

กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ: เข้าใจ เข้าถึง และเป็นธรรม

ดร.เสาวณี จันทพงษ์ นางสาวพรเพรา สิงพงษ์ นางสาวกานต์ชนิด เลิศเพียรธรรม

กระแสการเคลื่อนย้ายถิ่นระหว่างประเทศในโลกยุคโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและนับเป็น “Megatrend” หนึ่งในอนาคต ไทยยังติดอันดับ Top 20 ของประเทศปลายทางการย้ายถิ่น ไทยถือเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาค ASEAN โดยในระยะหลังประเทศต่างๆ ในโลกต่างหันมาให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมของทั้งประเทศต้นทางและปลายทางและต่อผู้ย้ายถิ่นเอง

ปัจจุบันไทยพึ่งพาแรงงานข้ามชาติทำงานอาชีพพื้นฐาน (Elementary Occupations)¹ อยู่มากระดับหนึ่งประมาณร้อยละ 6 ของคนทำงานทั่วประเทศ ส่วนใหญ่ทำงานที่ใช้แรงและทำงานบ้าน (Domestic Workers) ถือเป็น “แรงงานฐานรากสนับสนุนกิจกรรมเศรษฐกิจ” และกระจุกตัวในภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญสะท้อนถึงระดับการใช้เทคโนโลยีการผลิตในภาพรวมที่ยังอยู่ในระดับไม่สูงนัก ประกอบกับแรงงานไทยเองก็เลือกงานและไม่ต้องการทำงานหนัก ขณะเดียวกันไทยยังพึ่งพาแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่มีทักษะสูงด้วยเช่นกันประมาณร้อยละ 10 ของคนทำงานกลุ่มนี้ทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับสูง/ผู้จัดการ อาชีพด้านการสอน ช่างเทคนิคด้านต่างๆ สถาปนิกและวิศวกร เข้ามาช่วยเติมเต็มช่องว่างทักษะในสาขาที่ไทยยังขาดแคลน

บทเรียนจากต่างประเทศทั้งในยุโรปและอเมริกาที่เป็นประเทศปลายทางสำคัญที่มีประสบการณ์การบริหารจัดการการย้ายถิ่น รวมทั้งนโยบายบูรณาการทางสังคมของแรงงานข้ามชาติที่หลากหลายที่ไทยเราอาจนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมตามบริบทของไทย ทั้งการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติให้ทั่วถึงและเป็นธรรม การบูรณาการทางสังคมเพื่อพัฒนาความรู้ทางภาษาและหลักสูตรแนะนำแนวทาง การเทียบโอนคุณวุฒิการศึกษาและวิชาชีพ

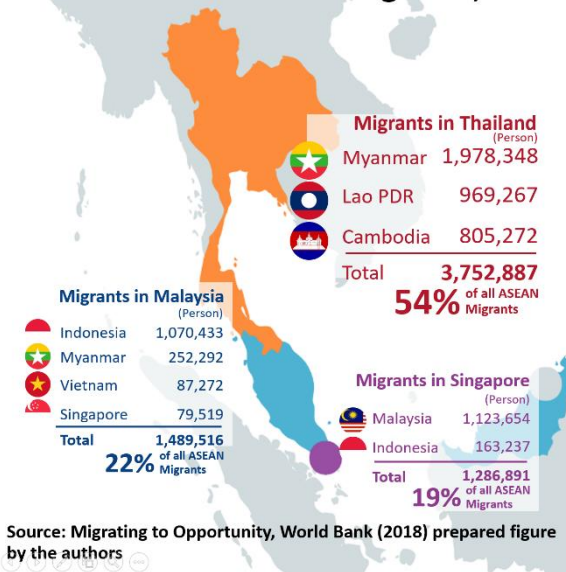
นอกจากนี้ ทุกภาคส่วนควรสร้างสมดุลระหว่างการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติและการยกระดับการใช้เทคโนโลยีไทยและควรวางนโยบายแบบองค์รวมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเศรษฐกิจและสังคม การศึกษา สาธารณสุข และสิทธิมนุษยชนเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ อย่าง “ทั่วถึงและเป็นธรรม” รวมทั้งสร้างระบบข้อมูลเพื่อติดตามและกำหนดนโยบาย และท้ายสุดควรสร้างจิตสำนึกของการอยู่ร่วมกัน พึ่งพากัน ก้าวข้ามพรมแดนของรัฐและวัฒนธรรมภายใต้โลกาภิวัตน์สู่โลกไร้พรมแดนอย่างแท้จริง

ไทยเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เรื่องการย้ายถิ่นฐานอย่างยาวนาน และเป็นประเทศที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศสุทธิ (Net Immigration Country) ในทศวรรษ 1990² โดยในช่วงหลังไทยมีอัตราเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติต่อเนื่องและมีแนวโน้มมากขึ้นทุกๆ ปี ส่งผลให้ไทยมีระดับการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติสูงชัน นอกจากนี้ โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป เด็กเกิดน้อยลง คนวัยทำงานลดลง และคนสูงอายุเพิ่มขึ้น อาจจะทำให้ไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติมากขึ้นในอนาคต เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่หายไปเหมือนที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ บทความนี้จะนำเสนอภาพสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในระดับโลกและในประเทศไทย ประสบการณ์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศที่มีผู้ย้ายถิ่นฐานไปอยู่จำนวนมาก และความท้าทายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยในระยะข้างหน้า

1. กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ: New Normal ของโลก?

กระแสการเคลื่อนย้ายถิ่นระหว่างประเทศในโลกยุคโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และนับเป็น “Megatrend” หนึ่งในอนาคต³ จากรายงานของ UN (2017)⁴ ซึ่งว่าในปี 2017 มีผู้ย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศถึง 258 ล้านคนหรือประมาณทุก 1 ใน 30 คนของประชากรโลกจะเป็นผู้ที่ย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ และไทยยังติดอันดับ Top 20 ของประเทศปลายทางการย้ายถิ่น⁵ เหตุผลสำคัญของย้ายถิ่นฐานมาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม และความไม่มั่นคงเสถียรภาพและความขัดแย้งทางการเมือง จะเห็นได้ว่าในระยะหลังประเทศต่างๆ ในโลกต่างหันมาให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ผลการสำรวจล่าสุดของ UN จาก

Figure 1:
Stocks of Intra-ASEAN Migrants, 2015



จำนวน 148 ประเทศ พบว่าร้อยละ 68 มีนโยบายด้านนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในสาขาที่ขาดแคลน รองลงมาร้อยละ 46 เพื่อคุ้มครองโอกาสในการทำงานของคนในท้องถิ่น และร้อยละ 28 เพื่อเตรียมพร้อมกับการเข้าสู่สังคมสูงวัยและการลดลงของประชากร ในแง่ผลบวก ผู้ย้ายถิ่นซึ่งส่วนใหญ่จากประเทศยากจนจะมีรายได้สูงขึ้นประมาณ 15 เท่า เทียบกับรายได้เฉลี่ยในประเทศต้นทาง และยังมีโอกาสในการเข้าเรียนต่อสูงขึ้นถึงสองเท่า และผลต่อเศรษฐกิจ

