ ภาคตะวันออก คือ จันทบุรี ตราด และระยอง ซึ่งมีการปลูกพืชไร้ (สวนผลไม้) จำนวนมาก การเก็บเกี่ยวปกติเก็บผลผลิตปีละครึ่งในช่วงเดือนเมษายน - กรกฎาคม ภายใต้ความต้องการแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในแบบจังหวัดภาคตะวันออก ทำให้ขาดแคลนแรงงานจำนวนมาก เนื่องจากการใช้แรงงานเป็นไปตามถูกกฎหมายเป็นความยากลำบากของนายจ้างจะจัดหา ได้ทันการ เพราะภาคอื่น ๆ อาทิ ประมง ก่อสร้าง จะแย่งชิงแรงงานไปก่อน เนื่องจากมีงานให้ทำตลอด การเรียกร้องของเจ้าของสวนผลไม้ซึ่งในปีนี้ จึงขอให้มีการอนุโลมโดยใช้มาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๑ ซึ่งสามารถอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศไทยมีขยายตนติดกับไทย ซึ่งสามารถเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามถูกกฎหมายที่กำหนดให้ ทั้งนี้เฉพาะการทำงานภายใต้ห้องที่อยู่ติดกับชาวແคนหรือห้องที่ต่อเนื่องกับห้องที่ดังกล่าว

เพราะฉะนั้น นโยบายที่ผ่อนผันให้แรงงานลักลอบมาทำงานมาขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงาน จึงไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มนี้ เพราะช่วงการผ่อนผันครั้งล่าสุดมิถุนายน - ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้เลยมาแล้ว และไม่ได้เปิดให้ขึ้นทะเบียนอีก แรงงานลักลอบซึ่งอดีตเคยทำงานภาคถูกากลกີ່ພັນຕາເອງไปทำงานอาชีพหรือสาขาอื่น ๆ หมดแล้ว การขาดแคลนอย่างหนักจึงเกิดขึ้น

สถานการณ์เข่นนี้ทำให้รู้ว่ามีความสนใจอย่างน้อย ๓ ประการ

ประการแรก หากอนุโลมตามมาตรา ๑๕ ให้เข้ามา เมื่อหมดถูกากลอาจหลบหนีไปทำงานสาขาอื่นอีก (ออกนอกพื้นที่)

ประการที่สอง หากให้มีการขึ้นทะเบียนตลอดเวลาจะควบคุมแรงงานข้ามชาติไม่ได้จำนวนจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

^๖ รายงาน เรื่อง “การขึ้นทะเบียนแรงงาน ณ จุดผ่านแดนถาวรเพื่อแก้ไขปัญหาระแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย. เอกสารรายงานของคณะกรรมการบริการปฏิรูปการแรงงาน สถาบันปฏิรูปแห่งชาติ

ประการที่สาม หากไม่มีการทะเบียนใหม่ ไม่มีการอนุโลมตามมาตรา ๑๔ ก็จะมีการลักลอบและอาศัยนายหน้านำหลบหนีเข้าเมืองทำงานอีก

(๓) จังหวัดชายแดนที่มีเอกลักษณ์และประสบปัญหาคล้าย ๆ กันคือ จังหวัดตาก ซึ่งมีชายแดนติดกับเมียนมา และมีความต้องการแรงงานสูงมาก เนื่องจากเป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาชายแดน เพื่อรับการคมนาคมและ AEC สภาพการใช้แรงงานข้ามชาติมีทั้งภาคเกษตร (พืชไร่) ภาคการผลิต บริการ คนทำงานรับใช้ในบ้าน จากตัวเลขของจัดหางานจังหวัด พบร่วมมายังจังหวัดของแรงงานสูงถึง ๑๙,๓๐๐ ราย ต้องการแรงงานข้ามชาติสูงถึง ๑๒๖,๔๕๑ คน

ข้อมูลของการจัดหางานโดยแรงงานจังหวัดตาก รายงานพบว่าปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติในจังหวัด ๓๐,๘๘๑ คน (ตัวเลขจริงคงสูงกว่านี้มาก) ผ่าน ณ ที่จุดมีสัญชาติแล้ว ๒๖,๑๖๓ คน แสดงว่าก่อนหน้านี้เป็นกลุ่มเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายส่วนเสริมการลงทุน บุคคลจากพื้นที่สูง และบุคคลรั้หวะเป็น

ที่น่าสนใจ จังหวัดตากมีประชากรแรงงานข้ามชาติมากกว่าคนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นจังหวัดแรกที่ประชากรแรงงานข้ามชาติมีจำนวนมากกว่าประชากรคนไทย คาดว่าหากเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้น จำนวนแรงงานข้ามชาติจะทยอยเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

(๔) ปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานที่เป็นประเดิมข้ามชาติ ก็คือ กิจกรรมที่จ้างแรงงานข้ามชาติประมงทะเล ซึ่งมีจังหวัดติดทะเล ๒๒ จังหวัดเกี่ยวข้องมีปัญหาเอกลักษณ์ของตนเองซึ่งสรุปได้ดังนี้

- แรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นงานที่มีการเข้าออกงานสูงสุด เพราะสภาพงานหนัก ลำบาก พรากจากครอบครัว

- เป็นงานที่มีการลักลอบหรือใช้แรงงานผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก เพราะเจ้าของเรือไม่มีทางเลือก เรือต้องออกจากท่าเพราะฉะนั้นคิรมามสมัครหน้าท่าเรือกีรับขึ้นเกือบทุกคน

- เป็นงานที่เจ้าของเรือเรียกร้องให้มีการขึ้นทะเบียนตลอดเวลา (จากเดิมระเบียบกำหนดให้ปีละ ๒ ครั้ง เพื่อป้องกันการหลักของแรงงานข้ามชาติ)

- เป็นงานที่ต่างชาติถือเป็นกลุ่มเป้าหมายของการค้ามนุษย์ด้วยลักษณะงาน การจ่ายค่าตอบแทน สภาพการทำงานที่มีการเรียกร้องสูง และสภาพการใช้เรือประมง อุปกรณ์ประมง อุปกรณ์ระบุตำแหน่งของเรือ เป็นต้น (กฎเกณฑ์ภายใต้ ILO)

ประเทศหรือลักษณะงานของแรงงานข้ามชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมา)

(๑) เราทราบวิธีการเข้าเมือง และลักลอบทำงาน สุดท้ายก็คือการขอโอกาสเปิดให้ขึ้นทะเบียนพำนคณิตกฎหมายเพื่อพอกตัวให้ถูกกฎหมายแล้ว การศึกษาต่อไปเป็นภารกิจของประเทศไทยที่แรงงานข้ามชาติทำ

ได้กล่าวแล้วว่า งานที่แรงงานข้ามชาติทำเป็นงานที่คนไทยทำมาก่อน เป็นงานใช้แรงกายเป็นหลัก เพราะฉะนั้nlักษณะงานจึงเป็นการเข้ามาแทนที่และบางส่วนเป็นการเสริมงานหลักที่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำประกอบด้วย

- งานภาคเกษตร งานอุตสาหกรรม งานก่อสร้าง งานบริการ งานประมงทะเล งานผู้ช่วยแม่บ้าน เป็นต้น ส่วนความหนาแน่นหรือการกระจายตัวของแรงงานมีอยู่ทุกจังหวัดซึ่งรัฐบาลก้อนญญาตให้ทำงานได้

ในการควบคุมกำกับอาชีพ ระยะแรกนโยบายของรัฐบาลบุประกกิจการท่อนญญาตให้แรงงานข้ามชาติทำ อาทิในปี พ.ศ.๒๕๓๙ รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานในจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงาน จำนวน ๔๓ จังหวัด ใน ๗ ประเภทกิจการ

- พ.ศ. ๒๕๔๑ ขยายการจดทะเบียนไปยัง ๕๔ จังหวัด ขยายขอบข่ายงานที่อนุญาต ๔๗

กิจการ

- พ.ศ. ๒๕๔๔ มีการขยายอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติครบ ๗๖ จังหวัด ใน ๑๐ กิจการ

- พ.ศ. ๒๕๔๗ มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ คือ อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานสองประเภทหลัก ๆ คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน จัดให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยให้ขึ้นทะเบียนทั้งตัวแรงงานและผู้ติดตามต่อกระทรวงมหาดไทย และได้ออกสารประจำตัว ๓ หลัก (ตร.๓/๑) และให้ผู้ประสงค์จะทำงานต้องขออนุญาตต่อกระทรวงแรงงาน โดยต้องตรวจสุขภาพและต่อใบอนุญาต/ทำประกันสุขภาพทุกปี

- พ.ศ. ๒๕๔๙ เปิดให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเพิ่มเติมจากผู้มี ทร.๓๔/๑ แต่ไม่มีเอกสารการจ้างงาน และผู้ไม่มี ทร.๓๔/๑ ในลักษณะประกันตน

- พ.ศ. ๒๕๕๗-ปัจจุบัน จากการเปิดโอกาสในการอบรมปีต่างๆ ในการฝึกอบรมและให้ขึ้นทะเบียนรวมทั้งการพิสูจน์สัญชาติ ปัจจุบันมีแรงงาน ๓ สัญชาติมาขึ้นทะเบียนเกือบ ๒.๘ ล้านคน แต่ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติมีเพียง ๙ แสนคนเศษ และที่เข้ามาทำงานถูกต้องดังแต่ต้นภายใต้กรอบ MOU อีก ๒ แสนกว่าคน รวมเป็น ๑.๒ ล้านคน ที่เหลืออีก ๑.๖ ล้านคนยังไม่มีการพิสูจน์สัญชาติ ไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีไม่มาขึ้นทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก

(๒) นโยบายผ่อนผันที่มีมาตลอดนั้น หาได้มีผลกระทบต่อรูปแบบหรือลักษณะงานซึ่งยังคงมีลักษณะขาดแคลนแรงงานไทย แต่ที่น่าสนใจคือการเรียกร้องจากนายจ้างให้แรงงานข้ามชาติทำงานที่ใช้ทักษะฝีมือมากขึ้น แทนที่จะเป็นงานกรรมกรธรรมดา ที่สำคัญ บางจุด หรือจังหวัดที่ติดชายแดน มีต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพในสถานภาพเป็นเจ้าของสถานประกอบการ บันทึกรายงานของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสุรินทร์ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๘ ถึงอธิบดีกรมการจัดหางาน ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด จัดหางานจังหวัดสุรินทร์ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๘ ถึงอธิบดีกรมการจัดหางาน ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ทราบแนวโน้มเชิง จังหวัดสุรินทร์ ที่กระทรวงอนุญาตให้ต่างชาติทำงานได้เพียง ๒ ประเภทคือ งานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน แต่ปรากฏว่ามีต่างชาติทำงานค้าขายในลักษณะเป็นผู้ประกอบการหรือเจ้าของร้าน เจ้าของแผงโดยการเป็นลูกจ้างขายของหน้าร้าน เป็นต้น

สถานที่ในจังหวัดที่มีการทำงานในลักษณะดังกล่าวคือ บริเวณพื้นที่ตลาดช่องจอม อำเภอทางเชิง จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งจากการสำรวจ (เมื่อวันที่ ๕-๖ มีนาคม ๒๕๕๘) มีจำนวนสถานประกอบการ ๑,๕๙๒ แห่ง มีแรงงานจังหวัดทั้งหมด ๑,๗๘๘ คน กลับพบว่าการค้าขายส่วนใหญ่ ผู้ประกอบการและลูกจ้างเป็นคนไทยเป็นคนสัญชาติกัมพูชา โดยจำแนกข้อมูลได้ดังนี้

- สถานประกอบการที่มีคนไทยเป็นเจ้าของ	๔๗๕	แห่ง
- สถานประกอบการที่มีคนไทยเป็นเจ้าของ	๑,๗๘๘	แห่ง
- แรงงานมีสัญชาติไทย	๔๐๕	คน
- แรงงานมีสัญชาติกัมพูชา	๑,๓๘๓	คน

(๓) สถานการณ์ในลักษณะเช่นนี้คงมีได้มีเฉพาะจังหวัดสุรินทร์ แต่จังหวัดอื่น ๆ ด้วย เพียงแต่ไม่มีการรายงาน ที่สำคัญแม้แต่ในกรุงเทพมหานครในตลาดใหญ่ อย่างเช่น ตลาดดีไก ตลาดยิ่งเริญ ตลาด อ.ต.ก. ก็มีลักษณะการทำงานคล้าย ๆ กับตลาดช่องจอม กล่าวคือมีประชากรต่างชาติทำงานมากกว่าคนไทย

(๔) สิ่งที่เป็นข้อมูลสังเกตคือ ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ประเภทของงานหรือลักษณะงานที่แรงงานข้ามชาติทำยังมีลักษณะเป็นงานที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) ใช้ทักษะต่ำ เป็นลักษณะการเข้ามาทดแทนแรงงานท้องถิ่นมากกว่าเสริมแรงงานท้องถิ่น ปัญหาที่จะต้องศึกษาหรือ

วิจัยต่อไปคือ เป็นการเข้ามาแย่งอาชีพคนไทยหรือไม่ สาเหตุอะไรที่ทำให้คนไทยไม่ยอมทำงาน ทำไม นายจ้างจึงเลือกใช้แรงงานข้ามชาติมากกว่าคนไทย ทั้งๆที่ค่าจ้างแรงงานไม่ได้ถูกกว่าคนไทย

จากการฟังรายการของผู้ศึกษา เมื่อคืนวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ รายการ “สามัญชน คนไทย” สถานีโทรทัศน์ Thai PBS ซึ่งสำรวจสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติหลายแห่ง รวมทั้งตลาดยิ่งเจริญ ตลาดอ.ต.ก. จังหวัดอุบลราชธานี พบร่วมกับ อัตราค่าจ้างที่ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะที่กรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับ ๔๐๐-๕๐๐ บาท/วัน ซึ่งสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ ๓๐๐ บาท

(๕) การที่อุตสาหกรรมภาคการผลิต บริการ ยังคงมุ่งมั่นใช้แรงงานเข้มข้น โดยมองข้ามการใช้เทคโนโลยีแทนแรงงาน (Labor Saving Devices) จะเป็นสาเหตุของความล่าช้าหรือชลolgของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือไม่เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสนใจ เพราะการแข่งขันทางการค้า การลงทุนปัจจุบันได้มองข้ามการใช้แรงงานเข้มข้นที่มากเกินความจำเป็นไปแล้ว ในระยะยาวการเน้นการใช้แรงงานเข้มข้นน่าจะนำมาซึ่งข้อเสียเปรียบมากกว่าการได้เบริร์บในเรื่องโอกาสการแข่งขันทางด้านการค้า การลงทุน การซักจุ่งจากการขยายการลงทุนหรือเป็นแหล่งอุตสาหกรรมระดับสูง

(๖) อนึ่งนโยบายของรัฐบาลที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานประจำกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ๒ ประเภท ถือเป็นความสับสนระดับหนึ่ง เพราะไม่มีคำนิยาม “กรรมกร” ไว้ชัดเจนว่า ครอบคลุมถึงงานอะไรบ้าง จึงขึ้นอยู่กับการตีความ อาทิ งานขายของ หน้าร้าน เป็นงานกรรมกรหรือไม่ งานเป็นเจ้าของแผงลอย เน้นของขายทั่วเมืองเป็นกรรมกรหรือไม่ งานอยู่เบื้องหลังในฐานะเป็นนายทุน โดยให้คนไทยเป็นตัวแทนจดทะเบียนการค้าเพื่อเป็นเจ้าของกิจการ ถือเป็นงานกรรมกรหรือไม่ เป็นต้น

(๗) ได้กล่าวตั้งแต่ต้นแล้วว่า หากนับรวมแรงงานหลบซ่อนไม่เข้าทะเบียน ไม่มีเอกสารแสดงตนกับแรงงานข้ามชาติที่เข้าทะเบียน ๒.๙ ล้านคนไปแล้ว แรงงานข้ามชาติในไทยน่าจะเกินกว่า ๕ ล้านคน หรืออาจเกินร้อยละ ๑๐ ของกำลังแรงงานไทย สัดส่วนนี้จะมากเกินไปหรือไม่ สอดคล้องกับความต้องการจริงของตลาดแรงงานไทยหรือไม่ ยังไม่มีคำตอบชัดเจน หรือการศึกษาวิจัยที่ระบุชัดเจน ที่เคยมีการประมาณการกันว่า จำนวน ๒.๕-๓ ล้านคน หรือไม่เกินร้อยละ ๕ น่าจะเหมาะสม

(๘) ที่กล่าวถึงประเด็นจำนวนกี่พระมีประสบการณ์จากหลายประเทศซึ่งต้องทบทวนนโยบายในการรับแรงงานข้ามชาติ ด้วยเหตุผลการมีจำนวนแรงงานข้ามชาติมากเกินไปจนประชาชนมีความรู้สึกถึงผลกระทบ ถ้ายังในระดับที่ประชาชนพร้อมได้หรืออดทนได้ สถานการณ์ควรจะราบรื่น แต่เมื่อได้จำนวนที่ล้นเกิน หรือกรณีที่ลักลอบเข้าเมือง หรือลักลอบทำงานด้วยแล้ว ผลกระทบมิได้เกิดกับประเทศผู้รับแต่ฝ่ายเดียว แต่ยังรวมถึงตัวแรงงานข้ามชาติตัวด้วย โดยเฉพาะการถูกเลือกปฏิบัติ หรืออาจถูกต่อต้านได้ง่าย (Xenophobia)

ลักษณะของการเลือกปฏิบัติ หรือมีปฏิบัติร้ายไม่พอใจ จะส่งผลต่อแรงงานต่างด้าวในลักษณะต่าง ๆ อาทิ

- การขาดการคุ้มครองทางด้านกฎหมายแรงงาน เพราะแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยที่ลักลอบทำงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งกฎหมายดูแลไม่ถึง หรือดูแลถึงแต่ขาดการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถือเป็นกลุ่มผิดกฎหมายลักลอบทำงาน

- ทำให้ส่งเงินกลับบ้านได้ยาก ต้องแอบฝ่า หรือใช้วิธีการใต้ดินอีน ๆ
- สถานกงสุลหรือสถานทูตของประเทศไทยที่คนงานสังกัด ไม่อาจดูแลได้ทั่วถึงและการคุ้มครองทำได้จำกัด เพราะคนงานมีสถานภาพผิดกฎหมาย

- การถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง หรือไม่กล้าเดินทาง
- สภาพการจ้างไม่ดี

- อาจถูกบังคับใช้แรงงาน ซึ่งอาจเข้าข่ายการค้ามนุษย์
- อาจถูกยึดหรือเก็บหลักฐานในสำคัญประจำตัว

(๙) ผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ นอกจากประเด็นการถูกเลือกปฏิบัติแล้ว ยังมีผลกระทบซึ่งเกิดโดยตรงต่อแรงงานข้ามชาติเอง เกิดต่อประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และต่อประชาชนผู้บริโภคในประเทศปลายทางด้วย

(๑๐) ผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติ เมื่อต้องออกจากบ้านเกิดมาทำงานต่างถิ่น ต่างประเทศ ก็ต้องทิ้งงานเก่า หรือออกจากงานเก่า ข้อเสียเบริยบก็คือ การสูญเสียอาชญากรรม หากต้องกลับไปทำงานใหม่ เพาะงานเก่าที่ทำขาดช่วงหรือขาดความต่อเนื่อง อนึ่ง สภาพการจ้างไม่ดี อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่ง หรือปัญหาที่แรงงานข้ามชาติมักประสบ โดยเฉพาะหากต้องลักษณะเข้าเมืองและทำงานนอกสถานภาพการทำงานที่ไม่ได้แล้ว อาจถูกเลือกปฏิบัติ เพราะแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยถูกมองว่าเป็นลูกจ้างประเภทชั้นสอง

ปัญหาที่แรงงานข้ามชาติพบทุกคนประสบก็คือ ปัญหาการต้องพลัดพรากจากครอบครัว จากบุตร หรือสามี ภรรยาเป็นเวลาค่อนข้างนาน ซึ่งบ่อยครั้งเราจะพบเห็นปัญหารครอบครัวเกิดขึ้น ซึ่งสร้างความวิตกกังวลกับแรงงานข้ามชาติอยู่เสมอ

(๑๑) สำหรับผลกระทบต่อประเทศต้นทาง จากการต้องสูญเสียคนหุ่น คนสาว ซึ่งเป็นประชากรวัยทำงานที่สามารถสร้างผลิตผลได้เต็มที่ ทำให้ประเทศต้นทาง ขาดคนทำงานไปส่วนหนึ่งซึ่งมีทั้งการสูญเสียแรงงานมีฝีมือและไม่มีฝีมือ อย่างน้อยก็ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งประเทศต้นทางก็ต้องเลือกระหว่างการมีรายได้เข้าประเทศจากการส่งเงินกลับของลูกจ้างกับการต้องสูญเสียกำลังคนไปส่วนหนึ่ง (Brain Drain) ซึ่งผลกระทบจากการขาดคนนี้ยังอาจทำให้อัตราค่าจ้างในประเทศต้นทางจะถูกกดดันให้สูงขึ้นเพื่อซักจุ่งใจให้คนอยู่กับที่ ไม่เดินทาง หรือจำเป็นต้องขึ้นค่าจ้างเพื่อขาดคนทำงาน เป็นต้นในภาพรวมนอกจากไม่มีคนพ่อที่จะทำงานแล้ว ทำให้เสียโอกาสที่จะได้ผลิตผล หากคนทำงานไม่เคลื่อนย้าย รวมทั้งภาษีที่จะเก็บได้ หากคนยังอยู่ไม่เคลื่อนย้าย เป็นต้น

สิ่งที่ประเทศไทยอาจจำเป็นต้องรับมือก็คือ ความเหลื่อมล้ำของรายได้ ซึ่งครอบครัวของผู้อพยพจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น มีรายได้จากการคืนกลับของญาติที่ไปทำงานต่างประเทศ สภาพความเป็นอยู่การซ้อมแคมที่อยู่อาศัย การสร้างบ้านใหม่ การดูแลส่งเสียงพื้นเมือง สิ่งเหล่านี้เป็นรูปธรรมส่งให้เห็นข้อแตกต่างของรายได้ของประชาชนในประเทศ

