

แนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานไทย
ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานต่างประเทศ :
กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย และแคนาดา
(ฉบับสมบูรณ์)

นางสาวมณฑิรา อินทโชติ

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564

หัวข้อเอกัตศึกษา แนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้สอดคล้องกับ
ความต้องการของตลาดแรงงานต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศ
ออสเตรเลีย และแคนาดา

โดย นางสาวมณฑิรา อินทโชติ

รหัสประจำตัว 638 00315 34

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

ปีการศึกษา 2564

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

บทคัดย่อ

เอกัตศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน และการส่งออกแรงงานไปทำงานต่างประเทศของประเทศไทย โดยศึกษาเพิ่มเติมในความต้องการแรงงานต่างชาติของประเทศออสเตรเลียและแคนาดา และกลไกการส่งออกแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ ด้วยวิธีการศึกษาโดยการวิจัยทางเอกสาร โดยการค้นคว้า ศึกษา สืบค้น รวบรวมข้อมูล จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศและข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังศึกษาถึงข้อจำกัดของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่สามารถเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานและการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศให้มีระบบที่ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีระบบการพัฒนาแรงงานฝีมือและการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ในด้านของการพัฒนานั้นพบปัญหาคือ ยังคงขาดความหลากหลายในกลุ่มอาชีพที่พัฒนา และไม่มีระบบการติดตามประสิทธิผลของแรงงานที่ผ่านการอบรมผ่านผู้ประกอบการ ทำให้ไม่สามารถเห็นประโยชน์ที่ชัดเจนพอกจากแรงงานที่ผ่านการพัฒนาแล้ว ส่วนของการส่งเสริมไปทำงานต่างประเทศนั้น เป็นประเด็นที่รัฐบาลไทยให้การส่งเสริมไม่เพียงพอ มีระบบการจัดการแต่ยังไม่มีการกำกับที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสังเกตได้จากข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงานที่มีอย่างจำกัด

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานและการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานของประเทศออสเตรเลียและแคนาดา จึงควรมีการปรับปรุงเชิงนโยบายของประเทศเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว และกระตุ้นให้แรงงานไทยเป็นแรงงานฝีมือที่พัฒนาแล้วอย่างแท้จริง ประกอบกับมีกลไกการส่งออกแรงงานที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษานับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ ที่ได้เมตตาและสละเวลาให้คำปรึกษา ให้ข้อคิด กำลังใจ และแนวการเขียนต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งผู้ศึกษาสามารถจัดทำเอกัตศึกษาครั้งนี้จนสำเร็จได้ตลอดจนขอขอบคุณอาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อีกทั้งอาจารย์พิเศษและวิทยากรทุกท่านที่ให้ความรู้และมุมมองทางด้านกฎหมายแก่ผู้ศึกษา

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณครอบครัว และเพื่อน ๆ ที่คอยให้การสนับสนุนและเป็นแรงผลักดันอย่างดีเสมอมา และเหนือสิ่งอื่นใด ขอขอบคุณพระเจ้าผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของเอกัตศึกษาเล่มนี้

มณฑิรา อินทโชติ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ก
กิตติกรรมประกาศ.....	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตงานวิจัย.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 วิธีการดำเนินวิจัย	4
บทที่ 2 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ	5
2.1 การส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ	8
2.1.1 รูปแบบและวิธีการออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศ.....	8
2.1.2 นโยบายการจ้างงาน (Labor Policy).....	10
2.1.3 ปัจจัยภายในประเทศที่มีผลต่อการส่งออกแรงงาน.....	14
2.1.4 ลักษณะของตลาดแรงงานในแต่ละภูมิภาค.....	23
2.1.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	29
2.1.6 หลักคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น	30

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานฝีมือและการพัฒนาฝีมือแรงงาน	34
2.2.1 หลักแห่งสิทธิในการพัฒนา.....	34
2.2.2 หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ.....	36
บทที่ 3 หลักกฎหมายต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกแรงงาน : กรณีศึกษา ประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย และฟิลิปปินส์	40
3.1 หลักการและนโยบายในการนำเข้าแรงงานต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศแคนาดา และ ออสเตรเลีย	41
3.1.1 กฎเกณฑ์ร่วมกัน.....	41
3.1.1.1 การมีรายละเอียดของลักษณะอาชีพที่ชัดเจน.....	42
3.1.1.2 การแจ้งรายชื่ออาชีพที่เป็นที่ต้องการ	44
3.1.2 กฎเกณฑ์โดยเฉพาะ.....	47
3.1.2.1 ประเทศแคนาดา	47
3.1.2.2 ประเทศออสเตรเลีย	49
3.2 หลักการและนโยบายด้านการส่งออกแรงงานต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์.....	51
3.2.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงาน	53
3.2.1.1 แบบระบุกลุ่มอาชีพ	53
3.2.1.2 แบบไม่ระบุกลุ่มอาชีพ	57
3.2.2 กฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ	61
3.2.2.1 Executive Order No.247 Reorganizing the Philippine Overseas Employment Administration and For Other Purposes.....	61
3.2.2.2 Republic Act No. 8042 Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995.....	63
บทที่ 4 บริบทและสถานการณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนาฝีมือแรงงานและการ ส่งออกแรงงาน.....	66
4.1 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการพัฒนาฝีมือแรงงาน	66
4.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย พ.ศ. 2545	67
4.1.2 ประกาศกระทรวงแรงงาน	69

4.1.3 ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับ อุตสาหกรรมเป้าหมาย	70
4.1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564).....	72
4.2 ข้อท้าทายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อการส่งออก	74
4.2.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงาน	74
4.2.2 กลุ่มแรงงานที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน	82
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	88
5.1 บทสรุป.....	88
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	90
บรรณานุกรม	92

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ แยกตามประเทศปลายทางและเพศของแรงงาน (ข้อมูล ณ 2562).....	51
ตารางที่ 3.2 แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ แยกตามกลุ่มอาชีพและเพศของแรงงาน (ข้อมูล ณ 2562).....	52
ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบปัจจัยแต่ละด้านของการจ้างแรงงานไทยในประเทศอิสราเอล เมื่อพิจารณาความแตกต่างของการมีและไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศ TIC.....	76

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 2.1 ข้อมูลแสดงสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติ (migrants) กับแรงงานที่ไม่ใช่แรงงานข้ามชาติ (non-migrants) ในกำลังแรงงานของแต่ละภูมิภาค ในปี 2019	24
ภาพที่ 4.1 ข้อมูลจำนวนแรงงานที่ผ่านการฝึกอบรมกับทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานโดยตรงโดยแยกกลุ่มอาชีพที่ได้รับการส่งเสริม	83
ภาพที่ 4.2 ข้อมูลผู้ผ่านการอบรมจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยแยกตามหลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือ และการฝึกอาชีพเสริม ในช่วงปี 2559-2563	84
ภาพที่ 4.3 ข้อมูลผู้ผ่านการอบรมจากโครงการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ โดยแยกกลุ่มประเภทอุตสาหกรรม ในช่วงปี 2563	85
ภาพที่ 4.4 ข้อมูลผู้ผ่านการอบรมในการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยแยกประเภทการอบรมผ่านกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และการอบรมผ่านความร่วมมือของสถานประกอบการ ในช่วงปี 2559-2563.....	86

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาและฝึกอบรมที่มีแบบแผนนั้น มีความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพสูงสุดสำหรับในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และส่งผลต่อภาพรวมต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลอันมีพื้นฐานจากการที่เป็น “ฝีมือแรงงาน” อันหมายถึง แรงงานที่มีความเชี่ยวชาญในการลงมือลงแรงทำงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีความเห็นว่า การอพยพของแรงงานข้ามชาติเป็นแรงผลักดันที่ดีที่ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการเจริญเติบโต และพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศที่รับเอาแรงงานเข้ามาและประเทศบ้านเกิดของแรงงาน¹ ในส่วนของประเทศไทยนั้นการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ถือเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งนอกจากจะช่วยบรรเทาปัญหาว่างงานภายในประเทศแล้ว ยังสามารถเป็นช่องทางนำเงินตราเข้าประเทศได้เป็นจำนวนมากนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยยังถือเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้อีกทางหนึ่ง อันเนื่องมาจากแรงงานไทยจะได้รับประสบการณ์และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศได้ต่อไป

จากสภาพสังคมเศรษฐกิจในปัจจุบัน เอื้อให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อบุคคลใดเป็นแรงงานที่มีความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญในอาชีพหรือวิชาชีพที่ในหลายประเทศขาดแคลนหรือมีความต้องการ ก็ย่อมมีโอกาสสูงในการจะได้ประกอบอาชีพนั้น ๆ ในต่างประเทศได้ ทั้งนี้การไปทำงานต่างประเทศ จะมีความเป็นไปได้เพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดทางกฎหมาย และระบบการจัดการ ในประเทศนั้น ๆ รวมไปถึงส่วนที่สำคัญ ก็คือ ทักษะความสามารถของตัวผู้ใช้แรงงานเอง

มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ ได้นำเอาทักษะ (skill) มาพิจารณา โดยดูถึงระดับของทักษะ (skill level) และทักษะเฉพาะด้าน (skill specialization) โดยใช้ระดับการศึกษาเป็นเกณฑ์ สามารถ

¹ ฟิลลิป มาร์ติน. คุณภาพของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนา [ออนไลน์]. 2550.

แหล่งที่มา: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_0982_31.pdf [2564, พฤศจิกายน 15]

แบ่งทักษะได้เป็น 4 ระดับ² ซึ่งเมื่อพิจารณาจะพบว่าแรงงานที่มีทักษะระดับสูงหรืออาชีพที่ประกอบสัมมาชีพด้วยวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป เช่น หมอ พยาบาล วิศวกร ครู อาจารย์ นักบัญชี เป็นต้น มักเป็นกลุ่มอาชีพที่มีความรู้และความสามารถเพียงพอที่จะศึกษา วางแผนการทำงาน การดำรงชีพและติดต่อดำเนินการต่าง ๆ หากมีความประสงค์ต่อการทำงานในต่างประเทศ ในขณะที่แรงงานมีทักษะระดับกลางถึงต่ำ หรือผู้ประกอบอาชีพโดยใช้วุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี เช่น กลุ่มอาชีพในสายงานช่าง เสมียน พนักงานบริการ แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม เกษตรกร ฯลฯ เป็นกลุ่มอาชีพที่มักมีข้อจำกัดในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะครอบครัว ทักษะด้านภาษา และความสามารถในการแข่งขัน จึงทำให้มีความยากลำบาก หรือไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะหาช่องทางในการย้ายไปทำงานในต่างประเทศได้ด้วยตนเอง

แรงงานไทย เป็นแรงงานมีความสามารถอยู่แล้วระดับหนึ่ง และเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานเสมอมา อย่างไรก็ตาม การจะไปเป็นแรงงานต่างประเทศนั้นมีหลายปัจจัยที่ต้องพิจารณาไม่ใช่เพียงแต่ความพร้อมที่จะไปเท่านั้น โดยมีทักษะความสามารถในอาชีพที่ตรงตามความต้องการของประเทศปลายทางเป็นหัวใจในการที่จะมีงานทำ อีกทั้งการได้รับการช่วยเหลือ สนับสนุน หรือส่งเสริมในขั้นตอนการดำเนินการประสานงานกับประเทศผู้รับก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นกัน

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีอำนาจและหน้าที่ส่วนหนึ่งในการให้คำปรึกษา ส่งเสริม ให้บริการแนะแนวอาชีพ การดำเนินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน³ ซึ่งกล่าวรวมทั้งการเป็นแรงงานทั้งในประเทศไทยและนอกประเทศ หน้าที่ในการวิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลตลาดแรงงานแก่สาธารณะ⁴ อย่างไรก็ตาม การจัดหางานนอกประเทศนั้นมักมีตัวแปรสำคัญ เช่น การมีข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐเพื่อเป็นใบเบิกทางในการส่งออกแรงงาน ประกอบกับมีการอบรมวิชาชีพที่ตัวแรงงานเพื่อให้เป็นที่เชื่อถือแก่นายจ้าง จากบทบาทตรงนี้จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งสำหรับการส่งเสริมให้แรงงานสามารถไปทำงานต่างประเทศได้ ในขณะที่กลไกการส่งออกแรงงานที่แท้จริงนั้นมาจากการมีข้อตกลงด้านแรงงานกับประเทศปลายทาง

² กรมการจัดหางาน. การจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ(ประเทศไทย)[ออนไลน์]. 2544. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/vgnew_th/3f3080c71f6ebbe05c1f0b52fbd5448c.pdf [2564, พฤศจิกายน 10]

³ กระทรวงแรงงาน. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528[ออนไลน์]. 2528. แหล่งที่มา:

<https://lb.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/6/2019/01/3-5.pdf> [2564, พฤศจิกายน 16]

⁴ กรมการจัดหางาน. อำนาจหน้าที่[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/main/general/param/site/1/cat/29/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/4 [2564, พฤศจิกายน 16]

ประเทศออสเตรเลียและแคนาดา ถือเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเชื้อชาติ อีกทั้งยังมีนโยบายการรับแรงงานต่างชาติเพื่อเข้าทำงาน จึงถือเป็นโอกาสหนึ่งสำหรับแรงงานไทยในการเข้าไปทำงานในประเทศดังกล่าว ผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าจากการที่รัฐบาลไทยให้การส่งเสริมด้านการพัฒนาแรงงานในประเทศไทยมาตลอดนั้น ในปัจจุบันกฎหมายมีประสิทธิภาพเพียงใด ผลจากพัฒนาแรงงานดังกล่าวสอดคล้องกับเงื่อนไขทางกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และแคนาดาเพียงใด และศึกษาเพิ่มเติมถึงกลไกการส่งออกแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการมีข้อตกลงด้านการส่งออกแรงงานในกว่า 26 ประเทศทั่วโลก เพื่อนำกลไกดังกล่าวมาวิเคราะห์และเป็นแนวทางแก่ประเทศไทยในประยุกต์ใช้กับกระบวนการส่งออกแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการทั่วไป ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดรับแรงงานต่างด้าวให้ไปทำงานในประเทศออสเตรเลียและแคนาดา
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการทั่วไป ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการส่งออกแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์
3. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการของกฎหมายประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน และแนวทางในการส่งเสริมแรงงานเพื่อไปเป็นแรงงานในต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาบริบทของสถานการณ์ปัจจุบันและการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

แรงงานไทย เป็นแรงงานที่มีศักยภาพที่ค่อนข้างดีอยู่แล้ว ด้วยอุปนิสัยคนไทยที่ขยันขันแข็งและอดทนในการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทำงานในต่างประเทศ ทำให้มีความเป็นไปได้ที่แรงงานไทยจะสามารถกับแข่งขันกับแรงงานชาติอื่นที่มีความสามารถทางอาชีพใกล้เคียงกัน ในแต่ละภูมิภาคมีความต้องการแรงงานที่แตกต่างกันออกไปตามพื้นฐานเศรษฐกิจและสภาพสังคม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่ประเทศออสเตรเลียและแคนาดา มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมากในหลากหลายกลุ่มอาชีพ จึงถือเป็นโอกาสที่ดีของแรงงานไทย ที่ต้องการออกไปทำงานในประเทศดังกล่าว แต่เนื่องจากรัฐบาลไทยยังขาดมาตรการที่ดีในการส่งเสริมแรงงานออกไปต่างประเทศ และการพัฒนาแรงงานของ

ไทยยังไม่มีควมหลากหลายที่เพียงพอ จึงกลายเป็นข้อจำกัดของแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ

1.4 ขอบเขตงานวิจัย

ศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ ของการรับแรงงานต่างชาติเข้าทำงานของประเทศออสเตรเลียและแคนาดา ศึกษาแนวคิดและข้อกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ในการส่งออกแรงงาน รวมถึงศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี นโยบายตลอดจนบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานและการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ โดยกฎหมายและข้อกำหนดและนโยบายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติการส่งเสริมฝีมือแรงงานไทย พ.ศ. 2545 ประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องสาขาอาชีพที่ส่งเสริมพัฒนา ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบนโยบายและแนวทางการเปิดรับแรงงานต่างด้าวของประเทศออสเตรเลียและแคนาดา อันจะสามารถนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติแก่แรงงานไทยและภาครัฐ
2. เพื่อทราบถึงแนวคิดและหลักการทั่วไปของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการส่งออกแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์
3. เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ
4. เพื่อทราบบริบทและสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย จากการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ

1.6 วิธีการดำเนินวิจัย

ศึกษาโดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ในลักษณะของการค้นคว้า ศึกษา สืบค้น และรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสาร ทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

บทที่ 2

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ

การไปทำงานในต่างประเทศนั้น มีหลักการและแนวคิดมาจากหลายแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยมีความเกี่ยวข้องในหลายองค์ประกอบรวมกัน ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

1. ทฤษฎีปัจจัยดึงดูดและปัจจัยการผลักดัน (Pull and Push Theory)

การย้ายถิ่นฐานเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอก ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานอันเป็นไปตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์แนวใหม่อันเกี่ยวข้องกับความแตกต่างของระบบเศรษฐกิจ โดยเป็นแนวคิดที่ต่อยอดมาจากแนวคิดปัจจัยการดึงดูดและปัจจัยการผลักดัน (Pull and Push Theory)¹ ซึ่งปัจจัยผลักดันของของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศต้นทาง ได้แก่ สถานการณ์ของการจ้างงานและการว่างงานภายในประเทศ อัตราค่าจ้างภายในประเทศที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ การไม่มีความสนใจในความก้าวหน้าในอาชีพการงาน และสถานการณ์ด้านสังคมและการเมือง ส่วนปัจจัยดึงดูดของประเทศที่แรงงานย้ายเข้าไประหว่างนั้น คือ ค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าประเทศต้นทางรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่น ๆ การขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพในประเทศพัฒนา โอกาสในความก้าวหน้าของการประกอบอาชีพรวมถึงระดับคุณภาพชีวิต และปัจจัยด้านสังคมและการเมืองที่มีระดับความขัดแย้งที่น้อยกว่าประเทศต้นทาง ซึ่งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดนั้น มีลักษณะคือ เป็นปัจจัยที่สอดคล้องซึ่งกันและกัน จึงเป็นสาเหตุให้เกิดการย้ายถิ่นหรือการเคลื่อนย้ายแรงงาน

2. กลุ่มเศรษฐศาสตร์ใหม่เกี่ยวกับการย้ายถิ่น (The new economic of migratio)

แนวคิดของกลุ่มเศรษฐศาสตร์ใหม่เกี่ยวกับการย้ายถิ่น² คือ การย้ายถิ่นนั้นเป็นการตัดสินใจร่วมกันของหลายบุคคลโดยเฉพาะสมาชิกครอบครัวที่ร่วมปรึกษากัน และไม่ใช่ว่าการตัดสินใจโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นมีประเด็นที่พิจารณาที่ไม่ได้มุ่งแต่ด้านรายได้ที่อาจเกิดขึ้นหากมีการย้ายถิ่นฐานอันเป็นด้านบวกเท่านั้น แต่เป็นการมองถึงปัญหาที่อาจเกิดหรือผลกระทบด้านลบต่าง ๆ ประกอบกัน และประเด็นเรื่องความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของครอบครัว

¹ กรมการจัดหางาน. การเคลื่อนย้ายแรงงานอาเซียนในมิติของกรมจัดหางาน[ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmi-east_th/f8037c62bb324a5c88730b376e137c51.pdf [2564, ตุลาคม 15]

² กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2551, หน้า 2-2.

ซึ่งหากครอบครัวมีสมาชิกในวัยทำงานหลายคน การที่จะให้บางคนออกไปงานต่างประเทศ ย่อมเป็นไปได้เพื่อการกระจายความเสี่ยง เพราะหากทุกคนทำงานในประเทศกันหมด แล้วความเป็นอยู่ของครอบครัวยังคงต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรเป็น ดังนั้นการให้สมาชิกบางคนในครอบครัวออกไปทำงานต่างประเทศจึงอาจเป็นทางออกที่ดี เพื่อโอกาสในความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของครอบครัวที่จะดีขึ้น

3. ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์ (Dual labor market theory)

ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์³ เป็นทฤษฎีที่พูดถึงลักษณะของตลาดแรงงานในประเทศที่พัฒนาแล้ว มักจะต้องเจอกับปัญหาแรงงานท้องถิ่นปฏิเสธการทำงานระดับล่าง เป็นเหตุผลให้ต้องมีการเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาเพื่อปิดช่องว่างงานดังกล่าว หรือพูดได้อีกอย่างว่าความแตกต่างในโครงสร้างการพัฒนานั้นเป็นเหตุกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมานี้ ช่วยทำให้เห็นเหตุผลและหลักการของการย้ายถิ่นในมุมมองต่าง ๆ โดยจุดร่วมกันของทั้ง 3 แนวคิดและทฤษฎี คือ องค์กรประกอบ 2 ส่วนที่ชัดเจนของการไปเป็นแรงงานย้ายถิ่น คือ แรงงานมีความต้องการที่จะไป และประเทศปลายทางมีความต้องการที่จะรับ ซึ่งเมื่อพิจารณาแยกจากมุมมองของแรงงานและประเทศต้นทาง สามารถวิเคราะห์ได้ว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ

1. ปัจจัยที่มีส่งผลต่อการตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศ

1.1 ด้านเศรษฐกิจ

ประเทศที่เศรษฐกิจดีย่อมแสดงถึงโอกาสในงานที่มีมากกว่าในประเทศที่เศรษฐกิจไม่ดีเท่า เพราะการมีงานทำรวมถึงโอกาสในการมีงานทำนั้นย่อมนำมาซึ่งความจำเป็นพื้นฐานอันพึงมี ไม่ว่าจะเป็นเป็นรายได้ ค่าครองชีพ และความเป็นอยู่ที่ดี

1.2 ด้านประชากร

ในเรื่องการย้ายถิ่นหรือย้ายไปทำงานต่างประเทศนั้น ปัจจัยที่มีผลกระทบ คือ จำนวนประชากรในประเทศ การตายที่มีผลมาจากภัยธรรมชาติ หรือโรคระบาดอันเกิดจากระบบสาธารณสุขที่ไม่ได้มาตรฐาน การย้ายตามบุคคลใกล้ชิดหรือได้รับการแนะนำ เพราะการมีคนรู้จักอยู่ในประเทศปลายทาง ย่อมส่งผลในเรื่องการติดต่อประสานงานที่สะดวกและเรื่องของความไว้วางใจ จึงส่งผลให้ตัดสินใจได้ง่ายขึ้นหากเปรียบกับการไม่มีบุคคลใกล้ชิดอยู่ และปัจจัยสุดท้ายคือ การย้ายตามคู่สมรส อันเกิดจากการที่คู่สมรสที่มีต้นกำเนิดต่างประเทศกัน ทำให้ต้องตัดสินใจเลือกประเทศที่จะใช้ชีวิต จึงเป็นเหตุให้คู่สมรสต้องย้ายตามไป

1.3 ด้านสังคม

ปัจจัยด้านด้านการศึกษารวมถึงโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพการศึกษา เพราะประเทศที่ด้อยพัฒนามักมีปัญหาที่เผชิญคือคุณภาพทางการศึกษา ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศปลายทางหากเป็น

³ เรื่องเดียวกัน

ประเทศที่มีระบบการศึกษา รวมถึงระบบที่สนับสนุนทางการศึกษา จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของแรงงานเพราะไม่เพียงแต่โอกาสทางการศึกษาของแรงงานเองแต่อาจหมายถึงโอกาสของบุตรด้วย และอีกปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ ความขัดแย้งในเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี

1.4 ด้านการเมือง

ในประเทศที่มีความหลากหลายทางการเมืองมาก ก็มีโอกาสดังกล่าวที่สร้างความขัดแย้งทางการเมืองมากกว่าประเทศที่มีความหลากหลายน้อยกว่า เพราะทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม และความคิดอันเป็นปัจเจกบุคคล ซึ่งเมื่อประชากรมาก ลัทธิการเมืองมาก ความขัดแย้งก็ต้องมีมากขึ้น ดังนั้นหากประเทศปลายทางเป็นประเทศที่มีลัทธิทางการเมืองน้อยกว่า โอกาสในความขัดแย้ง ย่อมมีน้อยตามไปด้วย

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ

2.1 การขาดแคลนแรงงาน

การที่แรงงานเกิดการขาดแคลน ก็มีปัจจัยมาจากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นอัตราการเกิด การตาย อันส่งผลโดยตรงต่อกำลังแรงงานภายในประเทศที่ไม่เพียงพอ หรือการที่ประเทศเข้าสู่สังคมอายุ โดยมีสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้สัดส่วนแรงงานในประเทศไม่เพียงพอที่จะผลักดันเศรษฐกิจให้พัฒนาขึ้นได้ การเปิดรับแรงงานต่างด้าวจึงเป็นทางออกที่ดีทางออกหนึ่ง

2.2 แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธงานพื้นฐาน

พบมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะเมื่อเศรษฐกิจพัฒนาดีมาก ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รายรับที่มากขึ้น ความรู้ความสามารถที่มากขึ้น สิ่งเหล่านี้จึงแปรผันโดยตรงต่อการปฏิเสธงานพื้นฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานสกปรก งานอันตราย งานยุ่งยาก หรืองานที่ต้องใช้เวลา ดังนั้นการมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในกลุ่มนี้จึงเป็นการปิดช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว

เมื่อการย้ายถิ่นทำให้เกิดแรงงานข้ามชาติ และส่งผลในหลายด้านทั้งต่อแรงงานเอง ต่อประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง คือไม่เพียงแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นดำเนินการฝ่ายเดียว แต่ทุกฝ่ายต้องดำเนินการให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน โดยเริ่มจากนโยบายการรับแรงงานต่างชาติของประเทศปลายทาง จากนั้นมองที่ตัวแรงงานซึ่งจะต้องมีทักษะความสามารถในการประกอบอาชีพ(2.2) อันตรงตามความต้องการของประเทศปลายทาง และประเทศต้นทางที่ต้องเข้ามาเป็นตัวกลางประสานงานในการส่งออกแรงงาน (2.1) เพื่อส่งเสริมกลุ่มแรงงานที่มีประสงค์ไปทำงานต่างประเทศแต่ยังมีข้อจำกัดและขาดการพัฒนา