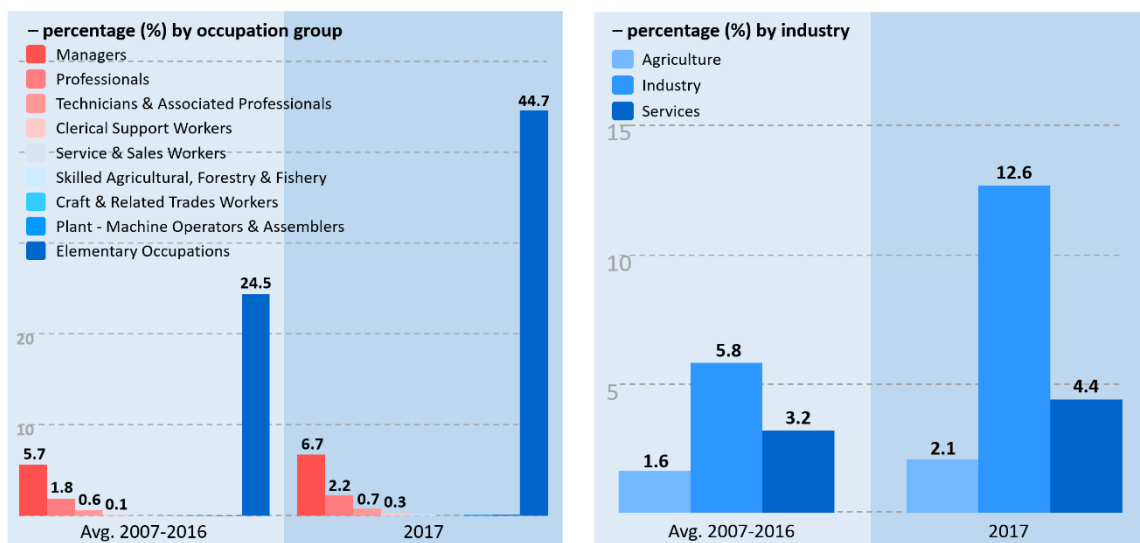
ประเทศต้นทางคือ สามารถแก้ปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ รวมถึงยังมีรายได้จากเงินส่งกลับของผู้ย้ายถิ่นด้วย⁶

ในระดับภูมิภาค ASEAN⁷ จะเห็นว่าไทยถือเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญอันดับหนึ่งของแรงงานข้ามชาติ กว่าครึ่งหรือร้อยละ 54 ของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค กลุ่มใหญ่สุดมาจากเมียนมา รองลงมาคือลาว และกัมพูชา ตามลำดับ สาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูดของไทยไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรที่มีอยู่มาก ความเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจและการเดินทางในภูมิภาค (รูป 1) และมีค่าแรงที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน โดยไทยมี Daily Minimum Wage อยู่ที่ 9.31-9.98 USD เทียบกับเมียนมา 2.56 USD ลาว 3.60 USD และกัมพูชา 5.67 USD⁸ ส่งผลให้ไทยกลายเป็นประเทศในฝันของแรงงานหลายๆ ชาตินี้ที่ต่างมุ่งหวังเข้ามาแสวงหาโอกาส ปักหลักสร้างอนาคตและหาช่องทางทำมาหากิน

2. สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในไทย: “แรงงานฐานราก” สนับสนุนเศรษฐกิจไทย

ณ ธ.ค. 2560 แรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายมี 2.06 ล้านคน⁹ คิดเป็นร้อยละ 5.5% ของคนทำงานทั้งประเทศ (รูป 2) กลุ่มใหญ่สุดคือแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชาที่

Figure 2:
Share of Migrant Workers in Thai Labour Market (%)



Source: Data from Foreign Workers Administration Office, MOL and Labour Force Survey, NSO and the authors' calculations

ได้รับอนุญาตทำงานตามมาตรา 59 แรงงานข้ามชาติทำงานในกลุ่มอาชีพพื้นฐาน (Elementary Occupations) ที่ใช้แรงและแรงงานทำงานบ้าน (Domestic Workers) ถือเป็น “แรงงานฐานรากของสนับสนุนกิจกรรมเศรษฐกิจ” คิดเป็นร้อยละ 44.7 ของคนทำงานกลุ่มอาชีพนี้ทั้งหมด ทำงานอยู่ทุกสาขาเศรษฐกิจและมากสุดในภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 12.6 ของคนทำงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด กระจายไปในกิจการก่อสร้าง การเกษตรและกิจการต่อเนื่อง การเกษตร และการให้บริการต่าง ๆ เป็นสำคัญ สะท้อนว่าระดับเทคโนโลยีการผลิตของไทยยังใช้แรงงานทักษะต่ำที่มีค่าจ้างราคาถูกอยู่มากทำให้เศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งแรงงานไทยเองก็เลือกงานและไม่ต้องการทำงานหนักประเภท 3D คือ สกปรก (Dirty) อันตราย (Dangerous) และยากลำบาก (Difficult) ขณะเดียวกันไทยยังพึ่งพาแรงงานชาติกลุ่มที่มีทักษะด้วยเช่นกันประมาณร้อยละ 10 ของคนทำงานทั้งหมด ส่วนใหญ่ทำงานเป็นผู้บริหารระดับสูง/ผู้จัดการและอาชีพด้านการสอน ช่างเทคนิค