(๑๒) ส่วนประเทศปลายทาง ผลกระทบก็มีทั้งทางบวก ทางลบ ทางบวกทำให้ได้คนมาทำงานเพิ่ม ทั้งแรงงานฝีมือ ไทร์ฟีมือ (Brain Gain) การมีคนทำงานให้เลือกหลากหลาย ช่วยเพิ่มหรือขยายการเดิบโตทางเศรษฐกิจ ช่วยทำให้ประชากรวัยทำงานกลุ่มนี้มีโอกาสทำงานนอกบ้าน อีก สถรี ซึ่งเดิมมีภาระครอบครัว หากมีแรงงานต่างชาติมาทำงานบ้านแทน การออกทำงานนอกบ้าน บางเวลาหรือเดิมเวลาที่เป็นไปได้สูง ช่วยเพิ่มรายได้ครอบครัว และการเข้าสู่ตลาดแรงงานของสตรีที่เห็นชัดเจน สิ่งที่ประเทศปลายทางได้รับยังรวมถึงความเป็นไปได้ที่จะทำให้ค่าครองชีพไม่สูงมาก เพราะต้นทุนการผลิตต่ำ อัตราเงินเฟ้อก็อาจจะบันทึกไม่มากนัก จึงเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจในภาพรวม ที่สำคัญประเทศปลายทางมีรายได้จากการภาษีซึ่งกรณีของไทยจะเป็นภาษีทางอ้อม จากการจับจ่ายใช้สอยของแรงงานข้ามชาติเพื่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน สำหรับการจับจ่ายใช้สอยนี้ สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมอีกประการหนึ่ง ก็คือ การขยายตัวของเศรษฐกิจจะทวีคุณ และสามารถมีผลต่อการผลิต หรือการลงทุนในระดับหนึ่ง

(๑๓) อย่างไรก็ตามผลกระทบในทางลบก็มีมีน้อย สำหรับประชาชนและประเทศปลายทาง จะต้องนำมาซึ่งน้ำหนัก ประการแรก ประชาชนในประเทศปลายทางต้องอดทนต่อความหลากหลายทาง วัฒนธรรม ความไม่สอดคล้องในการใช้บริการสาธารณสุข บางประเทศ อธิ การเข้าคิวรอรถประจำทาง การใช้บริการโรงพยาบาล ซึ่งบางจังหวัดริมทะเลของไทยมีสถิติการเกิดของทารกที่มีบิดามารดาเป็น ต่างชาติจำนวนมากกว่า หรือพ่อ ๆ กับทารกที่เกิดจากบิดามารดาคนไทย ซึ่งหมายถึงการใช้บริการที่เพิ่ม มากขึ้น อันทำให้ห้องประมานการสาธารณสุขต้องเพิ่มขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นการมีประชากรเพิ่มยังเป็นการ แสดงถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของสาธารณูปโภค อธิ การไฟฟ้า ประปา การเก็บขยะ รวมทั้งความเสื่อมโทรม ของชุมชนและสภาพแวดล้อม จนบางครั้งประชาชนบางส่วนอาจคิดว่า คุ้มค่าเพียงไรกับการแลกเพื่อ ให้ได้มาซึ่งคนทำงาน

สิ่งที่ประชาชน หรือแรงงานท้องถิ่นอาจรู้สึกถึงผลกระทบก็คือ แรงงานข้ามชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมา) เข้ามาทำงานในประเทศไทยประเกทแรงงานไร้ฝีมือ อันเป็นงานที่คนไทยทำมาก่อน หรือกระทำในปัจจุบัน ซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าเป็นการทดแทนบางส่วนและเสริมบางส่วน หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นการทดแทนเพาะคนไทยบางส่วนไม่ยอมทำงานเนื่องจากค่าจ้างต่ำกว่า หรือนายจ้าง เลือกแรงงานข้ามชาติ คนท้องถิ่นจะรู้สึกว่าตนเองมีค่าแข่งในการทำงานทำ โดยเฉพาะหากคนไทยตักล่าว เป็นแรงงานไร้ฝีมือ หรือเป็นผู้ใช้แรงงานที่ไม่ไปเอกซ์เรนจ์งานต่างชาติแล้ว ย่อมถือเป็นการแย่งงานอาชีพ คนท้องถิ่นโดยแท้ ผลกระทบเกิดกับคนไทย เพราะนายจ้างเลือกใช้แรงงานข้ามชาติ ซึ่งบางกรณีเป็น ความต้องการมากกว่า เนื่องจากค่าจ้างถูกกว่า คนต่างชาติขยันกว่า แต่ผลเสียคือปรากฏการณ์การพึ่งพา จะเกิดขึ้น และปัญหาที่พบบ่อยมากก็คือ การเข้า ออกงานมีอัตราสูงมาก ซึ่งสามารถพบที่นี่ได้จาก กิจกรรมประมงทะเล ซึ่งการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติขาดเสียรากพมา แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ใช้เป็น ทางเลือกหรือเป็นงานชั่วคราว ก่อนผันไปทำงานประเกทอื่น ๆ จนสมาคมประมงทะเลเรียกร้องให้ บุคลากรแรงงานข้ามชาติที่มีสัญชาติอื่น นอกเหนือจากกัมพูชา เมียนมา หรือลาว เพื่อให้มีโอกาสเลือก มากขึ้น นอกจานนี้ สมาคมประมงยังเรียกร้องให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติตลอดเวลา แทนที่จะ เป็นปีละ ๒ ครั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่าการใช้แรงงานข้ามชาติในสาขาประมงทะเล มีการเข้าออกงานสูง การพึ่งพาไม่อาจประสบความสำเร็จ ทำให้เรสเดียรภาพ นอกจานนี้ยังแสดงถึงความล้าหลังของ อุตสาหกรรมไทยที่ยังไม่สนใจจริงจังต่อการใช้เทคโนโลยีแทนแรงงานคน (labor Saving Devices) หรือ เทคโนโลยีใหม่ ๆ ซึ่งให้ผลิตภาพมากกว่า ซึ่งระยะยาวจะไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมใน ภาพรวมของไทย อันจะทำให้โอกาสการแข่งขันลดลงได้ อย่างไรก็ตาม ผลดีก็มีน้อยตามที่กล่าวแล้ว ที่เห็นชัดเจนก็คือการปรับค่าจ้างจะเกิดขึ้นซ้ำ เพราะตลาดมีอุปทานแรงงานจำนวนมาก นายจ้างจึงไร แรงกดดันที่จะต้องเพิ่มค่าจ้าง อันส่งผลให้เงินเฟ้อไม่ยับสูงมากเกินไป สิ่งเหล่านี้ประเทศปลายทางต้อง นำมาซึ่งน้ำหนัก เพราะประโยชน์ต้องเทียบกับผลเสีย ในภาพรวมประเทศไทยจะถูกประมาณได้ง่าย ๆ ว่ามีพฤติกรรมการใช้แรงงานบังคับหรือการค้ามนุษย์ เพราะการมีแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ลักษณะเช่นเมือง ลักษณะเช่นทำงาน โอกาสที่คนเหล่านี้จะถูกเอารัดเอาเปรียบ (Exploitation) มีสูงมาก และเป็นไปได้ง่าย ที่จะถูกบังคับใช้แรงงาน หรือมีพฤติกรรมการค้ามนุษย์

สิ่งที่ประเทศปลายทางอาจจะต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย ก็คือ การเพิ่มขึ้นของ งบประมาณค่าใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข ไม่ว่าบริการ หรือสาธารณูปโภค การมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก มากอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้ง ระหว่างคนต่างชาติด้วยกันเองกับคนท้องถิ่น ที่เป็นปรากฏการ และการถูก กล่าวหาว่าคนท้องถิ่นเกี่ยวข้อง ก็คือ กรณีชาวโรฮันชา จำนวนมากเสียชีวิต และจากการสืบสวนเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ด้วย จึงเป็นตัวอย่างที่ไทยเริ่มต้องซึ่งน้ำหนักและปรับนโยบายการกำกับ และ

ควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยหรือใช้ไทยเป็นทางผ่าน อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าที่ผ่านมาประเทศไทยมีนโยบายตอบสนองต่อผลกระทบค่อนข้างซ้ำๆมาก ต้องรอให้สถานการณ์สุกงอมจึงจัดการจริงจัง แต่ก็ยังขาดความต่อเนื่อง และเป็นนโยบายที่ไม่ชัดเจน บางประเด็นเป็นมาตรการที่อื้อประโยชน์ต่อ “ทุน” มากเกินไป ทำให้ต้นทุนในการเคลื่อนย้ายต่อ แรงงานข้ามชาติจึงถือเป็นจุดที่ได้ประโยชน์ในการที่จะลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน เพราะเมื่อกำนัลแล้ว ต้นทุนความเสี่ยงมีน้อยมาก เมื่อความเสี่ยงมีน้อย การลักลอบจะมีมากกว่าการเข้าออกในลักษณะปกติ (Regular Migration) เพราะฉะนั้น จึงไม่แปลกใจว่า จำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยจึงมีมากติดอันดับโลกและสูงสุดในภูมิภาคเอเชีย

(๑) การเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นธรรม

เนื่องจากมีหลายฝ่ายได้รับประโยชน์ และได้รับผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และจากการที่คนในประเทศไทยต้องเคลื่อนย้ายออกไปทำงานยังประเทศอื่น การวิเคราะห์และการสังเคราะห์ ตลอดจนการถกเถียงรายในปัจจุบัน จึงอยู่ในภาวะที่เรียกว่า “การโดยhavenเรียกหากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นธรรม” (Fair Migration) กล่าวคือ จะต้องร่วมกันหารือว่าประเทศใดที่ประเทศไทยต้นทาง ปลายทาง นายจ้าง แรงงานข้ามชาติ และประชาชนควรได้รับ หรือได้รับการชดเชยจากการต้องสูญเสีย หรือได้รับผลกระทบ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย

(๑) ประเทศไทยต้นทาง ต้องสูญเสียกำลังคนไปส่วนหนึ่ง ต้องสูญเสียรายได้ (จึงควรได้รับในรูปภาคีผลผลิตหากคนในชาติไม่เคลื่อนย้าย) งบประมาณเพิ่มเติมกรณีต้องจดทางานให้แรงงานที่เดินทางกลับจำนวนมากแต่ละครั้ง และการขาดคนทำงานในบางสาขา เพราะแทบไปทำงานต่างประเทศ (เพราะต่างประเทศให้ค่าตอบแทนสูงกว่า)

เพราะฉะนั้น หากจะให้ความเป็นธรรม ประเทศไทยต้นทางควรได้รับการทดแทนจากการสูญเสียดังกล่าว ออาทิ เช่น อย่างน้อยแรงงานที่เดินทางกลับจะต้องมีฝีมือทักษะสูงกว่าเดิม เพื่อกลับมาพัฒนาชาติอีกรอบ (แม้จะแก่ตัวไปบ้างก็ตาม) การอำนวยความสะดวกในการส่งหรือโอนเงินกลับประเทศไทยต้นทางและการเอื้ออาทรต่อสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานพลเมืองของตน ออาทิ การเสนอแนะมาตรฐานสัญญาจ้างงานที่เป็นธรรมเพื่อให้แรงงานได้ศึกษาหรือดำเนินการก่อนตัดสินใจเลือกเดินทาง

(๒) ประเทศไทยปลายทาง เป็นผู้รับประโยชน์ในภาพรวม คือการเติบโตของเศรษฐกิจและธุรกรรมทางเศรษฐกิจไม่หยุดชะงัก ปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้รับการแก้ไข เพราะฉะนั้น หากจะให้ความเป็นธรรมต่อฝ่ายอื่น ภาครัฐบาลของประเทศไทยปลายทางจะต้องดำเนินมาตรการบางประการ ออาทิ จัดการลักลอบและการค้ามนุษย์ เพราะไม่เป็นธรรมต่อแรงงานเองและต่อประเทศไทยต้นทาง ต้องให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย ซึ่งจะเท่ากับให้ความเป็นธรรมต่อแรงงานและต่อประเทศไทยต้นทางด้วย เป็นต้น ประเทศไทยปลายทางในขณะเดียว ก็ต้องตระหนักรู้และกำหนดนโยบายแผนงานที่เหมาะสมในการที่จะป้องกันผลกระทบทางสังคมซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ง่าย ออาทิ ปัญหาทางอาชญากรรมซึ่งเกิดขึ้นระหว่างข้ามชาติด้วยกันเองและต่อคนท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องตระหนักรู้ผลกระทบกรณีนายจ้างในประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในการที่ใช้แรงงานเข้มข้น เพราะระยะยาวจะทำให้นายจ้างขาดความสนใจที่จะปรับปรุงงาน โดยใช้เทคโนโลยีหรืออุปกรณ์ทดแทนแรงงานคน อันจะทำให้โอกาสการแข่งขันลดน้อยลง หรือไม่อาจแข่งขันกับชาติอื่น ๆ ได้

สิ่งที่ประเทคโนโลยีทางหลักเดี่ยงอีกประการหนึ่งก็คือ การมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ สังคมมากขึ้น งบประมาณสำหรับโรงพยาบาลเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งงบประมาณด้านบุคลากรในการ ตรวจจับ หรือตรวจสอบสถานประกอบการเพื่อดูว่ามีการใช้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งงบประมาณในการบังคับใช้กฎหมายนี้จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามปริมาณจำนวนของแรงงานข้ามชาติ ที่เพิ่มขึ้น และหากแรงงานข้ามชาติเข้ามาโดยการลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน การใช้จ่ายเพื่อ บังคับใช้กฎหมายก็จะเพิ่มขึ้นอีกอย่างมากมาย สำหรับกรณีของประเทศไทยที่เห็นชัดเจนก็คือ งบประมาณด้านสาธารณสุข ต้องเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ขณะเดียวกันงบประมาณทางด้านการศึกษา ก็เช่นกัน เพราะนโยบายรัฐบาลปัจจุบันเปิดรับนักเรียนซึ่งบินมาตราบเป็นแรงงานข้ามชาติตัวอย่าง โดยไม่คำนึงว่า เด็กจะมีหลักฐานทางทะเบียนหรือไม่

(๓) การคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมต่อแรงงานข้ามชาติ เป็นประเด็นที่สำคัญซึ่งมีการ เรียกร้องและฝ่าติดตาม โดยเฉพาะกรณีของประเทศไทย ซึ่งแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา ลาว และเมียนมา เป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ คือผิดทั้งลักษณะเข้าเมือง และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตมา ตั้งแต่ต้น แรงงานเหล่านี้ได้รับอนุญาตให้ทำงาน เมื่อมีการเปิดโอกาสให้ขึ้นทะเบียน และพิสูจน์สัญชาติ เพราะฉะนั้น การพิสูจน์สัญชาติและได้รับอนุญาตให้ทำงาน แรงงานเหล่านี้มีสถานภาพเดียวกันแรงงาน ท้องถิ่นทั่วไปจะต้องได้รับการปฏิบัติเดียวกันแรงงานท้องถิ่นจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องสถานภาพ การจ้าง และการตรวจสอบสิทธิพื้นฐานต่างๆ ประเทศต้นทางและปลายทางจะต้องรับผิดชอบต่อการ สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าแรงงานดังกล่าวจะเข้ามาทำงานโดยถูกต้อง หรือไม่

โดยสรุปประเทคโนโลยีทาง ซึ่งรวมถึงประเทคโนโลยีทางจะต้องร่วมกันสร้างความเป็นธรรมให้เกิด กับแรงงานข้ามชาติ ใน การให้หลักประกันเสรีภาพขั้นพื้นฐานในเรื่องดังต่อไปนี้

- เสรีภาพที่จะไม่ถูกบังคับใช้แรงงาน หรือทำงานโดยไม่สมควรใจ
- เสรีภาพที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะความต่างในเรื่องผิวพันธุ์
- เสรีภาพในอันที่จะได้รับการคุ้มครองระหว่างทำงาน (ยกเว้นแรงงานท้องถิ่น)

นอกจากนั้น สิทธิของแรงงานอพยพจะต้องได้รับการคุ้มครอง ทั้งในช่วงการสมัคร สรรหา การได้รับการปฏิบัติก่อนเดินทาง และระหว่างเดินทาง ในเรื่องข้อมูลดังต่อไปนี้

- รูปแบบลักษณะของการจัดทำงานที่ผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์
- รูปแบบลักษณะของการเก็บค่าบริการเกินกว่ากำหนด หรือค้ากำไรเกินควรในการจัดบริการ จัดทำงาน หรือทำงานให้ทำ
- การหลอกลวงไม่พูดความจริงในอาชีพที่จะไปทำงาน
- ลักษณะการเป็นหนี้ทั่วทั้ง ซึ่งเกิดจากการจัดทำงาน และการใช้หนี้รวมทั้งดอกเบี้ย
- รูปแบบการเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ของเจ้าหน้าที่
- การถูกเอาด้วยการเปรียบในระหว่างรองาน อาทิ การถูกเก็บตัว เพื่อรอดูเดินทาง โดยมีค่าใช้จ่าย
- การเข้าใจหรือมีความรู้เกี่ยวกับการรอเปลี่ยนเครื่องบิน (Transit) หรือขั้นตอนปฏิบัติระหว่าง การเดินทาง วิธีการถูกขอกำนำทำให้ลักลอบเข้าเมือง หรือการเดินทางที่อาจเป็นอันตราย

- การตกเป็นเหยื่อยังหวังรอต่อสายการบินระหว่างประเทศ

ปกติจะมีคำแนะนำให้รู้จักกับบุคลากรของค์กรที่แรงงานข้ามชาติควรให้ความสนใจ ซึ่งจะมี ผู้เกี่ยวข้องหลัก ๓ ฝ่าย

- ภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐ กรณีมีการจัดส่งคนงานโดยรัฐ

- นายจ้างซึ่งจะว่าจ้าง (prospective employer)
 - บริษัทจัดหางานเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย
 - บุคคลหรือองค์กร ประเภทที่กล่าวมานี้ เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง เพราะฉะนั้นหากมีบุคคลหรือองค์กรอื่นเข้ามาสอดแทรก ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า อาจเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติได้ โดยสรุป สิทธิของแรงงานข้ามชาติจะมีมาตรฐานที่เท่ากับแรงงานข้ามชาติได้ การคุ้มครองดูแลในประเทศเดินต่าง ๆ ดังนี้ ก่อนออกเดินทาง
 - แรงงานข้ามชาติมีสิทธิรู้เงื่อนไขและสภาพการจ้างและสภาพความเป็นอยู่ในประเทศไทยที่จะไปทำงาน (ข้อแนะ ILO ฉบับที่ ๘๖)
 - ได้รับการคุ้มครองไม่ให้ถูกเอาเปรียบ อาทิการเรียก เก็บค่าธรรมเนียมสูงเกินไป หรือได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน (หรือถูกขวนเชื่อเกินความเป็นจริง) (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗)
 - การได้รับคำแนะนำช่วยเหลือจากรัฐ (ผู้ส่ง) ในเรื่องการเตรียมตัว การจัดหาและจัดทำเอกสารเข้าถึงภูมิภาคต่าง ๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗)
 - การได้รับการตรวจ (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗)
 - สัญญาจ้างก่อนเดินทางคนหางานมีสิทธิรู้สัญญาจ้างก่อนเดินทาง (เงื่อนไขสภาพการจ้างระยะเวลาการจ้าง/อัตราค่าจ้าง เป็นต้น) (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ข้อแนะนำฉบับที่ ๙๖)
 - เมื่อเดินทางถึงประเทศไทยรับ
 - ควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมภาษี สำหรับอุปกรณ์เครื่องใช้ส่วนบุคคลและอุปกรณ์เครื่องมือทำงาน (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗)
 - ได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น กรณีมีการจ่ายสิ่งของแทนเงินได จะต้องไม่เกินปริมาณหรือจำนวนที่กฎหมายระบุ (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗)
 - ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงแรงงานท้องถิ่นในเรื่องข้าวโมงทำงาน ความปลอดภัยในการทำงานการให้การคุ้มครองแก่แรงงานหญิงและเด็ก
 - ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงแรงงานท้องถิ่น กรณีมีการเลิกจ้างและปลดออก ด้วยเหตุผลของการลดขนาดการผลิตหรือลดกำลังคน (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๓)
 - การได้รับการคุ้มครองทางการประกันสังคม (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ และ ๑๑๕)
 - (๔) นายจ้าง เมื่อกล่าวถึงบทบาทนายจ้างในเรื่องการส่งเสริมความเป็นธรรมให้กับแรงงาน ข้ามชาติ จะพบว่ามีมากน้อยหลายประการ นายจ้างรายใดก็ตามเพียงแค่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองในข้ามชาติ ก็ถือว่า สร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงานข้ามชาติแล้ว เพราะกฎหมายการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ ก็ถือว่า สร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงานข้ามชาติแล้ว แรงงานไทยมีบทบังคับที่ว่าไปปั่งครองคุณถึงลูกจ้างทุกคนโดยไม่คำนึงถึงว่า เป็นลูกจ้างท้องถิ่น หรือลูกจ้างต่างชาติ และไม่ว่าทำงานโดยการลักษณะหรือลักษณะเข้าเมือง ประการต่อมา การไม่จ้างแรงงานข้ามชาติซึ่งลักษณะเข้าเมือง หรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน ก็ถือเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงานข้ามชาติเข่นกัน มีเห็นนั้น จะเกิดการเลือกปฏิบัติ หรือการแบ่งแยกระหว่างแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายและแรงงานที่ลักษณะเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมโดยมีนายจ้างเป็นกลไกสนับสนุนส่วนหนึ่ง ในต่างประเทศ มีบทลงโทษนายจ้างค่อนข้างรุนแรง มีโทษทั้งจำและปรับ เพื่อจะให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น กฎหมายได้กำหนดโทษเจ้าของพาหนะที่นำพาหรือบรรทุกแรงงานผิดกฎหมายโดยสมัยลักสำเนาเอกสารจะรู้ว่า บุคคลดังกล่าวจะลักษณะลักษณะเข้าเมืองและลักษณะทำงาน ส่วน

นายจ้างถือเป็นการผิดกฎหมายในการว่าจ้างแรงงานไม่มีใบอนุญาตทำงานอยู่แล้ว สำหรับกฎหมายไทย แม้จะเป็นความคิด แต่บ่งลงโทษไม่จริงจัง และไม่ได้รับการบังคับใช้อย่างจริงจัง ทำให้ต้นทุนการลักลอบเข้าเมืองต่ำมากจนไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกรงกลัว จึงส่งผลให้การลักลอบทำงานขยายตัวตลอดเวลา ที่น่าสังเกต ก็คือ นายจ้างเป็นผู้รับประโภช์จากการมีแรงงานข้ามชาติสูงสุด แต่กลับมีส่วนรับผิดชอบต่อผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจน้อยที่สุด นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบกรณีรัฐต้องใช้งบประมาณด้านสาธารณสุขเพิ่มเนื่องจากโรงพยาบาลมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบกรณีเกิดชุมชนแออัด จึงทำให้เทศบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านการบำรุงรักษา ด้านสาธารณูปโภค การเก็บขยะ และการจ้างเจ้าหน้าที่บุคลากรเพิ่มเติม เป็นต้น แนวโน้มและการไม่ตระหนักในเรื่องนี้ ก่อให้เกิดคำถามถึงความเป็นธรรมในแต่ละฝ่ายว่าใครคราวมีส่วนรับผิดชอบ หากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม ในขณะที่อีกฝ่ายได้รับประโภช์และมีส่วนในการทำให้ประเด็นดังที่กล่าวเกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม

กลุ่มสุดท้ายที่จะต้องสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นจากการมีแรงงานข้ามชาติก็คือ ประชาชน หรือปริโภคซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ทางเศรษฐกิจนั้นอาจเกิดขึ้นกับแรงงานห้องถีนไร้มือบางรายที่ต้องแก่งแย่งอาชีพ เพราะแรงงานข้ามชาติเข้ามาในลักษณะแทนที่ ก็คือ ทำงานแทนที่คนไทย ซึ่งเคยทำงานนั้นมาก่อน ส่วนใหญ่จะเป็นงานไร้มือ ซึ่งกรณีนี้นายจ้างอาจเลือกแรงงานข้ามชาติ เพราะขยันกว่า ยอมรับค่าจ้างถูกกว่า เป็นต้น ส่วนของทางสังคมนั้น ประชาชนผู้บริโภคได้รับความรู้สึกในระดับหนึ่ง หากอดทนได้ก็ไม่มีปัญหาใด ๆ เกิดขึ้น แต่ถ้าหากแรงงานข้ามชาติมีปริมาณมากเกินไป จะทำให้การดำเนินชีวิตประจำวันของคนห้องถีนได้รับผลกระทบแล้ว ความรู้สึกจะเกิดขึ้น อาทิ การต้องเข้าคิวรอใช้บริการสาธารณูปโภค เช่น เข้าคิวตรวจในโรงพยาบาล เข้าคิวซื้อสินค้า ถึงแม้ว่าจะเป็นสิ่งจำเป็นที่ประเทศไทยต้องยอมรับ (ยอมรับความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม) แต่ก็ต้องมีขอบเขตจำกัดด้วย เพราะฉะนั้น นโยบายของรัฐจะต้องให้ความสนใจต่อความรู้สึกของคนห้องถีนด้วย มิเช่นนั้นอาจลุกຄามกล้ายเป็นการต่อต้านคนต่างด้าว (Xenophobia) ได้

สรุปการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรม (Fair Migration)

(๑) การเคลื่อนย้ายที่เป็นธรรมจะต้องเกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย ทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง (แรงงาน)

(๒) แรงงานข้ามชาติอาจมีสิทธิและการยอมรับ กล่าวอีกนัยหนึ่งประเทศผู้รับจะต้องยอมรับความต่างทางวัฒนธรรม (Multiculturalism)

(๓) นายจ้างเป็นผู้ได้รับประโยชน์เต็ม ๆ เพราะฉะนั้น ต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบทางตรงและทางอ้อม จากการมีแรงงานข้ามชาติ

(๔) ประชาชนเจ้าของประเทศ จะต้องไม่รับผลกระทบมากเกินไป

(๕) การตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติที่จะไปทำงานต่างประเทศหรือประเทศอื่น ๆ ควรเป็นทางเลือก มิใช่เป็นลักษณะพนธหรือไม่มีทางเลือก

(๖) ไม่มีทางเลือกถ้ารับประทานที่ขาดคนทำงานโดยอาศัยแรงงานข้ามชาติเพียงประการเดียว เพราะฉะนั้นต้องเตรียมตัวที่จะหันแนวพัฒนาไปสู่การพัฒนาการผลิตหรือการให้บริการที่สร้างมูลค่าเพิ่มมากขึ้น การใช้เทคโนโลยี การนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ การใช้กลุ่มแรงงานห้องถีนให้เต็มที่ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานพิการ เยาวชน แรงงานสูงอายุ

(๗) แรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรม ควรมีแนวทางที่มีลักษณะเป็นการตอบแทนแลกเปลี่ยน (Reciprocity) เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ไทยจะเป็นประเทศที่รับอยู่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีการจำกัด ในขณะที่บางประเทศใช้นโยบายปกป้อง หรือจำกัด หรือกีดกันคนไทย

(๔) เนื่องจากไทยยังต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ต้องตระหนักและเตรียมการให้ดี เพราะนานาประเทศ หรือประเทศต้นทาง จะเริ่มตั้งคำถามถึง ข้อจำกัด เงื่อนไข เช่น ระยะเวลาที่อนุญาตให้อยู่ ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ซึ่งจำกัดในการอนุญาตตรวจตรา (VISA) สำหรับสมาชิกครอบครัวและการขอถิ่นที่อยู่ถาวร ที่ยกประเด็นน์เพาะประเทศไทยมองว่า ไทยได้รับประโยชน์จากการของเข้า

(๕) ประเทศไทยต้องทำความเข้าใจ แรงงานข้ามชาติคาดหวังอะไร หรือประเทศผู้ส่งเข้าคาดหวังอะไร ถ้าเป็นรับเข้ามาทำงานและเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เขาต้องการเห็นคนของเข้าได้รับการปฏิบัติเยี่ยมแรงงานท้องถิ่น กล่าวคือ มีสถานการณ์จ้างที่เป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือมีน้อยที่สุด ที่สำคัญประเทศผู้ส่งเข้าไม่อยากเห็นแนวปฏิบัติที่ใช้กับแรงงานของเข้า ในลักษณะแรงงานประเภทสอง (Secondary Work Force)

(๖) การป้องกันมิให้แรงงานข้ามชาติถูกเอาเปรียบก่อนเดินทางมา ไม่ว่าจะโดยบริษัทนายหน้า หรือนโยบายรัฐบาล หรือเมื่อเข้ามาทำงานแล้วโดยเฉพาะกลุ่มเดินทาง และทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มาตรการระหว่างประเทศประการหนึ่งคือ ความร่วมมือป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมายหรือการค้ามนุษย์

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

โดยมีการกล่าวเสมอว่า ถ้านโยบายดี จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าพรรคราชการเมืองไหนมาเป็นรัฐบาล แต่หากนำอุثارณ์นี้มาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เราจะพบว่า นโยบายในเรื่องแรงงานข้ามชาติของไทยไม่มีความชัดเจน (Policy Coherence) นอกจากไม่ชัดเจนแล้ว ไม่มีการนำไปใช้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ผลกระทบการเมืองไหนขึ้นเป็นรัฐบาลพอ เปเลี่ยนตัวผู้บริหาร (รัฐมนตรี) แนวโนบายก็เปลี่ยน การปฏิบัติก็เปลี่ยน ทำให้ปัญหาแรงงานข้ามชาติของไทยสะสมมานานหลายสิบปี และยากต่อการแก้ไขในปัจจุบัน

สำหรับแนวโนบายเกี่ยวกับแรงงาน ข้ามชาติที่ควรจะเป็น ดังนี้

- (๑) การคัดเลือก แนวทางที่เหมาะสม เหมาะกับสภาพของประเทศไทย
- (๒) นโยบายต้องชัดเจน (Policy Coherence) แต่คงไว้ซึ่งความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุง ปฏิรูปได้ในรายละเอียด

(๓) นโยบายการใช้ประโยชน์จากการเจรจาและการหารือ

(๔) นโยบายการกำหนดគุฒา และเปิดรับเมื่อความต้องการเกิด

(๕) นโยบายที่เป็นแนวทางสอดคล้องกับนโยบาย หรือทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ (Policy Alignment)

(๖) นโยบายซึ่งต้องระวังต่อผลกระทบจากนโยบายในอดีต (Path dependence)

(๗) นโยบายการบริหารจัดการโดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว (Guest workers)

(๘) นโยบายการจัดการ บริหาร กำกับ ดูแล และการลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน

(๙) นโยบายการเตรียมคนตั้งแต่ต้นทาง

การคัดเลือกแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทย ที่ควรพิจารณาได้ดังนี้

- ประเทศไทยมีความเป็นเอกลักษณ์ จากปัญหาการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติในลักษณะลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน เพราะมีชายแดนที่ยาวไกล กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมองประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่รองรับแรงงานข้ามชาติ (Immigration) มีความปลดปล่อย (Soft Touch) แม้จะลักลอบเข้าเมืองและทำงานก็ตาม

- ประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อจะนั้น โดยหลักการการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ จึงเป็นเรื่องเศรษฐกิจเป็นตัวนำ คือ ต้องการมีงานทำที่มีค่าตอบแทนสูงกว่า รวมทั้งการแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ในประเทศต้นทางไม่มี หรือมีไม่ดีเท่า เมื่อเป็นประเด็นเศรษฐกิจ การเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือลักลอบทำงาน จึงไม่ต่างกันมากนัก ในสายตาของผู้บริหารบ้านคน เพราะสุดท้ายก็คือ การทำงาน หรือใช้ในแรงงานในประเทศ

- มองในแง่การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Cost Benefit Analysis) การลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงานในเมืองไทย มีความเสี่ยงหรือต้นทุนต่ำ เพราะอาศัยเส้นทางบก หรือทางรถยนต์สาธารณะ หรือจักรยานยนต์ การถูกจับเป็นเรื่องธรรมดा เพราะสุดท้ายจะถูกส่งกลับ สถานการณ์เปลี่ยนหรือรอเรื่องสงบก็กลับเข้ามาใหม่ เป็นวงจรเช่นนี้ตลอด

- ที่ผ่านมา มาตรการได้เกี่ยวกับการกำกับ กำชับ เข้มงวด การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ จะมีกรอบหรือแนวปฏิบัติที่เอื้ออาทรต่อ “ทุน” หรือ ความประสงค์ของนายจ้าง หรือดูความต้องการของตลาดเป็นหลัก รัฐบาลชุดไหน ๆ ที่ผ่านมา ไม่อาจทนต่อการหยุดชะงักของเศรษฐกิจ (แม้กระทั่งชั่วคราว) เพราะฉะนั้น จึงมักผ่อนผัน หรือผ่อนคลายระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ ทำให้ขบวนการลักลอบ หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตสามารถคาดการณ์นโยบายของรัฐบาลได้ จึงสามารถกำหนดแผนงาน หรือยุทธวิธีในการตอบหลัก จึงสามารถหลบหลีก ปลดภัยและป้องกันภัยเสมอ

จากสถานการณ์เช่นนี้ ในการวางแผนนโยบายจึงต้องดูแนวทางที่เหมาะสม เมื่อตลาดต้องการในประเทศนิสูญ เพราะขาดงาน นโยบายก็ต้องเคร่งครัด แต่การเปิดรับก็ต้องยืดหยุ่น มิใช่ตั้งเงื่อนไขสูง จนแรงงานข้ามชาติรับไม่ได้จนสุดท้ายต้องยอมเสี่ยงโดยวิธีการลักลอบ พวกเดียวันหากใช้แนวโนบายต้นทุนต่ำ การหลั่งไหลจะมีมากขึ้น เพราะฉะนั้น นโยบายอาจต้องบูรณาการ ออาทิ แทนที่จะเข้มงวด กวดขัน อุปทาน (คนที่จะเข้ามา) ก็เข้มงวด คนที่จะว่าจ้าง (นายจ้าง) ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะหันมาเข้มงวดด้านอุปสงค์ (คือความต้องการ) โดยให้ความต้องการเป็นไปหรือสอดคล้องกับความรับผิดชอบ และภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า “เมื่อนายจ้างเป็นคนสร้างปัญหาส่วนหนึ่งนายจ้างก็ต้องจ่าย เพื่อแก้ไขหรือทุเลาปัญหานั้น”

กรณีศึกษาซึ่งควรให้ความสนใจ คือ กรณีประเทศไทยปั่นกับเยอร์มัน

กรณีญี่ปุ่น หลังสงครามโลกญี่ปุ่นมุ่งพัฒนาประเทศเป็นหลัก แต่ติดขัดเรื่องการขาดแคลน ญี่ปุ่น มีทางเลือก ๒ ทาง คือ หันมาพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงคน หรือไม่ก็นำต่างชาติเข้ามา ญี่ปุ่นเลือกแนวทางแรกโดยพัฒนาเทคโนโลยี

กรณีของเยอร์มัน ก็มีสองทางเลือกเข่นเดียวกับญี่ปุ่น แม้เศรษฐกิจจะเติบโต แต่เยอร์มันไม่มั่นใจ ว่าการฟื้นตัวจะยังยืนได้นานแค่ไหน ไม่ต้องเสี่ยงในเรื่องความเปราะบางทางเศรษฐกิจ จึงเลือกทางที่สอง โดยเปิดประตูรับโดยพิจารณาว่าเสี่ยงน้อยกว่า แต่การรับถือหลักแรงงานข้ามชาติมีฐานะเป็น “แขก” (Guest) มิใช่เพื่อการปักหลักดั้งเดิมฐาน

นโยบายต้องชัดเจน (Policy Coherence) ความชัดเจนหมายความรวมถึง ความโปร่งใส และมีเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งวัตถุประสงค์ควรตอบสนองความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของประเทศ ในระยะยาวด้วย (Directions to the meeting foreseeable long termed requirements of the economy and Society) ออาทิเช่น “หากนโยบายของรัฐบาลประกาศว่า แรงงานข้ามชาติ จะต้องได้รับค่าจ้าง สวัสดิการเท่าเทียมกับ แรงงานท้องถิ่น” นโยบายนี้ชัดเจน แต่จะต้องมีมาตรการต่อไปอีกว่า รัฐบาลจะต้องเร่งรัดขั้นตอนและปราบปรามการลักลอบ หรือการค้ามนุษย์ด้วย เพื่อการลักลอบทั้ง ๒

ประเภทเป็นปฏิบัติที่ต่อโนยาการปฏิบัติที่เท่าเทียม) เพราะฉะนั้น ความชัดเจนจึงหมายถึงการออกแบบมิให้ขัดแย้งกัน แนวทางโนยาการต้องไม่ขัดกับความเป็นจริง หรือทำลาย หักล้างซึ่งกันและกัน นโยบายที่ชัดเจนยังรวมถึง ความแน่วแน่องโนยาภัยมิใช่เปลี่ยนคุณภาพเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือโนยาภัยรัฐบาลชุดใหม่ บางเรื่องเป็นเรื่องสามัญธรรมชาติที่เป็นที่เข้าใจ จึงไม่น่าจะเปลี่ยน แต่พอรัฐบาลใหม่ที่เข้ามากลับมองข้าม และใช้นโยบายใหม่ เป็นต้น อาทิเช่น นโยบายรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานข้าวครัว (Guest workers) นโยบายนี้นักลงทุนเข้าใจชัดเจนภายหลัง ผลประเมิน แล้วว่าจะต้องลงทุนในระยะเวลาหนาน เพราะนักลงทุนจะคำนวณว่า จะปรับตัวอย่างไร จะใช้ประโยชน์จากแรงงานในลักษณะไหน จากที่ได้ เพราะฉะนั้นหากเปลี่ยนนโยบายนักลงทุนจะเสียหายมาก เป็นต้น

สิ่งที่มักผิดพลาดในการกำหนดนโยบายก็คือการมองว่า ประเทศไทยเป็นสวรรค์ของแรงงานข้ามชาติ ต้องการเท่าไหร่เพียงขั้นก็แห่งกันมา หากไม่ต้องการให้กลับไปก่อน (เช่นวิธีการผลักดัน) การคิดแบบนี้ คล้ายปิดเปิด瓦ล์ว หากต้องการน้ำก็เปิดวาล์ว หากไม่ต้องการก็ปิดวาล์ว แต่การเคลื่อนไหวของมนุษย์ไม่ใช่สำ้า ซึ่งรัฐบาลจะกำกับโดยการปิด-เปิดวาล์วได้ มนุษย์มีความผูกพัน มีความรู้สึก เฉกเช่น แรงงานกับนายจ้าง นายจ้างที่ต้องการนายจ้างเก่า ไม่อยากไปที่อื่น ก็ต้องดันรอนกลับมา ไม่ว่าต้นทุนจะขณะที่นาย ก. มีความนึกคิดไม่ต่างจากนายจ้างเก่า ไม่อยากไปที่อื่น ก็ต้องดันรอนกลับมา ไม่ว่าต้นทุนจะแพงเพียงใดก็ตาม หลักการหรือความคิดนี้ มีการใช้แพร่หลายจนมีคนยกขึ้นเปรียเป็นอุทาหรณ์ การใช้แรงงานมนุษย์ ประเภทข้ามชาติ อย่างเช่น Max Frisch ที่กล่าวว่า “เราต้องการแรงงานข้ามชาติในฐานะแขก แต่เรากลับได้มนุษย์มา” (We invited quest workers, and got human being)

หรืออีกรูปนี้ที่แสดงถึงความไม่ชัดเจนของนโยบาย อาทิ การส่งเสริมให้ใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคน แต่กลับเปิดรับแรงงาน非機械化ไม่จำกัดเวลา หรือเงื่อนไข ซึ่งทั้งสองแนวทางขัดกันหรือไปด้วยกันไม่ได้ เป็นต้น

นโยบายต้องยึดหยุ่นเพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติได้

การมีนโยบายชัดเจนไม่ได้หมายถึงการยึดหยุ่นไม่ได้ เพราะนโยบายเกี่ยวกับมนุษย์ บอยครึ่งไม่อาจคาดการณ์ได้เต็มที่เหมือนเข่นปัจจัยอื่น อาทิเช่น นโยบายจะให้គุต้าแก่บริษัทที่ขาดแคลนแรงงาน ฝีมือ นโยบายนี้ เมื่อประกาศก็ต้องปรับใช้เหมือนกันหมด แต่ในทางปฏิบัติ จะพบว่ามีนายจ้างจำนวนไม่น้อย หาแรงงานฝีมือได้ยากก็จริง แต่ก็ไม่ได้ต้องการมากmany หรือไม่มีทางเลือกทางอื่น เพราะฉะนั้นการกำหนดគุต้า จำเป็นจะต้องมีการทดสอบ หรือประเมินความต้องการเฉพาะราย และอาจต้องยึดหยุ่น ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่าง เช่น เยอร์มันได้ประกาศว่าประเทศของตนจะไม่ใช้แหล่งที่ข้ามชาติมาปักหลักตั้งถิ่นฐาน จึงใช้โนยา “แรงงานข้ามชาติในฐานะแขก (Quest Workers)” แต่ภายหลังก็ต้องยกเลิก แต่พอมารถึงยุค Digital กลับปรากฏว่าเยอร์มันต้องการแรงงานฝีมือด้าน IT อย่างมากมาย ผลสุดท้ายก็ต้องเปิดรับและให้គุต้าจำนวนมากแก่แรงงานช่างฝีมือ เป็นต้น

การใช้ประโยชน์จากการปรึกษาหารือ (Social Dialogues) ในกำหนดนโยบาย หากมีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมหารือนโยบายก็จะส่งผลให้เห็นมิติและปัญหาได้ชัดเจน นโยบายที่ออกแบบ จึงน่าจะเป็นที่ยอมรับ ปกติการมีส่วนร่วมเท่ากับการพยายามสร้างฉันทามติ (Consensus) ในเรื่องสำคัญ สิ่งที่ต้องระมัดระวังก็คือ มติหรือฉันทามติจะต้องไม่เออนเอียงไปตามสถานการณ์ด้านภารเมือง มากกว่าความสมเหตุสมผล และการคาดหวังที่ประเทศไทยตั้งคุณมุ่งหมายระยะยาวเอาไว้

เช่นเดียวกัน การกำหนดนโยบายในด้านแรงงานข้ามชาติ ควรมีในประเทศต้นทางด้วย เพราะการเคลื่อนไหวของแรงงานพลเมืองไปประเทศอื่น ๆ เท่ากับต้องสูญเสียกำลังคนหุ่มสาวออกไปส่วนหนึ่ง ด้วย ที่สำคัญการสูญเสียจะส่งผลกระทบต่อสาขาหรือความจำเป็นของประเทศต้นทางด้วยหรือไม่ โดยมี

กรณีศึกษาในต่างประเทศอาทิเช่น จามก้า ต้องสูญเสียพยาบาลที่มีประสบการณ์ไปทำงานประเทศอื่น ๆ ถึงสองในสามของพยาบาลที่มีอยู่ ทำให้ทางประเทศขาดแคลนพยาบาลอย่างหนัก หรือในกรณีประเทศไทย สถาบันชั้นสูงซึ่งมีผู้ดีด้านก่อสร้าง ไม่ว่าจะมีบ้าน ห้องปูน ห้องเชื่อม ไปยังประเทศตะวันออกกลาง จนเกิดความวิตกว่าจะไม่มีคนเก่าคุณแก่ที่มีฝีมืออยู่ทดแทน เพื่อส่งสอนอบรมเยาวชนในด้านช่างฝีมือที่เพียงพอ เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้ หากมีการหารือกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้แทนนายจ้างกับลูกจ้าง (ที่แท้จริง) จะทำให้ทราบถึงปัญหาล่วงหน้า สามารถหาทางทุกเลาปัญหาระยะยาวได้

นโยบายจะต้องสอดรับเป็นแนวเดียวกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ

นโยบายแรงงานข้ามชาติที่ดี ควรสอดรับกับแผนพัฒนาประเทศ อีก การอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาทำงานชั่วคราวในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ ก็เพื่อชี้เวลาจากการผลิตบุคลากรในประเทศไม่ทัน และยังจำเป็นต้องพึงพาประสบการณ์จากแรงงานข้ามชาติชั่วคราว กรณีแสดงว่านโยบายสอดรับหรือออกแบบเพื่อเตรียมคนทำงานในประเทศเพื่อเข้าไปทดแทนภายนหลัง

ในบางกรณี ความต้องการแรงงานข้ามชาติก็เพื่อแผนพัฒนาบริษัทลูก จะก่อตั้งในประเทศอื่น ๆ ในกรณีนี้ อาจจำเป็นต้องรับหรือเปิดโควตาให้แรงงานข้ามชาติ หรือชาติที่บริษัทจะไปตั้งโรงงานเพื่อใช้คนเหล่านี้ เมื่อมาทำงานในบริษัทแม่ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ก็จะกลับไปทำงานในบริษัทลูกได้ทันที ไม่จำเป็นต้องฝึกฝนอบรมเพิ่มเติมอีก นโยบายเช่นนี้ทำกับสนับสนุนนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศและสนับสนุนเตรียมคนเพื่อรองรับการขยายงานหรือสร้างคนให้สามารถทำงานได้ในทุกประเทศ (Building a global workforce)