2.1 การส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ

การออกไปเป็นแรงงานต่างประเทศนั้นมีวิธีการหลายรูปแบบ (2.1.1) ในบางลักษณะแรงงานสามารถดำเนินการเองได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐ และมีบางลักษณะที่เป็นผลมาจากการที่รัฐมีข้อตกลงระหว่างประเทศหรือข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ส่งผลให้ไปเป็นแรงงานในต่างประเทศได้ง่ายขึ้น (2.1.2) อย่างไรก็ตามเพื่อจะตอบให้ตรงความต้องการของประเทศปลายทาง ทั้งรัฐในประเทศต้นและแรงงานจึงต้องมีความเข้าใจความต้องการของประเทศปลายทาง อันเป็นผลมาจากลักษณะของตลาดแรงงาน(2.1.4) ที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้การที่รัฐจะสามารถมีส่วนในการส่งเสริมได้มากแค่ไหนนั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายการดำเนินงานของประเทศ (2.1.5) และปัจจัยภายในประเทศ (2.1.3) ที่จะเป็กรอบกำหนดทิศทางการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานออกไปนอกประเทศ

2.1.1 รูปแบบและวิธีการออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศ

การเป็นแรงงานในต่างประเทศนั้นมีรูปแบบวิธีการที่หลากหลายขึ้นอยู่กับวิธีการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้แรงงาน ทั้งนี้หากกำหนดวิธีการออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศจะสามารถจำแนกร่าว ๆ ได้ดังนี้

1. การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ข้อตกลงพิเศษด้านแรงงาน

หมายถึง การที่แรงงานสามารถย้ายประเทศไปทำงานได้อย่างอิสระภายใต้กรอบข้อตกลงที่รัฐหนึ่ง มีข้อตกลงต่ออีกรัฐ โดยทั้งนี้ข้อตกลงดังกล่าวนั้นมีทั้งแบบทวิภาค และแบบกลุ่มประเทศ โดยทั่วไปการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้นมักพิจารณาในลักษณะของสัญชาติของแรงงานเป็นเกณฑ์ จากนั้น แรงงานสามารถย้ายไปทำงานในกลุ่มประเทศที่มีข้อตกลง โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขการเคลื่อนย้ายมากนัก ทั้งนี้เมื่อย้ายประเทศแล้ว การที่จะสามารถทำงานลักษณะเดิมได้เลยหรือไม่ ก็จะขึ้นอยู่กับรายละเอียดของการทำงานในแต่ละกลุ่มวิชาชีพของประเทศปลายทาง เนื่องจากหากประเทศปลายทางมองว่าเป็นแรงงานวิชาชีพ ก็มักจะต้องการทดสอบแรงงานเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตในการทำงานด้านนั้น ๆ

2. การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยรัฐเป็นผู้ส่งออกภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ

หมายถึง ประเทศต้นทางมีข้อตกลงกับประเทศปลายทางเป็นการเฉพาะ ซึ่งส่วนใหญ่มักมีขึ้นแบบรัฐต่อรัฐ โดยแรงงานที่เคลื่อนย้ายนั้นมักจะเป็นลักษณะของการมีโควตาการส่งออกแต่ละปีเป็นเกณฑ์ และการที่จะไปทำงานในประเทศปลายทางนั้น ตัวแรงงานจะต้องดำเนินการสมัครผ่านรัฐ จากนั้นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบก็เข้ามากำกับดูแล เพื่อเตรียมพร้อมแรงงานสำหรับการส่งออกไปทำงานในต่างประเทศ การออกไปในลักษณะนี้มักเป็นการดูแลทั้งระบบ คือ นับตั้งแต่การเตรียมพร้อม

การออกไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนการนำแรงงานกลับเข้าประเทศ จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีความปลอดภัยสูงสุด หากเปรียบเทียบกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในลักษณะอื่น

3. การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง

คือ การที่รัฐเปิดให้มีตัวกลาง คือบริษัทจัดหางานเข้ามาเป็นผู้ประสานงานระหว่างแรงงานกับนายจ้างประเทศปลายทาง โดยทั่วไปแล้ว บริษัทหางานมักจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นบริษัทจัดหางานอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศต้นทาง และมีกฎหมายควบคุมธุรกิจการจัดหางานเป็นการเฉพาะคอยกำกับดูแลกิจการอยู่อีกชั้นหนึ่ง การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยบริษัทจัดหางานนั้น เป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากรูปแบบหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นวิธีที่ได้รับความนิยม แต่ก็ยังคงเป็นวิธีที่มีความเสี่ยงอันเนื่องจากการเป็นบริษัทจัดหางาน ถือเป็นธุรกิจที่ทำเงินได้มากหากเทียบกับธุรกิจบริการทั่วไป และเมื่อแรงงานที่มาใช้บริการ มักเป็นผู้ที่ไม่ได้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการติดต่อต่างประเทศ หรือขาดความรู้เรื่องกฎหมาย จึงทำให้มีบริษัทจัดหางานเห็นโอกาสในการเรียกเก็บค่าบริการในราคาสูง อีกทั้งยังมีบริษัทจัดหางานที่ไม่ทำตามสัญญาในการจัดส่ง หรือเป็นบริษัทจัดหางานเถื่อน ซึ่งยังคงเป็นปัญหา

4. การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยนายจ้างในประเทศส่งไปทำงาน

คือ การที่แรงงานยังคงมีสัญญาจ้างกับนายจ้างเดิมในประเทศ จากนั้นนายจ้างส่งไปทำงานให้กับบริษัทตนเองหรือบริษัทในเครือที่อยู่ต่างประเทศ เป็นการไปทำงานระยะหนึ่ง จากนั้นจึงกลับเข้าประเทศต้นทาง โดยตลอดระยะเวลาที่ทำงานในต่างประเทศนั้น แรงงานได้รับค่าตอบแทนตามที่ได้ตกลงกับนายจ้าง ซึ่งการไปทำงานในลักษณะนี้ มักมีสัญญาผูกมัดกับแรงงาน ให้สามารถทำงานให้แต่เพียงนายจ้างผู้จัดส่งไปเท่านั้นในขณะที่ทำงานในต่างประเทศ และบางครั้งสัญญาดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับภาระที่แรงงานจะต้องกลับมาทำงานให้นายจ้างระยะหนึ่งตามที่ตกลงในสัญญา และมีบทลงโทษหากแรงงานไม่ปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งตรงนี้อาจจะนำไปสู่ประเด็นของ “ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Contract Term)”⁴ ได้ จึงเห็นได้ว่ารูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานในลักษณะนี้ มักเป็นลักษณะของการส่งแรงงานไปทำงาน เพื่อให้ได้ทักษะความรู้เฉพาะด้านแล้วนำกลับมาประยุกต์ใช้ในประเทศต้นทางที่ส่งออก

5. การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยนายจ้างในประเทศส่งไปฝึกงาน

คือ ลักษณะเช่นเดียวกับการที่นายจ้างส่งไปทำงาน แต่มีความแตกต่างกันที่นายจ้างมักไม่มีข้อผูกมัดในการจ่ายค่าแรงงานในระหว่างที่มีการฝึกงานในต่างประเทศ โดยนายจ้างอาจให้ค่าแรงหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้การไปทำงานต่างประเทศในลักษณะของนายจ้างส่งไปฝึกงาน ก็ถือเป็นโอกาสสำหรับ

⁴ สกล หาญสุทธิวารินทร์. ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม[ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

<https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/118262> [2564, พฤศจิกายน 5]

แรงงานในการได้รับประสบการณ์การทำงานต่างถิ่น แต่อย่างไรก็ดีหากผู้ใช้แรงงานนั้นไม่มีต้นทุนการเงินที่ดีพอ ก็อาจจะทำให้เกิดความยากลำบากในการใช้ชีวิตในต่างแดน

6. การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยแรงงานดำเนินการเอง

คือ วิธีการหนึ่งที่แรงงานสามารถทำได้ โดยการดำเนินการนั้นอาจจะทำด้วยตนเองทั้งหมดหรือทำด้วยตนเองโดยส่วนหนึ่งและจ้างผู้อื่นหรือนายหน้าในการดำเนินการส่วนที่เหลือก็ได้ ซึ่งการใช้แรงงานเป็นผู้ดำเนินการเองนั้น ถือว่าเป็นวิธีการที่เสี่ยงที่จะถูกหลอกหากเปรียบเทียบกับ การดำเนินการทั้งหมดในข้างต้น โดยสาเหตุที่ทำให้เป็นรูปแบบที่เสี่ยงที่สุด เนื่องจากการดำเนินการด้วยตนเอง ทำให้ผู้ใช้แรงงานอาจต้องหาข้อมูลเอง และประสานงานเอง ซึ่งหากผู้ใช้แรงงานไม่มีความรอบคอบหรือระมัดระวังในการคัดกรองข้อมูลอย่างละเอียด การเข้าใจผิดในสาระสำคัญของข้อมูลอาจทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทั้งร่างกายและทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามการที่ผู้ใช้แรงงานเป็นผู้ดำเนินการเองนั้น ก็มีข้อดีในเรื่องของระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การดำเนินการที่ต้องผ่านกระบวนการของรัฐ เช่น การไปทำงานต่างประเทศโดยอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศ บางครั้งอาจจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบที่ใช้เวลานาน อีกทั้งการที่จะต้องมีหลักฐานเอกสารอันแสดงถึงศักยภาพในการทำงาน หรือจำนวนโควตาของแรงงานในประเทศนั้น ๆ อันเป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งที่ทำให้การไปทำงานในต่างประเทศต้องมีระยะเวลารอคอยที่ยาวนานกว่าการดำเนินการโดยแรงงานเอง

2.1.2 นโยบายการจ้างงาน (Labor Policy)

การจ้างงานถือเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ หากไม่มีการจ้างงานก็ไม่สามารถที่จะทำให้ระบบฟันเฟืองของเศรษฐกิจเดินไปข้างหน้าได้ การจ้างงานจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีนโยบายจ้างงาน (Labor Policy) ที่ชัดเจน อันจะตอบโจทย์ความต้องการทั้งในมุมของนายจ้างและลูกจ้าง คือ นายจ้างให้หลักเกณฑ์ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ใช้เพื่อพิจารณาการจ้างงาน ส่วนลูกจ้างหรือตัวแรงงานก็จะได้ทราบหลักเกณฑ์แล้วนำมาเทียบกับตนเองเพื่อจะทราบในสิ่งที่จะต้องปรับปรุง พัฒนา เพื่อให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่นายจ้างต้องการ อย่างไรก็ตามนโยบายการจ้างงานในแต่ละอาชีพนั้นมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปตามแต่อาชีพและบริบทสังคมต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ โดยนโยบายการจ้างงานที่ดีควรอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางและมีการชี้แจงอย่างชัดเจน ซึ่งอาจสรุปได้ 7 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. รายละเอียดลักษณะงาน

ในหนึ่งอาชีพจะมีรายละเอียดลักษณะงานโดยทั่วไปของอาชีพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ทำให้อาชีพหนึ่งนั้นแตกต่างไปจากอาชีพอื่นใด ลักษณะงานนั้นมักเขียนอย่างคร่าว ๆ ว่าอาชีพนั้นทำงานเกี่ยวข้องกับสิ่งใดและอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลให้กับแรงงานได้ทราบถึงขอบเขตลักษณะงานของอาชีพรวมไปถึงทักษะอันพึงมีตามลักษณะอาชีพ ส่วนรายละเอียดลักษณะงานจะมากน้อยเพียงใดก็

ขึ้นอยู่กับนโยบายการจ้างงานของฝั่งนายจ้างที่ประสงค์จะให้แรงงานทราบก่อนรับเข้าทำงาน ซึ่งรายละเอียดที่ชัดเจน ก็จะช่วยลดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดจากการความเข้าใจที่ไม่ตรงกันอันเกิดจากการไม่ระบุในลักษณะงาน

2. ระดับทักษะอาชีพ

ความสามารถที่จะทำงานได้และทำได้เป็นอย่างดีนั้น ย่อมเป็นที่ต้องการของนายจ้างไม่ว่าแรงงานนั้นจะอยู่ในกลุ่มธุรกิจใดก็ตาม การแบ่งระดับทักษะอาชีพนั้นมีหลักเกณฑ์การวัดที่หลากหลายและแตกต่างกันตามแต่จะใช้จุดประสงค์ใดในการแบ่ง เช่น การแบ่งระดับทักษะในความเชี่ยวชาญ ปกติแล้วจะเป็นการวัดความสามารถทักษะในอาชีพเดียวกัน โดยผลลัพธ์อาจเป็นความเชี่ยวชาญพื้นฐานและเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อย่างไรก็ตามการแบ่งทักษะอาชีพ อาจใช้แบ่งในลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพก็ได้ กล่าวคือ ในแรงงานไร้ทักษะ (unskilled labour) การมีศักยภาพในการทำงานถือเป็นสิ่งแรกที่นายจ้างใช้ในการพิจารณา เนื่องด้วยลักษณะงานของแรงงานในกลุ่มไร้ทักษะนี้ มักเป็นงานที่ต้องอาศัยกำลังกายเป็นหลัก เช่น การทำงานเป็นเกษตรกรในสวนไร่นา การเป็นแม่บ้านทำความสะอาด หรือการเป็นลูกจ้างขายสินค้า โดยงานเหล่านี้ต้องใช้แรงงานและความแข็งแรงทางกายเพื่อให้งานสำเร็จ ทั้งนี้เมื่ออายุมากขึ้น สุขภาพร่างกายที่ถดถอยจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการได้งาน ซึ่งต่างจากแรงงานกึ่งทักษะ (semi-skilled labour) และแรงงานทักษะสูง (high-skilled labour) ที่ต้นทุนของศักยภาพการทำงานของแรงงานสองกลุ่มนี้ มาจากทั้งความสามารถทางร่างกายและทางความคิดหรือสติปัญญา ถึงแม้บั้นปลายชีวิตที่สุขภาพร่างกายจะไม่แข็งแรง แต่หากมีความชำนาญในสายอาชีพสูงก็ย่อมมีโอกาสที่จะสามารถทำงานต่อไปได้

สังเกตได้ว่าทักษะอาชีพจะเป็นอย่างไรได้บ้างนั้น ขึ้นอยู่ที่จุดประสงค์ของการวัดผลนั้นว่ามุ่งหมายไปทิศทางใด คือ ทักษะอาชีพสามารถวัดได้ทั้งในกลุ่มอาชีพเดียวกันและในต่างกลุ่มอาชีพ ดังนั้นการให้ข้อมูลว่าทักษะอาชีพนั้น จะใช้หลักเกณฑ์ใดในการวัดจึงเป็นส่วนความสำคัญของนโยบายการจ้างงาน

3. ประสบการณ์การทำงาน

ประสบการณ์การทำงานนั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของนโยบายการจ้างงาน เพราะการจ้างงานส่วนใหญ่มักระบุไว้ว่าต้องการคนที่มีประสบการณ์ในด้านนั้นแล้ว หรือในบางกรณีใช้ระยะเวลาของประสบการณ์การทำงานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการได้งาน เหตุผลหลักประการหนึ่งที่ประสบการณ์การทำงานมีความจำเป็นก็เพราะว่า ประสบการณ์ทำงานนั้นเป็นตั้งหลักฐานว่าแรงงานได้ผ่านงานใดมาแล้วบ้าง แม้จะไม่ทราบถึงรายละเอียดว่าผ่านงานมาได้ดีมาน้อยเพียงใด หากแต่การได้รู้ว่าเคยมีประสบการณ์มาแล้วก็จะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้าง เช่นว่า เป็นการประหยัดเวลาในการ

สอนงานพื้นฐาน⁵ เพราะว่าการมีประสบการณ์ที่อื่นมาก่อนย่อมทำให้แรงงานทราบถึงลักษณะงานพื้นฐานอยู่แล้ว ถ้าต้องสอนเพิ่มเติมก็จะเป็นเรื่องของการพัฒนาต่อยอดจากประสบการณ์เดิม เพื่อให้สมบูรณ์ตามความมุ่งหมายของผู้จ้าง ประสบการณ์ทำงานสามารถมีได้ทั้งจากการทำงานประจำ (full time) งานเสริม (part time) ทั้งแบบที่ได้ค่าตอบแทนทั้งหมด ได้บางส่วน หรือไม่ได้ค่าตอบแทนก็ได้ โดยเกณฑ์ในการวัดว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดนั้น ก็จะขึ้นอยู่กับนโยบายการจ้างงานแต่ละแห่ง

4. การฝึกงาน

ต้องยอมรับว่าในบางอาชีพ การฝึกงานเป็นขั้นตอนที่มีผลต่อการได้งานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มนักศึกษาจบใหม่ ที่ในหลายสถาบันการศึกษาถือว่าการฝึกงานเป็นช่วงหนึ่งของระยะเวลาก่อนการสำเร็จการศึกษา ทั้งนี้ก็เพื่อจะเป็นการเตรียมพร้อมให้บัณฑิตเป็นแรงงานที่พร้อมสำหรับการแข่งขันจริงในตลาดแรงงาน ทั้งนี้การฝึกงานไม่ได้มีเฉพาะในกลุ่มนักศึกษาจบใหม่เสมอไป แต่มีในกลุ่มแรงงานที่เปลี่ยนสายอาชีพด้วย เช่น จากเดิมที่ทำงานในกลุ่มอาชีพบริหารจัดการมาระยะหนึ่ง แล้วต้องการเปลี่ยนสายงานไปทำเรื่องการเงินการบัญชี เป็นต้น สาเหตุที่ต้องมีการฝึกงานก็เพื่อนายจ้างหรือตัวแรงงานเองจะได้ทราบว่ามีความสามารถเพียงพอที่จะทำอาชีพนั้น ๆ ได้หรือไม่นั่นเอง นี่จึงนำไปสู่อีกลักษณะหนึ่งของการฝึกงาน คือ การฝึกงานในต่างประเทศ โดยมีทั้งนายจ้างส่งไปฝึกงานต่างประเทศระยะหนึ่ง จากนั้นแรงงานก็กลับเข้ามาทำงานในประเทศดั้งเดิม และการฝึกงานของการย้ายไปทำงานในต่างประเทศ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรม ย่อมมีผลต่อลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปไม่มากนักน้อย การฝึกงานจึงเป็นกระบวนการเตรียมพร้อมที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์กับทั้งแรงงานและนายจ้าง

5. วุฒิการศึกษา

การศึกษา ถือเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์เกิดความรู้และเกิดการพัฒนา หากปราศจากการศึกษา ก็ไม่ทราบว่ามนุษย์จะพัฒนาได้อย่างไร ความรู้ไม่เพียงแต่พัฒนาตัวแรงงานเท่านั้นแต่ยังเป็นการพัฒนาประเทศชาติด้วย⁶ เพราะเมื่อแรงงานมีความรู้ดีแล้ว และนำความรู้นั้นเข้าสู่การทำงาน จากนั้นเกิดผลของงานไม่ว่าจะในรูปแบบของสินค้าหรือบริการ จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการขับเคลื่อนและ

⁵ JOBTOPGUN. 4 ข้อดีทำไมคนมีประสบการณ์ถึงมีโอกาสได้งานมากกว่า[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

<https://www.jobtopgun.com/article/4-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B9%84%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93/>

[2564, พฤศจิกายน 17]

⁶ HR NOTE.Asia. การศึกษา (Education) สำคัญอย่างไรกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์[ออนไลน์]. 2562.

แหล่งที่มา: <https://th.hrnote.asia/orgdevelopment/190625-education-for-hrd/> [2564, พฤศจิกายน 20]

พัฒนาขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจนั้นมีลักษณะของการพัฒนาที่แปรผันตามคุณภาพการศึกษาที่แรงงานได้รับ หากแรงงานมีความรู้มีการศึกษาที่ดี ย่อมเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในทางกลับกันแรงงานที่พื้นฐานคุณภาพการศึกษาไม่ได้มาตรฐาน ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไม่ทางตรงก็ทางอ้อม อีกทั้งแรงงานกลุ่มนี้มักจะมีอุปสรรคในการพัฒนา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความรู้พื้นฐานที่ไม่ดีพอ

เนื่องจากระบบมาตรฐานการศึกษาที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ การกำหนดให้มีวุฒิการศึกษาจึงถือเป็นตัวช่วยหนึ่งเพื่อเป็นเกณฑ์ในการเทียบวัดความรู้ความสามารถของแรงงาน โดยหลักการคือ ประเทศปลายทางจะมีหลักเกณฑ์ที่ประเมินความสำเร็จทางการศึกษาหรือวุฒิการศึกษาของประเทศต้นทาง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลว่ารับพิจารณาวุฒิการศึกษาใดบ้างจากประเทศต้นทาง เพื่อจะเป็นการประเมินว่าแรงงานต่างชาตินั้นมีระดับวุฒิการศึกษาที่เป็นไปตามมาตรฐานของประเทศปลายทางสำหรับการประกอบอาชีพแต่ละอาชีพหรือไม่

6. ภาษา

การสื่อสารเป็นสิ่งจำเป็นในการทำงาน ทักษะความสามารถในการใช้ภาษาที่เป็นที่เข้าใจร่วมกันของแรงงานและนายจ้างจึงมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน โดยทั่วไปแล้วไม่มีกฎหมายสำหรับภาษาที่ใช้ในอาชีพ แต่ส่วนมากภาษาที่ใช้ในอาชีพส่วนใหญ่ ก็จะเป็นไปตามภาษาราชการของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนายจ้างว่าต้องการทักษะภาษาใดเป็นการเฉพาะที่แตกต่างไปจากภาษาราชการหรือไม่ เช่น การทำงานเป็นครูสอนดนตรีในโรงเรียนนานาชาติในประเทศไทย ซึ่งถึงแม้จะเป็นอาชีพที่ทำในไทยแต่บริบทของลักษณะอาชีพนั้นมีความเป็นนานาชาติ ภาษาที่ใช้ต้องเป็นภาษาสากลคือ ภาษาอังกฤษ ไม่ใช่ภาษาไทย เป็นต้น ดังนั้นการระบุข้อมูลภาษาในนโยบายการจ้างงานจึงมีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจ้างงานแรงงานที่ใช้ภาษาดั้งเดิม (Native Language)⁷ ที่แตกต่างจากภาษาที่นายจ้างใช้ในการทำงาน โดยนายจ้างจะกำหนดเพียงว่าใช้ภาษาใดก็ได้ หรือจะมีการตั้งกฎเกณฑ์ว่าต้องมีความสามารถทางภาษาที่ระดับใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นายจ้างหรือประเทศปลายทางต้องการ

7. ใบอนุญาตการทำงานในอาชีพนั้น หรือใบประกอบวิชาชีพ

ใบประกอบวิชาชีพหรือใบอนุญาตการทำงานในอาชีพนั้น ๆ มักมีส่วนของการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานรัฐหรือองค์กรที่กำกับดูแลแต่ละอาชีพอันจะเกี่ยวข้องกับผลของกฎหมาย กล่าวคือ หากกฎหมายระบุว่าการทำงานอาชีพใดต้องมีการขึ้นทะเบียนหรือขอใบอนุญาตก่อน จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ การที่ฝ่าฝืนกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการไม่แจ้งขึ้นทะเบียน หรือไม่ดำเนินการให้ได้ใบอนุญาต

⁷ IGI Global Publisher of Timely Knowledge. What is Native Language[online]. Available from: <https://www.igi-global.com/dictionary/native-language/19936> [2021, October 17]

ก่อนการทำงานจึงถือเป็นการผิดกฎหมายทั้งสิ้น โดยกรอบกฎหมายจะกำหนดให้อาชีพใดต้องขึ้นทะเบียนหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติทางกฎหมายของแต่ละประเทศ ปกติแล้วใบอนุญาตในประเทศหนึ่งมักไม่สามารถใช้กับต่างประเทศได้ แต่จะเป็นลักษณะของการขึ้นทะเบียนใบอนุญาตหรือใบประกอบวิชาชีพใหม่ในประเทศปลายทาง

2.1.3 ปัจจัยภายในประเทศที่มีผลต่อการส่งออกแรงงาน

การส่งออกแรงงานได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการส่งเสริมที่มาจากนโยบายในแต่ละประเทศ ประกอบกับข้อจำกัดด้านอื่น ๆ ประกอบรวมกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาในองค์รวมสามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกแรงงาน ได้ดังนี้

1. การมีข้อตกลงแรงงานระหว่างประเทศเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงาน

จากที่ได้กล่าวไว้ในรูปแบบและวิธีการออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศ (2.1.1) การเคลื่อนย้ายแรงงานอันเป็นผลมาจากการที่รัฐมีข้อตกลงระหว่างรัฐนั้น ถือเป็นวิธีที่ดีและปลอดภัยที่สุดสำหรับการส่งแรงงานออกไปทำงานต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีระหว่างกันหรือการเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐก็ล้วนมีประโยชน์แก่แรงงานทั้งสิ้น โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้น ประเทศต้นทางมักไม่ต้องมีระบบการจัดการที่มากเท่าการเคลื่อนย้ายที่เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ เพราะในการมีข้อตกลงนั้น ประเทศต้นทางก็จะมีระบบให้การสรรหาแรงงาน มีระบบในการคัดกรอง ตรวจสอบ และพัฒนาแรงงานกลุ่มดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพตรงตามข้อตกลงที่ได้ให้ไว้กับประเทศปลายทาง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย เพราะแรงงานก็จะได้ไปทำงานในอาชีพและสาขาที่ตนต้องการ ส่วนประเทศปลายทางก็ได้กำลังแรงงานตามที่เป็นที่ต้องการ อีกทั้งประเทศต้นทางก็ได้ในเรื่องของชื่อเสียงของแรงงานในด้านนั้น ๆ รวมถึงรายได้ที่จะกลับเข้าประเทศ อันอาจจะส่งผลให้สมาชิกครอบครัวของแรงงานมีคุณภาพการชีวิตที่ดีขึ้น ทำให้ไม่ต้องเป็นภาระแก่ประเทศชาติ

ตัวอย่างข้อตกลงพิเศษด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี

- ข้อตกลง Trans-Tasman Travel Arrangement (TTTA) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์ ที่อนุญาตให้พลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งสามารถย้ายถิ่นฐานและย้ายงานได้อย่างเสรี⁸

⁸ New Zealand Foreign Affairs and Trade. [Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement](https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/South-East-Asia/ASEAN/ASEAN-CER-Integration-Partnership-Forum/IPF-Seminars-2011-2014/IPF2-TTMRA-Dr-Peter-Mumford.pdf)[Online]. Available from: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/South-East-Asia/ASEAN/ASEAN-CER-Integration-Partnership-Forum/IPF-Seminars-2011-2014/IPF2-TTMRA-Dr-Peter-Mumford.pdf> [2021, October 29]

- European Network of Employment Service (EURES) การให้บริการเครือข่ายเพื่อการจ้างงานในเครือสหภาพยุโรปซึ่งประกอบไปด้วย 27 ประเทศสมาชิก⁹ อันเป็นการสืบเนื่องมาจากข้อตกลงในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายในเครือสหภาพยุโรป¹⁰
- African, Caribbean & Pacific European Union Joint Parliamentary Assembly (ACP-EU Joint Parliamentary Assembly) หรือ ข้อตกลงร่วมสมัยซารัฐสภายุโรปและกลุ่มประเทศแอฟริกัน คาริบเบียนและแปซิฟิก เป็นความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป กับกลุ่มประเทศ แอฟริกัน คาริบเบียนและแปซิฟิก ซึ่งประกอบด้วย 78 ประเทศ¹¹ โดยเงื่อนไขหนึ่งในข้อตกลงคือการที่แรงงานในกลุ่มประเทศคู่สัญญาสามารถเข้ามาทำงานในยุโรปได้ โดยไม่ต้องดำเนินการในเรื่อง Work Permit แต่อย่างใด

⁹ European Commission, Directorate-General for Communication. Country profiles[Online].