ด้านต่างๆ สถาปนิกและวิศวกรเข้ามาช่วยเติมเต็มช่องว่างทักษะในด้านที่ไทยยังขาดแคลน

3. นโยบายด้านแรงงานข้ามชาติ: ถอดบทเรียนจากต่างประเทศ

ประเทศพัฒนาแล้วในทวีปยุโรปและอเมริกาที่เป็นประเทศปลายทางสำคัญต่างมีประสบการณ์การบริหารจัดการการย้ายถิ่นโดยรวมและกรณีแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ และมีนโยบายบูรณาการทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ (Integration of Migrants) ที่หลากหลาย¹⁰ ผลสำรวจ UN (2017) ในปัจจุบันประเทศในกลุ่มอาเซียนยังคงมีข้อจำกัดการจัดการแรงงานย้ายถิ่นอยู่มากเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกรณีกระบวนการจ้างแรงงานต่างชาติที่ใช้เวลานาน และการจำกัดสิทธิและสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ ส่วนกรณีของไทยเรามีความก้าวหน้าในด้านการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ด้านการให้ความรู้ด้านภาษาและด้านการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพ (ตาราง 1)

Table 1:
International Migration Policies

	Policy trends		Measures on integration of immigrants		
	Policy in immigration	Policy on highly skilled workers	Language skills training	Transfer of professional credentials	Protection against non-discrimination
America					
Canada	Maintain	Maintain	●	●	●
USA	Maintain	Maintain	●	●	●
Europe					
Finland	Raise	Raise	●	●	●
France	Lower	Raise	●	●	●
Germany	Raise	Raise	●	●	●
UK	Lower	Lower	●	●	●
Asean-5					
Thailand	Raise	Raise	○	○	●
Indonesia	Maintain	Maintain	●	○	●
Malaysia	Lower	Raise	○	○	○
Philippines	Maintain	Maintain	○	○	●
Singapore	Maintain	Lower	●	○	○

Source: International Migration Policies, Data Booklet, UN (2017) and the authors' preparations

Notes: A black dot ● indicates that policies or strategies were adopted or concrete measures were taken.

A hollow dot ○ indicates that no policies were adopted nor measures were taken.

บทเรียนจากต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่ไทยเราอาจนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมตามบริบทของไทย อาทิ 1) การจัดตั้งองค์กรบูรณาการทางสังคมเพื่อพัฒนาความรู้ทางภาษาและหลักสูตรแนะนำแนวทาง เช่น เครือข่าย MERIDIUM¹¹ ของประเทศแถบยุโรปแถบเมดิเตอร์เรเนียน และหลักสูตรการทดสอบภาษาเยอรมันสำหรับผู้ที่ย้ายถิ่นฐานของเยอรมนี¹² 2) การนำโมเดลการรับรองคุณวุฒิการศึกษาและวิชาชีพของ ENIC-NARIC Network¹³ ซึ่งเป็นองค์กรปฏิบัติการศึกษาของ EU มาเป็นต้นแบบให้กลุ่มสมาชิกอาเซียนนำมาปรับใช้เพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายของนักเรียน/นักศึกษา และแรงงานในระหว่างประเทศสมาชิก และ 3) การสร้างเครือข่าย Digital Humanitarianism Nexus เช่น ในฟินแลนด์ แคนาดา และสหรัฐอเมริกา เป็นแอปพลิเคชันให้บริการแบบ One-Stop-Service เพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ย้ายถิ่น รวมถึงรับแจ้งเรื่องร้องทุกข์ตลอด 24 ชั่วโมง เป็นต้น