มีบ่อยครั้งที่นโยบายแรงงานข้ามชาติถูกออกแบบแบบจัดสรรโควตาเพื่อชักจูงให้สถานประกอบการไม่ย้ายไปที่อื่น (Relocation) ด้วยเห็นว่าอุตสาหกรรมนั้นมีความสำคัญต่อประเทศ กรณีเช่นนี้ การกำหนดนโยบายโควตาที่จัดสรรให้ จึงสอดรับกับแผนพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ

และมีบ่อยครั้งนโยบายแรงงานข้ามชาติมีความจำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินหรือเพื่อบังกันภาวะเงินเฟ้อ ในเขตพื้นที่หรือภูมิภาค อันเนื่องจากการขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก หากปล่อยไว้ นายจ้างคงต้องปรับค่าจ้างเพื่อดึงดูดให้คนเข้ามาทำงาน ซึ่งสามารถส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนของดัชนีราคาสินค้า ผู้บริโภค หรือค่าจ้างได้

การพิจารณาประเด็นพัฒนาที่เกี่ยวข้องนี้จะช่วยอธิบายว่า ทำไมประเทศใดประเทศหนึ่งบางครั้ง เปิดเสรี บางครั้งจำกัด บางครั้งถาวร บางครั้งชั่วคราว สำหรับประเทศพัฒนาอย่างเช่น สิงคโปร์ มีนโยบายแรงงานข้ามชาติ มีใช่เพื่อการขาดแคลน (Scarcity) อย่างเดียว แต่มองไกด์ลงโอกาสที่แรงงานเหล่านั้นมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเอง ไปสู่ระดับสูงหรือไม่ เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นการแปลกใจที่เราจะเห็น สิงคโปร์เปิดให้แรงงานข้ามชาติทดสอบฝีมือ หากสอบผ่านก็สามารถเปลี่ยนงานหรือมีรายได้มากขึ้น อันแสดงว่าแรงงานดังกล่าวมีศักยภาพที่จะปรับตัวและสอดรับกลุ่มลีนกับวัฒนธรรมการจ้างงานได้

นโยบายใหม่อาจติดขัดเนื่องจากมีแนวปฏิบัติที่เกิดจากนโยบายเก่า สิ่งที่มักพบเห็นบ่อยครั้งก็คือ แนวทางเก่า ๆ ซึ่งมีการปฏิบัติสืบเนื่องมาจากการนโยบายเก่าที่เคยทำหรือประกาศใช้ ทำให้นโยบายติดขัด หรือไม่อาจดำเนินการได้โดยสะดวก อีกทั้งนโยบายเก่ามีข้อดีหลักให้เข้ามาทำงานชั่วคราวในช่วงเศรษฐกิจเติบโต หากมีปัญหาการเสื่อมถอยเศรษฐกิจจึงค่อยผลักดันออก ต่อมามีรัฐบาลใหม่ในช่วงเศรษฐกิจไม่ฟื้นตัว การผลักดันจะประสบปัญหามาก เพราะแรงงานข้ามชาติก็ยังคงอยู่ นายจ้างก็ต้องฟันว่าจ้างแรงงานข้ามชาติที่ทำงานร่วมกันมานานและต้องการอยู่ด้วยกันเพราเจริญว่า หากเศรษฐกิจฟื้นตัวจะหา

คนมาทำงานทดแทนได้ยาก เป็นต้น หรือกรณีการให้สวัสดิการ หรือให้การคุ้มครอง ให้มีระบบประกันสังคม สิ่งเหล่านี้เมื่อตัดสินใจแล้วจะกลับลำได้ยากมาก รัฐบาลชุดใหม่ ๆ ที่เข้ามาไม่มีทางเลือกต้องปล่อยให้มีการстанต่อ เป็นต้น

นโยบายการกำหนดโควตา แนวปฏิบัติที่พนเป็นปัจจัยในการจัดการแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบก็คือ การกำหนดโควตาให้นายจ้างที่มีความอ่อนนุญาตต่อการพำนิจารณาใหม่ โดยนายจ้างต้องพิสูจน์ถึงประโยชน์ของการใช้แรงงานข้ามชาติและความจำเป็น หากต้องขออนุญาตต่อ อายุหรือขอเพิ่มเดิมจำนวนจากโควตาที่กำหนดให้เป็นต้น ปกติการกำหนดโควตาอาจกำหนดเฉพาะ อุตสาหกรรมหรือสาขาที่ขาดแคลนจริง ๆ เมื่อกำหนดแล้วการบริหารจัดการก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละ รัฐบาล บางรัฐบาลจะกำหนดดูแลโควตาด้วยการให้นายจ้างขอต่อใบอนุญาตทุกปี บางรัฐบาลใช้วิธี หมุนเวียน (Rotate) ระหว่างนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมเดียวกันเป็นต้น

ในการกำหนดโควตาจะมีรูปแบบลักษณะหลายวิธี บางวิธีกำหนดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละของ กำลังแรงงาน หรือประชากรของประเทศ อาทิ ไม่เกินร้อยละ ๕ ของกำลังแรงงาน บางประเทศกำหนด โดยดูจำนวนลูกจ้างท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ เช่น ทุก ๆ ๕ คนของแรงงานท้องถิ่นอนุญาตให้จ้างแรงงานข้าม ชาติได้หนึ่งคน บางนโยบายกำหนดทุก ๆ ๓ คน ของการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่น จะได้รับสิทธิว่าจ้าง แรงงานข้ามชาติได้หนึ่งคน เป็นต้นอย่างไรก็ตาม ในกรณีใช้นโยบายจัดสรรโควตาตามสิ่งที่ควรระมัดระวัง ก็คือ ในช่วงเศรษฐกิจติดโต การจัดสรรโควตาใกล้เต็มความสามารถทำได้ไม่ยั่งนัก อย่างน้อยก็มีเพดาน กำหนดไว้แล้ว แต่ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว หรือเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ มีคนห้องถิ่นว่างงาน การกำหนด โควตาอาจต้องลดลง หรือจัดสรรให้บางส่วน เพราะฉะนั้นในการออกแบบโควตาจำเป็นต้องมีข้อแม้หรือ เงื่อนไขดังเช่นที่กล่าวว่า

ผลดีของการกำหนดโควตา คือ สามารถควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อนุญาตให้ทำงานและ ในการกำหนดนายจ้างจะทำให้ทราบว่าแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่ที่ไหน อย่างไรก็ตามวิธีการจัดสรรโควตา จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง และการลักลอบทำงานด้วย มิเช่นนั้น นายจ้างจะไม่สนใจระบบนี้ แต่จะลักลอบว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยไม่สนใจแนวทางการออกแบบโควตาจำเป็นต้องมีข้อแม้หรือ โดยรัฐบาล

๓. วิธีการศึกษา

จากการวิเคราะห์ประเด็นหลักการเหตุผล ผลกระทบและแนวทางของการกำหนดนโยบาย เราสามารถทราบได้ว่าจะดำเนินการศึกษาได้อย่างไร ซึ่งจากประเด็นที่กล่าวในการศึกษาการเคลื่อนย้าย แรงงานข้ามชาติของไทย จะใช้แนวทางดังต่อไปนี้

- (๑) การศึกษาจากแรงงาน ข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ
- (๒) การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการ การเคลื่อนย้ายแรงงานจากเอกสารขององค์กร ระหว่างประเทศ
- (๓) การศึกษารายงานจากการศึกษาดูงานภาคสนาม
- (๔) การวิเคราะห์อนุสัญญาระหว่างประเทศ
- (๕) การสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ
- (๖) การเข้าร่วมประชุมสัมมนา และการประชุมของคณะกรรมการธุรกิจในคณะกรรมการธุรกิจ ปฏิรูปการแรงงาน สถาปัตยรูปแห่งชาติ

- (๗) การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 (๘) การศึกษาผลกรอบจากการมีแรงงานข้ามชาติจากเอกสารงานวิจัย เอกสารเผยแพร่ขององค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

๔. ผลลัพธ์หรือสิ่งที่คาดหวังจากการศึกษา

(๑) ทราบและเข้าใจปัจจัยหรือสิ่งกระตุ้นให้เกิดแรงดึงและแรงผลักแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในไทย โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายด้วยเหตุผลหรือปัจจัยทางเศรษฐกิจ การมีรายได้ที่ดีกว่า และเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

(๒) ทราบและเข้าใจว่าด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ผู้บริหารประเทศจึงไม่อาจยอมรับหรือเชิญกับปัญหาการหยุดชะงักทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลการขาดคนทำงาน เพราะผลกระทบจะส่งไปถึงศักยภาพหรือแนวโน้มการลงทุนในประเทศไทย อย่างไรก็ตามจากเหตุผลข้างต้น การเปิดรับแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบกฎหมายและช่องทางที่กำหนดด้วยการลักษณะเข้าเมืองและลักษณะการทำงาน จึงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ซึ่งสถานการณ์เข่นนี้เป็นจุดอ่อนที่ต้องทำความเข้าใจ

(๓) ทราบและเข้าใจตลอดจนทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องใส่ใจหรือให้ความสนใจในเรื่องผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

(๔) ทราบและเข้าใจถึงสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางกำหนดนโยบายปฏิรูป

(๕) เพื่อทราบและตระหนักร่วมกับการสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ เป็นเรื่องสำคัญและควรให้รับรู้เพื่อความโปร่งใสในการบริการจัดการ

(๖) เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติต่อสภาพปฏิรูปแห่งชาติ

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

ประเด็นการปฏิรูปประกอบด้วย

(๑)นโยบาย มาตรการ กำกับ และการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว หรือในฐานะเป็นแขก

(๒) การกำหนดนโยบายและมาตรการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติที่ไม่ถูกกฎหมายทั้งที่เข้ามาแล้วและเข้ามาใหม่

(๓) การปฏิรูปนโยบาย มาตรการ ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

(๔) การกำหนดกรอบ กลไก เพื่อนำไปสู่การใช้แรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรม

๕.๑ การปฏิรูปนโยบาย มาตรการ กำกับ และการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว

ที่ผ่านมาแนวทางจัดการระบบแรงงานข้ามชาติของไทย ก็คือการผ่อนผันให้แรงงานลักษณะเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตให้มาเข้าที่เป็น โดยเริ่มกับจังหวัดชายแดน ๑๐ จังหวัด (ติดกับเมียนมา) ในปีพ.ศ. ๒๕๓๕ หลังจากนั้น ขยายเป็นจังหวัดชายทะเลที่ทำการประมง และเพิ่มการอนุญาตให้จังหวัดต่าง ๆ ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งการขั้นทะเบียนใหม่ การต่อใบอนุญาต รวมทั้ง

การออกใบอนุญาตให้ทำงานบางประเภท และเกือบทุกประเภท ต่อมามีนโยบายลดประเภทกิจกรรมของงานที่อนุญาตให้ทำ ในปี พ.ศ.๒๕๔๗ มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ให้แรงงานทั้งหมด ที่มีและไม่มีเอกสารใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งครอบครัวผู้ดูแลตามขั้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระหรมหาดไทยเพื่อรับเอกสาร ทร.๓๙/๑ มีเลข ๑๓ หลัก ส่วนผู้ประสงค์จะทำงานให้ขออนุญาต ตรวจสอบสภาพ ต่อใบอนุญาตจาก กระทรวงแรงงาน รวมทั้งทำประกันสุขภาพประจำปี และอนุญาตให้ทำงาน ๒ ประเภท คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน รวมทั้งให้ขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ปี พ.ศ.๒๕๔๘ กระทรวงศึกษาธิการ ออกระบะบให้ลูกด่างชาติเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติจากลาว และกัมพูชา พิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานภาพจากต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายไปสู่สถานะเป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

ปี พ.ศ.๒๕๔๘ ยุติการอนุญาตให้ผู้ดูแลตามอาศัยอยู่ในประเทศไทย (เว้นแต่บุตรผู้ดูแลตาม แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในปี พ.ศ.๒๕๔๗ ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ เริ่มใช้ระบบการกำกับการเคลื่อนย้าย ภายใต้กรอบ MOU กับประเทศไทย กัมพูชา โดยกำหนดให้คาดปี พ.ศ.๒๕๕๐ ๑๐,๐๐๐ คน

ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๒-๒๕๔๘ ขยายระยะเวลาพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ จาก ๓ ประเทศ (ลาว กัมพูชา เมียนมา) ล่าสุด ภายใต้ คสช.ได้ให้แรงงานมาขึ้นทะเบียนโดยตรวจสอบสัญชาติอีกครั้ง ในช่วง มิถุนายน ๒๕๔๗ – ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งในครั้งนี้มีผู้มาขึ้นทะเบียนถึง ๑.๖ ล้านคน และเมื่อรวมกับ ผู้ซึ่งผ่านการตรวจสอบสัญชาติ และที่เข้ามาทำงานภายใต้กรอบข้อตกลง (MOU) (ซึ่งถือว่าถูกขั้นตอนและถูก กฎหมาย มากกว่ารูปแบบใด ๆ) อีก ๑.๒ ล้านคน จำนวนตัวเลขจะมี ๒.๘ ล้านคน (ไม่นับรวมที่ยัง ลักษณะอยู่และทำงานอีกจำนวนมาก) แต่เมื่อมีการประกาศให้มายื่นทะเบียนตรวจสอบสัญชาติ กลับพบว่ามี เพียง ๔๐๐,๐๐๐ กว่าราย และตรวจสอบเพียงแสนกว่าราย จนต้องพยายามให้มารายงานตัวเพื่อขอรับ บัตรใหม่ และอนุญาตให้ทำงานต่ออีกหนึ่งปี หากตรวจสอบสัญชาติแล้วเสร็จ จะต่อใบอนุญาตให้อีก ๒ ปี แรงงานข้ามชาติและผู้ดูแลตามที่ไม่มารายงานตัวขอรับใบขึ้นทะเบียนภายใน ๓๐ มิ.ย. พ.ศ.๒๕๔๘ จะ ผลักดันให้กลับประเทศ

๕.๒ จากแนวทางนโยบายของรัฐบาลไทย อาจสรุปสาระสำคัญของพฤษฎิกรรมการ เคลื่อนย้ายได้ ดังนี้

- ที่ผ่านมาส่วนใหญ่พากแรงงานข้ามชาติ เริ่มทำผิดมาตั้งแต่ต้นคือ การลักลอบเข้า เมืองอยู่กินเวลาที่อนุญาตให้อยู่ และยังลักลอบทำงานมาอย่างต่อเนื่อง

- นโยบายที่ดำเนินการก็คือ ให้มารายงานตัวขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงาน ต่อใบอนุญาตทำงาน เข้าข่ายการมองแรงงานข้ามชาติเป็นเพียง “แขก” (Guest Workers) ไม่มีนโยบาย ชัดเจนว่า จะให้ตั้งหลักปักฐานหรือขอสัญชาติ

- จากการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนหลายครั้ง มีทั้งคนเก่าและคนใหม่ แสดงว่ามีการ หลักเข้ามาในลักษณะผิดกฎหมายครบทั้ง อย่างต่อเนื่อง

- นายจ้าง สถานประกอบการมีบทบาทน้อยมากจนกระทั่งปี ๒๕๕๐ ที่เริ่มใช้ระบบ การกำกับเคลื่อนย้ายตามกรอบข้อตกลง (MOU)

- เป็นที่ประจักษ์ว่า ระบบการขึ้นทะเบียนไม่อาจแก้ปัญหาการหลักเข้ามาได้ และ การกำกับผ่านกลไกตามกรอบข้อตกลง (MOU) ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ตามที่อยากให้มีให้เป็น (ทั้ง ๆ ที่ เป็นวิธีการที่ถูกต้อง)

- ที่การขึ้นทะเบียนไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเกิดการสับสน และควบคุมได้ยาก เพราะเปิดหลายครั้ง บางสาขาเปิดทุกปี (อย่างกรณีประมงทะเลให้มีการขึ้นทะเบียนปีละ ๒ ครั้ง)

๕.๓ การปฏิรูปการเคลื่อนย้ายแรงงานข้าวคราว ปกติเมื่อมองว่าเป็นการอนุญาตให้มาทำงานข้าวคราว การกำหนดโควตาเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็นทางเดียวที่จะควบคุมหั้งสองทาง (หั้งจากฝากรูกจ้าง และนายจ้าง) นายจ้างจะต้องรับผิดชอบมากกว่าปัจจุบัน จะต้องควบคุมโควตาของตนเองและใช้ตามที่ตนเองประเมินว่าได้ประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ควรมีการปฏิรูปให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมโควตาเป็นรายหัว เพื่อกำกับ ควบคุม การใช้แรงงานเท่าที่จำเป็น และอนุญาตเป็นรายปี เมื่อกำหนดต้องต่อใบอนุญาตพร้อมหลักฐานแสดงความจำเป็นต้องใช้คน การใช้ทางเลือกอื่นหากไม่อนุญาต หรือไม่อนุญาตหากไม่มีการเริ่มใช้เทคโนโลยีการผลิต หรืออุปกรณ์เครื่องจักรแทนแรงคนเป็นต้น

- นอกจาจนั้น จะขอขึ้นทะเบียนทุกครั้งหรือต่อไปอนุญาตจะต้องนำลูกจ้างมาพร้อมในการรายงานตัว และต้องเป็นไปตามโควตาที่กำหนด ซึ่งบางประเทศอาทิ มาเลเซีย จะระบุชื่อ นามสกุล หมายเลขกำกับแสดงสถานภาพของตัวบุคคลอยู่ในโควตาด้วย

- โควตาเป็นของใครของคนนั้น จะปรับเปลี่ยนโควตาให้นายจ้างรายอื่นไม่ได้
- การทำงานของแรงงานข้ามชาติจะยกย้ายนายจ้างไม่ได้ หากทำงานต่ำกว่า ๖ เดือน และการยกย้ายจะต้องได้รับการยินยอมจากผู้ถือโควตา (นายจ้าง)

- โควตาที่ออกให้นั้นจะต้องเป็นนายจ้างเท่านั้น และจะต้องทำงานในสถานประกอบการที่ระบุเท่านั้น เพื่อป้องกันการขายโควตาให้นายจ้างรายอื่น ซึ่งไม่ได้ใบอนุญาตให้เข้า

- นายจ้างต้องรับผิดกรณีลูกจ้างต่างชาติหลบหนี โดยอาจหักเงินประจำ
- นายจ้างอาจโอนความรับผิดชอบการกำกับดูแล ให้บริษัทจัดทำงานเอกชนที่ขึ้นทะเบียนได้รับอนุญาตได้

- แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีจะถูกขึ้นบัญชีและส่งตัวกลับ ห้ามกลับเข้ามาทำงานอีก
- ห้ามนายจ้างว่าจ้างแรงงานข้ามชาติที่มิใช่โควตาของตนหรือโควตาก่อนอื่น ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทั้งจำและปรับ โทษปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อราย และโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี

๕.๔ การปฏิรูปนโยบาย มาตรการ กำกับ แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง ลักลอบทำงาน มีแนวทาง ดังนี้

- ปรึกษาหารือและร่วมมือกับประเทศต้นทาง เพื่อแจ้งมาตรการให้ทราบ และร่วมมือ ปกป้อง ป้องปราบ การลักลอบเข้าเมือง ปราบปรามนายหน้า หรือบุคคลซึ่งจัดการให้มีการลักลอบรวมทั้งจัดการค้ามนุษย์ ทั้งจากต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางอย่างเด็ดขาด

- ผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมือง และผู้อยู่กินระยะเวลาที่กำหนด (หากทำผิดซ้ำๆ ให้ดำเนินคดีอาญา)

- ปฏิรูปการตรวจสอบ หาข่าว และกลไก ณ ด้านภาครัฐ เพื่อป้องกันการลักลอบเข้าเมือง โดยเฉพาะ หากอ้างเหตุผลการเข้ามาเพื่อท่องเที่ยว ควรพิจารณาให้อวุ่นช่า หรือใช้มาตรการอื่นแทน ออาทิ ผู้รับรองจากประเทศปลายทาง บัญชีเงินฝากธนาคาร หรือหลักฐานอื่น ซึ่งจะแสดงต่อด้านตรวจคนเข้าเมืองว่า มีได้เข้ามาเพื่อการทำงาน

- จัดระบบการขออนุญาตทำงานและทบทวนกรอบกลไกข้อตกลง (MOU) เพื่อลดขั้นตอน ลดค่าใช้จ่าย สร้างความโปร่งใส (ขอเสนอให้ทบทวนข้อตกลง (MOU) กับประเทศคู่สัญญา เพื่อปรับปรุงและลดขั้นตอนให้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม)

- บูรณาการหน่วยงานของภาครัฐ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการทั้งระดับกระทรวง ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ โดยถือเป็นภาระแห่งชาติ ในการจัดระบบการกำกับ

ควบคุมดูแลป้องกัน ป้องปราบ และปราบปราม การลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน โดยไม่ถูกกฎหมาย

กรอบ ๔ ประการจึงเสนอโดยหน่วยงานความมั่นคงในการคุ้มครองและการเข้าออกผ่านชายแดนสาธารณะที่มีวาระสำคัญ ดังนี้

๕.๕ การปฏิรูปนโยบาย มาตรการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เมื่อพูดถึงการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) จากการวิเคราะห์การจับกุมผู้ต้องหา ผู้กระทำผิด จะพบว่ามีหลายกรณีที่ผู้ต้องหา ผู้กระทำผิดไม่เข้าใจว่าพฤติกรรม หรือการกระทำการของตนเข้าข่าย “การค้ามนุษย์” บางกรณีเข้าใจว่าตัวเองมีความผิด เพราะเข้าใจผิดคิดว่ามีอำนาจทำได้ และไม่มีเจตนาถึงขั้นทำผิดครอบครองค์ประกอบ เพราะฉะนั้น การประชาสัมพันธ์ให้รู้จักคำว่า “การค้ามนุษย์” ว่ามีความหมายอย่างไร มีขอบเขตแค่ไหนเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้ หรือเป็นการให้ความรู้แก่สาธารณะเพื่อประโยชน์ในการรายงาน หรือส่งข่าวแก่เจ้าหน้าที่ หากพบการกระทำได้ฯ ที่อาจเข้าข่ายค้ามนุษย์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