Available from: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-0 [2021, October 15]

¹⁰ REGULATION (EU) 2016/589 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 April 2016

(1)The free movement of workers is a fundamental freedom of citizens of the Union and one of the pillars of the internal market, enshrined in Article 45 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Its implementation is further developed by Union law aiming to guarantee the full exercise of rights conferred on citizens of the Union and the members of their families.

(2)The free movement of workers is one of the key elements in the development of a more integrated Union labour market, including in cross-border regions, which allows higher worker mobility, thereby increasing diversity and contributing to Union-wide social inclusion and integration of persons excluded from the labour market. It also contributes to finding the right skills for vacant positions and overcoming bottlenecks in the labour market.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.107.01.0001.01.ENG#document1

¹¹ DACP: Members. European Parliament[Online]. 2021. Available from:

<https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dacp/members?tabCode=partner-delegation>

[2021, October 15]

ตัวอย่างข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐในส่งออกแรงงาน

- ข้อตกลงระหว่างประเทศซาอุดีอาระเบียกับประเทศอินเดียในการรับแรงงานประเทศอินเดียในกลุ่มอาชีพแม่บ้าน คนทำสวน คนขับรถ คนดูแลเด็ก¹² ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจ้างงานของกลุ่มแรงงานดังกล่าวในประเทศซาอุดีอาระเบีย และเพื่อการปกป้องสิทธิของทั้งตัวแรงงานและผู้ว่าจ้างให้เป็นไปตามข้อตกลงที่มีขึ้น โดยข้อตกลงนี้มีระยะเวลา 5 ปี และเป็นข้อตกลงต่ออายุเรื่อยไปจนกว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะยกเลิกข้อตกลง
- ข้อตกลงระหว่างประเทศแคนาดากับประเทศเม็กซิโก ในการรับแรงงานเม็กซิโกสำหรับการเกษตรตามฤดูกาล¹³ โดยเนื้อหาของข้อตกลงนั้นเน้นที่ตัวแรงงานเป็นหลัก กล่าวคือ ระบุเรื่องระเบียบการจ้างงาน อัตราค่าจ้าง การให้พักอาศัย การโอนย้ายแรงงานระหว่างนายจ้าง เป็นต้น
- ข้อตกลงระหว่างประเทศเกาหลีใต้กับประเทศเนปาล ในการจ้างงานแรงงานเนปาล¹⁴ ข้อตกลงนี้เป็นการพูดถึงภาพรวมของการจ้างงานแรงงานเนปาลในประเทศเกาหลีใต้ โดยข้อตกลงไม่ได้เฉพาะเจาะจงกลุ่มอาชีพใดหรือเป็นการเฉพาะ แต่เป็นข้อตกลงเพื่อมุ่งให้เกิด

¹² International Labour Organization. Agreement on Labour Co-operation for Domestic Service Workers Recruitment between the Ministry of Overseas Indian Affairs of the Republic of India and Ministry of Labour of the Kingdom of Saudi Arabia[Online]. 2014. Available from:

https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS_379042/lang--en/index.htm [2021, October 15]

¹³ International Labour Organization. Agreement for the Employment in Canada of Seasonal Agriculture Workers from Mexico – 2013[Online]. 2013. Available from:

https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS_382417/lang--en/index.htm [2021, October 15]

¹⁴ International Labour Organization. Memorandum of Understanding between the Ministry of Labor and Transport Management, Government of Nepal and the Ministry of Labor of the Republic of Korea on the sending of workers to the Republic of Korea under the Employment permit system[Online]. 2007. Available from:

https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS_377395/lang--en/index.htm [2021, October 15]

ความเป็นธรรมในการจ้างงานทั้งในมุมมองของผู้ใช้แรงงานและนายจ้างผู้จ้างงาน และการมีส่วนร่วมของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายในการเป็นกลไกการส่งแรงงานออกและรับแรงงานเข้า เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบการจ้างงานที่เป็นธรรม มีมาตรฐาน ตรวจสอบได้และเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย

เป็นที่สังเกตได้ว่า ข้อตกลงในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี มักเป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นในลักษณะของภายในกลุ่มภูมิภาค หรือไม่ก็ระหว่างประเทศที่ใกล้ชิดกันจากพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในขณะที่ข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐมักเป็นข้อตกลงที่มีจุดมุ่งหมายใดจุดมุ่งหมายหนึ่งเป็นหลัก เช่น อาจเป็นได้ทั้งการส่งแรงงานในเฉพาะฤดูกาลช่วงใดช่วงหนึ่ง การส่งออกเฉพาะอาชีพหรือภาพรวมแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องของกลไกการส่งแรงงานก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับว่ามีจุดประสงค์ของการทำข้อตกลงร่วมกันอย่างไร

2. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายในประเทศ

ระบบเศรษฐกิจที่ดีนั้นเป็นผลสะท้อนมาจาก 5 ปัจจัยสำคัญในเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศ อันประกอบไปด้วยภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาคการเงินการธนาคาร ภาครัฐและภาคต่างประเทศ โดยที่ปัจจัยแต่ละส่วนทำงานประสานกัน ผ่านกระบวนการวิเคราะห์จนสุดท้ายจึงออกมาเป็นตัวเลขของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) หรือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP)¹⁵ โดยที่ GDP จะสะท้อนผลรวมของมูลค่าสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ “ผลิตขึ้นในประเทศ” ไม่ว่าจะมาจากบุคคลสัญชาติใดก็ตาม ส่วน GNP นั้นจะสะท้อนผลรวมของมูลค่าสินค้าและบริการที่ “เป็นของบุคคลในประเทศ” ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกประเทศก็ตาม ดังนั้นหากพิจารณาตัวเลขของ GDP และ GNP เปรียบเทียบกัน มักปรากฏใน 2 ลักษณะ คือ

- ก. กรณีที่มูลค่า GDP สูงกว่า GNP โดยอาจมีสาเหตุมาจากที่มีประเทศอื่นเข้ามาลงทุนในประเทศดังกล่าว จึงส่งผลให้มูลค่าเศรษฐกิจของประเทศสูงขึ้น ลักษณะเศรษฐกิจรูปแบบนี้มักพบในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์และไทย¹⁶

¹⁵ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. GDP และ GNP[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://sites.google.com/site/nidaudon1551/Home/srr-sara-1/sersthkic-1/gdp---gnp>

[2564, ตุลาคม 25]

¹⁶ ฐานเศรษฐกิจ. GDP และ GNP กับบทบาทในการเป็นมาตรฐานวัดเศรษฐกิจ[ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา:

<https://www.thansettakij.com/business/37006> [2564, ตุลาคม 15]

ข. กรณีที่มูลค่า GNP สูงกว่า GDP อาจหมายความว่า ประเทศหนึ่ง ๆ กระจายการลงทุนออกไปในประเทศอื่นอันมีเหตุจูงใจในมาจากการที่ประเทศที่เข้าไปลงทุนนั้น สามารถทำให้ต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าการผลิตในประเทศของตนเอง ซึ่งลักษณะของเศรษฐกิจดังกล่าวมักพบได้ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน

การมีดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจถึงแม้จะเป็นเพียงการวัดผล ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงฐานะของเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศได้ โดยสามารถทำให้มองเห็นฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศตนเองได้ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศ

3. สถานการณ์กำลังแรงงาน

ในปี 2556 การประชุมนานาชาติ ครั้งที่ 19 ของ International Conference of Labour Statisticians: ICLS ได้ให้นิยามของคำว่า “กำลังแรงงาน” (Labour Force) ว่าเป็น แรงงานของบุคคลในช่วงอายุการทำงาน (working age) ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งนี้ไม่ว่าสถานะการทำงานว่าจะได้รับการจ้างงาน (Employed) หรือว่างงาน (Unemployed) ก็ตาม โดยแรงงานทั้ง 2 กลุ่มนี้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ในฐานะการเป็นกำลังในการผลิตสินค้าและบริการ โดยได้รับผลตอบแทนเป็นค่าจ้าง¹⁷ ผู้ที่เข้าลักษณะของการมีอายุการทำงาน (Working Age) นั้น เริ่มนับตั้งแต่อายุ 15 ปี¹⁸ ขึ้นไป อย่างไรก็ตามอาจมีการปรับเกณฑ์อายุได้โดยปรับให้เหมาะสมตามลักษณะงาน รูปแบบการจ้างงาน อันสอดคล้องตามสภาพเศรษฐกิจและระบบการศึกษาของแต่ละประเทศ¹⁹ ส่วนอายุสุดท้าย (Age Limitation) ในการพิจารณากำลังแรงงานนั้นยังไม่มีตัวเลขอายุที่ชัดเจน เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจ สภาพสังคมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ รวมถึงรูปแบบการใช้ชีวิตที่ประชากรโลกหันมาดูแลสุขภาพมากขึ้น ประกอบกับเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่พัฒนาอย่างรวดเร็วทำให้แนวโน้มของประชากรโลกที่มีแนวโน้มอายุยืนขึ้นนั้นยังคงสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่นายจ้างยอมรับได้ อย่างไรก็ดีหากพิจารณาโดยใช้ลักษณะการดำเนินชีวิตตามแต่ละช่วงอายุ จะพบว่าช่วงอายุที่

¹⁷ International Labour Office. Current International Standard[Online]. 2013. Available from:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220535.pdf [2021, October 10]

¹⁸ International Labour Office. International Labour Standards on Child labour[Online]. Available from:

<https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/child-labour/lang--en/index.htm> [2021, October 10]

¹⁹ International Labour Office. Ratification of C138 – Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

[Online]. Available from:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:33058762200670:::P11300_INSTRUMENT_SO RT:1 [2021, October 10]

เหมาะสมที่สุดในการทำงาน (Prime Working Age) นั้น คือ ช่วงอายุระหว่าง 24 – 54 ปี ส่วนช่วงอายุระหว่าง 15 – 24 ปีนั้นเป็นช่วงอายุที่ยังคงมองหาโอกาสทางการศึกษา ในขณะที่ช่วงอายุ 54 – 64 (หรือมากกว่านั้น) เป็นช่วงที่คนส่วนมากให้ความสำคัญกับการใช้ชีวิตเกษียณ

ผลจากการสำรวจสัดส่วนกำลังแรงงานทั่วโลก โดยสำนักงานสถิติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILOSTAT) ในช่วงปี 2564²⁰ ปรากฏว่า

อันดับ 1 เอเชียตะวันออก(รวมจีน)	คือ	27%
อันดับ 2 เอเชียใต้ (รวมอินเดีย)	คือ	20%
อันดับ 3 แอฟริกาทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา	คือ	12%
อันดับ 4 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก(รวมไทย)	คือ	10%
อันดับ 5 ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน	คือ	9%
อันดับ 6 ยุโรปตอนเหนือ ใต้และตะวันตก	คือ	6%
อันดับ 7 อเมริกาตอนเหนือ	คือ	5%
อันดับ 8 ยุโรปทางตะวันออก	คือ	4%
อันดับ 9 เอเชียกลางและตะวันตก	คือ	2.2%
อันดับ 10 แอฟริกาตอนเหนือ	คือ	2.1%
อันดับ 11 ตะวันออกกลาง(Arab States)	คือ	1.7%

จากข้อมูลสัดส่วนของการกระจายตัวในแต่ละภูมิภาคและอนุภูมิภาค จะเป็นกำลังแรงงานในเอเชียและแปซิฟิก เกินกว่า 50% อันเป็นผลพวงมาจากการที่มีกำลังแรงงานของจีนและอินเดียนั้นเอง ส่วนของบางอนุภูมิภาคที่มีสัดส่วนกำลังแรงงานน้อยนั้น ก็อาจจะต้องมีแผนในการบริหารจัดการเพื่อให้มีกำลังแรงงานเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศ

การวัดสัดส่วนกำลังแรงงานนั้นมีปัจจัยในการคำนวณจากหลาย ๆ ด้านรวมกัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยขนาดของพื้นที่ของประเทศที่เมื่อเป็นประเทศขนาดใหญ่ ก็มักมีสัดส่วนประชากรที่มากตามไปด้วย ปัจจัยของอัตราการเกิด อันเป็นผลมาจากปัจจุบันที่ประชากรนิยมการอยู่เป็นครอบครัวเดี่ยว และไม่มีลูกหรือมีลูกช้า ปัจจัยของอัตราการตายที่ลดลงจากการที่มีรูปแบบการใช้ชีวิตและเทคโนโลยีด้านการแพทย์ส่งเสริมให้คนมีอายุยืนขึ้น สาเหตุของการที่ไม่มีเด็กเกิดใหม่ในอัตราที่เหมาะสม และการที่มีอายุยืนนี้เอง เป็นสิ่งที่จะนำแต่ละประเทศที่เผชิญปัญหาดังกล่าวไปสู่ปัญหาใหญ่ในอนาคตซึ่งก็คือปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงาน และประเทศชาติต้องแบกรับปัญหาสังคมผู้สูงอายุ

²⁰ International Labour Office. *Statistics on the working-age population and labour force*[Online].

2020, Available from:<https://ilostat ilo org/topics/population-and-labour-force/> [2021, October 10]

อย่างไรก็ดีสัดส่วนกำลังแรงงาน ประกอบไปด้วยผู้ที่มีงานทำ (3.1) และผู้ว่างงาน (3.2) โดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การมีงานทำ

รากฐานของเศรษฐกิจที่แท้จริงนั้น เริ่มต้นจากการมีคนเข้าสู่ระบบการทำงานเพื่อสร้างสินค้าและบริการออกสู่สังคม โดยการจะมีงานทำได้นั้น ส่วนหนึ่งต้องมาจากการมีคนจ้างงาน หรือมีปัจจัยในการสร้างงาน กล่าวคือ การมีงานทำนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแต่มีการจ้างงานโดยนายจ้าง (paid employment) เท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง (self-employment) ด้วย อันเป็นไปตามนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้กล่าวไว้²¹ ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปลักษณะของการมีงานทำได้ดังนี้ คือ

ก. ได้รับการจ้างงาน (paid employment)

- โดยการทำงาน (at work) กล่าวคือ ผู้ที่ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยผลงานนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทน ซึ่งอาจเป็นค่าแรง เงินเดือน เงินสต หรือผลตอบแทนในลักษณะอื่น
- อยู่ในสถานะได้งาน แต่ไม่ได้อยู่ในการทำงาน (with a job but not at work) กล่าวคือ ผู้ที่ได้ทำงานมาแล้วระยะหนึ่ง แต่ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ไม่ได้อยู่ในการทำงาน แต่จะกลับไปทำงานนั้น เนื่องด้วยมีข้อผูกมัดการทำงาน

ข. ดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง (self-employment)

- โดยการทำงาน (at work) กล่าวคือ ผู้ที่ได้ทำงาน โดยผลของงานนั้น นำมาซึ่งผลประโยชน์ไม่ว่าแก่ตนเองหรือประโยชน์แก่ครอบครัว หรือ เงินสต หรือผลตอบแทนในรูปแบบอื่น
- อยู่ในกิจการ แต่ไม่ได้อยู่ในการทำงาน (with an enterprise but not at work) กล่าวคือ ผู้ที่ทำกิจการหรือ งานเกษตร หรือการให้บริการ แต่ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ไม่ได้อยู่ในการทำงาน

²¹ International Labour Office. Employment[Online]. 2013. Available from:

<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--->

stat/documents/publication/wcms_220535.pdf [2021, October 10]

3.2 การว่างงาน (Unemployment)

การว่างงานมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยประกอบกัน บางคนไม่ได้ต้องการเป็นคนว่างงาน เพียงแต่หางานไม่ได้ แต่บางคนมีเหตุผลจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกลายเป็นคนว่างงาน อย่างไรก็ตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) ได้ให้นิยามคำว่า การว่างงาน(Unemployment) ว่า เป็นผู้ที่อยู่เป็นกำลังแรงงาน หรืออายุ 15 – 64 ปี โดยมีลักษณะ 3 กลุ่ม²² คือ

- ก. ไม่มีงาน (without work) คือ ไม่ได้ถูกจ้างงานโดยนายจ้าง หรือไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการด้วยตนเอง
- ข. ผู้ว่างงาน (currently available for work) คือ ผู้ซึ่งเคยได้รับการจ้างงาน หรือเคยเป็นเจ้าของกิจการด้วยตนเอง แต่ปัจจุบันไม่ได้รับการจ้างหรือไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการ
- ค. ผู้มองหางาน (seeking work) คือ ผู้ที่ไม่ได้ทำงานหรือไม่เคยทำงานเลย แต่พร้อมที่จะทำงาน และ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ได้มองหากิจการจ้างงานโดยนายจ้างหรือการเป็นเจ้าของธุรกิจด้วยตนเอง

จากข้อมูลความสัมพันธ์กันของกำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน ทำให้เห็นว่า ในกำลังแรงงานที่ประเทศมีนั้น การมีงานทำเปรียบดังตัวกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันตัวแปรที่สำคัญคือการว่างงาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นภาระแก่รัฐในการที่จะต้องมีมาตรการมาช่วยแรงงานว่างงานกลุ่มนี้ เพื่อจะให้มีโอกาสได้รับการจ้างงานและสามารถดำรงชีพได้ด้วยตนเองโดยไม่เป็นภาระแก่สังคม

4. หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านแรงงาน

อันเนื่องมาจากแรงงานนั้นเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาคครัวเรือน ประเทศชาติ หรือเศรษฐกิจโลก ฉะนั้นการมีหน่วยงานของรัฐของเข้ามาดูแลเรื่องแรงงานจึงถือเป็นสิ่งสำคัญในทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศในด้อยพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนา หรือในประเทศพัฒนาแล้วก็ตาม โดยนโยบายด้านแรงงานนั้นอาจแตกต่างกันไปตามสภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ และลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ดีเป้าหมายของการจัดการด้านแรงงานนั้นคือการส่งเสริมให้เกิดแรงงานที่มีประสิทธิภาพเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไม่ว่าจะในหรือนอกประเทศ หาก

²² International Labour Office. Unemployment[Online]. 2013. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220535.pdf [2021, October 10]

พิจารณาเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดการแรงงานของรัฐ จะสามารถแบ่งได้ 9 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. ด้านจัดหางาน
2. ด้านฝึกอาชีพ
3. ด้านฝึกทักษะ
4. ด้านการทดสอบมาตรฐานแรงงาน
5. ด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
6. ด้านสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม
7. ด้านสิทธิประโยชน์แรงงานในต่างประเทศ
8. ด้านข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา
9. ด้านอื่น ๆ

ผลจากลักษณะของแรงงานที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค ดังนั้นการปฏิบัติงานในหน้าที่ข้างต้น รัฐบาลอาจกำหนดให้มีหน่วยงานแยกออกมากำกับดูแลเฉพาะในแต่ละเรื่อง หรือเป็นการดำเนินควบคุมกันภายในหน่วยงานก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีการมีหน่วยงานที่แยกออกมากำกับดูแลในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจนย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐให้ความสำคัญในสิ่งนั้นๆ ซึ่งส่งผลให้แรงงานสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านนั้น ๆ ได้รวดเร็วและสะดวกมากขึ้นหากเทียบกับการที่ไม่มีหน่วยงานที่ดูแลเป็นการเฉพาะ

5. ข้อจำกัดส่วนตัวของแรงงาน

สิ่งหนึ่งที่มีผลมากต่อการออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศนั้นก็คือ ข้อจำกัดส่วนตัวของผู้ใช้แรงงานเอง เนื่องด้วยแต่ละคนมีพื้นฐานทางครอบครัว ประสบการณ์การใช้ชีวิต ทักษะความสามารถ ความคิดหรือค่านิยมที่เป็น “ปัจเจกบุคคล” (Individual) เมื่อพิจารณาข้อจำกัดของแรงงานอันมีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศ จึงสามารถแยกได้ดังนี้

- ก. ด้านความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพ
- ข. ด้านการศึกษา
- ค. ด้านภาษา
- ง. ด้านค่านิยม ความคิด
- จ. ด้านสุขภาพ
- ฉ. ด้านอายุ
- ช. ด้านการเงิน

การมีข้อจำกัดนั้นส่งผลไม่มากนักต่อการตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ข้อจำกัดที่แรงงานมีนั้นเป็นข้อจำกัดในด้านนั้น มีทางแก้ไขอย่างไรได้บ้าง เพราะในบางข้อจำกัดเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยสิ้นเชิง เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ หากแรงงานเป็นโรคร้ายแรงที่ประเทศปลายทางไม่เปิดรับ ก็คงไม่อาจที่จะกระทำการใดได้นอกจากจะหายขาดจากโรคร้ายแรงดังกล่าว หากข้อจำกัดในเรื่องการเงิน โดยทั่วไปเป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากการบริการทางการเงินนั้นมีอยู่ในทุกที่ ไม่ว่าจะเป็นการบริการการเงินในระบบ เช่น การกู้ธนาคาร การจำนำ จำนองที่มีสัญญาอย่างถูกต้องหรือการกู้นอกระบบ เช่น การกู้เงินจากนายหน้าปล่อยเงินกู้ อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่แรงงานจะต้องคำนึงถึงก็คือ ความสามารถที่จะชำระเงินคืนและดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบบริการทางการเงินที่แรงงานเลือกใช้

2.1.4 ลักษณะของตลาดแรงงานในแต่ละภูมิภาค

เวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละภูมิภาค และนโยบายการบริหารแรงงาน ล้วนแต่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะกำหนดลักษณะตลาดแรงงานในแต่ละแห่ง เพื่อให้เห็นภาพรวมของลักษณะตลาดแรงงานทั่วโลก จึงกล่าวโดยย่อได้ดังนี้ คือ

จากข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ปี 2562 พบว่ามีแรงงานย้ายถิ่น (Migrant Worker) ทั่วโลกราว 169 ล้านคน โดยหากแบ่งจากภูมิภาคที่เป็นต้นทางของแรงงาน พบว่าเป็นหนึ่งในสามของแรงงานข้ามชาติมีถิ่นกำเนิดมาจากเอเชียและแปซิฟิก ถัดมาคือ ยุโรป เอเชียกลาง อเมริกา แอฟริกา และตะวันออกกลาง²³ ตามลำดับ

หากพิจารณาถึงจุดหมายปลายทาง จะพบว่าแรงงานข้ามชาติกระจายตัวในภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้²⁴ คือ

ยุโรปตอนเหนือ ใต้และตะวันตก	24.2 %
อเมริกาตอนเหนือ	22.1%
ตะวันออกกลาง (Arab States)	14.3%
ยุโรปทางตะวันออก	8.0%
แอฟริกาทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา	7.4%
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก	7.2%

²³ International Labour Office. [ILO Global Estimates on International Migrant Workers Results and Methodology](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf)[Online], 2021, Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf [2021, October 15]

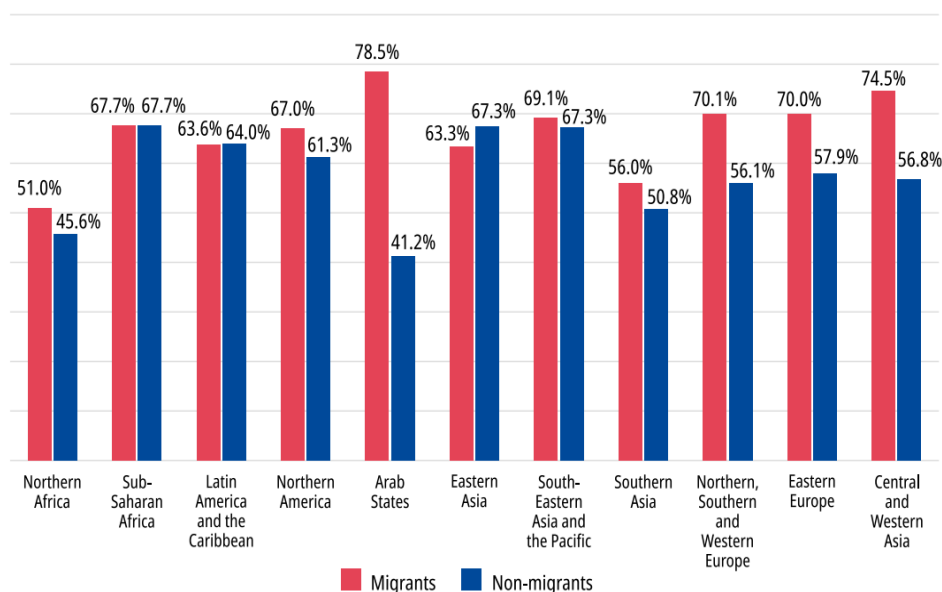
²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

เอเชียกลางและตะวันตก	5.6%
เอเชียใต้	4.2%
ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน	3.5%
เอเชียตะวันออก	2.8%
แอฟริกาตอนเหนือ	0.7%

โดยงานส่วนใหญ่ของแรงงานต่างชาติอยู่ในภาคการบริการ 66.2% ภาคการผลิตและอุตสาหกรรม 7.1% ภาคการเกษตร 7.1%²⁵

เมื่อเปรียบเทียบของกำลังแรงงานของแรงงานข้ามชาติกับแรงงานที่ไม่ใช่แรงงานข้ามชาติพบว่า มีข้อมูลดังนี้

ภาพที่ 2.1 ข้อมูลแสดงสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติ(migrants) กับแรงงานที่ไม่ใช่แรงงานข้ามชาติ (non- migrants) ในกำลังแรงงานของแต่ละภูมิภาค ในปี 2019



ที่มา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ²⁶

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

²⁶ International Labour Office. Labour force participation rates of migrants and non-migrations by broad subregion[Online]. 2021. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf [2021, October 15]

ลักษณะของตลาดแรงงานในแต่ละภูมิภาค สามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ คือ