4. ความท้าทายแรงงานข้ามชาติ: เข้าใจ เข้าถึง และเป็นธรรม

นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว ทุกภาคส่วนควร “เข้าใจ” ถึงกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติของโลกและของไทยดังที่กล่าวแล้ว และสร้างสมดุลระหว่างการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติกับระดับการใช้เทคโนโลยีของผู้ประกอบการไทยและการพัฒนาทักษะแรงงานทั้งไทยและแรงงานข้าม ควรวางนโยบายแรงงานข้ามชาติแบบองค์รวมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเศรษฐกิจและสังคม การศึกษา สาธารณสุข และสิทธิมนุษยชน เพื่อให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ โดยเฉพาะสวัสดิการสุขภาพและบริการสังคมอื่นๆ อย่าง “ทั่วถึงและเป็นธรรม” รวมทั้งสร้างระบบข้อมูลเพื่อติดตามและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องในอนาคต และท้ายสุดควรสร้างจิตสำนึกของการอยู่ร่วมกัน พึ่งพากัน ก้าวข้ามพรมแดนของรัฐและวัฒนธรรมภายใต้โลกาภิวัตน์สู่โลกไร้พรมแดนอย่างแท้จริง

Endnotes:

¹ Elementary Occupations involve the performance of simple and routine tasks which may require the use of hand-held tools and considerable physical effort. Most occupations in this major group require skills at the first ISCO skill level (International Standard of Classification of Occupations ISCO-08, Volume I: ILO, Geneva, 2012).

² Media Note เรื่อง แรงงานย้ายถิ่นเข้าประเทศ (Immigrant Worker) ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ ตามรายงานของ ILO - OECD Development Centre Report

³ มองโลกไปข้างหน้า - แนวโน้มแห่งอนาคต / โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561.

⁴ UN (2017), International Migration Policies, Data Booklet

⁵ World Migration Report 2018, International Organization for Migration (IOM), The UN Migration Agency

⁶ เพิ่งอ้าง

⁷ Testaverde, Mauro, Harry Moroz, Claire H. Hollweg, and Achim Schmillen. (2018), Migrating to Opportunity: overcoming barriers to labor mobility in Southeast Asia, World Bank, Washington, DC

⁸ National Wages and Productivity Commission (NWPC), the Department of Labor and Employment (DOLE), The Philippines <http://www.nwpc.dole.gov.ph/>

⁹ ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ข้อมูล Labour Force Survey, NSO และ รายงานสถิติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน ธันวาคม 2560 สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

¹⁰ UN (2017), International Migration Policies, Data Booklet

¹¹ Language learning for Migrants: The MERIDIUM network studies and promotes multilingualism as a resource for social cohesion and active citizenship related to immigration issues in Mediterranean Europe. MERIDIUM Programme & LETPP Project: https://ec.europa.eu/education/policy/migration/multilingualism_en

¹² หลักสูตรบูรณาการครอบคลุมหลักสูตรสอนภาษาและหลักสูตรแนะนำแนวทาง เมื่อจบหลักสูตรจะต้องสอบจบหลักสูตร การทดสอบภาษาเยอรมันสำหรับผู้ที่ย้ายถิ่นฐาน หลังจากสอบผ่านจะได้รับใบ "ประกาศนียบัตรหลักสูตรบูรณาการ" ซึ่งเป็นการยืนยันว่าคุณสามารถพูด อ่าน และเขียนภาษาเยอรมันได้ในระดับ A2 หรือ B1 จัดโดย Goethe Institut

¹³ ENIC: European Network of Information Centres in the European Region and NARIC: National Academic Recognition Information Centres in the European Union
<http://www.enic-naric.net/>

Disclaimer:

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



Saovanee Chantapong, Ph.D.
Senior Expert,
Macroeconomic Modelling
Economic and Policy Department
Monetary Policy Group
saovanec@bot.or.th

and
Research Fellow and
Head, Workforce and Competency
Development Programme
Equitable Education Fund (EEF)
saovanee@eef.or.th



Prangprao Singhapong
BOT Internship 2018
Faculty of Economics and
Business Administration
University of Paris 2 Panthéon-Assas
prangpraova@gmail.com



Kanchanit Lertpienthum
BOT Internship 2018
Bachelor of Economics
International Program
Thammasat University
L.kanchanit@gmail.com