๕.๖ ข้อความข้างล่างนี้ ได้อธิบายและซึ่งให้เห็น “ตัวชี้วัด” ที่จะแสดงว่า พฤติกรรมที่ส่อเข้าข่ายการค้ามนุษย์ หรือการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) การถูกบังคับให้ทำงาน หรือต้องทำงานโดยไม่สมัครใจ

(๒) แรงงานติดหนี้ ด้วยเหตุบุพารดาเป็นหนี้ ถูกต้องตกเป็นตัวประกัน ทำงานให้หนี้

ทดแทน

(๓) การลักพาตัว และบังคับให้ทำงาน ไม่ได้ไปไหน นอกกรอบหรืออาณาเขตที่กำหนด หากออกไปต้องมีคนพาไป หรือมีคนติดตาม หากไม่ไปอยู่ในบริเวณจะมีกล้องจับการเคลื่อนไหว

(๔) การขายบุคคล หรือออนไลน์บุคคลให้อีกคนหนึ่ง โดยเจ้าตัวไม่สมัครใจไปทำงาน หรือต้องทำงานโดยไม่มีทางเลือก

(๕) ใช้การบังคับเชิงจิตวิทยา เช่น หากไม่ปฏิบัติตามจะสูญเสียผลประโยชน์ หรือประโยชน์ที่เคยได้

(๖) การเก็บดอกเบี้ยเกินกว่ากำหนด เพราะมีการเบิกเงินล่วงหน้า หรือกู้เงินเพื่อเป็นการส่วนตัว การกำหนดมูลค่าผลิตผลที่จะขายให้หรือผลิตให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยเจตนาทำตัวเลขทางบัญชีผิดพลาด เพื่อฉ้อโกงค่าจ้าง ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น ๆ

(๗) หลอกลวงให้ทำงานโดยหลอกให้หลงเชื่อว่าจะได้ค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่ดี แต่ทางปฏิบัติกลับตรงข้าม

- ยืดหรือกักค่าจ้างส่วนหนึ่งไว้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้หลบหนี หรือลาออกจากงาน
- ยืดเอกสารประจำตัว หรือของมีค่าส่วนตัวเอาไว้ นอกจากนั้นรูปแบบที่อาจหรือ

ส่อเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงาน หรือการค้ามนุษย์ในลักษณะการใช้พฤติกรรมหรือการปฏิบัติ เพื่อมิให้แรงงานหลบหนีหรือไม่ทางเลือกต้องจำนำทำงานต่อ ซึ่งปกติจะใช้วิธีการสร้างความกลัวให้เกิดขึ้น หรือชูว่าจะมีการลงโทษ หากไม่ประพฤติหรือหลักเลี้ยง (Menace of Penalty) พฤติกรรมดังกล่าวรวมถึง

- การใช้อันธพาลประทุร้ายต่อแรงงาน ต่อญาติ หรือคนใกล้ชิด คุกคาม
- การคุกคามล่วงละเมิดทางเพศ
- ชูเข็ญว่าจะตอบโต้ หรือกระทำการล้างแค้นโดยวิธีการทางไสยาสตร์ หากไม่

ปฏิบัติตาม

- การลงโทษทางคดีค่าจ้าง ผลประโยชน์ค่าตอบแทน

- การซู่เขี้ยว่าจะส่งตัวให้ตัววิจารณา หรือตาม เพื่อเนรเทศออกจากประเทศไทย
- การเลิกจ้าง หรือซุ่มเลิกจ้าง การซู่ว่าจะปล่อยให้โดดเดี่ยวอยู่ตามลำพัง
- การยกเลิกสิทธิ หรือประโยชน์ที่เคยได้รับบางประการ
- การโยกย้ายให้ไปทำงานหนัก หรือลำบากมากขึ้น

๕.๗ เร่งรัดประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้แก่สาธารณะ ถึงพฤติกรรมการค้ามนุษย์ โดยระบุเป็น พฤติกรรมน่ารังเกียจ เป็นภัยต่อสังคม ซึ่งจะต้องขัดและหลีกเลี่ยง เป็นส่วนหนึ่งที่นำไปสู่อาชญากรรม

๕.๘ กรมสืบสวนคดีพิเศษ (DSI) จะต้องเร่งรัด และดำเนินการโดยถือเป็นภาระแห่งชาติ เพื่อเป็นการป้องปาราม

๕.๙ ให้มีการฝ่าจับตาประเทกิจการ หรือการใช้แรงงานที่เสียงต่อการค้ามนุษย์ หรือการ บังคับใช้แรงงาน ซึ่งกิจการดังกล่าวเป็นทั้งกฎหมาย และผิดกฎหมาย ออาทิ กิจกรรมทางการ ใช้ แรงงานภาคเกษตร ซึ่งมีเด็กหรือผู้ดีดตามแรงงาน กิจกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งมีการเหมางาน โดยอาจใช้ เด็กเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือการบังคับให้เด็กขอทาน การบังคับเด็กเยาวชน ค้าประเวณี การหลอกลวง ไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะในกิจกรรมนาดแหนนไทย

๕.๑๐ การปฏิรูปกรอบและกลไก เพื่อนำไปสู่การใช้แรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในยุคใหม่ และที่ก่อตัวกันทั่วไป โดยเฉพาะในเวที ระหว่างประเทศคือ การจัดให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย คือ ให้ความเป็นธรรมกับประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง นายจ้าง แรงงานข้ามชาติ และประชาชน ผู้บุริโภค

การสร้างความเป็นธรรม ก็คือการมีนโยบายที่มีส่งเสริมให้การใช้แรงงานข้ามชาติเกิด ประโยชน์ สร้างภาระหน้าที่ความรับผิดชอบให้เกิดกับประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และนายจ้าง คำนึงถึงผลดีผลเสีย ผลกระทบต่อฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะต่อประชาชน และผู้บุริโภค

๕.๑๑ การปฏิรูปนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์ และสร้างความรับผิดชอบให้เกิดกับประเทศต้นทาง ความมีนโยบายในลักษณะที่เข้าข่ายประเดิมดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศต้นทาง ปลายทางจะต้องได้ประโยชน์ทั้งคู่ (Win-Win) ประเทศต้นทางได้เงินตรา ประเทศปลายทางได้แรงงาน

(๒) ประเทศต้นทางจะต้องได้คุณของคนกลับเมื่อทำงานตามสัญญาพร้อมทักษะฝีมือ ส่วนประเทศปลายทางก็ต้องเตรียมปรับปรุงผลผลิต โดยใช้เทคโนโลยี หรืออุปกรณ์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิต สถานประกอบการที่ผลิตโดยใช้เครื่องจักรอยู่แล้ว ควรถ่ายทอดทักษะให้กับแรงงานข้ามชาติด้วย

(๓) ประเทศต้นทางจะต้องรับผิดชอบ ดูแลขั้นตอนการเตรียมเดินทางของแรงงานตั้งแต่ ต้นมือ กำกับระเบียบต่อบริษัทจัดหางานมิให้อeward เอาเปรียบ ฝึกอบรมก่อนออกเดินทางให้รู้วัฒนธรรม ของประเทศปลายทาง อำนวยความสะดวกเรื่องเอกสารการเดินทาง ออกแบบสัญญาจ้างที่เป็นที่ยอมรับ ของทุกฝ่าย เป็นต้น

(๔) ประเทศต้นทาง ควรร่วมมือกับประเทศปลายทาง ในการหารือด้วยกรอบปฏิบัติ ร่วมกันในการกำกับ ดูแล การไป การกลับ และการจัดและปราบปรามการลักลอบและการค้ามนุษย์

๕.๑๒ การปฏิรูปนโยบายและมาตรฐานเพื่อให้เกิดประโยชน์ และสร้างความรับผิดชอบ ให้เกิดขึ้นในประเทศปลายทาง

(๑) รัฐบาลจะต้องตระหนักถึงผลกระทบระยะสั้น ระยะยาว เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ และสังคมมากเกินไป ออาทิ แรงงานข้ามชาติควรเข้ามาเสริม และแทนที่เท่าที่จำเป็น และต้อง ไม่ได้เข้ามาแย่งอาชีพคนไทย

(๒) ต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจน หากเน้นเรื่องอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว ก็ต้องให้ นายจ้างเตรียมการ เมื่อถึงวันหนึ่งข้างหน้า แรงงานข้ามชาติต้องกลับประเทศ จึงต้องเตรียมการ อาทิ การใช้อุปกรณ์การผลิตทดแทนแรงงานคน ขณะเดียวกันต้องจัดการลักษณะ และการค้ามนุษย์ด้วย

(๓) จะต้องคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องสภาพการจ้าง

(๔) กำกับดูแลในเรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานข้ามชาติ โดยคุณถึง กิจกรรมบางประเภทซึ่งมีความเสี่ยงหรืออาจเกิดอันตรายได้ง่าย อาทิ งานประมงทะเล

(๕) รัฐบาลต้องหลีกเลี่ยงไม่เป็นตัวนำไปสู่การขัดแย้ง หรือเป็นต้นเหตุของการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม หรือการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ระหว่างแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานข้ามชาติ อาทิ การนำเข้าแรงงานฝีมือหั้ง ๆ ที่มีแรงงานไทยพร้อมจะทำงาน แต่อาจติดขัดเรื่องภาษาอังกฤษ ซึ่งสามารถฝึกได้ จุดขัดแย้งสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายต่อแรงงานไร้ฝีมือห้องถิ่น ซึ่งเคยมีงานทำ และงานนั้นถูกหดแทนโดยแรงงานข้ามชาติ เพราะนายจ้างต้องการคนขยันกว่า และจ่ายค่าตอบแทนน้อยกว่า

๕.๑๓ การปฏิรูปนโยบาย มาตรการ เพื่อให้นายจ้างรับผิดชอบต่อแรงงานข้ามชาติและผลกระทบมากขึ้น มีแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ควรตระหนักว่า ธุรกิจต้องพึ่งพา แรงงานข้ามชาติ ซึ่งอาจไม่มีบุคคล หรือไม่ยั่งยืน เพราะแรงงานจะไปทุกแห่ง ที่จ่ายค่าตอบแทนสูงกว่า เพราะฉะนั้นหากตั้งใจให้แรงงานข้ามชาติอยู่นาน พอก็จะขยายขยายก็ต้องดูแลให้ความเป็นธรรมกับเข้าพอสมควร (เพื่อชื้อใจ และสร้างความผูกพันให้เกิดขึ้น)

(๒) แรงงานลักษณะเข้าเมือง และลักษณะทำงาน เป็นความผิดต่อแผ่นดิน แต่นายจ้างได้ประโยชน์ฝ่ายเดียว จึงพึงตระหนักว่า นายจ้างมีส่วนหรือปัจจัยเกื้อหนุนการทำผิดกฎหมายด้วย เพราะฉะนั้นจึงพึงหลีกเลี่ยงการว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมาย เพราะนายจ้างอาจต้องรับโทษ และยังเป็นการเอาเปรียบต่อสังคมด้วย

(๓) ทางการควรให้ความเป็นธรรมต่อแรงงานท้องถิ่น เพราะการเลือกปฏิบัติโดยการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ เพราะเห็นถูกกว่า ในระยะยาว อาจเกิดผลกระทบทางสังคมได้ โดยเจตนารมณ์ การขัดแย้งภายในสังคม และความเหลื่อมล้ำทางรายได้

(๔) นายจ้างควรมีส่วนร่วม และไม่ริบ หากต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการขอโควตา เพราะค่าธรรมเนียมจะกลับมาเป็นงบประมาณ ใช้ทำงานบ่ำรุงผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ เช่น งบประมาณด้านสาธารณสุข การเก็บขยะ การศึกษาเล่าเรียนของเด็กที่มีบิดามารดาต่างชาติ เป็นต้น

(๕) ควรคิดถึงโอกาสแข่งขันของประเทศไทยระยะยาว หากนายจ้างคิดแต่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติโดยใช้แรงงานเข้มข้น จนลืมคิดถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มผลผลิต ในระยะยาว อาจทำให้อุตสาหกรรมของไทยตกช้า และไม่อาจแข่งขัน กับต่างประเทศได้ ด้วยเหตุนี้การใช้แรงงานข้ามชาติ ควรกระทำเท่าที่จำเป็น นำเข้ามาใช้ในลักษณะเสริมช่วยงานคนไทย มิใช่เข้ามาแทนคนไทยแบบทั้งหมด แต่ควรพิจารณาในสาขาที่หาแรงงานไม่ได้จริง ๆ

๕.๑๔ การปฏิรูปและมาตรการเพื่อดูแลคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

สิ่งนี้เราถูกกล่าวหา ก็คือการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างบาง邦ประเเกบทมากเกินไป อาทิ แรงงานด้านกิจกรรมประมงทะเล หรือปล่อยให้มีการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตร โดยไม่ตั้งใจ อาทิ เด็กช่วยพ่อแม่ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติทำงานในไร่ เป็นต้น เพราะฉะนั้น เป็นหน้าที่ของนายจ้างพึงปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการกำหนดสถานการจ้างให้แก่ลูกจ้างต่างชาติ

ในส่วนของแรงงานข้ามชาติเอง ควรเข้ามาทำงานให้ถูกช่องทางที่อนุญาตและต้องรับผิดชอบ กรณีลักลอบเข้าเมือง และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต พึงหลีกเลี่ยงการตกเป็นเหยื่อการค้าแรงงานมนุษย์ โดยระมัดระวัง และทำความเข้าใจถึงกระบวนการค้ามนุษย์โดยหลีกเลี่ยงไม่ตกเป็นเหยื่อด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเข้าเมืองและขออนุญาตทำงาน ที่สำคัญควรศึกษาเพื่อได้เข้าใจสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ทั้งในช่วงการเตรียมเดินทางระหว่างทำงาน และการกลับประเทศ ในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ ฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญ คือ รัฐบาลของประเทศต้นทาง ปลายทาง และนายจ้าง เพราะเป็นผู้กำหนดแนวทาง หรืออกติกาในการทำงานตั้งแต่ เริ่มเตรียมการ บทบาทของทั้งสองฝ่าย จึงต้องมีการทบทวนเป็นระยะ เพื่อให้มั่นใจว่า แรงงานข้ามชาติได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้มีเสรีภาพในการเดินทาง การแสดงออก และส่งเงินรายได้กลับบ้าน และเสรีภาพที่จะไม่ถูกบังคับใช้แรงงาน หรือการได้รับการคุกคามเมื่อตกเป็นเหยื่อของขบวนการ

๕.๑๕ การปฏิรูปมาตรการเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชน

(๑) แรงงานท้องถิ่น ต้องได้รับการส่งเสริมและเข้าถึงการยกระดับทักษะฝีมือ เพื่อให้สามารถทำงานในสาขา หรืออาชีพที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ทั้งในแนวตั้งและแนวราบ

(๒) รัฐต้องส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการปฏิรูปหลักสูตรการเรียนในระดับมัธยมเพื่อให้สามารถเรียนรู้จริง ทำได้จริง โดยสอดแทรกแนวการสอน ที่ให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง มีการแนะนำอาชีพ และให้บริการข้อมูลตลาดแรงงานอย่างทั่วถึง มีการบูรณาการระหว่างการศึกษา (Education) การอาชีวศึกษา (Vocational Education) และการฝึกทักษะ (Training)

(๓) ต้องส่งเสริมให้การศึกษา อาชีพ มหาวิทยาลัย และการฝึกกำลังแรงงานที่ทำงานอยู่แล้ว ในด้านทักษะเสริม (Soft Skills หรือ Generic Skills) อาทิ การคิดริเริ่ม การเป็นผู้นำ การมีมนุษยชน การใช้ภาษา การมีทักษะคอมพิวเตอร์ เพื่อให้สามารถนำไปใช้กับทักษะหลัก (สาขาวิชาๆ) ซึ่งเป็น Technical Skills ทำให้โอกาสในการแข่งขันทำได้กว้างขวาง มีวิสัยทัศน์ เพื่อให้อcasคนไทยไปทำงานในระดับสูงขึ้น ใช้ความคิดมากขึ้น วางแผน และควบคุม กำกับ ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีได้ส่วนแรงงานข้ามชาตินี้ จะเข้ามาเสริมในลักษณะเป็นลูกมือ หรือฝ่ายปฏิบัติการ

(๔) ในภาคเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพอิสระ และมีการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก สำหรับภาคการผลิต เมื่อการจำหน่าย หรือผลิตพืชไร่ทางเศรษฐกิจ គรร์มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน อาทิ การกำหนดโควตาเป็นกรณีพิเศษ โดยกำหนดช่วงเวลาที่อนุญาตให้เข้ามาอีกในฤดูกาลถัดไป หากยังประสงค์จะเข้ามาทำงาน

(๕) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การลงทุนหรือไม่ยอมกลับภัยหลังจบสิ้นสัญญาจ้าง หรือหมดงาน จึงจะทำให้แรงงานที่ถูกกฎหมายเป็นผิดกฎหมาย ทั้งการใช้สิทธิพำนักอยู่ในประเทศไทย และการไม่ได้รับอนุญาตทำงาน

(๖) รัฐบาลพึงตระหนักและไม่ปลดภาระให้ประชาชนรับผิดชอบต่อผลกระทบมากเกินไป จำเป็นต้องจัดตั้งกองทุน เพื่อดูแลผลกระทบการทำงาน โดยมีนายจ้างมีส่วนร่วมสมทบ เพราะนายจ้างได้รับประโยชน์จากการมีแรงงานข้ามชาติ จึงควรมีส่วนร่วมในการพื้นฟูและออกค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองแรงงาน และการใช้บริการสาธารณสุขด้วย

๖. คุณลักษณะและปัญหาที่เป็นเอกลักษณ์สำหรับประเทศไทย ในการรับแรงงานข้ามชาติ

๖.๑ แต่ละประเทศจะมีปัญหาหรือสิ่งท้าทายอันเกิดจากการมีหรือการใช้แรงงานข้ามชาติ ที่เป็นการเฉพาะไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้น สูตรหรือวิธีการที่ใช้ในประเทศไทยนี้ไม่สามารถใช้กับอีก

ประเทศหนึ่ง สิ่งที่จะเป็นประโยชน์ก็คือ กรณีศึกษาของแต่ละประเทศเพื่อพิจารณาว่าเขาแก้ปัญหาด้วยวิธีใด แล้วนำมาประยุกต์ให้เข้ากับสถานการณ์จริงของประเทศไทย

ประเด็นที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- (๑) การเข้าออกงานอยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนนายจ้างเกิดขึ้นบ่อยครั้งมาก
- (๒) ส่วนใหญ่ลักษณะของงาน ลักษณะการทำงาน แล้วจะมาขึ้นทะเบียน เมื่อรัฐยอมให้

หรือประกาศ

(๓) ต้นทุนการลักษณะต่ำมาก เมื่อคำนวณแล้วเกินคุ้ม จึงไม่ควรพิจารณาตามกฎหมาย หรือ ขั้นตอนที่ภาครัฐกำหนด ดังจะเห็นได้จากสถิติการขึ้นทะเบียน การเข้าชื่อเพื่อตรวจสอบสัญชาติ เมื่อต้นทุนต่ำ ทั้งแรงงาน และนายจ้างเลือกที่จะฝ่าฝืน หรือไม่ทำตามเป็นส่วนใหญ่ เพราะการบังคับใช้กฎหมายมีน้อยมาก

(๔) แรงงานข้ามชาติจาก กัมพูชา ลาว เมียนมา เกือบทั้งหมดมีทักษะต่ำ ใช้แรงกายทำงานเป็นหลัก ไม่จำเป็นต้องมีทักษะฝีมือ เพื่อจะนั่ง เมื่อเข้ามาประเทศไทย ก็สามารถทำงานได้ทันที ลักษณะการเข้ามาทำงานจึงเป็นการแทนที่ คนไทย แต่แทนที่คนไทยจะไปทำงานที่ใช้ทักษะสูงกว่า กลับไม่มีโอกาส เพราะด้านความรู้ความสามารถมีจำกัด จึงเกิดปัญหาว่า การเข้ามาของต่างชาติ เข้ามาเพื่อเสริมหรือเข้ามาแทนที่ เพราะฉะนั้นในแง่คุณภาพชีวิตจะพบว่า ทั้งแรงงานห้องถินที่เป็นคนไทย กับแรงงานข้ามชาติ จึงไม่ได้ดีกว่าเดิม อาศัยค่าจ้างรายวันเพื่อการมีงานทำเป็นหลัก และประหยัดเพื่อให้มีส่วนเกินส่งคืนกลับบ้าน

(๕) นโยบาย มาตรการต่างๆที่รัฐบาลใช้หากันนำมาวิเคราะห์ในเชิงเป้าหมายและผลลัพธ์ (Goal Outcome Analysis) หรือเป้าหมายกับผลลัพธ์ที่ได้ไม่ไปด้วยกัน จะขาดทุนหรือไม่ได้ผลอย่างที่คาด จึงจำเป็นต้องทบทวนเกือบทุกขั้นตอน

๖.๒ แนวทางหลักการที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาใช้เพื่อการจัดการ กำกับ ดูแล แรงงานข้ามชาติ

(๑) ประเทศพัฒนาแล้ว ยอมรับว่าปัญหาระแรงงานข้ามชาติในทุกประเทศ เป็นปัญหา เกี่ยวกับมนุษย์ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการดั้นรน เพื่อปกห้อง เพื่อรายได้ที่ดีกว่า และคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า เมื่อมีมนุษย์เข้ามาเกี่ยว การใช้มาตรการโดยย่างเต็ดขาดนั้น ทำได้ยาก และมักไม่ประสบความสำเร็จ (คนที่หัว ไม่ว่าจะห้ามอย่างไร ก็จะดันรนาทางกลับเข้ามารอ หากจุดหมายที่ต้องการไม่เสี่ยงเกินไป)

(๒) ประเทศแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศพัฒนาจะมีการเพิ่มค่าใช้จ่าย มาตรการจัดการ กำกับดูแลสูงขึ้นตลอดเวลา ทั้งในการควบคุมจากภายนอก (ด้าน/ขาเข้า) (External Control) และควบคุมจากภายในประเทศ ระยะกำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติ (Internal Control) บทางโภคผู้ฝ่าฝืนและกระบวนการผันแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมาย (Regularization) (ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะหมุนไปกับการจ้างบุคคลการเพื่อการควบคุมตรวจสอบและติดตามเป็นหลัก)

(๓) มาตรการที่ใช้กันทั่วไปในการยับยั้งแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