1. เอเชียตะวันออก

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น จีน ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน เป็นต้น

ในปี 2019 ประเทศญี่ปุ่นเผชิญกับสภาวะกำลังแรงงานต่ำที่สุดในโลก²⁷ อันเป็นปัญหาจากที่ประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว และการสะสมของการไม่มีอัตราเกิดที่สมดุลเพียงพอ จึงทำให้ทำให้กำลังแรงงานของคนในประเทศเกิดการขาดแคลน ซึ่งต่อมาญี่ปุ่นเองก็ได้มีการมีการปรับแก้กฎหมายบางส่วน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปิดรับแรงงานต่างชาติให้เข้ามาในกลุ่มธุรกิจที่ไม่มีกำลังคน เช่น การเปิดรับแรงงานกลุ่มก่อสร้าง เพื่อให้มีแรงงานเข้ามาเตรียมพร้อมงานก่อสร้างสำหรับการเป็นเจ้าภาพจัดโอลิมปิก 2020 ในขณะเดียวกันที่ประเทศเกาหลีใต้เองก็มีข้อตกลงระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศเอเชียเพื่อนำเข้าแรงงานใน 5 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ ภาคการผลิต ภาคการก่อสร้าง ภาคบริการ ภาคการประมง การเกษตรและปศุสัตว์²⁸

2. เอเชียใต้

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น อินเดีย เนปาล ปากีสถาน เป็นต้น

ภูมิภาคเอเชียใต้ ถือได้ว่าเป็นภูมิภาคที่มีรายรับจากเงินโอนของแรงงานในต่างประเทศสูงสุด โดยในปี 2018 เฉพาะในประเทศอินเดียมีเงินโอนเข้าประเทศมากกว่า 79 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลก ในขณะที่ประเทศศรีลังกา บังกลาเทศ และปากีสถาน มีเงินโอนกลับเข้าประเทศนั้น เกือบ 5% ของ GDP ประเทศในปีเดียวกัน²⁹ ถึงกระนั้นก็ดีแรงงานจากประเทศเนปาล และบังกลาเทศ ที่ทำงานอยู่ในประเทศอินเดียก็มีจำนวนหลายล้านคน โดยส่วนใหญ่เป็นงานที่ใช้แรงงานคือ งานก่อสร้าง และงานบริการขั้นพื้นฐาน จึงทำให้เห็นว่าแรงงานนั้นมีการเปลี่ยนถ่ายกันเอง อันเป็นส่วนที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการขยายตัวทั้งประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่ง

3. เอเชียกลางและตะวันตก

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น คาซัคสถาน อุซเบกิสถาน อาเซอร์ไบจาน ตุรกี เป็นต้น

²⁷ International Organization for Migration. World Migration Report 2020. page 79[Online]. 2021. Available from: 2020. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [2021, October 15]

²⁸ Human Resources Department Service of Korea. Employment Permit System[Online]. Available from: <https://www.hrdkorea.or.kr/ENG/4/2> [2021, October 29]

²⁹ International Organization for Migration. World Migration Report 2020. page 77[Online]. 2021. Available from: 2020. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [2021, October 15]

ด้วยค่าแรงงานที่สูงและโอกาสในการหางานที่ดีกว่า ทำให้แรงงานที่มีถิ่นกำเนิดในเอเชียกลางกว่า 5 ล้านคน อยู่ในประเทศรัสเซีย อย่างไรก็ตามก็แรงงานจากเอเชียกลางนั้นไม่ได้มีเพียงแต่แรงงานทักษะขั้นต่ำ (low-skilled labour migrants) เท่านั้น³⁰ แต่มีจำนวนมากที่เป็นแรงงานทักษะขั้นสูง แรงงานจากเอเชียกลางยังมีการกระจายตัวในภูมิภาคยุโรป ประเทศจีน ตุรกี รวมถึงประเทศเกาหลีใต้ อันเป็นผลจากข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐที่ประเทศเกาหลีใต้ มีต่อประเทศอุซเบกิสถาน และคาซัคสถาน

4. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น ออสเตรเลีย สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นตลาดแรงงานที่มีความหลากหลาย คือ เป็นทั้งต้นทางของแรงงานที่ออกไปทำงานในประเทศอื่นหรือภูมิภาคอื่น และเป็นแหล่งที่ทั้งแรงงานในภูมิภาคเองและต่างภูมิภาคย้ายเข้ามาทำงาน มีการเคลื่อนย้ายภายในภูมิภาคเองและการไหลเข้ามาของแรงงานต่างภูมิภาค โดยจุดมุ่งหมายของแรงงานต่างดาวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย ซึ่งมักเป็นแรงงานในกลุ่มการประมง การก่อสร้าง และงานบริการพื้นฐาน³¹ เป็นต้น ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ ถูกจัดอยู่ในระดับแถวหน้าของโลกที่เป็นประเทศที่มีเงินโอนกลับเข้าประเทศจากแรงงานที่ทำงานอยู่ต่างประเทศ

5. อเมริกาตอนเหนือ

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น อเมริกา แคนาดา เป็นต้น ภูมิภาคนี้มีสัดส่วนแรงงานต่างชาติต่อกำลังแรงงาน คือ 67% (ภาพที่ 2.1) ในปี 2562 ประเทศสหรัฐอเมริกา มีผู้อพยพชาวเม็กซิโกกว่า 12.4 ล้านคน หรือคิดเป็น 22.7% ของผู้อพยพทั้งหมดในอเมริกา³² นอกจากนี้ก็จะเป็นแรงงานจากภูมิภาคเอเชีย เช่นจากประเทศจีนและฟิลิปปินส์ และอื่น ๆ เช่น คิวบา เอลซัลวาดอร์ ในขณะที่ประเทศแคนาดา ผู้อพยพนั้นมาจากหลากหลายประเทศหลายภูมิภาคเช่นกัน คือ อินเดีย จีน ฟิลิปปินส์ อังกฤษ อิตาลี อิหร่าน เป็นต้น

6. ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น คอสตาริกา บราซิล เม็กซิโก เปรู ชิลี เป็นต้น แรงงานพื้นเมืองในภูมิภาคกับแรงงานต่างชาตินั้น มักไม่มีลักษณะของการแย่งงานกันเอง แรงงานต่างชาติที่เข้ามาในภูมิภาคนี้มักเข้ามาเพื่อปิดช่องว่างของงานที่มีอยู่ เช่น แรงงานตามฤดูกาล

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 111

หรือในกลุ่มงานที่ต้องใช้กำลัง กลุ่มงานที่มีแรงงานต่างชาติในภูมิภาคนี้ คือ กลุ่มงานก่อสร้าง กลุ่มงานบริการพื้นฐาน กลุ่มงานการผลิตและช่าง โดยแรงงานเพศชายมักอยู่กลุ่มงานก่อสร้างเป็นหลัก ในขณะที่แรงงานพื้นเมืองเองไม่ค่อยพบในกลุ่มอาชีพนี้ หรืออย่างในประเทศคอซอวอและอาร์เจนตินา ที่งานแม่บ้านนั้นพบว่าเป็นแรงงานข้ามชาติเพศหญิงมีมากกว่าแรงงานพื้นเมืองถึง 3 เท่า

7. ยุโรปตอนเหนือ ใต้และตะวันตก

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น อังกฤษ นอร์เวย์ อิตาลี เยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นต้น

สัดส่วนของแรงงานต่างชาติต่อกำลังแรงงานในภูมิภาคนี้ คือ 70.1% (ภาพที่ 2.1) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่มีข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 22 ประเทศ และประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพยุโรปอีก 4 ประเทศ จึงทำให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการทางเอกสารใดเป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีหมุนเวียนของแรงงานมากกว่า 400 ล้านคน³³ ทั้งนี้ลักษณะของภูมิภาคนี้คือ สัดส่วนของการทำงานในสาขาเกษตรต่อการทำงานรวมมีสัดส่วนน้อยที่สุด จากในปี ค.ศ. 1997 ที่ 6.1% ลดลงอย่างต่อเนื่องเป็น 3.9%³⁴ ใน ค.ศ. 2007 ส่วนสาขาอุตสาหกรรมและสาขาบริการนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสาขาที่มีมากที่สุดคือ สาขาบริการที่มีมากถึง 71.5% จากทุกสาขา

8. ยุโรปทางตะวันออก

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น โปแลนด์ อังการี รัสเซีย ยูเครน เป็นต้น

แรงงานภายในภูมิภาคนี้มีการเคลื่อนย้ายระหว่างแรงงานที่เป็นทักษะต่ำและทักษะสูง มีตัวอย่างจากการที่มีแนวโน้มการเพิ่มของแรงงานข้ามชาติ ในสายอาชีพทางการแพทย์ที่เพิ่มสูงขึ้นในภูมิภาคยุโรปตะวันตก อันเป็นผลมาจากการแรงงานจากประเทศโรมาเนีย โปแลนด์ และสโลวาเกีย เป็นต้น อย่างไรก็ตามการที่แรงงานย้ายออกจากประเทศมากเกินไปก็ทำให้เกิดเป็นการขาดแคลนอาชีพบางกลุ่มในประเทศนั้นได้ เช่น ในปี 2558 ประเทศโรมาเนียต้องเผชิญกับสภาวะที่มีอาชีพแพทย์หลงเหลือในประเทศเพียง 50%³⁵

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94

³⁴ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2551, หน้า 4-6.

³⁵ International Organization for Migration. World Migration Report 2020. page 92[Online]. 2021. Available from: 2020. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [2021, October 15]

9. แอฟริกาตอนเหนือ

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น ไนจีเรีย อียิปต์ ลิเบีย โมร็อกโก เป็นต้น

อันเนื่องมาจากภูมิภาคนี้เป็นภูมิภาคที่มีจำนวนผู้ลี้ภัย (Refugee) เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศยูดาน ที่มีผู้ลี้ภัยกว่า 1 ล้านคน³⁶ ในช่วงปี 2561 ทั้งในประเทศอื่น ๆ อย่างแอลจีเรีย ก็มีผู้ลี้ภัยกว่า 94,000 คน และอียิปต์กว่า 240,000 คน จึงทำให้ภาพรวมของภูมิภาคนี้ยังคงมีปัญหาประเด็นปัญหาเรื่องความปลอดภัยและความรุนแรงที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจ

แรงงานที่เข้ามาในแอฟริกาตอนเหนือ ส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่มาทำงานเพื่อรอโอกาสในการย้ายต่อไปทำงานในยุโรป ในปี 2553 ประเทศอียิปต์มีผู้อพยพนานาชาติ ราว 300,000 คน จากนั้นก้าวกระโดดเป็นกว่า 500,000 คน ในปี 2562 โดยเป็นผู้อพยพจากประเทศโซมาเลีย ชูดาน และซีเรีย เป็นส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันประเทศโมร็อกโก ก็เป็นอีกประเทศที่แรงงานนิยมย้ายไปทำงานก่อนที่จะย้ายไปยุโรป

10. แอฟริกาทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น แอฟริกาใต้ เคนยา ไนจีเรีย เป็นต้น

แรงงานภายในภูมิภาคนี้มีการเคลื่อนย้ายกันเองอยู่แล้ว เช่น การย้ายจากประเทศมาลาวี เอสวาตินี ซิมบับเว ไปทำงานในประเทศบอตสวานา หรือแอฟริกาใต้ เป็นต้น โดยงานที่เป็นที่ดึงดูดในภูมิภาคนี้ มักเป็นงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การเงิน เทคโนโลยี ในขณะที่เดียวกันแรงงานจีนมีการหลั่งไหลเข้ามาในทั้งในประเทศเคนยา อเมริกาใต้ รวมไปถึงยูกันดา³⁷

11. ตะวันออกกลาง (Arab States)

ตัวอย่างประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น อาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบีย เลบานอน เป็นต้น

มีสัดส่วนแรงงานข้ามชาติมากกว่าแรงงานที่ไม่ใช่แรงงานข้ามชาติในภูมิภาคนี้ ถึง 37.3% (ภาพที่ 2.1) โดยมีสาเหตุมาจากการที่จำนวนประชากรในตะวันออกกลางมีจำนวนน้อย ประกอบกับการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติที่มีเป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีสัดส่วนแรงงานต่างชาติสูงกว่าประชากรในภูมิภาค

ตะวันออกกลางถือได้ว่าเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางต้นๆของแรงงานข้ามชาติ โดยแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานในกลุ่มงานก่อสร้างและกลุ่มงานบริการพื้นฐาน³⁸ เช่น การเป็นแม่บ้าน การเป็นพี่เลี้ยงเด็ก เป็นต้น

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

จากลักษณะตลาดแรงงานในต่างประเทศของแต่ละภูมิภาค จะเห็นได้ว่า แรงงานมีความแตกต่างกันไปไม่มากนักน้อย ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในภูมิภาคเองรวมไปถึงนโยบายการเปิดรับแรงงานข้ามชาติ การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ที่ล้วนแต่มีผลต่อการที่แรงงานข้ามชาติจะเข้าไปทำงาน

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการเป็นแรงงานข้ามชาติ ต้องถือได้ว่าเป็นแรงงานที่เป็นประโยชน์ให้ทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง คือ ในมุมมองของประเทศปลายทาง แรงงานต่างชาติเป็นหนึ่งในกำลังหลักของเศรษฐกิจในภาคการผลิต ช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจของประเทศเดินทางได้อย่างต่อเนื่องสังเกตได้จากการที่แรงงานต่างชาติมักพอเจอในกลุ่มอาชีพที่ต้องใช้กำลังแรงงานเป็นหลัก เช่น งานเกษตรกรรม งานในโรงงานอุตสาหกรรม งานก่อสร้าง หรืองานบริการพื้นฐาน เช่น แม่บ้าน คนดูแลเด็ก เป็นต้น ประกอบกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่ในหลายประเทศ มีอัตราการตายน้อย มีอัตราการเกิดน้อย จึงทำให้กำลังแรงงานในประเทศเริ่มขาดแคลนและไม่เพียงพอที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศได้ การมีแรงงานต่างชาติเข้ามาจึงมีความสำคัญ ในมุมมองของประเทศต้นทาง เงินโอนจากแรงงานข้ามชาติโอนเงินกลับประเทศนั้นก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของชาติ อีกทั้งเป็นชื่อเสียงให้ประเทศด้านแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ในมุมมองของแรงงานเองก็อาจเป็นทางหนึ่งในการช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในครอบครัว อันเป็นผลมาจากรายได้ที่โอนเข้ามา หรือแม้แต่เป็นการเพิ่มความรู้ความสามารถของตนเอง พัฒนาทักษะในการทำงานให้ดีขึ้นเพื่อการเป็นแรงงานที่ดีพร้อม

2.1.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” (National Economic and Social Development) หรือ “แผนชาติ” (National Plan) นั้นอาจมีชื่อเรียกอื่นที่ต่างไปได้อีก เช่น แผนพัฒนาชาติ (National Development Plan) เป็นต้น แม้จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป แต่ความสำคัญของการเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คือ การเป็นเข็มทิศของการพัฒนาประเทศ โดยการระบุนโยบาย และระบุแนวทางในการพัฒนาเพื่อจะนำพาประเทศให้สำเร็จดังเป้าหมายที่วางไว้ในระยะหนึ่ง ๆ โดยทั่วไปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น มักมีระยะเวลาในการดำเนินการช่วงระยะประมาณ 5 – 10 ปี ขึ้นอยู่กับกรอบแนวคิด นโยบายการบริหารงาน และอำนาจของกฎหมายของแต่ละประเทศที่กำหนดให้มี การปรับปรุงแผนชาติอย่างสม่ำเสมอจึงเปรียบดังเครื่องมือที่ดีที่ช่วยปรับทิศทางการบริหารประเทศให้เท่าทันต่อสถานการณ์โลกและสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจและสังคมนั้นจะประกอบไปด้วยข้อมูลแต่ละส่วน คือ

- ก. กรอบแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนั้น ๆ
- ข. เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

- ค. ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ และปัจจัยสภาพแวดล้อมในเศรษฐกิจโลก ที่ส่งผลต่อการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- ง. การกำหนดนโยบายหรือแบบแผนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย
- จ. การดำเนินการตามแผน
- ฉ. การติดตามผลการดำเนินงาน
- ช. วิเคราะห์ผลการดำเนินงาน อันจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการดำเนินงานใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ ไป

ในด้านการส่งออกแรงงานนั้น มีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะของการที่รัฐมีนโยบายด้านการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของแรงงาน หรือนโยบายในการติดตาม ดูแล ให้ความช่วยเหลือแรงงานที่ออกไปทำงานในต่างประเทศให้ยังคงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในประเทศปลายทาง ซึ่งแม้ว่านโยบายการดำเนินการลักษณะดังกล่าวจะเป็นหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านแรงงานอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่รัฐกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมส่งออกแรงงานในแผนชาตินั้น ย่อมเป็นการเพิ่มโอกาสในทางเลือกให้แก่แรงงาน อีกทั้งแรงงานอยู่ในระบบการจัดการ การตรวจสอบของรัฐ โดยสิ่งเหล่านี้ถือเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่แรงงานในการออกไปเป็นแรงงานต่างด้าว อันจะส่งผลต่อรายได้จากแรงงานที่ส่งกลับเข้าประเทศต่อไป

2.1.6 หลักคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น

การย้ายถิ่น เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีส่วนในการกระตุ้นด้านเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือที่ช่วยปรับองค์ประกอบในแง่ของทักษะ อายุ และส่วนอื่น ๆ ของตลาดแรงงานทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค ด้วยบุคลากรที่เปลี่ยนแปลงไปอันมีผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของลักษณะตลาด การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ในธุรกิจกลุ่มอุตสาหกรรม ดังนั้นการมีแรงงานต่างชาติเข้ามาช่วยเพิ่มเติมในช่องว่างของระบบ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

อย่างไรก็ดีด้วยสถานะของการเป็น “แรงงานต่างด้าว” ซึ่งอำนาจกฎหมายของประเทศแต่ละประเทศมักไม่ได้ให้การคุ้มครองอย่างเฉาะเจาะจง ในขณะที่กฎหมายของประเทศที่แรงงานมีสัญชาติก็ไม่สามารถให้การคุ้มครองเนื่องจากอาศัยอยู่นอกเขตอำนาจกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในฐานะที่ง่ายต่อการถูกกดขี่ เอารัดเอาเปรียบและเสี่ยงต่อการถูกกระทำทารุณ ดังนั้นการส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มครองจึงเป็นภารกิจหนึ่งที่จะต้องมิหน่วยงานกลางเข้ามาดูแล เสนอแนะแนวทางเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

ตัวอย่างอนุสัญญา ที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับต่อการเป็นแรงงานต่างด้าว³⁹

- ก. อนุสัญญา ILO ว่าด้วยการย้ายถิ่นเพื่อแสวงหางานทำ ค.ศ 1949 หรือ ILO C97 – Migration for Employment (Revised) (1949)

เป็นอนุสัญญาที่เป็นข้อกำหนดพื้นฐานในการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับแรงงานต่างชาติเมื่อเทียบกับการปฏิบัติต่อพลเมืองพื้นเมือง โดยกล่าวถึงการหาแรงงานในการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ สภาพการทำงาน ระบบภาษี ระบบประกันสังคม การกำหนดรายละเอียดในเงื่อนไขสัญญา การให้การส่งเสริมแรงงานย้ายถิ่นในการฝึกอบรม การเข้าถึงระบบโรงเรียนจากการโดนเลิกจ้างหรือโดนไล่ออก และสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการย้ายถิ่น

- ข. อนุสัญญา ILO ว่าด้วยแรงงานต่างด้าว (ข้อบัญญัติเพิ่มเติม) ค.ศ. 1975 หรือ ILO C143 – Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (1975)

เป็นอนุสัญญาที่ใช้ร่วมกับแนวปฏิบัติเฉพาะของการปฏิบัติต่อแรงงานย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย โดยข้อกำหนดได้ระบุถึงการดำเนินการส่งคืนแรงงานกลับประเทศอย่างมีระบบด้วย โดยมีพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวทุกคน

- ค. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว ค.ศ 1990 หรือ International Convention on the Rights of All Migration Workers and Members of their Families (1990)

เป็นอนุสัญญาที่องค์การสหประชาชาติ (United Nation - UN) มีการปรับปรุงแนวคิดบางส่วนจาก ILO C97 และ ILO C143 แล้วมีการขยายขอบเขตให้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยอนุสัญญาดังกล่าวให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งในระบบ นอกกระบบและแทบทุกรูปแบบการใช้

³⁹ คณะกรรมการอำนวยการระหว่างประเทศเพื่อรณรงค์การให้สัตยาบันอนุสัญญาสิทธิผู้ย้ายถิ่น. คู่มือการให้สัตยาบัน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว. หน้า 9[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://bangkok.ohchr.org/wp-content/uploads/2020/01/Ratification-Handbook-Thai.doc> [2564, ตุลาคม 30]

แรงงาน⁴⁰ ยกเว้นบุคคลบางประเภท เช่น แรงงานที่จ้างงานในองค์การระหว่างประเทศ นักลงทุน ผู้ลี้ภัยหรือบุคคลไร้สัญชาติ นักเรียน เป็นต้น⁴¹ ซึ่งข้อกำหนดนี้ระบุถึงการปฏิบัติต่อแรงงานย้ายถิ่น การป้องกันการเข้าเมืองผิดกฎหมายตลอดจนการแสวงหาประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว อีกทั้งขั้นตอนการย้ายถิ่นของแรงงานและสมาชิกครอบครัว ซึ่งประกอบไปด้วย การเตรียมตัวจากประเทศต้นทาง การใช้บริการจัดหางาน การเดินทางเพื่อเข้าสู่ประเทศปลายทาง การอาศัยอยู่และดำรงชีวิตในประเทศที่ย้ายไปทำงาน รวมไปถึงการเดินทางกลับหรือย้ายถิ่นฐานคืนสู่ประเทศบ้านเกิด

ความสำคัญที่เป็นจุดร่วมกันของทั้ง 3 อนุสัญญา พบในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นอนุสัญญาที่อยู่บนพื้นฐานของการกำหนดกรอบนิยามการใช้สิทธิมนุษยชนให้ครอบคลุมด้านที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและสมาชิกครอบครัว และเพื่อเป็นกรอบของกฎหมายในการกำหนดนโยบายของประเทศและกระบวนการอันเกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว
2. ทั้ง 3 อนุสัญญายอมรับว่าแรงงานต่างชาติและสมาชิกในครอบครัวนั้น อยู่ในอาศัยในประเทศที่ตนไม่ได้เป็นพลเมืองโดยกำเนิด แต่มีจุดประสงค์เพื่อแสวงหางานทำหรือรอการเดินทางไปยังประเทศอื่น ทำให้บุคคลกลุ่มนี้อาจไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ สิทธิต่าง ๆ อาจไม่ได้ถูกระบุในกฎหมายของประเทศที่เข้าไปทำงาน ดังนั้นการมีอนุสัญญาจึงถือเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้ทั่วไปสำหรับการกำหนดกฎหมายของประเทศ
3. อนุสัญญาที่กล่าวมานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้แต่ละประเทศกำหนดหรือปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

⁴⁰ International Catholic Migration Commission. *Who does the Convention protect. Strengthening Protection of Migration Worker and their Families with International Human Rights Treaties A Do-it-yourself Kit, page 53*[Online]. 2006. Available from:

https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd486/files/our_work/ICP/IDM/ICMC-Strengthening-Protection-of-Migrant-Workers-and-Their-Families.pdf [2021, October 15]

⁴¹ UN. *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Article 3*[Online]. 1990. Available from:

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx> [2021, October 15]

4. บทบัญญัติหลายจากข้อของแต่ละอนุสัญญาเมื่อรวมกันแล้ว สามารถเป็นกรอบสำหรับนโยบายของประเทศ เพื่อให้ครอบคลุมทุกบริบทที่สำคัญเกี่ยวกับการเป็นแรงงานย้ายถิ่น
5. ทั้ง 3 อนุสัญญา มีการกำหนดการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างรัฐไม่ว่าในเรื่องการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่น การส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การส่งแรงงานกลับสู่สังคมเดิม เป็นต้น
6. เป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและจัดการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานต่างชาติและสมาชิกครอบครัว อันรวมไปถึงการเคลื่อนย้ายเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือการลักลอบย้ายถิ่น
7. อนุสัญญาแต่ละฉบับ สะท้อนให้เห็นสถานะแรงงานและบรรทัดฐานทางกฎหมาย เพื่อเป็นการขยายการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวทุกคนเรื่อยมา โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตหรือดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้หลักสำคัญคือการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกับพลเมืองในชาติ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบระหว่างรัฐที่ต้องได้รับการส่งเสริมและอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานเดียวกัน

จะพบว่าการคุ้มครองแรงงานต่างชาติเป็นสิ่งที่องค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ (UN) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พยายามผลักดันให้เกิดการคุ้มครองขึ้น โดยสร้างกรอบแนวคิดและกำหนดปัจจัยที่ต้องพิจารณาสำหรับแรงงานย้ายถิ่น แต่ด้วยข้อจำกัดที่ว่าอนุสัญญาเหล่านั้นไม่ได้มีผลบังคับใช้โดยตรงดังเช่นบทบัญญัติกฎหมายในประเทศ แม้จะมีประเทศกว่า 82 ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันในด้านกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวและความร่วมมือระหว่างประเทศเรื่องการย้ายถิ่นแล้วก็ตาม⁴² แต่ก็ยังมีความท้าทายสำหรับหลายประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานต่างชาติแต่ยังไม่ให้การยอมรับเป็นทางการในอนุสัญญาดังกล่าว

⁴² คณะกรรมการอำนวยการระหว่างประเทศเพื่อรณรงค์การให้สัตยาบันอนุสัญญาสิทธิผู้ย้ายถิ่น. คู่มือการให้สัตยาบัน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <https://bangkok.ohchr.org/wp-content/uploads/2020/01/Ratification-Handbook-Thai.doc>

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานฝีมือและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

การที่จะเป็นแรงงานฝีมือนั้น ไม่ได้วัดจากการมีงานหรือได้รับการจ้างงาน แต่เป็นประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากงานที่ทำ โดยเริ่มต้นจากการเป็นแรงงานที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในอาชีพหนึ่งอาชีพใด ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานแต่ละคนล้วนมีความแตกต่างในด้านประสบการณ์ และข้อจำกัดส่วนตัวบางอย่าง การจะทำงานใดนั้นจึงต้องเป็นการงานที่สอดคล้องกับความสามารถและข้อจำกัดที่ตนเองมี (2.2.2) และเมื่อได้รับการจ้างงานแล้ว แรงงานที่ดีไม่ควรหยุดการพัฒนาความสามารถในอาชีพ แต่ควรมีความพยายามขวนขวาย ใฝ่หาการพัฒนาด้วยตนเองเช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อเพิ่มศักยภาพของการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตามภาครัฐหรือนายจ้างควรต้องมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน (2.1.1) ด้วย เพราะว่าผลงานที่ดีของแรงงานนั้นก็คือผลลัพธ์ที่ดีในธุรกิจของนายจ้าง และผลลัพธ์ที่ดีของหลาย ๆ ธุรกิจ ก็คือระบบเศรษฐกิจที่ดีของชาติ