- (๑) ห้ามนายจ้างจ้างงานแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย นายจ้างฝ่าฝืนมีโทษห้ามเข้าประเทศ
- (๒) กำหนดบทลงโทษผู้ที่เข้ายัง โดยเฉพาะผู้นำพา หรือให้อาศัยยานพาหนะ บุคคลซึ่งควรจะรู้หรือเข้าใจได้ว่า (สามัญสำนึก) เป็นแรงงานลักษณะเข้าเมือง

(๓) ป้องปรามและปราบปรามขบวนการลักลอบ และค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด

(๔) ให้นายจ้างขอโควตาจากแรงงานข้ามชาติ โดยต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบอย่างเข้มงวด (ตั้งแต่ความจำเป็น โอกาสจ้างแรงงานห้องถิน โอกาสที่จะใช้อุปกรณ์แทนแรงงานคนศักยภาพของธุรกิจอุตสาหกรรม เป้าหมายขององค์กร แผนปรับปรุงกิจการโดยอาศัยเทคโนโลยี เงินค่า

ประกัน เงินค่าธรรมเนียมในการให้รับโควตาเป็นรายหัว) ซึ่งเงินค่าประกันนั้นจะจ่ายคืนเมื่อแรงงานข้ามชาติกลับไปแล้ว

(๕) การเจรจาที่วิภาคี (ระหว่างประเทศไทยต้นทางและปลายทาง เพื่อการวางแผนมาตรการร่วมกันในการกำกับการเคลื่อนย้าย การดูแลคุ้มครอง การปราบปรามผู้ลักลอบและค้ามนุษย์) ถือเป็นแนวทางที่ใช้กันมากที่สุด เพราะรัฐบาลของแต่ละประเทศมีอำนาจในการกำกับดูแล รับผิดชอบ ณ จุดผ่านแดน การออก

วิชาฯ กำหนดประเทศไทย ระยะเวลาในการเข้าเมือง และระยะเวลาที่อนุญาตให้พำนักในราชอาณาจักร หากต้นทางสามารถอำนวยความสะดวก เช่น การดูแลคุ้มครอง การรักษาความปลอดภัย การจัดตั้งสถานที่สำหรับแรงงานต่างด้าว ได้มีประสิทธิภาพ ประเทศไทยปลายทางเพียงรับช่วงมาและให้การคุ้มครองดูแลระหว่างทำงาน ซึ่งกระบวนการกำกับเหล่านี้ หากมีการหารือกันอย่างใกล้ชิด ต่อเนื่อง และปรับปรุงแก้ไขร่วมกัน เมื่อมีปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานก็จะมีน้อยสามารถควบคุมได้

๗. สรุปการปฏิรูปและพัฒนา (ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ) (Blueprint for changed)

ลำดับ	รายละเอียด
๑. ประเด็นปัญหา	<p>แรงงานต่างชาติในประเทศไทยมีผลกระทบทางด้านบวกและลบมานาน แล้วแต่การหาข้อมูลในการจัดการยังไม่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่อง และไม่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาด้านนี้ ๆ ปัจจุบันจำนวนแรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้น แต่ผลการตรวจสอบสัญชาติและเข้ามาภายใต้กรอบข้อตกลง (MOU) มีเพียงไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของแรงงานที่มาขึ้นทะเบียนเกือบ ๓ ล้านคน (ไม่นับรวมที่ยังคงลักลอบทำงานอยู่จำนวนมหาศาล)</p> <p>ปัจจัยที่เกื้อหนุนปัญหาเรื่องของการมีแรงงานต่างชาติที่มีเอกสารไม่ครบถ้วน และไม่เข้ามาขอตรวจสถานภาพสัญชาติมี อาทิ</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) การเรือรังของปัญหาและการหลอกเข้ามาอย่างต่อเนื่องในลักษณะลักลอบเข้าเมือง ลักลอบทำงาน (๒) นายจ้าง สถานประกอบการจำนวนมากยังคงเลือกไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ยังคงหวังการเปิดโอกาสใหม่ ๆ ในการจดทะเบียนและการตรวจพิสูจน์สัญชาติของรัฐบาล (๓) ไทยยังคงพึ่งพาแรงงานต่างชาติ เพราะสาเหตุการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ลดลงของกำลังแรงงาน (๔) นายจ้างมีความคล่องตัว และสะดวกในการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เพราะขาดกลไกและระเบียบบังคับใช้อย่างจริงจัง (๕) กลไกการขึ้นทะเบียน การยื่นขอตรวจสัญชาติ และขั้นตอนการตรวจสัญชาติ (ไทยประเทศไทยต้นทาง) ยังไม่สะดวก และติดขัด ไม่สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่องและมีปริมาณมาก (๖) การเคลื่อนย้ายทำได้ง่าย เพราะชายแดนที่ยวาก การควบคุมทำได้จำกัด (๗) แรงงานต่างชาติเป็นแรงงาน ไร้ฝืน มีความสามารถเข้ามาทดแทนแรงงานไทยได้ทันที สะท้อนให้เห็นว่า ที่ผ่านมาจังหวะที่ปัจจุบันแรงงานไทยส่วนใหญ่ก็ยังคงไร้ฝืน

ลำดับ	รายละเอียด
	<p>ทักษะต่างๆ</p> <p>(๔) สถานการณ์แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานไร้ฝืนเมือง ลักษณะและทำงานเข้าเมืองและมักทำผิดกฎหมายจำนวนมาก โดยเฉพาะในบางสาขา เช่น กิจกรรมประมง ทุ่ง畑 เกษตร ทำให้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ง่าย เพราะสภาพการเข้ามาเป็นลักษณะนองระบบที่เข้ามาแล้วก็ทำงานในลักษณะนองระบบที่เดียวกัน</p> <p>(๕) ต้นทุนการลักลอบเข้าเมืองและทำงานจำนวนมาก (จนไม่น่าเชื่อ) แสดงถึงการขาดการบังคับใช้กฎหมาย และนายจ้างซึ่งไม่ต้องลงทุนมากมาย</p> <p>(๖) ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมเริ่มเกิดขึ้นแล้วในภาคสังคม เช่น การเข้าครอบครองบ้านของคนห้องถูนในการใช้บริการสาธารณูปโภค อาทิ น้ำ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ ขณะที่ผลกระทบทางเศรษฐกิจคงเกิดขึ้นอีกไม่นานนัก</p> <p>(๗) ยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า จำนวนแรงงานต่างชาติเท่าใดจึงเหมาะสมกับไทย ขณะนี้ไม่รู้ชัดเจนว่ามีจำนวนเท่าไหร่อยู่ที่ไหนบ้าง (เพราะเข้าออกง่ายมาก)</p>
๒. วัตถุประสงค์	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้การเข้ามาของแรงงานต่างชาติถูกต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด สามารถรู้ว่าเป็นครมจากไหน (กฎคำแนะนำเดิม) ของประเทศไทย ที่มีที่อยู่ซึ่งสามารถโดยถูกต้องได้ (กรณีฉุกเฉิน) - เพื่อสร้างความเป็นธรรม ให้กับทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ - มีจำนวนแรงงานต่างชาติที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศและไม่กระทบต่อการจ้างงานของคนไทยท้องถิ่น - ควรมีนโยบายชัดเจน เกี่ยวนี้องกับนโยบายพัฒนาอื่น ๆ - ต้องการให้ประเทศไทย นำจ้าง รับผิดชอบในการสร้างความเป็นธรรมให้มากกว่าเดิม
๓. ประเด็นการปฏิรูป พัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดគุตการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในแต่ละสาขอย่างชัดเจน ปรับระบบគุตให้ต้องขออนุญาตก่อนการได้สิทธิ์จ้าง - กำหนดบทบาทของนายจ้างในการสร้างความเป็นธรรมจากการมีแรงงานต่างชาติกับทุกฝ่าย - กำหนดบทลงโทษชัดเจน การจ้างแรงงานต่างชาติไม่ถูกกฎหมาย ทั้งจำและปรับรวมทั้งตัดสิทธิ์គุต - การอนุญาตให้ฐานความต้องการที่แท้จริง สมรับแรงงานท้องถิ่น ซึ่งความมีการทบทวนเป็นระยะ - ป้องกัน ปราบปราม การลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องโดยการปราบปรามจะบูรณการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกรอบระยะเวลาชัดเจน - ประชุมหารือประเทศที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการตรวจสัญชาติ - ตั้งหน่วยเฉพาะกิจหน้าที่ปราบปรามการลักลอบการค้ามนุษย์ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี - ปรับปรุงแก้ไขข้อตกลง (MOU) สนับสนุนให้ใช้ข้อตกลง (MOU) และช่องทางที่

ลำดับ	รายละเอียด
	<p>ถูกต้องในการเข้าเมือง ที่พักอาศัย และการขออนุญาตทำงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - กำหนดมาตรการ ทุเลาปัญหาผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจจากการมีแรงงานต่างชาติ - ยุติการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ ๓ ปี และพิจารณาเฉพาะกรณีที่จำเป็น เป็นการเหมาะสม และภายใต้กรอบข้อตกลง (MOU) เท่านั้น
๔. กรอบความคิด การส่งเสริมความเป็นธรรมให้ทุกฝ่าย จากการมีแรงงานต่างชาติ	<p>ดูเอกสารแนบการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นธรรม (หน้า ๔๗)</p>
๕. ขอบเขตการปฏิรูป	<p>- ด้านการปฏิรูปตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ กำหนดภาระเร่งด่วนด้านยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการ ด้านการป้องกัน ปราบปรามตั้งแต่ต้นน้ำ (อาทิ การกำกับ ณ ด่านตรวจ มาตรการส่งเสริม การจับกุม ดำเนินคดี การดำเนินคดีนายจ้าง) ตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน บูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการตั้งตัวชี้วัด และกำหนดกรอบเวลาปฏิบัติการซัดเจน ตลอดจนบทวนมาตรการเป็นระยะ</p>
๖. เครือข่าย พันธมิตร	<p>- กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และหน่วยงานเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า)</p>
๗. ตัวบ่งชี้ ผลสัมฤทธิ์	<p>- สติ๊ติการลักลอบค้ามนุษย์ลดลง สามารถควบคุม กำกับได้</p> <ul style="list-style-type: none"> - แรงงานต่างชาติมีแหล่งที่มา มีเอกสารประจำตัว มีนายจ้าง แม่นยำชัดเจน ทำงานภายใต้กรอบสัญญา - ผลกระทบอยู่ภายใต้กรอบที่คนท้องถิ่นยอมรับได้ - นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น และมีค่าใช้จ่ายจากผลกระทบในระดับหนึ่ง - ประเทศไทยต้นทางหรือนักถึงบทบาทของตนเอง ร่วมมือกับไทยอย่างใกล้ชิด
๘. ผลกระทบเชิงบวกในวงกว้างต่อประเทศไทย	<p>- ภาพจน์การใช้แรงงานต่างชาติเป็นธรรมมากกว่าเดิมกับทุกฝ่าย</p> <ul style="list-style-type: none"> - สาขากิจกรรมเศรษฐกิจบางประเภท เช่น กิจกรรมประมงทะเล มีภาพจน์ดีขึ้น การจ้างงานโปรดิส สามารถกำกับดูแลได้ ภายใต้มาตรฐานสากล ทั้งกรอบการใช้แรงงานและกรอบ ILO - ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ (WIN WIN) - ประเทศไทยไม่ขาดแคลนแรงงานในช่วงเปลี่ยนผ่าน - ใช้แรงงานต่างชาติเท่าที่จำเป็น และได้ประโยชน์สูงสุด ไม่ขัดต่อนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม

การตัดสินใจของผู้บริโภคจะเป็นที่ยอมรับ (Fair and Acceptable)

ภาคผนวก

ข้อเด่น / ข้อด้อย ของการส่งออกแรงงานและการนำเข้าแรงงานต่างชาติ

ประโยชน์ต่อ	การส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ (Emigration)		การนำเข้าแรงงานต่างชาติ (Immigration)	
	ข้อเด่น (ที่เป็นไปได้)	ข้อด้อย (ที่เป็นไปได้)	ข้อเด่น (ที่เป็นไปได้)	ข้อด้อย (ที่เป็นไปได้)
แรงงานต่อตัวคน	<ul style="list-style-type: none"> - มีงานทำ - มีรายได้เพิ่มขึ้น - ได้รับการฝึกหรือเรียนรู้มากขึ้น (จากประเทศปลายทางที่ไปทำงาน) - ประสบการณ์ทางด้านวัฒนธรรมใหม่ ๆ - เป็นการพบรปเพื่อร่วมงาน, นายจ้างรายใหม่ - แรงงานที่กลับบ้านมีทักษะฝึกสามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพอีกด้วย 	<ul style="list-style-type: none"> - งานที่เคยทำที่บ้านขาดความต่อเนื่องและการสูญเสียอาชญากรรม - อาจประสบกับสภาพการจ้างที่เลวร้ายกว่า - สภาพที่อยู่อาศัยอาจเลวร้ายกว่า - สถานะภาพ (ตำแหน่งงาน)อาจต่ำกว่า - ทักษะบางอย่างถ้ามีอาจสูญเสีย - การถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุความต่างในเรื่องเชื้อพันธุ์ - ต้องพากจากครอบครัว - ผลกระทบต่อเด็ก 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้แรงงานห้องถังสติมีโอกาสอุปกรณ์บ้านทำงาน (เพราะมีผู้ช่วยเมืองบ้านต่างชาติ) - ราคาน้ำค่าและบริการอาจถูกกว่า - ทำให้มีโอกาสเรียนรู้วัฒนธรรมที่หลากหลาย - มีโอกาสเรียนรู้ประเทศอื่นในมิติต่าง ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - งานบางประเภทต้องแข่งกันทำระหว่างแรงงานห้องถังกับต่างชาติ - ค่าจ้างห้องถังไม่สูงมากหรือค่อนข้างต่ำ - ผลกระทบทางสังคม เช่นต่อโรงพยาบาล โรงเรียน (แอดดิมัลตี้) - วัฒนธรรมที่หลากหลาย (จำเป็นต้องอดทนหรือยอมรับการเกิดขึ้นถ้ามีอยู่)
ธุรกิจ / สถานประกอบการ / นายจ้าง	<ul style="list-style-type: none"> - แรงงานที่กลับไปมีทักษะฝึกกลับบ้าน เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างของประเทศต้นทาง - เกิดธุรกิจใหม่ ๆ ขึ้นมา เช่น บริษัทขนส่ง บริษัทจัดหางาน บริษัท เงินทุน ฯลฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - สูญเสียกำลังคนส่วนหนึ่งโดยเฉพาะคนวัยทำงาน (Brain Drain) - ขาดหรือสูญเสียแรงงานฝีมือไปส่วนหนึ่ง - อาจส่งผลให้มีการปรับค่าจ้างสูงขึ้นเฉพาะขาดคนทำงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - จ่ายค่าแรงงานต่ำกว่า มีแรงงานใช้ประโยชน์ในสภาพที่ยืดหยุ่นได้มากกว่า - มีกำลังคน (ลูกจ้าง) ที่หลากหลาย - มีตลาดแรงงานที่ใหญ่ขึ้น รวมทั้งโอกาสที่จะขยายการผลิตหรือให้บริการ 	<ul style="list-style-type: none"> - อุปทานแรงงานขาดการเสถียร (เพราะต้องพึ่งพา) - ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติในงานสาขา หรืออาชีพเป็นการเฉพาะ

ประโยชน์ต่อ	การส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ (Emigration)		การนำเข้าแรงงานต่างชาติ (Immigration)	
	ข้อเด่น (ที่เป็นไปได้)	ข้อด้อย (ที่เป็นไปได้)	ข้อเด่น (ที่เป็นไปได้)	ข้อด้อย (ที่เป็นไปได้)
สังคม หรือประเทศไทย ส่วนร่วม	<ul style="list-style-type: none"> - ช่วยลดความกดดันถ้ามี ปัญหาประชากร (ประชากร ล้นตลาด) - ทำให้ปัญหาการว่างงานลดลง หรือทุเลาลง - รายได้ส่งกลับจากประเทศไทย ปลายทาง - แรงงานที่กลับบ้านมีทักษะ และฝีมือ ความรู้ กลับมาใช้ ประโยชน์ที่บ้านเมืองตนเองได้ - แรงงานกลับบ้านมี ประสบการณ์การทำงาน ในต่างประเทศ มีมุ่งมองและ ทัศนคติ ประสบการณ์ระหว่าง ประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - สูญเสียกำลังแรงงานหนุ่มสาว ส่วนหนึ่ง (Brain Drain) - บางครั้งประสบปัญหาการ อพยพกลับ ของแรงงานจำนวนมหาศาล ในระยะเวลาอันสั้น - สูญเสียผลผลิต และรายได้ จากภาษีที่ควรจะได้ หากคนงาน ไม่ไป (สูญเสียโอกาส) - อาจสูญเสียคนเก่ง คนมีฝีมือ ทำให้ลดโอกาสหรือศักยภาพใน การพัฒนาหรือการศึกษาวิจัย - ปัญหาสังคม ด้านวัฒนธรรม แปลกใหม่ที่ได้รับมา - อาจไปส่งเสริมความไม่สงบ ธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - ประชารัฐต้องถูกนำไปใช้ ปรับตัวและมีโอกาสทำงาน เสริมศักยภาพตนเองมากขึ้น - มีกำลังแรงงานใหญ่ขึ้น - ช่วยลดปัญหาเงินเพื่อ (ค่าจ้าง ไม่ขึ้นพรวดพราย) - ผลิตผลมวลรวมเพิ่มขึ้น (GDP) - เงินลงทุนจากต่างประเทศ เข้ามา ฐานอุปทานแรงงาน เข้มแข็ง - ได้คนที่ทักษะฝีมือเข้ามา ในประเทศไทย (Brain Gain) - มีประชารัฐต้องถูกที่มีพลวัตร หลากหลาย มีพลังที่จะรับใช้ สังคมมากขึ้น - ได้รับภาษีจากการแรงงานหนุ่มสาว มากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - อาจมีข้อขัดแย้งทางสังคม (Social Friction) - อาจทำให้การพัฒนาหรือ การใช้เทคโนโลยีชั้นสูง (เพราระมั่วแต่ใช้แรงงานคน) - นำไปสู่การมีรายได้ที่ ไม่เท่าเทียม - ต้นทุนเพิ่มขึ้น กรณีต้องการ บูรณาการด้านสังคมหรือ ประชากร - การแบ่งแยกชนชั้นทาง สังคม หรือชุมชนต่างชาติเป็น การเฉพาะ - ต้นทุนทางสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้าน บริการสาธารณสุข โรงพยาบาล สวัสดิการ โรงเรียน)

ที่มา : "Towards a fair deal for migrant workers in the global economy" ILO, ๒๐๐๔

ตารางที่ ๑ มติของคณะกรรมการเรื่องแรงงานข้ามชาติ : ๒๕๓๕ – ๒๕๔๗

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕	๑๐ จังหวัดชายแดน	สัญญาค้ำประกัน ๕,๐๐๐ บาท ค่าธรรมเนียม ๑,๐๐๐ บาท	เฉพาะชาวพม่าเท่านั้น มีแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน ๗๐๖ คน แต่ได้มีการออกบัตรสิ่งว่าง ๑๐๑,๔๔๕ ราย
๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๖	จังหวัดชายฝั่งทะเลที่ทำประมง ๒๒ จังหวัด		ไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับอาชีพประมง จนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายปี ๒๕๔๒
๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๘	๓๙ จังหวัด (ต่อมากายยາ เป็น ๔๓ จังหวัด) ๗ ประเภทอุตสาหกรรม ต่อมากายยາเป็น ๑๑ ประเภท	สัญญาค้ำประกัน ๑,๐๐๐ บาท ค่าธรรมเนียม ๑,๐๐๐ บาท ค่าประกันสุขภาพ ๕๐๐ บาท	สำหรับผู้ที่ขึ้นทะเบียนระหว่าง ๑ กันยายน - ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ อนุญาตให้ทำงาน ๒ ปี เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติทำงาน ๓๔ ประเภท จำนวนคนขึ้นทะเบียน ๓๗๒,๐๐๐ คน และออกใบอนุญาต ๓๐๓,๔๔๔ คน
๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐ - ๑๙ มกราคม ๒๕๔๑	บังคับใช้กฎหมายความ มั่นคงภายในบริเวณตะเข็บชายแดน และผลักดัน แรงงานข้ามชาติออกจาก ประเทศ ๓๐๐,๐๐๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑		คณะกรรมการจังหวัดต้องจัดการกับ แรงงานข้ามชาติและได้มีการส่งเสริมให้ตั้งโรงงานในเขตชายแดนไทย
๒๘ เมษายน - ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๑	อนุญาตให้ทำงานสูงสุดได้ ๑๕๘,๐๐๐ คน แต่มี แรงงานข้ามชาติเพียง ๙๐,๙๑๑ คน ขึ้นทะเบียน อนุญาตให้เดินทางข้ามแดน ไป - กลับได้	สัญญาค้ำประกัน ๑,๐๐๐ บาท ตรวจสอบสุขภาพ ๗๐๐ บาท ค่าประกันสุขภาพในต่างจังหวัด ๕๐๐-๑,๒๐๐ บาท	๕๕ จังหวัด ประเภทของงานที่ อนุญาต ๕๗ ประเภท ขยาย ใบอนุญาตที่หมดอายุในเดือน สิงหาคม ๒๕๔๑ ไปจนถึงเดือน สิงหาคม ๒๕๔๒
๓ สิงหาคม - ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒	๓๗ จังหวัด ๑๙ ประเภท ใน ๕ อุตสาหกรรม	สัญญาค้ำประกัน ๑,๐๐๐ บาท ตรวจสอบสุขภาพ ๗๐๐ บาท และ บัตรประกันสุขภาพ ๑,๐๐๐ บาท	อนุญาตให้ทำงานจำนวน ๑๐๖,๐๐๐ ราย มีอายุ ๑ ปี หมดอายุในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ มีแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน ๙๙,๙๗๔ ราย
๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓	๓๗ จังหวัด ๑๙ ประเภท		อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจำนวน ๑๐๖,๖๔๔ ราย ใน ๑๙ ประเภท และ ๓๗ จังหวัด ทำงานจนถึง ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔
๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔	ทุกประเภทอุตสาหกรรม และงานทุกประเภท	๓,๒๕๐ บาท และค่าธรรมเนียม ต่ออายุ ๖ เดือน ๑,๒๐๐ บาท	ใบอนุญาตให้ทำงาน ๖ เดือน อนุญาตให้ต่ออายุอีก ๖ เดือนจนถึง กันยายน - ตุลาคม ๒๕๔๕

วันที่	รายละเอียด	จำนวนคน	หมายเหตุ
๒๔ กันยายน - ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	๓,๒๕๐ บาท และค่าธรรมเนียม ต่ออายุ ๖ เดือน ๑,๒๐๐ บาท	จำนวนคนเข้าทะเบียน ๔๐๙,๓๓๙ คน
๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖	มติสภากลไนมั่นคงแห่งชาติ		เขื่อมโยงจำนวนแรงงานข้ามชาติกับ อุปสงค์แรงงานข้ามชาติในแต่ละ อุตสาหกรรม , ลดแรงงานข้ามชาติ ที่มากันเป็นครอบครัว, ออกบัตร ประจำตัวแรงงานข้ามชาติ, บังคับใช้ ค่าจ้างขั้นต่ำ, สนับสนุนให้กลับ ประเทศต้นทาง , พัฒนาพื้นที่ ชายแดน
พฤษจิกายน ๒๕๔๖- มิถุนายน ๒๕๔๗	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	๓,๒๕๐ บาทและค่าธรรมเนียม ต่ออายุ ๖ เดือน ๑,๒๐๐ บาท	จำนวนคนเข้าทะเบียน ๒๘๘,๗๔๐ คน
มติในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ , จดทะเบียนระหว่าง กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๔๗		รวม ๓,๘๐๐ บาท แบ่งเป็นค่า ใบอนุญาตทำงาน ๑,๘๐๐ บาท ค่าตรวจโรค ๖๐๐ บาท ค่า ประกันสุขภาพ ๑,๓๐๐ บาท และค่าทำบัตรประจำตัว ๑๓ หลัก ๑๐๐ บาท	จำนวนแรงงานข้ามชาติพร้อม [*] ผู้ติดตาม (๑๓๓,๑๐๐ คน) มาขอเข้า [*] ทะเบียนรวม ๑,๒๘๔,๙๒๐ คน , พม่า ร้อยละ ๗๒, กัมพูชา ร้อยละ ๑๔ และลาว ร้อยละ ๑๔, แรงงาน ข้ามชาติได้เข้าทะเบียน ๑ ปี จำนวน ๘๓๘,๙๔๓ คนและแรงงานข้ามชาติ จำนวน ๓๔๓,๗๗๗ คน มาต่ออายุใน เดือนมิถุนายน ๒๕๔๘
MOL , ๒๕๔๘			จำนวนแรงงานข้ามชาติ มาเข้า [*] ทะเบียนรวม ๖๖๘,๕๗๖ คน เป็นคน พม่า ร้อยละ ๘๕ ซึ่งรวมผู้ที่ ใบอนุญาตหมดอายุในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ จำนวน ๔๑๐,๐๑๔ คน และอีก ๒๐๘,๕๖๒ คน ที่หมดอายุในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ในแต่ละกรณี สามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ อีก ๑ ปี

ที่มา : Sontissakyothin, ๒๐๐๐, ๑๕๔-๖๒, Caouette, et al, ๒๐๐๐, Ministry of Labour

พ.ศ. ๒๕๔๐

๑. ให้ผู้จัดทำเบียนแรงงาน ต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ หรือ ๒๕๔๙ เท่านั้น

๒. ยกเลิกการรายงานผลการตรวจการตั้งครรภ์ แต่ให้การตรวจการตั้งครรภ์เป็นไปตามกระบวนการวินิจฉัย เพื่อหลีกเลี่ยงการเอกสารยื่นปอดและการกินยาป้องกันโรคเท้าช้าง ที่อาจส่งผลต่อทางกินครรภ์

๓. เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นกรณีพิเศษ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และจังหวัดสงขลาในเขตอำเภอ นาทวี สะบ้าย้อย และเทพา โดยแรงงานต่างด้าวต้องทำงานเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งมีแรงงานมากขึ้นจดทะเบียน จำนวนเพียง ๑๑,๙๙๗ คน

๔. ยุติการอนุญาตให้ผู้ติดตามอาศัยอยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

๕. เริ่มให้รับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตาม MOU ระหว่างไทย – ลาว และไทย – กัมพูชา จำนวนประเทศละ ๑๐,๐๐๐ คน และมีการปรับลดค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราหนังสือเดินทางเหลือ ๕๐๐ บาท

๖. พ.ศ. ๒๕๕๑ ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว สามารถอยู่อาศัยและทำงานได้เป็นการชั่วคราว โดยมีระยะเวลาในการผ่อนผันเพิ่มขึ้นเป็นสองปี คือ สิ้นสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำหรับแรงงานชาว กัมพูชา ได้กำหนดให้การพิสูจน์สัญชาติสิ้นสุดในเดือนธันวาคมของปี ๒๕๕๑ แต่ในส่วนของแรงงานลาว ยังต่อเนื่องถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ การเปลี่ยนแปลงอีกด้านที่สำคัญคือ แนวทางปฏิบัติด้านการ ประกันสุขภาพได้เปิดกว้างให้กับแรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารได ๆ เลย เข้าถึงบริการ สุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละสถานบริการพิจารณาตามความเหมาะสม ซึ่งมีแรงงานที่มาต่อไปขอ อนุญาตทำงานทั่วประเทศ จำนวน ๔๕๔,๒๖๒ คน

๗. พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหนี้เข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงาน ปี ๒๕๕๒ ตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๓๑,๖๙๐ คน (พม่า ๑,๐๓๖,๑๑๐ คน ลาว ๑๑๐,๔๐๖ คน กัมพูชา ๑๗๔,๑๗๔ คน) ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๓ จำนวน ๖๑,๕๔๓ คน และแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จำนวน ๑,๒๔๗,๑๔๗ คน ที่ได้แจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ โดยขยายเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๒ ปี สิ้นสุดวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยแรงงานต่างด้าวดังกล่าวต้องกรอกแบบการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามวันเวลา

ที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้ขยายการพิสูจน์สัญชาติออกไปอีกยังไม่สิ้นสุดห่วงระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติ แต่การเข้ามาขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวจนถึงปัจจุบันก็ยังมีน้อยกว่าที่เป็นจริงอยู่อย่างมาก

เรื่องที่ ๓

การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

สารบัญ

หน้า

เรื่อง การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

❖ การจัดตั้งธนาคารแรงงาน

๑. หลักการ	๑
๒. เหตุผล	๑
๓. วัตถุประสงค์	๒
๔. ประเด็นการศึกษา	๒
๕. วิธีพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน	๒
๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๕
๗. แนวทางการดำเนินการ	๕

❖ การจัดทำฐานข้อมูล (Data Base)

๑. หลักการและเหตุผล	๖
๒. ประเด็นการศึกษา	๖
๓. วิธีพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน	๗
๔. สรุปผลการพิจารณา	๑๐
๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอ ต่อสภากฎหมายเพื่อพิจารณา	๑๑

บรรณานุกรม

เครื่อง การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

๑. หลักการ

๓. หมายเหตุ:
ดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ให้เป็นของผู้ใช้แรงงานเพื่อการส่งเสริมการออมและพัฒนาตนเองอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นไปตามเจตนากรมน้ำของรัฐธรรมนูญ

ଭ. ହେତୁମଳ

๑. แนวคิดการจัดตั้งธนาคารแรงงานเกิดจากข้อเสนอและข้อเรียกร้องของคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา สภาพัฒนาราษฎร และองค์กรแรงงานแห่งประเทศไทย เมื่อปี ๒๕๔๘ ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๕๘ สำนักงานประกันสังคม ได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อศึกษาความเหมาะสมและ ๒๕๕๙ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธนาคารแรงงาน โดยบริษัทที่ปรึกษาได้เสนอผลการศึกษา และจากการสำรวจ ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิสรุปได้ว่า การจัดตั้งธนาคารแรงงานเป็นนโยบายระดับชาติ รัฐบาลควรจัด งาฯ ประมาณดำเนินการ ไม่ควรใช้เงินกองทุนประกันสังคมเนื่องจากต้นทุนสูง

๒. รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปในปัจจุบัน ยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาจำนวน ๓๖ คน โดยมีทั้งหมด ๓๑๕ มาตรา ที่น่าสนใจคือเป็นครั้งแรกของ การยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งตามเจตนาภัยของรัฐธรรมนูญใน ๔ หมวด ประกอบด้วย

- (๑) สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่
 - (๒) การเมืองใส่สะอัดและสมดุล
 - (๓) หนุนสังคมที่เป็นธรรม และ
 - (๔) นำชาติสู่สันติสุข

(๔) น.๒๗ เทศบาลทุ่งใหญ่ โดยคณะกรรมการบริการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญกับ “การเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการบริการยกร่างรัฐธรรมนูญ” โดยบรรจุไว้ในมาตรา ๒๘๙ ดังนี้

มาตรา ๒๕๙ ให้มีการปฏิรูปด้านแรงงานตามแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ตราภูมายและกำหนดกลไกเพื่อรองรับเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานนายจ้างในการสมาคม การรวมตัวกัน และการร่วมเจรจาต่อรองให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

(๒) สนับสนุนการจัดตั้ง ธนาคารแรงงาน เพื่อเป็นสถาบันการเงินของผู้ใช้แรงงานในการลงทุน การออมและพัฒนาตนเองอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๓. ประเทศไทยให้ความสำคัญกับวันที่ ๑ พฤษภาคม ซึ่งเป็นวันแรงงานสากล หรือ วัน May Day ที่มีความหมายอย่างยิ่งต่อผู้ใช้แรงงาน จะเห็นได้จากคำกล่าวของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานในพิธีปิดงานวันแรงงานแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ความตอนหนึ่งว่า “ผู้ใช้แรงงาน คือ บุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จและการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นพลังขับเคลื่อนการทำงาน ในทุกรอบวนการหั้งภาคการผลิตและการบริการ เป็นพันเพื่องที่ผลักดันให้ภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตส่งผลให้ฐานเศรษฐกิจของไทยมีความมั่นคงมากยิ่งต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ประกอบการทุกภาคส่วนในการร่วมกันทำงานเพื่อพัฒนาคุณภาพงานให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ รัฐบาลพร้อมที่จะแก้ปัญหาเรื่องแรงงานที่ยังคงเป็นปัญหาสำคัญอันดับหนึ่งของประเทศไทย โดยจะนำปัญหาเหล่านี้มาคลี่คลายและดำเนินการในแต่ละเรื่อง และยึดหลักการบริหาร

จัดการด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความสมัครสมานสามัคคี มีความมุ่งมั่นที่จะดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานของประเทศไทย ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ผู้ใช้แรงงานให้มีความมั่นคงในอาชีพและรายได้ เพื่อให้ทุกแรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น วันนี้รัฐบาลกับภาคเอกชนต้องร่วมมือกันในการจัดทางบประมาณเพื่อการวิจัยคิดค้นวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้ก้าวทันประเทศไทยอีก เพื่อให้คนทำงานและครอบครัวมีคุณภาพชีวิต มีระบบสวัสดิการที่ดีขึ้น ประชาชนต้องเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศไทย รัฐบาลลดบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกที่ทำให้ดีขึ้น”

ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าว เพื่อให้มีการดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ให้เป็นของผู้ใช้แรงงานในการส่งเสริมการออมและพัฒนาตนเอง อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการธุรกิจการปฏิรูปการแรงงาน สถาปัตยรูปแห่งชาติ จึงได้พิจารณาศึกษา รูปแบบและวิธีการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ให้เป็นธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษเพื่อให้ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่าย และยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน

๓. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้เป็นสถาบันการเงินแก่ผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้น้อยในกรณีมีความต้องการเร่งด่วน ซึ่งปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นความเดือดร้อนจากการพึงพาเหล่งเงินกู้นอกระบบในอัตราดอกเบี้ยสูง

๒. เพื่อเป็นสถาบันการเงินของผู้ใช้แรงงานในการส่งเสริมการออม และพัฒนาตนเองให้พ้นจากวงจรความยากจน อันจะนำไปสู่การมีความมั่นคงทางรายได้อย่างยั่งยืน

๓. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานโดยให้มีแหล่งเงินทุนอันเป็นการลด ช่องว่างและความเหลือล้ำของคนในชาติที่จะได้รับการช่วยเหลือดูแลจากรัฐ

๔. เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคซึ่งเคยมีมาในอดีต ในกรณีผู้ใช้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงแหล่ง สินเชื่อได้อย่างเป็นธรรม

๕. เพื่อให้มีการจัดเก็บฐานข้อมูลด้านแรงงาน (Labor Data Base) ที่ถูกต้องและสมบูรณ์ให้เป็นศูนย์บริการครบวงจร (One Stop Service) ของประเทศไทยเป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน

๔. ประเด็นการศึกษา

๑. แนวทาง แนวคิดและวิธีการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

๒. รูปแบบของธนาคารแรงงาน และที่มาของเงินลงทุน

๓. ภารกิจหลักของธนาคารแรงงาน

๔. โครงสร้างการบริหารจัดการ

๕. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๕. วิธีพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

๑. แนวทาง แนวคิดและวิธีการจัดตั้งธนาคารแรงงาน

ในปี ๒๕๕๔ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอแนวทางปฏิรูปประเทศไทยว่า “รัฐควรจัดตั้ง ธนาคารแรงงาน โดยรัฐขยายพื้นที่ให้แก่กองทุนประกันสังคม และนำเงินมาปล่อยกู้ให้แก่คนงาน เพื่อให้แรงงานสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อผ่อนคลายภาระหนี้สินนอกระบบของแรงงานซึ่งมี อัตราดอกเบี้ยสูง แต่จำกัดวงเงินกู้และมีส่วนแบ่งคับการออมด้วย”

ในปี ๒๕๕๗ เดือนพฤษภาคม ได้มีการนำเสนองานที่ปรึกษาชุมชนหมู่บ้านแห่งนี้ ที่รู้จักกันในชื่อรなかなかแรงงานบ้านบัว ต.บ้านเดือ อ.เกษตรสมบูรณ์ จ.ชัยภูมิ ที่ยังคงรักษาประเพณีดั้งเดิมไว้อย่างประเพณีลงแขกเกี่ยวข้าว แต่ไม่ใช่การลงแขกเกี่ยวข้าวธรรมชาติ หมู่บ้านแห่งนี้ได้นำมาปรับเป็นรなかなかแรงงาน ที่ไม่มีดอกเบี้ย และยังลดต้นทุนการผลิต ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้อีกด้วย

ดังนั้น การพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารแรงงานที่สามารถเป็นไปได้ และตรงตามความต้องการของผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริงแล้ว ก็โดยให้เป็นธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษเพื่อให้ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้สะดวก และยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน

๒. ที่มาของเงินลงทุนของธนาคารแรงงาน

ผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายมีจำนวน ๓๙ ล้านคน โดยเป็นแรงงานในระบบ ๑๘ ล้านคน และแรงงานนอกระบบประมาณ ๒๑ ล้านคน ภารกิจหลักของธนาคารแรงงานและโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนตอบต่อกลุ่มเป้าหมาย จะต้องดำเนินการด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง ธนาคารแรงงาน โดยให้เป็นธนาคารแรงงานของรัฐที่ตั้งขึ้นเป็นธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษ เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ง่าย และเพื่อเป็นกลไกในการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน

(๒) กำหนดจำนวนหุ้นเพื่อการลงทุนในธนาคารแรงงาน โดยกฎหมายบัญญัติให้ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิซื้อหุ้นธนาคารแรงงานได้ก่อน โดยมีหน่วยงานภาครัฐ และกองทุนประกันสังคมร่วมลงทุนถือหุ้นในธนาคารแรงงานด้วย

(๓) จัดโครงการให้บริการสินเชื่อจากธนาคารแรงงาน โดยให้ผู้ใช้แรงงานทั่วไปได้ใช้บริการสินเชื่อตามกรอบวัตถุประสงค์ของธนาคาร ทั้งนี้ ให้มีบุคคลร่วมค้ำประกัน ๓ คน

(๔) รายได้จากการให้สินเชื่อ ให้จัดสรรตามกรอบการกิจของธนาคาร ดังนี้

(๔.๑) จ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนให้ผู้ลงทุน

(๔.๒) จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการของธนาคาร

(๔.๓) จ่ายค่าบริการให้นายจ้างหักเงินค่าจ้าง ณ ที่จ่ายของผู้คุ้งธนาคาร

(๕) ผู้ใช้แรงงานทุกคนสามารถกู้เงินจากธนาคารแรงงานได้เพื่อใช้ในการพัฒนาทักษะอาชีพ การสร้างอาชีพเสริมให้ครอบครัวได้ตามหลักเกณฑ์

(๖) ธนาคารแรงงาน สามารถให้สินเชื่อเพื่อการจัดสร้างฐานเศรษฐกิจอย่างอื่นของผู้ใช้แรงงาน ได้แก่

(๖.๑) สินเชื่อสนับสนุนสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการ

(๖.๒) สินเชื่อเพื่อการศึกษา การเรียนรู้สาขาต่าง ๆ

(๖.๓) สินเชื่อเพื่อการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กอ่อนก่อนวัยเรียน

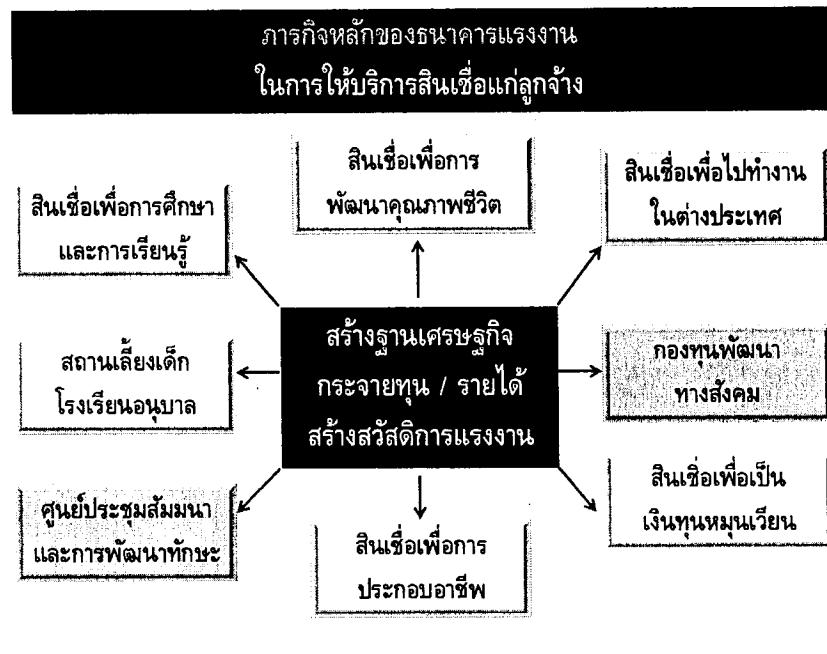
(๖.๔) สินเชื่อเพื่อการสร้างศูนย์ประชุมสัมมนาและการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

(๖.๕) สินเชื่อเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ปัจจัย๔) ของผู้ใช้แรงงานและครอบครัว

(๖.๖) สินเชื่อเพื่อแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ

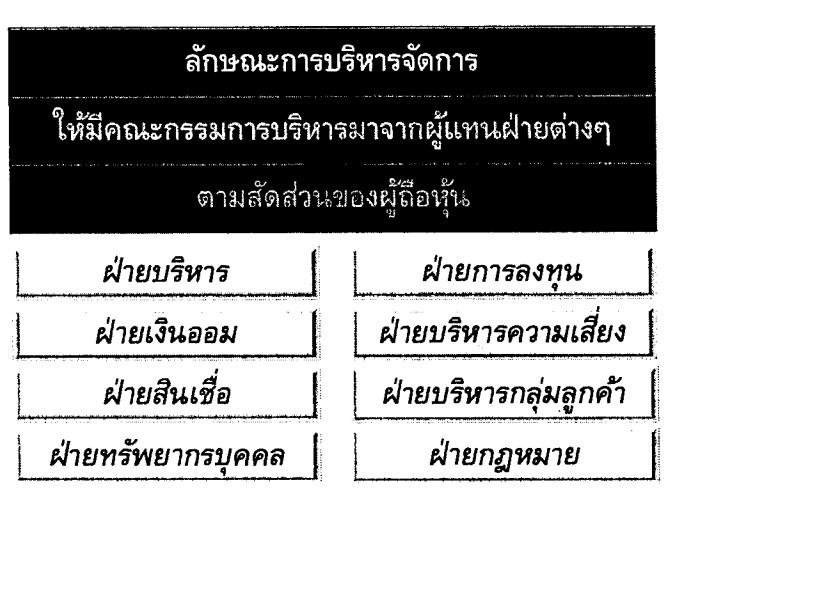
(๖.๗) สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานไทย (ก่อนและหลังเกษียณ)

๓. ภารกิจหลักของธนาคารแรงงาน



การดำเนินการลักษณะเช่นนี้ จะก่อให้เกิดผลเดิบโตทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายรายได้ให้กับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มากที่สุดในประเทศไทย สร้างระบบสวัสดิการแรงงาน ให้เข้มแข็ง สร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การสร้างอาชีพเสริมให้แก่ผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

๔. โครงสร้างการบริหารจัดการ



๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ผู้ใช้แรงงานมีสถาบันการเงิน “ธนาคารแรงงาน” ในรูปแบบธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงิน โดยไม่ต้องพึงพาแหล่งเงินกู้อกรอบบอิกต่อไป
๒. ผู้ใช้แรงงานได้รับการส่งเสริมการออมเงินในรูปของเงินฝากและเป็นเจ้าของหุ้นในธนาคารเพื่อเป็นทุนในการนำไปพัฒนาตนเองให้พ้นจากความยากจน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางรายได้แบบยั่งยืน
๓. ผู้ใช้แรงงานได้รับการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเป็นธรรม ทำให้ลดข้อง่วงและความเหลื่อมล้ำของคนในชาติที่จะได้รับความช่วยเหลือดูแลจากรัฐ
๔. ผู้ใช้แรงงานได้รับสวัสดิการทางการเงินและครอบครัวตามนโยบายที่ตนเองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและสามารถเป็นเจ้าของทุนได้ด้วยตนเอง
๕. มีฐานข้อมูลด้านแรงงาน (Labor Data Base) ที่ถูกต้องและสมบูรณ์ให้เป็นศูนย์บริการครบวงจร (One Stop Service) ของประเทศที่เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน สำหรับการบริหารจัดการด้านแรงงานของประเทศ

๗. แนวทางการดำเนินการ

ควรตรากฎหมายและกำหนดกลไกในรูปของพระราชบัญญัติการจัดตั้งธนาคารแรงงานให้เป็นสถาบันการเงิน ธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารพิเศษ เพื่อเป็นสถาบันการเงินของผู้ใช้แรงงานที่จะเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้จ่าย และเป็นกลไกการส่งเสริมการออม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ใช้แรงงาน สู่ความยั่งยืนตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