2.2.1 หลักแห่งสิทธิในการพัฒนา

การได้รับการพัฒนาจะเป็นหนึ่งในกระบวนการที่จะทำให้ประสิทธิภาพที่ควรจะเป็น เมื่อเกิดประสิทธิภาพก็มีส่งผลต่อการดำเนินชีวิตที่ดี การพัฒนานั้นเกิดได้กับทุกสิ่งตราบเท่าที่มีระบบการพัฒนาและผู้เข้าไปเพื่อพัฒนาสิ่งนั้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นที่ประเทศอังกฤษ ช่วงปี ค.ศ. 1760 โดยมีต้นกำเนิดมาจาก“เครื่องจักรไอน้ำ” ที่เป็นการคิดค้นของโทมัส นิวคอแมน (Thomas Newcomen) และต่อมาได้รับการพัฒนาโดยเจมส์ วัตต์ (James Watt) การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของโลกโดยการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม⁴³ จากเดิมที่ใช้แต่กำลังจากคน ก็กลายเป็นการใช้เครื่องจักรเข้ามาช่วยในกระบวนการผลิต อันส่งผลให้มีผลผลิตที่มากขึ้น และทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง จึงทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงสินค้านั้น ๆ ได้ ซึ่งต่างจากการที่ต้องใช้ระบบการผลิตที่ใช้เพียงคนอย่างเดียว ต้นทุนที่สูงส่งผลให้สินค้ามีราคาสูงตามไปด้วย และผู้ที่สามารถเข้าถึงสินค้าได้ก็ต้องมีพวกชนชั้นสูง เศรษฐี ขุนนาง หรือราชวงศ์เท่านั้น อย่างไรก็ตามการปฏิวัติอุตสาหกรรมนั้นยังคงมีการปฏิวัติหรือการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง⁴⁴ และในการปรับเปลี่ยนแต่ละครั้งก็นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักน้อยในวิถีการใช้ชีวิต และความเป็นอยู่ของมนุษย์ในทุกมุมโลก

การพัฒนานั้นเกิดขึ้นได้ในหลายมิติไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือการเมือง การมุ่งพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งหรือพัฒนาหลายด้านพร้อมกันล้วนแต่มีผลดีทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญ

⁴³ มุลนิธิศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ในพระบรมราชูปถัมภ์. ใบความรู้ประกอบการสอน เรื่อง ระบบเศรษฐกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.dltv.ac.th/teachplan/episode/21535> [2564, ตุลาคม 30]

⁴⁴ บันทึกรายการลงทุน. การปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4: เทคโนโลยีพลิกโลก[ออนไลน์]. 2561. แหล่งที่มา: <https://www.finnomena.com/nuthjira/the-fourth-industrial-revolution/> [2564 ตุลาคม 23]

ที่สุดคือ “มนุษย์” อันเป็นศูนย์กลางของกระบวนการพัฒนา ดังนั้นการนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการพัฒนา จึงต้องคำนึงถึงมนุษย์ในฐานะของผู้เข้าร่วมและผู้รับประโยชน์จากการพัฒนา โดยในปี พ.ศ. 2529 องค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) ได้มีการพูดถึงสิทธิในการพัฒนาผ่านปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา⁴⁵ (Declaration on Rights to Development) อันเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาในมนุษย์ โดยมนุษย์และเพื่อประโยชน์ของมนุษย์เอง ซึ่งสิทธิในการพัฒนานั้น มีสาระสำคัญดังนี้

ข้อ 1 สิทธิในการพัฒนา ถือเป็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมที่ประชาชนจะเข้าร่วมและมีบทบาทในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง อันถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ข้อ 2 มนุษย์ คือ ศูนย์การของการพัฒนา ที่ควรได้รับการส่งเสริม และคุ้มครอง

ข้อ 3 รัฐ มีหน้าที่ในการสร้างเงื่อนไข นโยบาย หรือข้อกำหนดแห่งชาติและข้อกำหนดสากล ที่จะเอื้อต่อสิทธิในการพัฒนาให้เกิดผลสัมฤทธิ์

ข้อ 4 รัฐ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพของสิทธิในการพัฒนา

ข้อ 5 รัฐ ต้องดำเนินการจัดการละเมิดอันเป็นประเด็นใหญ่ที่มีผลต่อประชาชนที่เป็นคนในชาติและมนุษย์ทั้งปวง เช่น ลัทธิการแบ่งแยกสีผิว แบ่งแยกเชื้อชาติและการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ลัทธิอาณานิคม หรือการครอบครอง การครอบงำโดยต่างชาติ การรุกรานหรือคุกคามโดยต่างชาติที่มีต่ออธิปไตยของชาติ ต่อเอกภาพของชาติ และต่อดินแดน

ข้อ 6 รัฐ ควรมีการร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมในทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความต่างในเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาหรือเพศ

ข้อ 7 รัฐ ควรดำรงไว้ และส่งเสริมให้มีสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ข้อ 8 รัฐ ควรดำเนินการในระดับประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของสิทธิในการพัฒนา และความเสมอภาคแห่งโอกาสเพื่อประชากรสามารถเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐานในการศึกษา บริการสาธารณสุข อาหาร ที่อยู่ การมีงานทำ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

ข้อ 9 สิทธิในการพัฒนาแต่ละข้อ มีลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน รัฐจึงต้องคำนึงถึงบริบทโดยรวมเพื่อจะเป็นแนวทางในการวางมาตรการสิทธิในการพัฒนาแต่ละประการ

⁴⁵ UN. Declaration on the Right to Development[Online]. 1986. Available from:

<https://digitallibrary.un.org/record/126476?ln=en> [2021, October 15]

ข้อ 10 มาตรการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้น ควรเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้เกิดสิทธิในการพัฒนา ทั้งนี้ให้รวมไปถึงการปฏิบัติตามนโยบาย บทบัญญัติของกฎหมาย และมาตรการอื่นใด ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

เป็นที่สังเกตว่า สิทธิในการพัฒนาส่วนใหญ่จะมีขึ้นได้ก็ด้วยการเริ่มต้นจากภาครัฐโดยมีระบบและนโยบายที่ชัดเจน หากรัฐไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาแล้ว ก็คงเป็นการยากที่จะเกิดการพัฒนาด้วยตัวแรงงานเองเพราะเหตุผลด้านข้อจำกัด ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อจำกัดส่วนตัวของแรงงาน ฉะนั้น การช่วยเหลือและการส่งเสริมจากรัฐย่อมเป็นทางออกที่ดีที่สุดสำหรับโอกาสในการพัฒนา

2.2.2 หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

หากนับจากปัจจัย 4 ที่มนุษย์ต้องการ ซึ่งคือ อาหาร ที่อยู่ เครื่องนุ่ง ยารักษาโรคแล้ว ปัจจัยที่ 5 ที่สำคัญในการดำรงชีวิตคงหนีไม่พ้นการมีงานทำ เพราะการมีงานก็จะมีผลให้มีรายได้เข้ามา และรายได้ที่มีเข้ามานี้เอง ที่จะสามารถจัดสรรปันส่วนไปสู่การมีปัจจัยอื่น ๆ ต่อไป การใช้ชีวิตในสังคมโลกปัจจุบันแตกต่างจากในอดีตมาก รูปแบบการใช้ชีวิตที่เร่งรีบ แข่งกับเวลา แข่งกับคนรอบข้างทำให้มนุษย์ในสมัยนี้ต้องต่อสู้ดิ้นมากกว่าเมื่อก่อน เพราะนอกจากจะต้องแข่งกับมนุษย์ด้วยกันแล้ว ก็ต้องแข่งกับเทคโนโลยี เครื่องจักรทดแทนกำลังมนุษย์ และหุ่นยนต์ที่เริ่มมาแทนการทำงานของมนุษย์มากขึ้นทุกที ๆ ทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่คนในสมัยนี้จะคนในยุคปัจจุบันจะต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการมีอาชีพ

เสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ โดยทั่วโลกให้การยอมรับว่าเป็นประเด็นที่จะต้องมีการให้ความสำคัญในการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เสรีภาพในการประกอบชีพนั้นมีการพูดถึงในหลายระดับไม่ว่าจะเป็นระดับภายในประเทศ ระหว่างประเทศ ภูมิภาค หรือระดับนานาชาติ โดยอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. เสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ได้รับการรับรองโดยองค์การระหว่างประเทศ

1.1 องค์การสหประชาชาติ (United Nation หรือ UN)

ก. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 23(1)

“ทุกคนมีสิทธิมีสิทธิที่จะทำงาน และมีสิทธิที่จะเลือกงานได้อย่างอิสระภายใต้เงื่อนไขที่ยุติธรรม และเอื้ออำนวยต่อการงาน รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน”⁴⁶

ข. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ 6(1)

⁴⁶ UN. Universal Declaration of Human Rights[Online]. 1948. Available from:

<https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf> [2021, October 15]

“รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิที่จะทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเองเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนอันเหมาะสมที่จะพิทักษ์สิทธินี้”⁴⁷

1.2 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO)

ในสมัยประชุมที่ 26 ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ณ เดือนเมษายน ค.ศ. 1946 มีการกล่าวถึงเสรีภาพในการทำงานรวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมประการอื่น ๆ ดังนี้⁴⁸

1. สิทธิที่จะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิที่จะทำงานซึ่งได้รับผลตอบแทนตามแต่ความสามารถ แต่อย่างน้อยจะต้องเพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างผาสุกและสิทธิที่จะมีงานอันพิจารณาได้ว่าเป็นหลักประกันสำหรับชีวิตในอนาคต
2. สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม นั้นคุ้มครองไปถึงสภาพของงานและเงื่อนไขการทำงาน กล่าวคือ รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการทำงานโดยคำนึงถึงสุขภาพของแรงงาน ซึ่งได้แก่ ระยะเวลาในการทำงาน การพักผ่อน สุขลักษณะของโรงงานหรือสถานที่ทำงาน การคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์และแรงงานเด็ก
3. สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมครอบคลุมตลอดถึงการที่รัฐจะต้องจัดให้มีหลักประกันต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การที่จะยังให้สิทธิตาม ข้อ 1 และ 2 เป็นสิทธิที่เกิดผลจริงจิ่งในทางปฏิบัติ ซึ่งหลักประกันประกอบด้วย 3 ประการ คือ
 - ก. เสรีภาพในการทำงาน ได้แก่ การที่รัฐจะต้องขจัดอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้คนงานมีโอกาสเลือกงาน ทำตามความพอใจและความสามารถของตน ซึ่งเสรีภาพในการทำงานนี้จะรวมถึงสิทธิที่คนงานจะนัดหยุดงาน เพื่อคนงานจะได้มีมาตรการโต้ตอบกับเจ้าของกิจการที่เห็นแรงงานเป็นเพียงสินค้าชนิดหนึ่ง
 - ข. เสรีภาพในการตั้งสหภาพแรงงานและเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

⁴⁷ UN. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights[Online]. 1976. Available from: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> [2021, October 15]

⁴⁸ ภาค สุธีวะ. การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพในตำแหน่งผู้บริหารนิติบุคคลตามอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000. (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 38.

- ค. ต้องมีข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน เพื่อป้องกันมิให้ทรัพย์สินกลายเป็นเครื่องมือที่ใช้ขูดรีดและกดขี่ และเป็นอำนาจที่ใช้เปลี่ยนแปลงวิถีทางเศรษฐกิจของประเทศ

2. เสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ได้รับรองในระดับภูมิภาค

2.1 สหภาพยุโรป

กฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of The European Union) มาตรา 15 ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้⁴⁹

1. ทุกคนมีสิทธิที่จะทำงาน มีสิทธิที่จะเลือกรับงานหรือตกลงรับงานได้อย่างอิสระ
2. พลเมืองทุกคนของสหภาพยุโรปย่อมมีเสรีภาพในการจะหางาน ทำงาน หรือใช้สิทธิดังกล่าวได้ในประเทศใดที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปได้
3. ประชากรอื่นนอกเหนือสหภาพยุโรป หากเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในดินแดนของประเทศใดที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปแล้ว ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการคุ้มครองในเงื่อนไขการทำงานเช่นเดียวกับพลเมืองสหภาพยุโรปทุกประการ

2.2 กลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา

กฎบัตรว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาชนของทวีปแอฟริกา (African Charter on Human and Peoples' Rights) มาตรา 15⁵⁰ “ปัจเจกชนนั้นมีสิทธิอย่างเท่าเทียมที่จะทำงานตนเองสนใจ และการทำงานภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ควรได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน”

2.3 กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration) มาตรา 27(1)⁵¹ “ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน การเลือกงานอย่างเป็นอิสระ ภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรม มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และการเข้าถึงความช่วยเหลือจากการว่างงาน”

⁴⁹ European Union Law. Charter of Fundamental Rights of the European Union[Online]. Available from:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> [2021, October 15]

⁵⁰ ACHPR. African Charter on Human and Peoples' Rights[Online]. 1986. Available from:

https://www.achpr.org/public/Document/file/English/banjul_charter.pdf [2021, October 15]

⁵¹ ASEAN. ASEAN Human Rights Declaration[Online]. 2012. Available from:

<https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>[2021, October 15]

3. เสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ได้รับการรับรองในระดับกฎหมายภายในประเทศ

ข้อบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้น มีทั้งการระบุไว้ในกฎหมายแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามก็ยังมีกฎหมายที่ไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยประเทศที่มีบทบัญญัติกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ไทย เป็นต้น⁵²

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการสำคัญที่จำเป็นไม่เท่ากับแรงงานในประเทศหรือแรงงานที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อให้แรงงานเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจด้วยการทำงานในสิ่งที่ตนเองมีความสามารถประกอบกับการได้รับการส่งเสริมและการพัฒนาจากรัฐ อันจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้ดียิ่งขึ้นและนี่ก็เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจทั้งกับประเทศต้นทางและปลายทาง

⁵² ภาคกร สุชีวะ. การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพในตำแหน่งผู้บริหารนิติบุคคลตามอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000. (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 42-52.

บทที่ 3

หลักกฎหมายต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกแรงงาน : กรณีศึกษาประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย และฟิลิปปินส์

แคนาดา ประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลก (รองจากประเทศรัสเซีย)¹ เป็นประเทศที่มีความหลากหลายของเชื้อชาติ และมีความต้องการแรงงานต่างชาติอย่างมากประเทศหนึ่งของโลก อันเนื่องมาจากอัตราการเกิดของประชากรที่ต่ำ จากประชากรทั้งหมด 38.44 ล้านคน โดยในนั้นมีประมาณ 9 ล้านคนที่กำลังจะเกษียณอายุงานในอีก 10 ปีข้างหน้า² ดังนั้นการที่รัฐจะต้องมีนโยบายส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้ามา จึงจะเป็นทางออกที่ดีทางออกหนึ่งเพื่อระบบเศรษฐกิจแคนาดาจะสามารถขับเคลื่อนต่อไปและเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นโอกาสสำหรับประเทศที่ต้องการส่งออกแรงงานทั้งแรงงานภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

ประเทศออสเตรเลีย มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 6 ของโลก มีประชากรโดยรวม 25.68 ล้านคน ซึ่งเป็นวัยกำลังแรงงานราว 13.45 ล้านคน³ แม้ว่าออสเตรเลียจะเป็นประเทศจะมีขนาดใหญ่ แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นที่ดินไม่สมบูรณ์ โดยมีเพียง 6% ของพื้นที่ทั้งหมดที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม⁴ ทำให้ลักษณะการอยู่อาศัยของประชากรยังคงเป็นการกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่ เมื่อ

¹ สำนักส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครโทรอนโต ประเทศแคนาดา. ผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าแคนาดาลดลง รัฐบาลเร่งปรับระเบียบผลักดันเพิ่มยอด[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

https://www.ditp.go.th/ditp_web61/article_sub_view.php?filename=contents_attach/721752/721752.pdf&title=721752&cate=644&d=0 [2564, พฤศจิกายน 5]

² สำนักส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา. รัฐบาลแคนาดาออกระเบียบเร่งรับผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าประเทศ[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

https://image.mfa.go.th/mfa/0/pFxDf7ZYQ7/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89/Weekly_News_160464.pdf [2564, พฤศจิกายน 5]

³ The World Bank. Labor force, total – Australia[Online]. 2021. Available from:

<https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN?locations=AU> [2021, November 5]

⁴ Department of Home Affairs, Australia Government. บทที่ 4 ออสเตรเลียในปัจจุบัน. หน้า 39[ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <https://immi.homeaffairs.gov.au/citizenship-subsite/files/thai-non-test.pdf> [2564, พฤศจิกายน 2]

พิจารณาในส่วนของแรงงานอพยพพบว่า มีแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศประมาณปีละ 130,000 คน ในช่วงปี 2552 – 2562 แต่ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด19 ในปี 2563 - 2564 ส่งผลกระทบต่อจำนวนแรงงานต่างประเทศทำให้มีจำนวนลดลงมาอยู่ที่ 95,000 คน โดยทางหอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งประเทศออสเตรเลีย (Australian Chamber of Commerce and Industry – ACC) ได้ออกมายอมรับถึงสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศจากการที่ไม่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาอย่างเพียงพอ และพยายามผลักดันให้รัฐบาลเปิดรับแรงงานมีทักษะมากขึ้นเมื่อประเทศเปิดให้มีการเดินทางเข้า โดยเป้าหมายของแรงงานต่างชาติที่ 200,000 คนต่อปี⁵

จะเห็นได้ว่า ทั้งประเทศแคนาดาและออสเตรเลียล้วนกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อเข้ามาช่วยเติมเต็มกำลังแรงงานที่ไม่เพียงพอ ดังนั้นทั้ง 2 ประเทศจึงต้องให้ความสำคัญกับการมีข้อกำหนด กฎเกณฑ์ รวมไปถึงนโยบายการนำเข้าแรงงานที่ชัดเจน (3.1) เพื่อเป็นการคัดกรองแรงงานให้ได้ตรงความต้องการ โดยแรงงานที่เข้ามานั้น อาจมาได้ทั้งจากตัวแรงงานเอง ดำเนินการติดต่อนายจ้างโดยตรงหรือผ่านบริษัทนายหน้า และการเป็นแรงงานที่เข้ามาภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐ ซึ่งประเทศที่มีความโดดเด่นที่สุดในการส่งออกแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็คือ ประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีนโยบายด้านการส่งออกแรงงานที่เข้มแข็งและเป็นรูปธรรม (3.2) มากกว่า 40 ปี

3.1 หลักการและนโยบายในการนำเข้าแรงงานต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศแคนาดา และ ออสเตรเลีย

วิธีการนำเข้าแรงงานต่างชาติของประเทศแคนาดาและออสเตรเลียนั้น มีทั้งส่วนที่มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกัน (3.1.1) และหลักเกณฑ์เฉพาะ (3.1.2) ของแต่ละประเทศ โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดวิธีการเข้ามาของแรงงานแต่ละแบบ โดยอาจแบ่งประเภทการเดินทางเข้าของแรงงานได้ตามประเภทวีซ่า (Visa) แบ่งตามกลุ่มอาชีพที่ได้รับการสนับสนุนของรัฐ หรือกฎเกณฑ์อื่นที่เป็นไปตามข้อกำหนดของประเทศปลายทาง

3.1.1 กฎเกณฑ์ร่วมกัน

ประเทศแคนาดาและออสเตรเลียนั้น มีข้อปฏิบัติหลายประการที่เป็นหลักเกณฑ์ร่วมกันในด้านการนำเข้าแรงงานต่างชาติ เช่น การให้ข้อมูลลักษณะอาชีพ (3.1.1.1) ที่มีความชัดเจนว่าแต่ละ

⁵ Australian Chamber of Commerce and Industry. *Australia needs an ambitious migration target*[Online]. 2021. Available from: <https://www.australianchamber.com.au/news/australia-needs-an-ambitious-migration-target/> [2021, November 2]

อาชีพมีขอบเขตลักษณะอาชีพอย่างไร ต้องมีวุฒิการศึกษาในระดับใด รวมไปถึงประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้อง โดยบางครั้งเป็นการให้ข้อมูลรวมถึงหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบอาชีพนั้น ๆ และอีกสิ่งหนึ่งที่คล้ายคลึงกันของ 2 ประเทศนี้ คือ มีการประกาศรายชื่ออาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาด (3.1.1.2) เพื่อทั้งแคนาดาและออสเตรเลียที่จะได้แรงงานที่ตรงตามสถานการณ์ของการขาดแคลนในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งประกาศนี้ก็ยังสามารถเป็นข้อมูลแก่ประเทศผู้ส่งในการปรับหรือกำหนดนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

3.1.1.1 การมีรายละเอียดของลักษณะอาชีพที่ชัดเจน

หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ลักษณะของการประกอบอาชีพแต่ละอย่างนั้น เป็นสิ่งสำคัญในการให้ข้อมูลแก่แรงงานผู้สนใจที่จะเข้ามาทำงานในประเทศนั้น ๆ เพื่อกำหนดกรอบว่าอาชีพที่เป็นที่ต้องการของประเทศปลายทางนั้นมีลักษณะอย่างไร มีข้อจำกัดในพิจารณาอย่างไรบ้าง โดยทั่วไปรายละเอียดของอาชีพนั้นจะเป็นการชี้แจงข้อมูลพื้นฐานลักษณะการทำงานของแต่ละอาชีพ ทั้งนี้ในส่วนของรายละเอียดสำคัญอื่น ๆ ที่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา อาจระบุไว้ในรายละเอียดอาชีพเลย หรือแยกออกไปชี้แจงไว้ในส่วนอื่นอันเป็นการการดูแลเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงานก็ได้ ซึ่งรายละเอียดที่ใช้ในการพิจารณา เช่น ประสบการณ์ทำงาน ใบอนุญาต ใบประกอบอาชีพ หลักฐานการศึกษา หลักฐานการผ่านงาน หลักฐานการผ่านการทดสอบทักษะอาชีพของประเทศปลายทาง หลักฐานความสามารถทางด้านภาษา เป็นต้น

โดยรายละเอียดของลักษณะอาชีพในประเทศแคนาดานั้น มีชื่อเรียกว่า National Occupational Classification หรือ NOC ประเทศแคนาดาเองมีการใช้ NOC อย่างเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 2001 และมีนโยบายในการปรับปรุงข้อมูลในทุก ๆ 1 - 5 ปี และมีปรับโครงสร้างการจัดระบบการจัดการอาชีพในทุก 10 ปี⁶ การปรับปรุงข้อมูลนั้นก็เพื่อให้มีรายละเอียดอาชีพสอดคล้องกับลักษณะของงานที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และเพื่อประโยชน์ในการนำมามาตรฐานใหม่ที่ปรับปรุงไปประยุกต์ใช้เป็นข้อมูลในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป NOC มีการแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ. 2006 ซึ่งเป็นการปรับปรุงข้อมูลใน 150 กลุ่มอาชีพ จาก 520 โดยเพิ่มลักษณะการทำงานหลัก(main duties) เอกสารหลักฐานที่ต้องใช้เพื่อการทำงาน(Employment requirements) และข้อมูลเพิ่มเติม(Additional information) จากนั้นมีการปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่องทั้งปี ค.ศ. 2011 และ 2016 โดยมีการปรับปรุงรายละเอียดของลักษณะอาชีพล่าสุด เมื่อ 21 กันยายน ค.ศ 2021 ซึ่งจุดเด่นของการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้คือ จากเดิมที่กำหนดระดับทักษะ (Skill Levels) เปลี่ยนเป็นการกำหนดโดย

⁶ Government of Canada. Changes to the National Occupational Classification[Online]. 2016.

Available from: <https://noc.esdc.gc.ca/Versions/ChangesNoc> [2021, November 2]

Training, Education, Experience and Responsibility หรือ TEER categories ซึ่งถือว่าเป็น การให้ข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าการระบุเพียงระดับทักษะ แต่เป็นแยกรายละเอียดปลีกย่อยให้เห็นว่า แต่ละอาชีพนั้น ต้องมีระดับในการฝึกอบรมเพียงใด ระยะเวลาในการศึกษาในสถานศึกษาเพียงใด จำนวนประสบการณ์ที่ต้องมี และลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร โดยรายละเอียดของอาชีพนี้เองที่จะเป็นตัววัดว่าแรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในประเทศแคนาดานั้น จะต้องมียอดประกอบ ในแต่ละด้านอย่างไรในแต่ละอาชีพ ทั้งนี้ นอกจากต้องผ่านเกณฑ์ที่กำหนดใน NOC แล้ว แรงงาน ต่างชาติก็ต้องผ่านกระบวนการทดสอบและตรวจสอบในด้านอื่น ๆ รวมด้วย ไม่ว่าจะเป็นความสามารถ ทางด้านภาษา หลักฐานทางการเงิน และการองค์ประกอบอื่น ๆ ซึ่งเกณฑ์ข้อกำหนดนั้นก็แตกต่างกัน ไปในแต่ละประเภทรูปแบบ⁸ การสมัครเป็นแรงงานต่างชาติ

ในด้านของประเทศออสเตรเลีย มีรายละเอียดของอาชีพที่เรียกว่า Australian and New Zealand Standard Classification of Occupations หรือ ANZSCO โดยเป็นข้อมูลลักษณะอาชีพ ที่ประเทศออสเตรเลียใช้ร่วมกับประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่ง ANZSCO นั้นมีการใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2006⁹ อันเป็นการมาแทนที่จากเดิมที่ประเทศออสเตรเลียเคยใช้ Australian Standard Classification of Occupations (ASCO) Second Edition และ New Zealand Standard Classification of Occupations (NZSCO) 1999 ที่มีการใช้ในประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย โดยสาเหตุที่มีการปรับมาใช้ ANZSCO นั้นก็เพื่อเป็นการปรับระบบฐานข้อมูลให้อยู่ในที่เดียวกัน เพื่อให้ง่ายต่อการใช้งานจากข้อมูล อันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำระบบข้อมูลสถิติ และประโยชน์ใน การใช้งานข้อมูลของประชาชนทั่วไป เช่น ให้ข้อมูลพื้นฐานลักษณะอาชีพ องค์กรที่ดี ANZSCO มีการ ปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ โดยเมื่อ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2021 ประเทศออสเตรเลียได้มีการประกาศใช้ ANZSCO 2021¹⁰ โดยข้อมูลที่มีการเพิ่มเติมกลุ่มอาชีพเข้าป็นั้น ยังให้ถือว่าให้เป็นข้อมูลที่ใช้เฉพาะ

⁷ เรื่องเดียวกัน, NOC 2021 Updates

⁸ Government of Canada. [Eligibility for Express Entry programs](https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility.html)[Online]. Available from: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility.html> [2021, November 2]

⁹ Australian Bureau of Statistics, Australia Government. [1220.0 - ANZSCO – Australian and New Zealand Standard Classifications, First Edition, 2006](https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/allprimarymainfeatures/F6A0BB67C088F217CA2575DF001CADC7?opendocument=)[Online]. 2006. Available from: <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/allprimarymainfeatures/F6A0BB67C088F217CA2575DF001CADC7?opendocument=> [2021, November 2]

¹⁰ Australian Bureau of Statistics, Australia Government. [ANZSCO – Australian and New Zealand Standard Classifications](https://www.abs.gov.au/statistics/classifications/anzsco-australian-and-new-zealand-standard-classification-occupations/2021)[Online]. 2021. Available from: <https://www.abs.gov.au/statistics/classifications/anzsco-australian-and-new-zealand-standard-classification-occupations/2021> [2021, November 2]

ประเทศออสเตรเลียก่อนเท่านั้น ยังไม่มีผลใช้กับประเทศนิวซีแลนด์ ข้อมูลที่ทางการออสเตรเลียเพิ่มเข้าไปนั้น คือ ข้อมูลกลุ่มอาชีพด้านการเกษตร ป่าไม้ ประมง อาชีพด้าน Cyber Security เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อมูลที่พบใน ANZSCO จะประกอบไปด้วยชื่ออาชีพ กลุ่มอาชีพที่มีลักษณะงานใดใกล้เคียงกัน ข้อมูลลักษณะอาชีพ และระดับทักษะความสามารถ (skill level) ซึ่งระดับทักษะนี้เองที่จะเป็นตัวบอกถึงข้อมูลระดับการศึกษาในสถานศึกษา ระยะเวลาการฝึกงาน และระยะเวลาการมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นในแต่ละอาชีพ¹¹ ทั้งนี้ทั้งนั้นแรงงานต่างชาติเองก็ต้องตรวจสอบข้อมูลด้านอาชีพกับหน่วยงานที่กำกับดูแลการอาชีพนั่น ๆ ด้วยเพื่อทราบถึงรายละเอียดเพิ่มเติมและข้อกำหนดอื่น ๆ อันจะเกี่ยวข้องกับการเตรียมตัวเพื่อเข้าไปเป็นแรงงานต่างชาติในแต่ละสาขาวิชาชีพ

จากข้อมูลจะเห็นว่าทั้งประเทศแคนาดาและออสเตรเลีย มีข้อมูลรายละเอียดอาชีพที่มีการปรับปรุงข้อมูลอยู่เสมอ และบางครั้งการปรับปรุงข้อมูลใหม่ก็เป็นการเพิ่มรายชื่ออาชีพใหม่เข้าไป อันจะเป็นประโยชน์แก่แรงงานต่างชาติในเรื่องความหลากหลายของอาชีพในประเทศปลายทาง ทั้งนี้จากข้อมูลรายละเอียดอาชีพ จะมีรายละเอียดที่เห็นได้ชัดเจน คือ ชื่ออาชีพ ลักษณะการทำงาน และระดับทักษะความสามารถที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นทั้งระดับการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ประสบการณ์ทดลองงาน เป็นต้น ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นประโยชน์แก่แรงงานต่างชาติผู้สนใจแต่ยังขาดคุณสมบัติในบางประการให้มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการแต่ละเรื่องให้สำเร็จตามมาตรฐานที่กำหนดในแต่ละประเทศ

3.1.1.2 การแจ้งรายชื่ออาชีพที่เป็นที่ต้องการ

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ก็มีผลต่อความต้องการของตลาดแรงงานที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งการที่รัฐบาลประเทศนั้น ๆ ออกประกาศรายชื่ออาชีพที่ต้องการนั้นย่อมเป็นการสะท้อนถึงความต้องการอย่างมากในสาขาอาชีพดังกล่าว โดยข้อมูลนี้ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งตัวช่วยสำหรับแรงงานต่างชาติที่จะได้รับข้อมูลอย่างเป็นทางการ เกี่ยวกับตลาดแรงงานที่ขาดแคลนในแต่ละประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นข้อมูลให้แก่รัฐประเทศต้นทางในการศึกษาทิศทางตลาดแรงงานต่างประเทศ ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายการพัฒนาแรงงานและการส่งเสริมแรงงานให้ตรงกับความต้องการของประเทศปลายทาง

¹¹ Australian Bureau of Statistics, Australia Government. Conceptual basis of ANZSCO[Online]. 2021. Available from: <https://www.abs.gov.au/statistics/classifications/anzsco-australian-and-new-zealand-standard-classification-occupations/2021/conceptual-basis-anzsco> [2021, November 2]

ประเทศแคนาดา โดยหน่วยงาน Immigration มีการแจ้งรายชื่ออาชีพที่เป็นที่ต้องการในประเทศแคนาดา ผ่านประกาศที่มีชื่อว่า Federal Skilled Worker Program Eligible Occupations โดยเป็นประกาศตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015 และปรับปรุงข้อมูลล่าสุดเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020 พบว่ามีรายชื่ออาชีพถึง 347 อาชีพ¹² ที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานแคนาดา โดยเป็นความต้องการที่หลากหลายมากทั้งกลุ่มอาชีพด้านการเงินการธนาคาร ด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์ การศึกษา ด้านเทคโนโลยี ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสังคม ด้านอุตสาหกรรม ด้านงานก่อสร้าง และด้านงานบริการ ประกาศนี้จึงเป็นถือเป็นรายชื่ออาชีพด้านแรกที่สะท้อนให้เห็นความต้องการแรงงานต่างประเทศโดยรวม ทั้งนี้เนื่องจากประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ และมีการแบ่งย่อยเป็น Provinces และ Territories¹³ จึงทำให้มีหน่วยงานกำกับดูแลเรื่องแรงงานต่างชาติแยกออกเฉพาะแต่ละพื้นที่ ซึ่งการประกาศรายชื่ออาชีพความต้องการแรงงานที่แตกต่างกันไป รวมถึงกระบวนการดำเนินงานที่เป็นเฉพาะในแต่ละ Provinces และ Territories เช่น ใน Ontario ในวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2021 มีประกาศชื่อ Invitation to apply issued for all Employer Job Offer streams โดยกลุ่มที่เป็นที่ต้องการนั้นคือ 19 อาชีพ ใน 3 กลุ่มอาชีพ¹⁴ คือกลุ่มอาชีพด้านการแพทย์ ด้านการเกษตรกรรม และด้านอุตสาหกรรมการผลิต เช่น อาชีพพยาบาล เกษตรกรในฟาร์ม แรงงานเพื่อการเก็บเกี่ยว ช่างโลหะต่าง ๆ ช่างอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ส่วนใน Manitoba เองก็มีประกาศเกี่ยวกับสาขาวิชาชีพที่ต้องการในประกาศ Manitoba In-Demand Occupations โดยจากข้อมูล ณ 22 ตุลาคม ค.ศ. 2019 มีความต้องการมากกว่า 130 อาชีพ โดยอยู่ใน 9 กลุ่มอาชีพ¹⁵ เช่น ด้านการเงิน การจัดการ ด้านช่างในอุตสาหกรรมการผลิตและการก่อสร้าง ด้านสินค้าและบริการ เป็นต้น

¹² Immigration Canada. Federal Skilled Worker Program Eligible Occupations[Online]. 2020. Available from: <https://www.immigration.ca/fast-track-high-demand-occupations> [2021, November 2]

¹³ One World Nation Online. Canada Provinces and Territories[Online]. Available from: https://www.nationsonline.org/oneworld/countries_canada.htm [2021, November 2]

¹⁴ Government of Ontario. 2021 Ontario Immigration Nominee Program updates. Invitations to apply issued for all Employer Job Offer streams[Online]. 2021. Available from: <https://www.ontario.ca/page/2021-ontario-immigrant-nominee-program-updates#section-0> [2021, November 4]

¹⁵ Immigration Manitoba Canada. Manitoba In-Demand Occupations[Online]. 2019. Available from: <https://immigratemanitoba.com/immigrate-to-manitoba/in-demand-occupations/> [2021, November 4]

ทางด้านประเทศออสเตรเลียนั้น หน่วยงาน Immigration and Citizenship มีการประกาศความต้องการแรงงานผ่านประกาศที่ชื่อว่า Priority Migration Skilled Occupation List ซึ่งประกาศนี้ เป็นผลมาจากผลกระทบของสถานการณ์โควิดที่ทำให้สถานการณ์แรงงานในประเทศออสเตรเลียเกิดการขาดแคลนในหลายอาชีพมากขึ้น โดยมีประกาศนี้มีครั้งแรกเมื่อ 2 กันยายน ค.ศ. 2020 ซึ่งเป็นการประกาศความต้องการแรงงานใน 17 อาชีพ จากนั้นมีปรับปรุงเรื่อยมาโดยล่าสุดคือ เมื่อ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2021 มีรายชื่ออาชีพที่เป็นที่ต้องการของออสเตรเลีย จำนวน 44 อาชีพด้วยกัน¹⁶ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพด้านการบัญชี วิศวกร แพทย์ พยาบาล แต่อย่างไรก็ตามหนึ่งในนั้นคือ อาชีพทำอาหาร (Chef) ประเทศออสเตรเลียเองมีการแบ่งการปกครองออกเป็นรัฐเช่นกัน โดยแต่ละรัฐก็มีรายชื่ออาชีพที่เป็นความต้องการแตกต่างกันไปลักษณะเดียวกับประเทศแคนาดา ตัวอย่างเช่น ในรัฐ Victoria อันเป็นที่ตั้งของเมือง Melbourne นั้น มีความต้องการแรงงานในกลุ่มอาชีพที่มีทักษะความสามารถใน STEM¹⁷ (Science, Technology, Engineering and Mathematics) โดยปัจจุบันมีรายชื่ออาชีพในกลุ่มนี้ทั้งหมด 108 อาชีพ¹⁸ เช่น สาขาในกลุ่มการแพทย์ วิศวกร เทคโนโลยี สังคม ช่างยนต์ ช่างเครื่องปรับอากาศและตู้เย็น ช่างไฟฟ้า ช่างติดตั้งสายสัญญาณต่าง ๆ เป็นต้น

การให้ข้อมูลโดยระบุเจาะจงอาชีพที่เป็นความต้องการของตลาดนั้น ถือว่าดีทั้งต่อประเทศปลายทางและประเทศที่ส่งออกแรงงาน เพราะว่าการจะประกาศรายชื่ออาชีพออกมานั้นทางประเทศผู้รับต้องมีการศึกษา เก็บข้อมูลมาแล้วระยะหนึ่งจึงทำให้ทราบถึงความขาดแคลนแรงงานที่แท้จริง ซึ่งเมื่อเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้ ก็จะไม่เป็นการกระทบกับแรงงานในประเทศอันเป็นแรงงานพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นการเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาเพื่อช่วยกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้นในด้านของประเทศที่ส่งออกแรงงาน เมื่อมีการศึกษาข้อมูลการประกาศก็จะทำให้ทราบถึงแนวโน้มความต้องการ และทิศทางของตลาดแรงงานที่เปิดรับในแต่ละที่ ทั้งนี้ระยะเวลาในการปรับปรุงข้อมูลและข้อมูลของรายชื่อที่ประกาศก็มีผลมากเช่นกันกับประเทศผู้ส่งออก เพราะหากประเทศผู้รับแก้ไข

¹⁶ Department of Home Affairs, Australian Government. Priority Migration Skilled Occupation List[Online]. 2021. Available from:<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/pmsol> [2021, November 4]

¹⁷ State Government of Victoria, Canada. Target sector[Online]. Available from: <https://liveinmelbourne.vic.gov.au/migrate/skilled-migration-visas/target-sectors> [2021, November 4]

¹⁸ Labour Market Information Portal, Australia Government. STEM Occupation List[Online]. 2019. Available from:<https://lmip.gov.au/default.aspx?LMI/GainInsights/SpecialTopicReports> [2021, November 4]

เปลี่ยนข้อมูลบ่อยและมีลักษณะของการนำรายชื่ออาชีพออกเสมอ ก็จะเป็นการยากที่ประเทศผู้ส่งแรงงานจะสามารถคาดเดาหรือเตรียมพร้อมแรงงานในประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศผู้รับได้ทันเวลา

3.1.2 กฎเกณฑ์โดยเฉพาะ

การเคลื่อนย้ายแรงงานมีสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือทักษะความสามารถด้านอาชีพจากประเทศต้นทางนั้นเป็นไปตามมาตรฐานอาชีพของประเทศปลายทางหรือไม่ เนื่องจากแต่ละประเทศมีรูปแบบมาตรฐานอาชีพที่แตกต่างกันไป อันเป็นผลมาจากลักษณะสังคม การดำรงชีวิต ระบบการจัดการด้านแรงงานของรัฐ และระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แตกต่าง อย่างไรก็ตามทั้งประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียล้วนมีหลักเกณฑ์ประเมินทักษะอาชีพของแรงงานต่างชาติ (Skill Assessment) ที่เป็นของตนเอง

3.1.2.1 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา ใช้การประเมินทักษะอาชีพแรงงานต่างชาติ โดยมีหลักเกณฑ์คือ แยก Provinces และ Territories ให้ออกระเบียบในการประเมินทักษะอาชีพแยกออกจากกันเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ หากแรงงานต่างชาติประสงค์จะใช้ชีวิตในพื้นที่ใด ก็ต้องติดต่อหน่วยงานของแต่ละสาขาอาชีพที่ได้รับมอบหมายของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อทำการประเมินทักษะด้านอาชีพ โดยสามารถแบ่งได้เป็นดังนี้¹⁹

1. Alberta
2. British Columbia
3. Manitoba
4. New Brunswick
5. Newfoundland and Labrador
6. Northwest Territories

¹⁹ Government of Canada. Eligibility to apply for the Federal Skilled Trade Program (Express Entry)[Online]. Available from:<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/skilled-trades.html#provinces> [2021, November 4]

7. Nova Scotia
8. Nunavut
9. Ontario
10. Prince Edward Island
11. Quebec
12. Saskatchewan
13. Yukon

ตัวอย่างเช่น ใน Ontario หน่วยงานที่ทดสอบทักษะอาชีพของแรงงานต่างชาตินั้นจะแยกไปตามแต่ละสาขาอาชีพ²⁰ เช่น กลุ่มอาชีพช่างฝีมือ ก็ จะอยู่ในการดูแลของ Ontario College of Trades กลุ่มอาชีพนักบัญชี จะอยู่ในการควบคุมของ Chartered Professional Accountants of Ontario กลุ่มอาชีพด้านการเกษตร จะเป็น Ontario Institute of Agrologists ส่วนกลุ่มอาชีพครู จะเป็นหน่วยงาน Ontario College of Teachers แต่หากเป็นกลุ่มอาชีพครูสอนเด็กเล็ก จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงาน College of Early Childhood Educators (CECE) แทน ทั้งนี้ในบางกลุ่มอาชีพที่ไม่พบในรายชื่ออาชีพเพื่อการทดสอบทักษะฝีมือ ทางประเทศแคนาดาเองก็มีหน่วยงาน The Canadian Information Centre for International Credentials (CICIC) ในการให้ข้อมูลและช่วยประสานงาน

การประเมินทักษะอาชีพของแรงงานต่างชาตินในประเทศแคนาดานั้น จะเห็นได้ว่าเริ่มต้นจากพื้นที่ที่แรงงานจะไปใช้ชีวิตก่อนเป็นอันดับแรก จากนั้นตรวจสอบกับหน่วยงานใน Provinces และ Territories นั้น ๆ ว่า รายชื่ออาชีพของตนอยู่ในการทดสอบทักษะอาชีพ (skill assessment) หรือไม่ หากไม่อยู่ก็ต้องติดต่อ CICIC อย่างไรก็ตามที่กระบวนการและวิธีการทดสอบนั้นก็แตกต่างกันไปตามแต่ละกลุ่มอาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วการจะเริ่มทดสอบทักษะอาชีพได้นั้น ตัวแรงงานต่างชาตินเองก็ต้องเดินทางเข้าประเทศแคนาดาแล้ว และในบางกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มอาชีพช่าง แรงงานมักจะต้องติดต่อหาผู้ประกอบการในพื้นที่ เพื่อขอใช้เป็นสถานที่ในการทดลองทักษะงานในระยะหนึ่ง²¹ อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบทดสอบทักษะอาชีพ

²⁰ Ontario, Canada. Work in your profession or trade[Online]. Available from:

<https://www.ontario.ca/page/work-your-profession-or-trade#section-4> [2021, November 4]

²¹ Government of Canada. Eligibility to apply for the Federal Skilled Trade Program (Express Entry)[Online]. Available from:[https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-](https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/skilled-trades.html#provinces)

[citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/skilled-trades.html#provinces](https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/skilled-trades.html#provinces)

[2021, November 4]

3.1.2.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ใช้การประเมินทักษะอาชีพแรงงานต่างชาติ โดยมีหลักเกณฑ์คือ การประเมินทักษะด้านอาชีพให้ขึ้นตรงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบอันเกี่ยวข้องในอาชีพนั้น ๆ โดยไม่ได้มีเงื่อนไขเรื่องอาณาเขตพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดีการที่แรงงานต่างชาติจะต้องประเมินทักษะหรือไม่นั้นจะขึ้นอยู่กับประเภทวีซ่า(Visa) ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า แรงงานต่างชาติต้องเข้ารับ การประเมินทักษะอาชีพ หากสมัครในวีซ่าต่อไปนี้²² คือ

กลุ่มที่ 1 General Skilled Migration (GSM) visas

- Skilled Independent visa (subclass 189) – Points tested stream
- Skilled Nominated visa (subclass 190)
- Skilled Regional (provisional) visa (subclass 489) – Invited Pathway
- Skilled Work Regional (provisional) visa (subclass 491)

กลุ่มที่ 2 Employer Sponsored visas

- Employer Nomination Scheme (subclass 186)
- Regional Sponsored Migration Scheme (subclass 187)

กลุ่มที่ 3 Temporary Skill Shortage visa (Subclass 482)

กลุ่มที่ 4 Temporary Graduate visa (Subclass 485)

โดยรายละเอียดกระบวนการและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการประเมินทักษะอาชีพนั้นก็ขึ้นอยู่กับ หน่วยงานที่รับผิดชอบในกลุ่มอาชีพนั้น ๆ ซึ่งในประเทศออสเตรเลียเอง มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งหมด 42 หน่วยงาน²³ ด้วยกัน ตัวอย่างเช่น กลุ่มอาชีพช่าง จะอยู่ในการดูแลของหน่วยงาน Trades Recognition Australia (TRA) กลุ่มอาชีพสถาปนิก จะเป็นหน่วยงาน Architects Accreditation

²² Immigration and citizenship, Department of Home Affairs, Australian Government. Skills assessment[Online]. Available from: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skills-assessment> [2021, November 4]

²³ Immigration and citizenship, Department of Home Affairs, Australian Government. Assessing authorities[Online]. Available from: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skills-assessment/assessing-authorities> [2021, November 4]

2 Council of Australia (ACA) กลุ่มอาชีพทางการเกษตร และกลุ่มอาชีพอาจารย์ที่สอนในมหาวิทยาลัย จะเป็นหน่วยงาน Vocational Education and Training Assessment Services (VETASSESS) แต่หากเป็นกลุ่มอาชีพครูปฐมวัย จะเป็นหน่วยงาน Australian Institute for Teaching and School Leadership Limited (AITSL) เป็นต้น

จากที่กล่าวมานั้น การประเมินทักษะอาชีพของแรงงานต่างชาติในประเทศออสเตรเลียนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทวีซ่าเป็นหลัก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากข้อมูลประเภทวีซ่าจะเห็นได้ว่ากลุ่มแรงงานต่างชาติในกลุ่มที่ 1 General Skilled Migration (GSM) visas นั้นต้องทำการทดสอบทักษะอาชีพอยู่แล้ว แต่เนื่องจากความหลากหลายของประเภทวีซ่าในออสเตรเลีย จึงทำให้ต้องมีการทดสอบทักษะอาชีพในวีซ่ากลุ่มอื่นด้วย อย่างไรก็ตาม ลักษณะเด่นข้อหนึ่งของการทำการทดสอบทักษะอาชีพในบางกลุ่มอาชีพของประเทศออสเตรเลียสามารถดำเนินการได้แม้แรงงานจะยังอยู่ในประเทศต้นทางโดยไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้าประเทศออสเตรเลียก่อน ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มอาชีพช่าง สามารถทำการทดสอบทักษะอาชีพผ่านระบบที่เรียกว่า Offshore Skills Assessment Program (OSAP)²⁴ และ Temporary Skills Shortage (TSS) Skills Assessment²⁵ อันอยู่ในการดูแลของหน่วยงาน Trades Recognition Australia (TRA) ซึ่งทางหน่วยงาน TRA จะมีการระบุข้อมูลอย่างชัดเจนว่าในแต่ละอาชีพนั้นรับพิจารณาแรงงานจากประเทศใดบ้าง²⁶ ซึ่งประเทศไทยนั้นเข้าข่ายในอาชีพส่วนใหญ่ของสายช่างที่ TRA รับพิจารณา เช่น ช่างเครื่องยนต์ ช่างไม้ ช่างเชื่อม ช่างงานโลหะ เชฟ ช่างทำผม คนทำขนมปัง เป็นต้น

²⁴ Trades Recognition Australia, Australian Government. Offshore Skills Assessment Program (OSAP) [Online]. Available from: <https://www.tradesrecognitionaustralia.gov.au/programs/offshore-skills-assessment-program-osap> [2021, November 4]

²⁵ Trades Recognition Australia, Australian Government. Temporary Skills Shortage (TSS) Skills Assessment [Online]. Available from: <https://www.tradesrecognitionaustralia.gov.au/programs/temporary-skills-shortage-tss-skills-assessment> [2021, November 4]

²⁶ Trades Recognition Australia, Australian Government. Is your country of passport next to your occupation in the list below? [Online]. Available from: <https://www.tradesrecognitionaustralia.gov.au/pathfinder-tool/your-country-passport-next-your-occupation-list-below-0> [2021, November 4]

3.2 หลักการและนโยบายด้านการส่งออกแรงงานต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ ประเทศที่มีเริ่มมีการส่งออกแรงงานจากจำนวนไม่กี่พันคนในต้นปี 2513²⁷ จนกระทั่งในปี 2562 มีแรงงานฟิลิปปินส์ทำงานในต่างประเทศเกินกว่า 2.2 ล้านคน (ตาราง 3.1) โดยพบว่าแรงงานที่มีสัดส่วนสูงสุดคือแรงงานพื้นฐานทั่วไป (ตาราง 3.2) ในขณะเดียวกันก็มีการกระจายตัวในแรงงานกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ด้วยคือ งานขายและงานบริการ งานควบคุมเครื่องจักรในการเพาะปลูก และงานช่าง ในสัดส่วนร้อยละ 17.5, 12.2 และ 8.1 ตามลำดับ และเป็นที่สังเกตว่ามีแรงงานที่มีทักษะสูงหรือระดับผู้ชำนาญการมากถึงร้อยละ 8.5

ตารางที่ 3.1 แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ แยกตามประเทศปลายทางและเพศของแรงงาน (ข้อมูล ณ 2562)

ประเทศที่ทำงาน	ชาย	หญิง	หญิง
แรงงานฟิลิปปินส์ (หน่วยเป็น1,000คน)	2,202	969	1,233
จำนวนรวม (ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0
แอฟริกา	1.0	1.9	0.3
เอเชีย	81.1	68.6	91.0
เอเชียตะวันออก	21.7	21.2	22.1
ฮ่องกง	7.5	1.1	12.5
ญี่ปุ่น	3.8	5.8	2.3
ไต้หวัน	6.7	8.2	5.5
ประเทศอื่น ๆ (รวมจีนและเกาหลีใต้)	3.7	6.1	1.8
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ เอเชียกลางใต้	8.0	7.1	8.8
มาเลเซีย	2.1	1.8	2.4
สิงคโปร์	4.1	3.0	5.0
ประเทศอื่น ๆ (รวมบรูไน,กัมพูชา และอินโดฯ)	1.8	2.4	1.4
เอเชียตะวันตก	51.4	40.2	60.2
คูเวต	6.2	2.0	9.5
กาตาร์	5.6	5.5	5.7
ซาอุดีอาระเบีย	22.4	22.1	22.7
อาหรับเอมิเรตส์	13.2	9.2	16.4

²⁷ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2551, หน้า 4-85.