เรื่อง การจัดทำฐานข้อมูล (Data Base)

๑. หลักการและเหตุผล

คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สถาบันปฏิรูปแห่งชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดเก็บและจัดทำฐานข้อมูลในหมู่ผู้ใช้แรงงานไทยทั้งหมดกว่า ๓๙ ล้านคน และแรงงานข้ามชาติทั่วประเทศ รวมถึงการให้ความรู้ พัฒนาทักษะการทำงาน เพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งในสถานประกอบการและประกอบอาชีพอิสระที่มีความต้องการแรงงานที่ได้มาตรฐานสูงขึ้นเป็นลำดับ ในอนาคต คาดการณ์ว่าจะส่งผลให้มีการขาดแคลนและทำให้การพัฒนาประเทศทางด้านอุตสาหกรรม หยุดชะงักไม่ทันต่อการเจริญเติบโตของประชาคมอาเซียนซึ่งการกิจสำคัญที่จำเป็นต้องเร่งรัด ให้เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้

จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปฐานข้อมูลแรงงานและการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการบูรณาการ สำรวจข้อมูล และพัฒนาศักยภาพแรงงานซึ่งสอดคล้องกับการกิจสำคัญของกระทรวงแรงงาน ในปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการที่มีประโยชน์เข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม มีความรวดเร็ว สอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล อาทิ มีฐานข้อมูลทั้งฝั่งลูกจ้าง นายจ้างและแรงงานข้ามชาติ ที่สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ลดขั้นตอนการทำงาน มีการเร่งรัดจัดทำงานให้คุณไทย โดยการจัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานเพื่อคนไทยภายใต้คำว่า “บริการด้วยใจ เพื่อคนไทยมีงานทำ” โดยศูนย์ดังกล่าวจะเป็นหัวใจสำคัญ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของชาติ เร่งปฏิรูปให้กระทรวงแรงงาน ปรับบทบาทเป็นคนกลางอย่างสมบูรณ์ ในการบริการคนไทยให้มีงานทำ ด้วยบริการแบบครบวงจร เพิ่มประสิทธิภาพการบรรจุงาน เป็นต้นแบบการให้บริการจัดหางานให้มีความ สะดวก รวดเร็ว ทันสมัย นำเทคโนโลยีมาช่วยในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน บริการสืบคันข้อมูล มีจุดบริการผู้พิการ ติดตามผลการบรรจุงานเป็นรายบุคคล จนกว่าคุณงานจะได้งานทำ รับขั้นทะเบียนและ รายงานตัวผู้ประกันตน กรณีว่างงานนั้นจะให้บริการแนะนำอาชีพทดสอบความพร้อมด้านอาชีพด้วย ตนเอง มีเครื่องมือทดสอบความสนใจและความถนัดในการทำงานเพิ่มพูนความรู้พัฒนาทักษะและทดสอบมาตรฐาน ฝีมือแรงงานสำหรับผู้ทำงานให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามสาขาอาชีพและขณะเดียวกันต้องสามารถสืบคันการเข้า มา การดำรงอยู่และการออกไปของแรงงานข้ามชาติครบถ้วนตั้งแต่ต้นทางจนถึงการสิ้นสุดการจ้างงานและการ กลับคืนถิ่นฐานมีระบบที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถจัดให้รองรับการลงทะเบียนแบบออนไลน์ และการรับชำระเงินแบบระบบธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Banking) ตามมาตรฐาน ISO 20022 ซึ่งจัดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยหรือชำระผ่านทางจุดบริการ (Counter Service) โดยมีระบบที่สามารถ สร้างมาตรฐานการประกอบอาชีพเพื่อรองรับการเปิดประชาคมอาเซียนและวางแผนการศึกษาเพื่อเป็น แนวทางพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ

๒. ประเด็นการศึกษา

สืบเนื่องมาจาก ภาคการผลิต และภาคบริการหลายสาขาขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานฝีมือ เนื่องจากอัตราการเกิดตัว และสัดส่วนการเพิ่มกำลังแรงงาน (Labor Force) ลดลง ซึ่งไม่อาจ ใช้ประโยชน์จากการเพิ่ม ของประชากรได้อีกต่อไป อีกทั้งปัญหาเรื่องการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ

กำลังแรงงานรุนใหม่ที่ทำงาน ต่าระดับ หั้งรายได้และเวลา อุปสงค์ (Demand) และ อุปทาน (Supply) ไม่สอดคล้องกันและระบบการศึกษาขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานไทยมีผลิตภาพต่ำ ส่วนใหญ่การศึกษาต่ำ ขาดการปรับยกระดับการผลิตและการบริการยังเน้นการใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) ขาดความมั่นคงด้านอาชีพ ไม่มีกลไกรองรับเพียงพอในยามขาดรายได้ หรือประเทศไทยกับแรงกดดันหรือการเปลี่ยนแปลง ปัญหาการขาดการส่งเสริมสภาพการจ้างงานที่เป็นธรรม ตกเป็นเป้าตัวนิรเรื่องการเอาเปรียบแรงงานหั้งแรงงานห้องถิน และแรงงานข้ามชาติ และจากปัญหาหั้งหลายที่เกิดขึ้นนี้ จึงมีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูล ติดตามผล รวมถึงนำข้อมูลปัญหาหั้งหลายเหล่านี้ มาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุง และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ดังนั้น ปัจจัยเร่งด่วนที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการคือ การจัดทำฐานข้อมูลในทุกประเด็นปัญหาร่วมหั้งศึกษาประเด็นสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลดังต่อไปนี้

๒.๑ เพื่อลดความเสี่ยงการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ ต้องมีการศึกษาวิธีการและกระบวนการจัดตั้ง คลังหรือศูนย์ข้อมูลแรงงานเพื่อร่วบรวม จัดเก็บและกำกับการเคลื่อนไหวของแรงงาน บริหารให้แรงงานไปสู่แหล่งที่ให้ผลิตภาพ (Productivity) สูงสุดภายใต้กรอบเสรีภาพในการทำงานพร้อมหั้ง ส่งเสริมกลุ่มด้วยโอกาสและแรงงานอิสระให้เข้าถึงปัจจัยการผลิต ด้วยต้นทุนต่ำและท้วถึง

๒.๒ ศึกษาระบบการส่งเสริมให้แรงงานเข้าถึงการฝึกทักษะ ยกระดับฝีมือหั้งภายในระบบและนอกระบบ การเรียนรู้นอกรอบและ การเรียนรู้ตลอดชีวิต

๒.๓ ศึกษาการสร้างระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างมีขั้นตอนเพื่อความสมดุลระหว่าง โอกาสการมีงานทำ กับการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) รวมถึงสร้างคุณภาพทางด้านแรงงาน เพื่อสอดคล้องกับความมั่นคงของชาติ

๒.๔ ศึกษาวิธีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลให้อยู่บนฐานข้อมูล (Database) เดียวกัน หั้นนี้ เพื่อลดขั้นตอนในการสืบค้น ในการจัดเก็บ และประมวลผล เป็นต้น

๓. วิธีการพิจารณาการศึกษา

๓.๑ ต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล

โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูลเพื่อร่วบรวมจัดทำเป็นฐานข้อมูล ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ ฐานข้อมูลแรงงานรับจ้างนอกราชการเกษตรในเมือง อาทิ ลูกจ้าง พนักงานเอกชนหั้งภาค ในระบบ และนอกระบบ สถานประกอบการขนาดใหญ่ กลาง เล็ก แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานทำงานบางเวลา หรือแรงงานทำงานกำหนดระยะเวลาแน่นอน

๓.๑.๒ ฐานข้อมูลแรงงานภาคเกษตร หรือผู้ประกอบอาชีพอิสระ ชาวนา ชาวไร่เพื่อการปริโภคและจำหน่าย แรงงานเกษตรตามพันธสัญญา แรงงานรับจ้างทำของ

๓.๑.๓ ฐานข้อมูลแรงงานอิสระในเมือง อาทิ เจ้าของกิจการ ห้างร้าน แม่ค้า พ่อค้าขายเร่ แผงลอย คนขับแท็กซี่ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นต้น

๓.๑.๔ ฐานข้อมูลพนักงานของรัฐตามกฎหมายที่กำหนดโดยเฉพาะ ต่างจากข้าราชการ เช่น พนักงานข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ชั่วคราว หรือลูกจ้างตามสัญญา

๓.๑.๕ ฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย

๓.๒ ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการทำระบบฐานข้อมูล

๓.๓ ต้องมีการกำหนดกรอบการออกแบบ จัดทำศูนย์หรือคลังข้อมูลต้นแบบที่เข้มโยง เช้าถึงเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งอุปสงค์ (Demand) และ อุปทาน (Supply) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๓.๓.๑ ระบบฐานข้อมูลสถานประกอบการและความต้องการแรงงาน

ก. ระบบสำรวจบันทึกข้อมูลสถานประกอบการและความต้องการแรงงาน

ข. ระบบประมวลผลข้อมูลสถานประกอบการและความต้องการแรงงาน

(๑) มีหน้าจัดการเพื่อกำหนดการเขื่อมโยงให้งานระบบอื่น โดยการเข้ารหัส (Login)

ด้วยหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน หรือหมายเลขบัตรประจำตัวแรงงาน
ต่างชาติ สำหรับการใช้งานระบบอื่น ๆ (ถ้ามี)

(๑.๑) ฐานข้อมูลประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

(๑.๒) ฐานข้อมูลคดีความ กระทรวงยุติธรรม

(๑.๓) ฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวแรงงานข้ามชาติ

กระทรวงมหาดไทย

(๑.๔) ฐานข้อมูลทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(๑.๕) ฐานข้อมูลการรักษาพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข

(๑.๖) ฐานข้อมูลอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๒) ระบบพัฒนาองค์ความรู้และประเมินศักยภาพแรงงาน

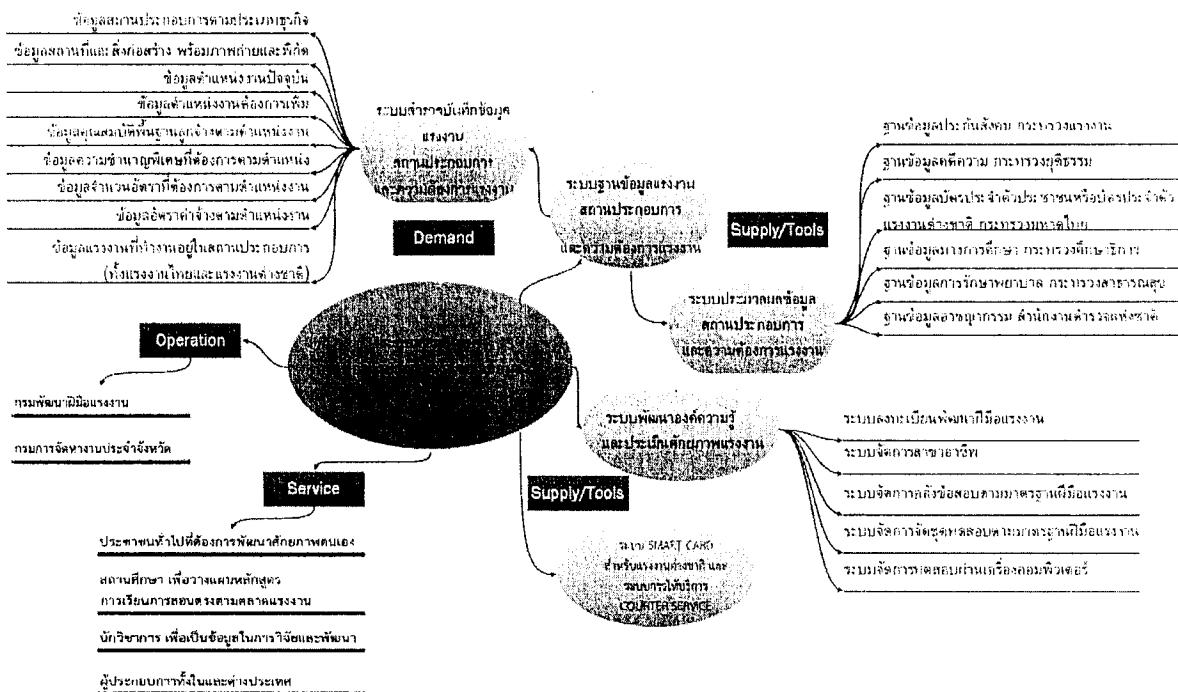
(๒.๑) ระบบลงทะเบียนพัฒนาฝีมือแรงงาน

(๒.๒) ระบบจัดการสาขาอาชีพ

(๒.๓) ระบบจัดการคลังข้อมูลตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน

(๒.๔) ระบบจัดการจัดซื้อทดสอบตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน

(๒.๕) ระบบจัดการทดสอบผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์

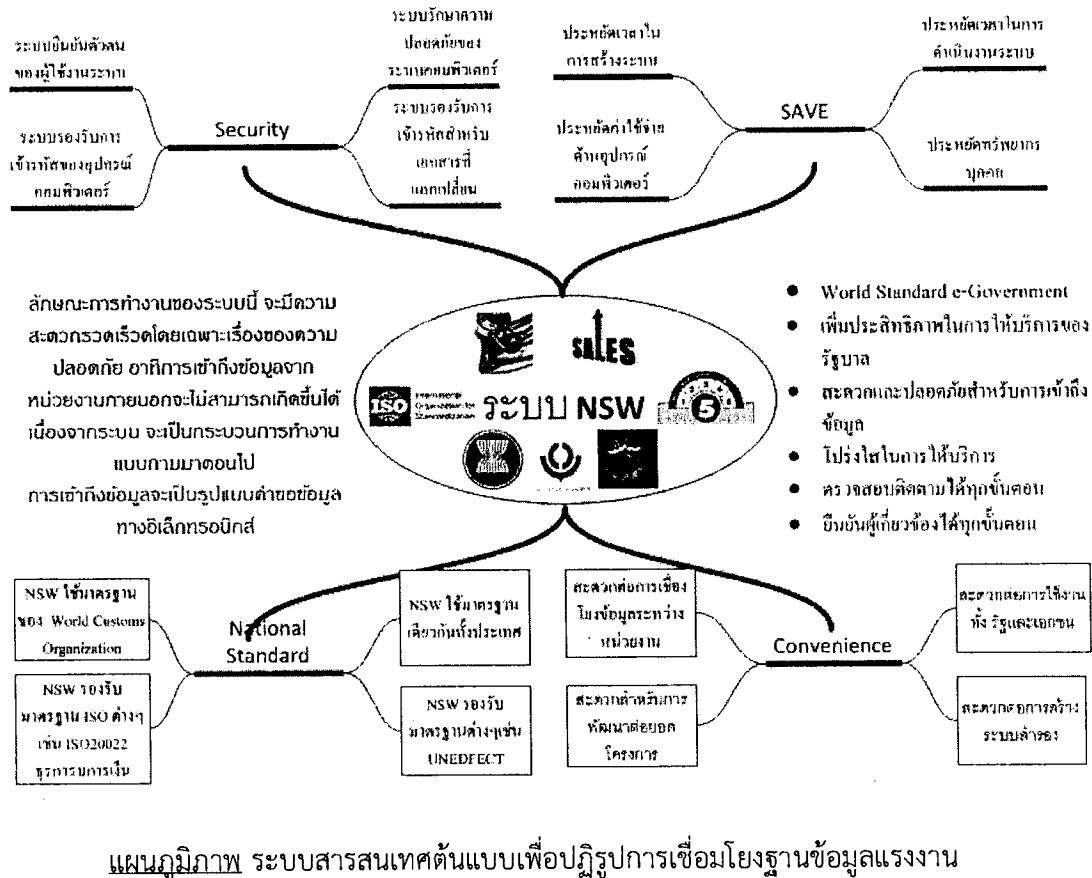


แผนภูมิภาพ ระบบสารสนเทศเพื่อการบูรณาการสำรวจข้อมูลและพัฒนาศักยภาพแรงงาน

๓.๓.๒ ระบบฐานข้อมูลแรงงานตามกลุ่มเป้าหมาย

๓.๓.๓ ระบบสารสนเทศต้นแบบเพื่อปฏิรูปการเข้มโยงฐานข้อมูลแรงงานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้นแบบที่มีมาตรฐานการเชื่อมโยงเข้าถึง และแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างกรมระหว่างกระทรวง และระหว่างประเทศเป็น มาตรฐานเดียวกัน ชื่นมาตรฐานนี้ ได้มีการตกลงกันในกลุ่มอาเซียน ประกอบด้วย

- (๑) การบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างกรมภายในกระทรวงแรงงาน
- (๒) การกำหนดมาตรฐานการเชื่อมโยงและสร้างทางผ่านของข้อมูลระหว่างภายในกระทรวง
- (๓) การกำหนดมาตรฐานการเชื่อมโยงและสร้างทางผ่านของข้อมูลระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่นรวมถึงหน่วยงานอื่นภายใต้ในประเทศ
- (๔) การกำหนดมาตรฐานการเชื่อมโยงและสร้างทางผ่านของข้อมูลระหว่างกระทรวงแรงงานและหน่วยงานจากต่างประเทศ



แผนภูมิภาพ ระบบสารสนเทศต้นแบบเพื่อปฏิรูปการเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงาน

๓.๔ ต้องมีการกำหนดกรอบเวลาทุกโครงการ (แผนงานโครงการ)

๓.๔.๑ จัดลำดับแผนงานโครงการเฉพาะเพื่อการปฏิรูป ซึ่งควรกำหนดกรอบเวลาแห่งความสำเร็จ หรือการประเมินผลลัพธ์

๓.๔.๒ กำหนดตัวชี้วัดแต่ละแผนงานโครงการ

๓.๔.๓ จัดลำดับเพื่อการต่อยอด โครงการซึ่งจะเป็นขั้นตอนเติมเต็ม หรือการเพื่อการพัฒนาต่อไป (ระยะกลางและระยะยาว)

๔. สรุปผลการพิจารณา

๔. ๑ เพื่อให้การศึกษาการปฏิรูป เรื่องฐานข้อมูลแรงงานครบทวงจรภายใต้กรอบการปฏิรูป มีการพิจารณาเห็นว่า การปรับปรุงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การออกแบบนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การร่วมมือของพันธมิตร และการสนับสนุนจากกลุ่มเป้าหมายการจัดการปฏิรูปใน ๓ ส่วน ที่เกี่ยวข้อง สามารถเริ่มและจัดทำได้และ ๓ ส่วนพึงพานิชกันและกัน (Interdependent) ไม่อาจแบ่งแยกจากกัน (Inseparated) และมีความเชื่อมโยงกัน (Interrelated)

๔.๒ ต้องลดความเสี่ยงการพึงพาแรงงานข้ามชาติโดย จัดตั้งคลังหรือศูนย์ข้อมูลแรงงานเพื่อ รวมรวม จัดเก็บและกำกับการเคลื่อนไหวของแรงงาน บริหารให้แรงงานไปสู่แหล่งที่ให้ผลิตภาพ (Productivity) สูงสุด ภายใต้กรอบเศรษฐกิจในการทำงานพร้อมทั้ง ส่งเสริมกลุ่มด้อยโอกาส และ แรงงานอิสระให้เข้าถึงปัจจัยการผลิต ด้วยต้นทุนต่ำและท้วง

๔.๓ ส่งเสริมให้แรงงานเข้าถึงการฝึกหักษะ ยกระดับฝีมือทั้งภายในระบบและนอกระบบ การเรียนรู้นักอุปกรณ์และการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยใช้การประเมินและประเมินจากฐานข้อมูลแรงงาน

๔.๔ สร้างระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างมีขั้นตอนเพื่อความสมดุลระหว่างโอกาสการ มีงานทำ กับการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) รวมถึงสร้างดุลยภาพทางด้านแรงงาน เพื่อสอดคล้องกับ ความมั่นคงของชาติ

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอต่อสถาบันปฏิรูปแห่งชาติเพื่อ พิจารณา

๕.๑ จำเป็นต้องสร้างระบบต้นแบบในการจัดทำศูนย์หรือคลังข้อมูล ที่สามารถเชื่อมโยง เข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกรมระหว่างกระทรวงและระหว่างประเทศภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

๕.๒ จำเป็นต้องสร้างระบบการศึกษาในเชิงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Corporate University) หรือ การฝึกอบรมในด้านสมรรถนะ (Competent Base Training) และส่งเสริมการ ฝึกอบรมในสถานประกอบการ (Workplace Training) เพื่อส่งเสริมอาชีพในระบบและอาชีพอิสระให้มี โอกาสการเข้าถึงการพัฒนาสร้างกรอบคุณสมบัติวิชาชีพเพื่อโอกาสก้าวหน้า

๕.๓ จำเป็นต้องมีระบบวิเคราะห์และวางแผนการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาระบบการ ศึกษาของประเทศไทย

๕.๔ จำเป็นต้องปฏิรูประบบการแนะแนวอาชีพการจัดหางานที่ทั่วถึงควบคู่กับบริการเสริมอื่น ณ จุดเดียว (One Stop Service)

๕.๕ สนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (Digital Economy) โดยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ (Digital Gap) ของรัฐคือการลดขั้นตอน การทำงานจึงทำให้ประหยัดเวลา ประหยัดเงิน และประหยัดทรัพยากรบุคคล

๕.๖ ให้ฐานข้อมูลที่จัดตั้งขึ้นเชื่อมโยงกับธนาคารแรงงาน

บรรณานุกรม

- ๑) http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/download/article/article_๒๐๑๕๐๒๐๐๙๓๗๓.pdf
- ๒) <https://www.gotoknow.org/posts/๔๔๑๗๔๔>
- ๓) <http://isranews.org/community/comm-news/item/๖๐๕๓-๒๐๑๒-๐๓-๒๖-๐๙-๔๖-๔๓.html>
- ๔) ที่ รปท.สสนส.(๒๑) ว. ๒๗๓๐ /๒๕๔๗ เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ ข้อกำหนดเกี่ยวกับนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการให้สินเชื่อ
- ๕) <http://www2.bot.or.th/fipcs/Documents/FPG/๒๕๔๗/ThaiPDF/๒๕๔๗๑๐๗.htm>
- ๖) <http://www.siamturakij.com>
- ๗) ที่มา : สยามธุรกิจ ฉบับที่ ๔๗๐ ๓๐-๑๕ ก.พ. ๒๕๕๗
- ๘) <http://www.mittareinsurance.net.html>