ประเทศอื่น ๆ (รวมบาห์เรน, อิสราเอล , เลบานอน และ จอร์แดน	4.0	1.5	5.9
ออสเตรเลีย	2.1	3.6	0.9
ยุโรป	7.7	12.9	3.6
อเมริกาเหนือ และ อเมริกาใต้	8.1	13.1	4.2

ที่มา : Philippine Statistic Authority²⁸

ตารางที่ 3.2 แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ แยกตามกลุ่มอาชีพและเพศของแรงงาน
(ข้อมูล ณ 2562)

กลุ่มอาชีพ	ชาย	หญิง	รวม
แรงงานฟิลิปปินส์ (หน่วยเป็น1,000คน)	2,202	969	1,233
จำนวนรวม (ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0
งานระดับผู้จัดการ	1.1	1.0	1.1
งานกลุ่มทักษะสูงหรือระดับผู้ชำนาญการ	8.5	6.9	9.8
งานช่างปฏิบัติการทางเทคนิค	8.7	17.4	1.9
งานเสมียน	3.4	3.0	3.7
งานขายและงานบริการ	17.5	17.3	17.7
งานเกษตรกรและชาวประมง	0.8	1.8	0.0
งานฝีมือและงานช่างทั่วไป	8.1	17.3	0.9
งานควบคุมเครื่องจักรในการเพาะปลูก	12.2	24.7	2.3
งานพื้นฐาน	39.6	10.5	62.5

ที่มา : Philippine Statistic Authority²⁹

²⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 42

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 42

การออกไปทำงานต่างประเทศ ถือเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของแผนพัฒนาชาติฟิลิปปินส์³⁰ อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน มีการสร้างรายได้ และรายได้ส่วนหนึ่งกลับเข้าประเทศ เป็น กลยุทธ์สำคัญที่ใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ โดยมีการส่งเสริมการส่งออกแรงงาน เรื่อยมากกว่า 40 ปี และนี่ก็เป็นผลให้มีเงินโอนกลับประเทศเฉลี่ยร้อยละ 10 ของ GDP ประเทศ

กลไกในการส่งออกแรงงานนั้นประกอบไปด้วยหลายองค์ประกอบรวมกัน แต่ที่ขาดไม่ได้คือ 2 องค์ประกอบหลัก คือ ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงาน (3.2.1) ที่เปรียบดั่งใบเบิกทางสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่หากมีเพียงข้อตกลงก็ไม่อาจจะครอบคลุมการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด ดังนั้นการมีข้อบังคับตลอดจนกฎหมายที่กำกับดูแลแต่ละด้านของการส่งออกแรงงาน (3.2.2) ก็จะเป็นตัวช่วยที่สำคัญที่จะทำให้กลไกการส่งออกแรงงานเกิดประสิทธิภาพที่แท้จริง

3.2.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงาน

ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงานของฟิลิปปินส์นั้นมีมากกว่า 26 ข้อตกลง³¹ อีกทั้งมีขึ้นในหลากหลายรูปแบบ มีทั้งที่เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ (Bilateral Agreement) เป็นข้อตกลงร่วมกัน (Memorandum of Understanding - MOU) หรือเป็นเพียงข้อตกลงร่วมทั่วไป (Agreement) ซึ่งแต่ละแบบก็มีความแตกต่างกันไปก็ขึ้นอยู่กับรายละเอียดข้อตกลงและการบังคับใช้ โดยหากแบ่งให้เห็นความแตกต่างของการบังคับใช้จะพบว่าข้อตกลงมี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ข้อตกลงที่ระบุอาชีพไว้เป็นการเฉพาะ (3.2.1.1) และข้อตกลงทั่วไปที่ไม่ได้ระบุอาชีพ (3.2.1.2)

3.2.1.1 แบบระบุกลุ่มอาชีพ

ข้อตกลงใด ๆ ที่ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างตัวแทนหน่วยงานของภาครัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด แต่มีเนื้อหากล่าวถึงการกระบวนกรส่งออกแรงงานฟิลิปปินส์ในลักษณะของการระบุกลุ่มอาชีพ

³⁰ National Economic and Development Authority. Updated Philippine Development Plan 2017 – 2022, Chapter 21 Protecting the rights, promoting the welfare, and expanding opportunity for Overseas Filipinos, page 21 – 1[Online]. Available from: <https://pdp.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2021/02/20210218-Pre-publication-copy-Updated-Philippine-Development-Plan-2017-2022.pdf> [2021, November 4]

³¹ Philippine Oversea Employment Administration. Labor Agreement[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement.html> [2021, November 4]

ตัวอย่างข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงานของฟิลิปปินส์แบบระบุกลุ่มอาชีพ

1. คูเวต ในการส่งออกแรงงานแม่บ้าน

มีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานด้านแรงงานประเทศคูเวตกับกระทรวงแรงงานและการจ้างงานของฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นการลงนามเมื่อ 11 พฤษภาคม 2561 โดยข้อตกลงมีอายุ 4 ปี และต่ออายุอัตโนมัติจนกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอแก้ไขหรือยุติสัญญา³² ซึ่งข้อตกลงนี้กล่าวเฉพาะแรงงานทำงานบ้าน หรือ แม่บ้าน หรือ Domestic Worker³³ อย่างไรก็ตามข้อตกลงนี้ไม่ได้กล่าวถึงความร่วมมือในกระบวนการจัดส่งแรงงานสักเท่าใด แต่พูดถึงประเด็นการให้ความคุ้มครองนายจ้างลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างฟิลิปปินส์ในประเทศคูเวตเป็นสิ่งสำคัญ อีกทั้งการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับแรงงานคูเวตเอง และการที่นายเจ้าคูเวตจะต้องจัดเตรียมอาหาร ที่พัก ตลอดจนสวัสดิการด้านประกันสุขภาพเพื่อครอบคลุมการรักษาอาการเจ็บป่วยอันเกิดจากการทำงานและในกรณีทั่วไปด้วย³⁴

ในด้านของฟิลิปปินส์ประเทศผู้ส่งแรงงาน ก็มีการให้ความคุ้มครองแรงงานเช่นกัน โดยมีการระบุถึงการหางานผ่านหน้านายหน้าหรือบริษัทจัดหางานนั้น ผู้จัดหาไม่สามารถหักเงินเดือนของแรงงานหรือหักค่าใช้จ่ายใด ๆ ในรายได้ใด ๆ ของแรงงาน เพื่อเป็นค่าดำเนินการจัดหางานได้³⁵ ทั้งสิ้น และฟิลิปปินส์เองก็ให้ความสำคัญกับสัญญาจ้างเป็นอย่างมาก โดยมีการระบุให้สถานทูตฟิลิปปินส์ประจำประเทศคูเวต ในส่วนของสำนักงานแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ (the Philippine Overseas Labor Office - POLO) มีหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานสัญญาจ้างแรงงานแม่บ้าน³⁶ ด้วย

จากข้อมูลทำให้เห็นว่า ฟิลิปปินส์ไม่ได้ให้ความสำคัญแต่เพียงการที่แรงงานออกไปได้งานในคูเวตเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับสัญญาจ้างที่ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน อีกทั้งการพยายามระบุเงื่อนไขการจ้างงานออกมาอย่างชัดเจนที่ให้นายจ้างจะต้องจัดเตรียมอาหาร ที่พัก สวัสดิการประกัน

³² Philippine Overseas Employment Administration. Agreement on Employment of Domestic Workers Between the Government of the Philippines and the Government of the State of Kuwait[Online]. Available from:

<https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/PH%20-%20Kuwait%20Agreement%20on%20Employment%20of%20Domestic%20Workers-%20signed%2011%20May%202018.pdf> [2021, November 4]

³³ ILO. Who are domestic workers[Online]. Available from:

<https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang--en/index.htm> [2021, November 4]

³⁴ เรื่องเดียวกัน กับ 4, Article 2 (2)

³⁵ เรื่องเดียวกัน, Article 3 (3)

³⁶ เรื่องเดียวกัน, Article 3 (7)

สุขภาพแก่แรงงาน ตรงนี้ก็ถือได้ว่าเป็นการที่ฟิลิปปินส์พยายามให้แรงงานได้รับการคุ้มครองสูงสุด อันเนื่องมาจากอาชีพแม่บ้านนั้นเรียกได้ว่าเป็นอาชีพที่มีทักษะต่ำ ดังนั้นหากไม่มีกระบวนการในการปกป้องคุ้มครองก็จะทำให้ง่ายต่อการถูกเอาเปรียบ

2. ญีปุ่น ในการส่งออกแรงงานพยาบาลและผู้ดูแลผู้ป่วย

ข้อตกลงนี้ชื่อว่า Memorandum of Understanding Between the Philippine Overseas Employment Administration and the Japan International Corporation of Welfare Service on the Deployment and Acceptance of Filipino Candidates for “Kangoshi”, Filipino Candidates for “Kaigofukushishi”, Filipino “Kangoshi”, and Filipino “Kaigofukushishi” เป็นการลงนามเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2552³⁷ โดยผู้ลงนามในข้อตกลงเป็นหน่วยงานตัวแทนภาครัฐของแต่ละประเทศร่วมลงนามกัน ซึ่งจำกัดเฉพาะแรงงานฟิลิปปินส์ในอาชีพพยาบาลวิชาชีพ(Registered Nurse) และผู้ดูแลผู้ป่วย(Certified Careworker) ที่ประสงค์เข้ามาทำงานในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งครอบคลุมทั้งแรงงานที่มีการขึ้นทะเบียนวิชาชีพในญี่ปุ่นแล้วและแรงงานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนวิชาชีพในประเทศญี่ปุ่น³⁸ ตัวอย่างเช่น พยาบาลวิชาชีพในฟิลิปปินส์ที่มีประสบการณ์การทำงานอย่างน้อย 3 ปี แม้จะยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนวิชาชีพของญี่ปุ่น ก็สามารถสมัครเข้าร่วมโครงการนี้ได้ โดยทางญี่ปุ่นก็จะประสานงานหานายจ้างที่มีความประสงค์ผู้จ้างงานพยาบาลที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน แต่ทั้งนี้การสอบขึ้นทะเบียนในญี่ปุ่นก็เป็นหน้าที่ของแรงงานในการดำเนินการซึ่งจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น³⁹

อย่างไรก็ดีหน่วยงานที่ประสานงานดูแลเรื่องการส่งและการรับแรงงานภายใต้ข้อตกลงนี้มีเพียง POEA (Philippine Overseas Employment Administration) ของฟิลิปปินส์ และ JICWELS (Japan International Corporation of Welfare Service) ของญี่ปุ่นเท่านั้น ไม่มีหน่วยงานหรือบริษัทจัดหางานอื่นใดอีกที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ กล่าวคือ เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดระหว่าง 2 หน่วยงานนี้เท่านั้น โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ในข้อตกลงนั้นเป็นการพูดถึงอำนาจหน้าที่ในการ

³⁷ Philippine Overseas Employment Administration. Memorandum of Understanding Between the Philippine Overseas Employment Administration and the Japan International Corporation of Welfare Service on the Deployment and Acceptance of Filipino Candidates for “Kangoshi”, Filipino Candidates for “Kaigofukushishi”, Filipino “Kangoshi”, and Filipino “Kaigofukushishi” [Online]. 2009. Available from: [https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilaterall/B/BLA_PH_Japan%20\(JPEPA\)2009.pdf](https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilaterall/B/BLA_PH_Japan%20(JPEPA)2009.pdf) [2021, November 4]

³⁸ เรื่องเดียวกัน, Article 2 Definitions

³⁹ เรื่องเดียวกัน, Article 5 Preparation of the List of Filipino Candidates for “Kangoshi”, Filipino Candidates for “Kaigofukushishi”, Filipino “Kangoshi”, Filipino “Kaigofukushishi” by the POEA

ประสานงานร่วมกันในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การลงทะเบียนแรงงาน ลงทะเบียนนายจ้าง การคัดเลือก การบังคับใช้สัญญาจ้างตามตกลง ค่าใช้จ่ายที่ฝั่งนายจ้างเป็นผู้ออก ตลอดจนการส่งแรงงานเข้าประเทศญี่ปุ่น⁴⁰

จะเห็นว่าลักษณะเด่นของข้อตกลงนี้คือการที่หน่วยงานเพียง 2 หน่วยงานจากฝ่ายผู้ส่งและผู้รับทำหน้าที่ประสานงานกันโดยตรง โดยเมื่อพิจารณาแล้ว จึงเป็นข้อดีในเรื่องระยะเวลาการดำเนินงานที่ไม่ต้องรอการประสานงานจากหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตามหากมองเฉพาะวิชาชีพพยาบาล แม้สุดท้ายแรงงานจะต้องผ่านการสอบขึ้นทะเบียนของญี่ปุ่นก็ตาม แต่การที่ญี่ปุ่นเปิดรับแรงงาน พยาบาลวิชาชีพของฟิลิปปินส์ ให้สามารถเข้ามาทำงานได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เปรียบได้ว่าญี่ปุ่นมีความเชื่อมั่นระดับหนึ่งในความรู้ความสามารถของพยาบาลฟิลิปปินส์ อันสะท้อนไปถึงการเรียนการสอนพยาบาลที่เป็นที่ยอมรับในสายตาของญี่ปุ่น

3. บำเหน็จ ในการส่งออกแรงงานด้านสาธารณสุข⁴¹

กลุ่มอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมตามข้อตกลงนี้ คือ กลุ่มอาชีพด้านสาธารณสุข โดยสิทธิในการทำงานของแรงงานด้านสาธารณสุขของฟิลิปปินส์ จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ (ILO)⁴² ทั้งนี้เนื้อหาของข้อตกลงไม่ได้กล่าวเพียงด้านแรงงานเท่านั้น แต่กล่าวรวมถึงประสานงานด้านการศึกษา การลงทุน การแลกเปลี่ยนข้อมูลจากความร่วมมือระหว่าง 2 ประเทศ เช่น การให้ทุนการศึกษาของบาห์เรนแก่ฟิลิปปินส์⁴³ การส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้เทคโนโลยีระหว่างกัน อันรวมถึงการร่วมกันค้นคว้างานวิจัย⁴⁴

4. ซာอูดีอาระเบีย ในการส่งออกแรงงานแม่บ้าน⁴⁵

ข้อตกลงนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อตกลงการส่งแรงงานแม่บ้านที่ฟิลิปปินส์ทำกับคูเวต

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, Article 6 – 15

⁴¹ Philippine Oversea Employment Administration. Memorandum of Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the Kingdom of Bahrain on Health Services Cooperation[Online]. 2007. Available from: https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateralLB/BLA_PH_Bahrain2007.pdf [2021, November 4]

⁴² เรื่องเดียวกัน, A Exchange of Human Resources for Health (2)

⁴³ เรื่องเดียวกัน, B. Scholarship

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, E. Technology Cooperation

⁴⁵ Philippine Oversea Employment Administration. Agreement on Domestic Worker Recruitment Between the Ministry of Labor of the Kingdom of Saudi Arabia and the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/2.pdf> [2021, November 4]

คือ เป็นการดำเนินการผ่านบริษัทนายหน้า⁴⁶ แรงงานได้รับสวัสดิการพื้นฐานเป็นไปตามกฎหมาย ซาอุดีอาระเบีย⁴⁷ ในขณะที่ทางฟิลิปปินส์ในฐานะประเทศผู้ส่ง ก็มีหน้าที่ทำให้แน่ใจว่าแรงงานมีความสามารถเพียงพอในการทำงาน และมีเข้าใจเงื่อนไข/เนื้อหาสัญญา เข้าใจสังคม ประเพณีปฏิบัติของประเทศปลายทาง⁴⁸

3.2.1.2 แบบไม่ระบุกลุ่มอาชีพ

ข้อตกลงใด ๆ ที่ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างตัวแทนหน่วยงานของภาครัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด แต่มีเนื้อหากล่าวถึงการกระบวนกรส่งออกแรงงานฟิลิปปินส์ในลักษณะของการไม่ระบุกลุ่มอาชีพ

ตัวอย่างข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงานของฟิลิปปินส์ แบบไม่ระบุกลุ่มอาชีพ

1. Alberta ประเทศแคนาดา

คู่สัญญา คือ the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines- DOLE กับ The Ministry of Employment and Immigration of Alberta ประเทศแคนาดา ได้มีบันทึกความเข้าใจ หรือ MOU (Memorandum of Understanding) อันได้ลงนามเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2551⁴⁹ ซึ่งมีเนื้อหาโดยรวมกล่าวถึงการจ้างงานของนายจ้างใน Alberta ประเทศแคนาดา ที่จ้างแรงงานชาวฟิลิปปินส์ โดยบันทึกความเข้าใจหรือข้อตกลงในฉบับนี้ไม่ได้เป็นการระบุการจ้างงานในสาขาอาชีพใดเป็นการเฉพาะแต่พูดโดยรวมในด้านระบบการจ้างงาน การให้ความคุ้มครอง การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานรวมถึงการให้ความร่วมมือส่งแรงงานกลับประเทศ อีกทั้งการมีส่วนในการส่งเสริมสนับสนุนก่อนการจ้างงาน เช่น ทาง Alberta ก็ให้ความร่วมมือในการทดสอบฝีมือแรงงานฟิลิปปินส์และระบบการฝึกงานให้เป็นไปตามมาตรฐานของ Alberta⁵⁰ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มักก่อนเริ่มสัญญาจ้าง และเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการ

ส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งในข้อตกลงนี้คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลแรงงานระหว่างกัน ซึ่งทาง Alberta อย่างน้อยปีละครั้งจะมีการส่งรายงานข้อมูลอาชีพที่เป็นที่ต้องการ ตลอดจนโควตาแรงงาน

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, Article 3 (2)

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, Article 4 (2)

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, Article 5 (3)

⁴⁹ Philippine Oversea Employment Administration. MOU between the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Ministry of Employment and Immigration of Alberta[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/3.pdf> [2021, November 4]

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, Cooperation Priorities

ให้กับทางฟิลิปปินส์⁵¹ ซึ่งตรงนี้ถือว่าเป็นกระบวนการที่มีความหมายอย่างมากเพราะการได้รับข้อมูลที่ชัดเจนจากประเทศผู้รับถือเป็นข้อได้เปรียบอย่างหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันฟิลิปปินส์ ก็มีหน้าที่ส่งรายชื่อบริษัทนายหน้าที่ได้รับอนุญาตให้กับทาง Alberta ในทุก ๆ ไตรมาส⁵² เพราะการส่งออกแรงงานในข้อตกลงนี้ไม่ได้เป็นการส่งออกโดยตรงจากหน่วยงานรัฐ แต่เป็นการที่นายจ้างใน Alberta เลือกลูกจ้างที่มีคุณสมบัติครบถ้วน⁵³ แล้วแจ้งผ่านการบริการของบริษัทจัดหางานอันได้รับอนุญาต

2. อิตาลี

ข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐฉบับนี้มีชื่อว่า Agreement on Bilateral Cooperation on Labour Migration Between the Government of the Italian Republic and the Government of the Republic of the Philippines โดยข้อตกลงนี้ลงนามเมื่อ 9 ธันวาคม 2558⁵⁴ ลักษณะข้อตกลงนั้นครอบคลุมทั้งแรงงานตามฤดูกาล แรงงานที่ไม่ใช่ฤดูกาล รวมถึงแรงงานชำนาญการชาวฟิลิปปินส์ที่เข้ามาทำงานในอิตาลี⁵⁵ แต่อย่างไรก็ดีเป้าหมายที่แท้จริงของข้อตกลง คือ การกำหนด การปรับปรุงกลไกสำหรับกลุ่มแรงงานตามฤดูกาลและการย้ายถิ่นแบบหมุนเวียน(circular migration) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แรงงานหมุนเวียนนั่นเอง

ทั้งนี้สิทธิพื้นฐานของแรงงานฟิลิปปินส์นั้นได้รับการคุ้มครองเทียบเท่าแรงงานท้องถิ่นและอยู่ภายใต้กฎหมายของอิตาลี⁵⁶ ในส่วนของโควตาแรงงานฟิลิปปินส์ที่ได้ก็จะเป็นไปตามการจัดสรรของประเทศอิตาลี อย่างไรก็ตามฝ่ายผู้รับจะแจ้งอาชีพ ข้อมูลจำเป็นและคุณสมบัติของแรงงานที่เป็นที่ต้องการในประเทศผู้รับให้ผู้ส่งรับทราบ และเมื่อผู้ส่งได้รับข้อมูลก็จัดให้มีการลงชื่อสำหรับแรงงานที่สนใจ จากนั้นการคัดเลือกเป็นอำนาจของทางนายจ้างของประเทศผู้รับ⁵⁷ อย่างไรก็ตามข้อตกลงนี้มีส่วนของกระบวนการของการฝึกอบรมร่วมด้วย โดยหากแรงงานได้รับการคัดเลือก แรงงานจะต้องดำเนินการฝึกอบรมภายในประเทศฟิลิปปินส์ระยะเวลาหนึ่ง โดยแรงงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, Exchange of Information Concerning Employers and Sending Agencies

⁵² เรื่องเดียวกัน

⁵³ เรื่องเดียวกัน, Recruitment and Selection of Workers

⁵⁴ Philippine Oversea Employment Administration. Agreement on Bilateral Cooperation on Labour Migration Between the Government of the Italian Republic and the Government of the Republic of the Philippines[Online]. Available from:

<https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/ITALY%20SIGNED%20AGREEMENT%20ON%20BILATERAL%20LABOUR%20MIGRATIONpdf> [2021, November 4]

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, Article 3

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, Article 4

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, Article 8, 9, 10

ดำเนินการใด ๆ แต่เป็นทางอิตาลีที่จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมให้ทั้งหมด⁵⁸ ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าแรงงานนั้นเป็นแรงงานที่มีทักษะอาชีพเพียงพอ คุณสมบัติครบถ้วนและตรงกับความต้องการของตลาด จากนั้นแรงงานที่ผ่านการอบรมก็ได้สิทธิ์ในการเข้าทำงานในอิตาลี⁵⁹ ทั้งนี้การฝึกงานในประเทศอิตาลีก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของข้อตกลงในสัญญา⁶⁰ คือ สำหรับแรงงานที่ประสงค์ฝึกงาน ก็สามารถลงชื่อได้กับทางภาครัฐของฟิลิปปินส์ จากนั้นนายจ้างในอิตาลีจะคัดเลือกผ่านบัญชีรายชื่อที่ได้รับ⁶⁰

ลักษณะเด่นของข้อตกลงนี้ คือ ในกลุ่มอาชีพจะมีขั้นตอนการอบรมเกิดขึ้นในฟิลิปปินส์ก่อนระยะหนึ่ง โดยที่อิตาลีเองเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นว่าทางประเทศผู้รับเอง ก็ต้องการสร้างความมั่นใจให้แก่ นายจ้างว่าจะได้แรงงานที่มีทักษะความรู้ความสามารถเพียงพอในการทำงาน และการจัดให้มีการอบรมในประเทศผู้ส่งก็ถือว่าเป็นทางออกที่ประหยัด เป็นรูปธรรมและดีกับทุกฝ่ายมากกว่าการที่แรงงานต้องไปใช้เวลาอบรมในประเทศผู้รับ หรือทดสอบฝีมือ(Skill Assessment)ในประเทศปลายทาง

3. ซาอุดีอาระเบีย

ข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้กล่าวครอบคลุมการจ้างงานแรงงานฟิลิปปินส์ตามสัญญาจ้างแบบมีระยะเวลาทั่วไป⁶¹ ยกเว้นเพียงอาชีพแม่บ้านที่มีข้อตกลงเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว โดยข้อตกลงนี้นั้นเป็นการดำเนินการผ่านบริษัทจัดหาที่ได้รับอนุญาต แต่อย่างไรก็ดีทั้งประเทศผู้รับและผู้ส่งต้องมีกระบวนการตรวจสอบเพื่อไม่ให้มีการเรียกเก็บเงินเกินกว่ากฎหมายกำหนดหรือหักเงินเดือนแรงงานเพื่อชำระค่าบริการจัดหางาน⁶² และลักษณะเด่นข้อหนึ่งของข้อตกลงคือ มีการระบุงการให้ความช่วยเหลือของซาอุดีอาระเบียแก่แรงงานฟิลิปปินส์ภายใน 24 ชั่วโมงเมื่อมีความต้องการ⁶³ ในขณะที่

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, Article 12

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, Article 13

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, Article 14

⁶¹ Philippine Oversea Employment Administration. Agreement on Labor Cooperation for General Worker Recruitment and Employment Between the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Ministry of Labor and Social Development of the Kingdom of Saudi Arabia[Online]. Available from:

<https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/PH-%20KSA%20Agreement%20on%20Labor%20Cooperation%20for%20General%20Workers.pdf>

[2021, November 4]

⁶² เรื่องเดียวกัน, Article 3 Areas of Cooperation Between the Parties

⁶³ เรื่องเดียวกัน, Article 4 (6)

ฟิลิปปินส์ก็ต้องจัดส่งแรงงานที่มีความรู้ความสามารถ และได้รับการอบรมทักษะที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพ⁶⁴

4. อหรับเอมิเรตส์

กล่าวถึงเฉพาะการจ้างแรงงานทั่วไปตามสัญญาจ้างแบบมีระยะเวลา⁶⁵ โดยระหว่างขั้นตอนกระบวนการหางาน(Recruitment) นั้นแรงงานฟิลิปปินส์จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายทั้งของอหรับเอมิเรตส์และฟิลิปปินส์เอง⁶⁶ ข้อตกลงมีการกล่าวถึงเนื้อหาในใบสมัครงานต้องมีความครอบคลุมอย่างครบถ้วนตามกฎหมายอหรับเอมิเรตส์ไม่ว่าจะเป็นการระบุตำแหน่งงาน ลักษณะงาน ประเภทงาน เงินเดือน สวัสดิการต่าง ๆ⁶⁷

5. Manitoba ประเทศแคนาดา

ข้อตกลงนี้เน้นเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลตลาดแรงงาน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน⁶⁸ อย่างไรก็ตามการที่แรงงานฟิลิปปินส์เข้าไปทำงานใน Manitoba นั้นจะเป็นการประสานงานระหว่างนายจ้างที่ได้ขึ้นทะเบียนกับบริษัทจัดหางานของฟิลิปปินส์⁶⁹ โดยแรงงานที่ได้รับเลือกจะมีสิทธิ์ในการสมัครวีซ่าการทำงาน (Work Permit) หรือเข้าร่วมโครงการอาชีพที่เป็นที่ต้องการของ Manitoba⁷⁰ โดยสิ่งที่เป็นหน้าที่ตามข้อตกลงคือ การที่ฟิลิปปินส์จะตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานนั้นมีทักษะความสามารถเพียงพอในการทำงานในประเทศปลายทาง⁷¹

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, Article 5 (4)

⁶⁵ Philippine Oversea Employment Administration. Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United Arab Emirates in the Field of Manpower[Online]. 2007. Available from:

[https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateral/LB/BLA_PH_UAE%20\(English%20Version\)2007.pdf](https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateral/LB/BLA_PH_UAE%20(English%20Version)2007.pdf)

[2021, November 4]

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, Article 4

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, Article 5

⁶⁸ Manitoba. Memorandum of Understanding Between the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Department of Labour and Immigration of the Government of Manitoba, Canada[Online]. Available from:

https://www.gov.mb.ca/asset_library/en/documents/fedprovrelations/asia/mou__philippines_manitoba_2010.pdf [2021, November 4]

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, 4(a)

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, 5(c)

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, 5(f)

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จะพบว่าข้อตกลงที่ฟิลิปปินส์ทำกับประเทศปลายทางนั้นมีเนื้อหาที่หลากหลายเป็นอย่างมาก และแต่ละข้อตกลงก็ขึ้นอยู่กับความต้องการของประเทศปลายทาง อันส่งผลไปสู่การระบุดังกล่าวโดยเฉพาะหรือการเป็นแรงงานทั่วไป(ไม่ระบุดังกล่าว) ที่จะส่งออก โดยจุดร่วมที่คล้ายกันของข้อตกลงทุกแบบคือ การผลักดันให้เกิดความคุ้มครองแก่แรงงานฟิลิปปินส์ไม่ว่าจะคุ้มครองภายใต้กฎระเบียบของฟิลิปปินส์เองหรือกฎหมายของประเทศปลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง หรือการได้สวัสดิการพื้นฐานอันจะส่งผลต่อการดำรงชีพของแรงงานฟิลิปปินส์ในประเทศปลายทาง และอีกส่วนหนึ่งคือความชัดเจนในเรื่องการมีหรือไม่มีตัวแทนหรือบริษัทจัดหางาน เพราะการระบุที่ชัดเจนจะเป็นตัวกำหนดกลไกหรือกระบวนการในการส่งออก และการที่มีบริษัทจัดหางานเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็ย่อมเป็นการกระจายโอกาสให้แรงงานมีโอกาสเข้าถึงมากกว่าแค่ผ่านหน่วยงานรัฐเพียงอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ดีการที่รัฐดูแลเองโดยตรงก็จะเป็นประโยชน์แก่แรงงานในด้านของระยะเวลาการดำเนินการที่รวดเร็วกว่า การเก็บข้อมูลและระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพที่มากกว่าการดำเนินการผ่านนายหน้า และลักษณะสุดท้ายที่คล้ายกันของทุกข้อตกลงคือ การที่ฟิลิปปินส์จะต้องมีกระบวนการตรวจสอบ หรือส่งเสริมเพื่อให้มั่นใจว่าแรงงานที่ส่งออกไปนั้นมีทักษะ ความรู้ความสามารถเพียงพอในการทำงานอันตรงตามความต้องการของประเทศผู้รับ

3.2.2 กฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ

ข้อกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในบริบทของการส่งออกแรงงานฟิลิปปินส์นั้นมีหลายฉบับ แต่เมื่อพิจารณาแยกเป็นส่วนเฉพาะอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง(3.2.2.1) และตัวแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ(3.2.2.2) จะพบกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

3.2.2.1 Executive Order No.247 Reorganizing the Philippine Overseas

Employment Administration and For Other Purposes

เดิมที่อำนาจหน้าที่ด้านการประสานงานความร่วมมือส่งออกแรงงานนั้น ถูกกล่าวไว้อย่างคร่าว ๆ ในกฎหมายปี 2517 อันปรากฏใน Act 17 ของ the Labor Code of the Philippines ที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ Overseas Employment Development Board ที่มีหน้าที่คือ การส่งเสริมการจ้างงานแรงงานฟิลิปปินส์สถานนอกประเทศ ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐเพื่อให้เกิดการส่งออกแรงงานในกลุ่มเป้าหมาย และผลักดันให้มีมาตรฐานสัญญาจ้างในข้อตกลงระหว่างรัฐอันจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงาน⁷² อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังได้มีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ของ

⁷² Department of Labor and Employment. The Labor Code of the Philippines, Act 17[Online].

2017. Available from:

https://www.dole.gov.ph/php_assets/uploads/2017/11/LaborCodeofthePhilippines20171.pdf

หน่วยงาน Office of Emigrant Affairs ในการติดต่อกับแรงงานฟิลิปปินส์ตลอดระยะเวลาการทำงานในต่างประเทศด้วย เพื่อเป็นการรักษามาตรฐานความเป็นอยู่ ช่วยเหลือด้านสวัสดิการที่จำเป็น และเก็บข้อมูลด้านแรงงานในต่างประเทศซึ่งเป็นไปตามแผนชาติของฟิลิปปินส์⁷³

ต่อมาในปี 2530 ก็ได้มีการปรับแก้กฎหมายใน Executive Order No.247 Reorganizing the Philippine Overseas Employment Administration and For Other Purposes⁷⁴ โดยเป็นการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลด้านการส่งออกแรงงาน ซึ่งปัจจุบันคือ the Philippine Overseas Employment Administration - POEA เพื่อให้มีความครอบคลุมและชัดเจนมากขึ้นในด้านของการเป็นกลไกสำคัญในการส่งออกแรงงานฟิลิปปินส์และติดต่อประสานงานส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยระบุอำนาจหน้าที่ของ POEA ไว้ดังนี้⁷⁵ คือ

- ก. จัดให้มีระบบการขึ้นทะเบียนและระบบออกใบอนุญาตสำหรับบริษัทจัดหางานต่าง ๆ
- ข. ประสานงานและให้ความช่วยเหลือกับแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ เพื่อให้ได้รับการส่งเสริมด้านอาชีพและความเป็นอยู่ รวมถึงดูแลด้านสวัสดิการอย่างมีระบบ
- ค. ปกป้องสิทธิของแรงงานฟิลิปปินส์ให้ได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมทั้งในด้านการจัดหางาน การปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงานและสวัสดิการ
- ง. มีมาตรการลงโทษกับบริษัทจัดหางานที่ประพฤติมิชอบในการระบวนการจัดหางาน
- จ. ดำเนินการเพื่อรักษามาตรฐานทักษะความสามารถการทำงานในแรงงานฟิลิปปินส์
- ฉ. จัดหาหรือจัดให้มีการฝึกอบรมและสอบวัดความสามารถอันเป็นไปตามเงื่อนไขการทำงานของประเทศปลายทาง
- ช. ส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานฟิลิปปินส์

[2021, November 14]

⁷³ เรื่องเดียวกัน, Act 19

⁷⁴ Philippine Overseas Employment Administration. Executive Order No.247 Reorganizing the Philippine Overseas Employment Administration and For Other Purposes[Online]. Available from: <https://poea.gov.ph/mandates/files/eo%20247.pdf> [2021, November 14]

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, Sec 3. Powers and Functions

- ซ. ส่งเสริมแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานต่างประเทศ
- ฅ. ผลักดันการใช้มาตรฐานสัญญาการจ้างงาน
- ญ. ส่งเสริมและป้องกันให้แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศมีมาตรฐานชีวิตที่ดีมีคุณภาพ
- ฎ. ประสานงานด้านการส่งแรงงานกลับ การต่อสัญญาจ้าง การฝึกอบรมใหม่ หรือเงื่อนไขอื่น ๆ อันเป็นไปตามข้อกำหนดของประเทศปลายทาง
- ฏ. จัดให้มีระบบการช่วยเหลือแรงงานฟิลิปปินส์ที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงในการทำงานหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการจัดหางาน
- ฐ. จัดให้มีระบบในการบังคับตามคำสั่งศาลเพื่อความรวดเร็วและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ฑ. ให้ความร่วมมือและรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมแรงงานในการไปทำงานในต่างประเทศอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

สังเกตได้ว่ากฎหมายในเรื่องการส่งเสริมแรงงานให้ออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศ มีการตราขึ้นและปรับปรุงเรื่อยมา ซึ่งการให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเป็นหลักก็ทำให้ง่ายในการประสานงานและติดตามผล ทั้งนี้ด้วยอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นและขอบเขตที่กว้างขึ้นก็ทำให้หน่วยงาน POEA ต้องมีแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนินงานเพื่อจะบรรลุจุดมุ่งหมายทุกด้านในเรื่องการส่งเสริมส่งออกแรงงาน

3.2.2.2 Republic Act No. 8042 Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995

กฎหมายนี้มุ่งเน้นที่ชาวฟิลิปปินส์ที่อาศัยในต่างประเทศ(Oversea Filipinos) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงาน (Oversea Filipinos Worker or Migrant Worker)⁷⁶ ซึ่งเนื้อหาครอบคลุมทั้งบริษัท

⁷⁶ Philippine Oversea Employment Administration. Republic Act No. 8042 Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, Sec. 3 Definition. – For purposes of this Act[Online]. Available from:

[https://www.poea.gov.ph/laws&rules/files/Migrant%20Workers%20Act%20of%201995%20\(RA%208042\).html](https://www.poea.gov.ph/laws&rules/files/Migrant%20Workers%20Act%20of%201995%20(RA%208042).html) [2021, November 14]

ของนายหน้าหรือบริษัทจัดหางาน การลวงโทษ ค่าปรับ⁷⁷ การบริการของรัฐภายใต้กฎหมายดังกล่าว⁷⁸ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง⁷⁹ การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่แรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ⁸⁰ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามก็ดีจะกล่าวเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมแรงงานซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยว ในประเด็นต่อไปนี้

ก. การให้บริการช่วยเหลือทางกฎหมายโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแก่แรงงานผู้ตกเป็นเหยื่อของบริษัทจัดหางาน⁸¹

ในกรณีนี้แรงงานที่ตกเป็นเหยื่อ หรือถูกหลอกลวงโดยบริษัทจัดหางาน แรงงานจะถูกนำเข้าสู่ระบบความช่วยเหลือที่เรียกว่า the Witness Protection Program โดยความดูแลของ the Department of Labor and Employment ซึ่งหน่วยงานเองก็จะให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดี และทั้งหมดไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ

ข. การมีศูนย์ให้ช่วยเหลือและสนับสนุนที่ให้บริการ 24 ชั่วโมง⁸²

โดยศูนย์บริการนี้จัดให้มีขึ้นในประเทศที่มีแรงงานฟิลิปปินส์จำนวนมากเข้าไปทำงาน โดยเป็นศูนย์ที่เปิดให้บริการในพื้นที่ของสถานทูตฟิลิปปินส์ ในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและบริการทางด้านกฎหมาย ช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการและการรักษาพยาบาล ให้คำแนะนำสำหรับแรงงานที่ไม่เคยออกมาทำงานในประเทศนั้น ตลอดจนสนับสนุนการฝึกอบรมการทำงาน และพัฒนาทักษะมือแรงงาน อีกทั้งจัดเตรียมแรงงานในการกลับประเทศ เป็นต้น

ค. ส่งเสริมให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน⁸³

หน่วยงานที่กำกับดูแลคือ the Department of Foreign Affair ในการที่จะต้องส่งเสริม และประสานงานเพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศปลายทาง ตลอดจนปฏิญาณสากลต่าง ๆ ที่ประเทศนั้นมี อีกทั้งให้การช่วยเหลือแก่แรงงานที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง การใช้แรงงานผิดประเภทและอื่น ๆ และหากเป็น

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, II Illegal Recruitment

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, III Services

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, IV Government Agencies

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, V The Legal Assistant for Migrant Worker Affairs

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, Sec. 13

⁸² เรื่องเดียวกัน, Sec. 19

⁸³ เรื่องเดียวกัน, Sec. 22

แรงงานที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือเป็นประเทศที่มีระบบการจ้างหรือยื่น
คำร้อง ก็ให้ the Department of Foreign Affair มีหน้าที่ประสานงานแก่หน่วยงานนั้น
และดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากที่กล่าวมา พบว่าการมีกฎหมายเฉพาะของการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศและ
กฎหมายให้ความคุ้มครองชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงการที่ทางการฟิลิปปินส์ให้
ความสำคัญอย่างมากกับแรงงานกลุ่มนี้ เพื่อการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครอง
ตลอดจนการประสานงานด้านต่าง ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อตัว
แรงงานทราบถึงสิทธิประโยชน์พึงได้รับอันเป็นไปตามบทบัญญัติที่ตราไว้ในกฎหมายฟิลิปปินส์ ซึ่งการ
ที่รัฐส่งเสริมให้มีกลไกการส่งออก และประชาชนใช้ประโยชน์จากระบบที่รัฐจัดเตรียมให้ ก็ย่อมเป็น
ประโยชน์กับทั้งตัวแรงงานและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

บทที่ 4

บริบทและสถานการณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนาฝีมือแรงงาน และการส่งออกแรงงาน

ปัจจุบันการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ถือเป็นพื้นฐานในการพัฒนาที่แท้จริง ซึ่งจะส่งผลต่อภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ เศรษฐกิจภายในประเทศและเศรษฐกิจโลก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทุกที่ทุกเวลา เทคโนโลยีที่มีส่วนในการดำรงชีวิตและการทำงานมากยิ่งขึ้น ทำให้ความจำเป็นที่แรงงานต้องได้รับการส่งเสริมพัฒนานั้น ถือเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐต้องดูแลให้การสนับสนุน เพราะการเพิกเฉยและละเลยในการพัฒนาแรงงานเป็นระยะเวลาอันยาวนาน อาจกลายเป็นข้อจำกัดที่ยากจะแก้ไขหรือกลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของประเทศชาติในที่สุด ทั้งนี้รัฐจึงจำเป็นต้องเริ่มต้นที่การมีกฎหมายขึ้นมาเพื่อกำหนดข้อบังคับ กฎเกณฑ์ หลักเกณฑ์ในการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน อย่างไรก็ตามในประเทศไทยมีทั้งกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมต่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน(4.1) รวมถึงนโยบายภาครัฐในแต่ละช่วงที่ส่งผลเป็นการพัฒนาแรงงานด้วยเช่นกัน ซึ่งจุดรวมกันของกฎหมายไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมรวมไปถึงนโยบายรัฐนั้น คือ การที่มีผลกระทบที่เป็นกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับตัวแรงงาน โดยเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้แรงงานมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการทำงานที่ดีขึ้นไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

ในส่วนของการส่งออกแรงงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศนั้น เป็นการส่งเสริมแรงงานเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีความประสงค์ในการออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศแต่ยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถดำเนินการโดยตนเองได้ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้มีอาจมีได้ทั้งแรงงานที่ได้รับการพัฒนาแล้วและแรงงานที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา ดังนั้นรัฐจึงควรมีกฎหรือมาตรการที่เอื้อให้เกิดการส่งออกแรงงานในแรงงานกลุ่มนี้ เพื่อแรงงานจะสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง (4.2)

4.1 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทยนั้นมีทั้งที่เป็นบทกฎหมายและนโยบายโดยเฉพาะสำหรับการพัฒนาแรงงาน อันประกอบไปด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย พ.ศ. 2545(4.1.1) และประกาศกระทรวงแรงงาน (4.1.2) อีกทั้งยังมีนโยบายที่ไม่ได้เฉพาะเจาะจง แต่่นโยบายนั้นมีส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผลให้เกิดการพัฒนาแรงงาน ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ

ประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย (4.1.3) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) (4.1.4)

4.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย พ.ศ. 2545

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 คือ การส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้มีความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานให้สอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแรงงานจากเดิมที่ไม่เคยมีการระบุไว้ กฎหมายจึงมีการระบุสิทธิประโยชน์บางประการให้แก่นายจ้างเพื่อเป็นการจูงใจ ซึ่งสิ่งนี้นายจ้างจะต้องร่วมดำเนินการ คือ การส่งแรงงานเข้าฝึกอบรมฝีมือแรงงานและทำการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ทั้งนี้กฎหมายยังได้มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน¹ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้กู้ยืม²แก่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน อันประกอบไปด้วย ผู้รับการศึกษา ผู้ดำเนินการฝึก ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานและผู้ประกอบการ

ต่อมาในปี 2557 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว³ เพื่อส่งเสริมให้แรงงานมีความรู้ความสามารถในการทำงาน ประกอบกับได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยสาธาณณะจากการทำงาน โดยสิ่งที่เพิ่มเติม เช่น การกำหนดสาขาอาชีพ ตำแหน่งงาน หรือลักษณะงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสาธาณณะ ซึ่งต้องดำเนินการโดยผู้ได้รับหนังสือรับรองความรู้ความสามารถ และกำหนดให้เจ้าพนักงาน หรือนายทะเบียน มีอำนาจควบคุมการดำเนินการของศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถ เป็นต้น

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 5 ได้ให้นิยามของคำว่า การพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ “กระบวนการที่ทำให้ผู้รับการศึกษาและประชากรวัยทำงานมีความสามารถในการพัฒนาปรับปรุงงาน มีฝีมือ ความรู้ความสามารถ จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และทัศนคติเกี่ยวกับการทำงานเพื่อพัฒนาเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ อันได้แก่การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน การรับรองความรู้ความสามารถ และอื่นที่เกี่ยวข้อง”

จึงทำให้เห็นว่า ผู้ที่ควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ไม่ได้หมายถึงเฉพาะผู้ที่เข้ารับการฝึกในสถานที่ฝึกอบรมเท่านั้น แต่หมายรวมถึงประชาชนวัยกำลังแรงงานทั่วไปที่ควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาความสามารถในการทำงานด้วยเช่นกัน

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 หมวด 3

² ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2551

³ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. สรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://cutt.ly/AY4Qzwe> [2564, พฤศจิกายน 14]

อำนาจในการกำหนดสาขาอาชีพที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน⁴ อย่างไรก็ตามก็ตีการให้การเสนอความเห็นในการกำหนดนโยบายแผนงาน มาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน การกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานและการรับรองความสามารถของแรงงานนั้น เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน⁵ ซึ่งจะเป็นขอบเขตของการพัฒนาว่าจะส่งเสริมไปในทิศทางใด และมีแผนการดำเนินการอย่างไร ซึ่งหากแรงงานมีความประสงค์เพื่อทราบว่าความสามารถของตนเองอยู่ในระดับใด ก็สามารถทำการประเมินความสามารถได้ที่ศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถ⁶ ประกอบด้วยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และองค์กรอาชีพหรือหน่วยงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียน⁷ ให้เป็นศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถ

การพัฒนาฝีมือแรงงาน ไม่เพียงสามารถเกิดได้จากโครงการหรือนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่อีกวิธีหนึ่งที่ทำได้คือ การที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการจัดอบรมการพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้าง⁸ หรือที่เรียกว่า การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน⁹ อันเป็นไปตามผลของแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน ในปี 2557 โดยการที่นายจ้างมีส่วนในการพัฒนาทักษะลูกจ้าง นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่นายจ้างในผลของงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากการมีลูกจ้างที่มีทักษะความสามารถทันยุคทันสมัยแล้ว ก็ยังเป็นประโยชน์ในด้านการดำเนินธุรกิจของนายจ้าง เพราะมีโอกาสการได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุน¹⁰ อีกทั้งในบางกลุ่มอาชีพที่มีลักษณะงานเป็นอาชีพที่มีกฎหมายควบคุมเฉพาะหรือลักษณะงานอาจเป็นอันตรายต่อสาธารณะ¹¹ การที่นายจ้างจ้างแรงงานในกลุ่มนี้ซึ่งได้รับการฝึกอบรมจนได้หนังสือรับรองความรู้ความสามารถ ค่าจ้างในการจ้างแรงงานกลุ่มนี้นั้นนายจ้างเองจะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้ส่วนหนึ่ง¹² ซึ่งประกาศกระทรวงแรงงานได้กำหนดสาขาอาชีพที่อาจเป็น

⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 7 (2)

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 6

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 26/4

⁷ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง ประเภทหน่วยงานของรัฐที่จะขอให้นายทะเบียนรับรองเป็นศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถ

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2557 (ฉบับที่ 2)

⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 5 วรรค 4

¹⁰ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือหรืออุดหนุนกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 7 (2)

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 33/1 (1)

อันตรายต่อสาธารณะประกอบได้ด้วย สาขาอาชีพช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ และ สาขาช่างไฟฟ้าในอาคาร โดยกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 26 ตุลาคม 2559¹³ เป็นต้นมา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การส่งเสริมพัฒนาในตัวแรงงานให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบ อาชีพนั้น มีแนวปฏิบัติเพื่อการพัฒนามาตั้งแต่ปี 2545 และเพื่อเพิ่มขอบเขตในการพัฒนาให้ ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นไม่จำกัดเพียงการอบรมผ่านกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน การให้สถานประกอบการมี ส่วนร่วมด้วยจึงเป็นทางออกหนึ่งเพื่อกระจายการพัฒนาให้ทั่วถึงมากขึ้น

4.1.2 ประกาศกระทรวงแรงงาน

ประกาศกระทรวงแรงงานนั้น เป็นการใช้อำนาจอันเกิดจากช่องของกฎหมายที่เปิดไว้ให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อทำการประกาศในสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งประกาศกระทรวงนั้นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการ พัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ในมาตรา 6 เป็นหลัก แล้วประกอบกับมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อระบุ รายละเอียดในการประกาศแต่ละเรื่อง เช่น อาศัยตามมาตรา 6 และมาตรา 7 เพื่อการประกกรกำหนด สาขาอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนา อาศัยมาตรา 6 และมาตรา 26/13(2) เพื่อการกำหนดอัตรา ค่าบริการของศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถที่เป็นองค์กร¹⁴ อาศัยตามมาตรา 6 และมาตรา 12 ใน การกำหนดหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการเตรียมเข้าทำงาน¹⁵ เป็นต้น

กล่าวเฉพาะกลุ่มอาชีพที่ได้รับการส่งเสริม ตามประกาศกระทรวงแรงงาน ณ วันที่ 9 เมษายน 2558 ได้กำหนดสาขาอาชีพที่จะส่งเสริม¹⁶ ไว้ดังนี้ คือ

- ก. สาขาอาชีพช่างก่อสร้าง
- ข. สาขาอาชีพช่างอุตสาหกรรม
- ค. สาขาอาชีพช่างเครื่องกล
- ง. สาขาอาชีพไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์
- จ. สาขาอาชีพช่างอุตสาหกรรมศิลป์
- ฉ. สาขาอาชีพเกษตรอุตสาหกรรม

¹³ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสาขาอาชีพ ที่อาจเป็นอันตรายต่อสาธารณะซึ่งต้องดำเนินการโดยผู้ได้รับ หนังสือรับรองความรู้ความสามารถ

¹⁴ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าบริการของศูนย์ความรู้ความสามารถตามมาตรา 26/2 ที่เป็นองค์อาชีพ

¹⁵ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึกเตรียมเข้าทำงาน

¹⁶ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง สาขาอาชีพที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ช. สาขาอาชีพภาคบริการ

จากการศึกษาพบว่าประกาศเรื่องสาขาอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมนั้น มีประกาศเพียงฉบับเดียวที่เกิดขึ้นในปี 2558 และใช้มาตลอดจนปัจจุบัน ไม่มีประกาศกระทรวงแรงงานในการแก้ไขกลุ่มอาชีพ หรือประกาศอื่นใดที่เกี่ยวข้องในบริบทดังกล่าว

ดังนั้นการพัฒนาแรงงานในลักษณะกลุ่มอาชีพของประเทศไทยนั้นมียุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ก็เพื่อขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนของภาครัฐ การติดตามและจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

4.1.3 ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย

สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560¹⁷ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ประเทศไทยมีการปรับปรุงมาตรการและเครื่องมือส่งเสริมการลงทุนให้มีความหลากหลายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อจะเป็นการดึงดูดการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย และการเพิ่มระดับความสามารถให้มีความเท่าทันและแข่งขันกับต่างประเทศได้ การมีคณะกรรมการนโยบายฯ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง¹⁸ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ กำหนดประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมาย การอนุมัติผู้ได้รับการส่งเสริม เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแรงงานก็คือ เมื่อผู้ประกอบการรายใดได้รับการอนุมัติให้เป็นผู้เข้ารับการส่งเสริมแล้ว คณะกรรมการนโยบายฯ ก็จะมีการกำหนดเงื่อนไข รายละเอียดต่าง ๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการรายนั้น ซึ่งสิ่งหนึ่งที่จะมีขึ้นก็คือ กระบวนการพัฒนาบุคลากร¹⁹ โดยในที่นี้หมายถึงลูกจ้างหรือแรงงานในกิจการนั่นเอง ทั้งนี้ในการ

¹⁷ พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หมวด 1 คณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20

ฝึกอบรมแรงงาน²⁰ ผู้ประกอบการเองอาจมีสิทธิในรับเงินจากกองทุน²¹ อีกทั้งได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและอื่น ๆ²² อีกมากมาย

โดยประกาศคณะกรรมการนโยบาย ณ วันที่ 19 พฤษภาคม 2560 เรื่องหลักส่งเสริมการลงทุน²³ ได้กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมาย ดังนี้ คือ

- ก. อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่
- ข. อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ
- ค. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวระดับคุณภาพ
- ง. อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ
- จ. อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารที่มีมูลค่าเพิ่มสูง
- ฉ. อุตสาหกรรมหุ่นยนต์
- ช. อุตสาหกรรมการบิน
- ซ. อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ
- ฅ. อุตสาหกรรมดิจิทัล
- ญ. อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร

ซึ่งต่อมา เมื่อ 10 กันยายน 2561 ก็ได้มีประกาศคณะกรรมการนโยบาย ที่ 1/2561²⁴ โดยมีการเพิ่มกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายเพิ่มเติม คือ

- ฎ. อุตสาหกรรมที่สนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยตรงและมีนัยสำคัญ

²⁰ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ที่ 1/2564 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรทักษะขั้นสูง

²¹ พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 มาตรา 30 (1)

²² พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 หมวด 3 สิทธิและประโยชน์

²³ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ที่ 1/2560 เรื่อง หลักส่งเสริมการลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560

²⁴ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ที่ 1/2561 เรื่อง การแก้ไขประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมายตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ที่ 1/2560

ฎ. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการวิจัยพัฒนาเพื่ออุตสาหกรรมเป้าหมาย

ฐ. อุตสาหกรรมเป้าหมายอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตาม
คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นจะพบว่า การพัฒนาแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมนั้น มีลักษณะเป็นผลกระทบส่วนหนึ่งจากการดำเนินงานร่วมกันของหลายหน่วยงานภาครัฐเพื่อผลักดันให้อุตสาหกรรมนั้น ๆ เกิดการพัฒนา กล่าวคือ เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่การที่อุตสาหกรรมจะพัฒนาได้ก็ต้องมีส่วนของบุคลากรหรือแรงงานในอุตสาหกรรมที่จะต้องพัฒนาไปพร้อมกัน จึงทำให้การพัฒนาแรงงานกลายเป็นผลลัพธ์ส่วนหนึ่งจากการผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรม

4.1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) หรือ แผนชาติ ฉบับที่ 12 นั้น ถูกจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนหลักในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จึงเปรียบดังการปรับยุทธศาสตร์ระยะยาวมาเป็นภาคปฏิบัติแยกย่อย เพื่อให้ง่ายต่อการดำเนินการ ทั้งนี้เป้าหมายโดยรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือ การยกระดับและเตรียมพร้อมในคน สังคม และระบบเศรษฐกิจให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว²⁵ ด้วยเหตุนี้แผนชาติฉบับนี้จึงต้องคำนึงถึงบริบทโดยรวมไม่เพียงเฉพาะในประเทศเท่านั้น แต่นอกประเทศด้วย อย่างไรก็ตามการกำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อน รวมถึงระบบการติดตามประเมินผล มีความจำเป็นในแผนชาติอย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นแผนดำเนินการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมก็มักจะเอื้อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในท้ายที่สุด ซึ่งนี่ก็จะเป็นพื้นฐานให้กับแผนชาติฯ ฉบับต่อไปในการต่อยอดการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่แท้จริงอันจะเป็นประโยชน์สุขแก่สังคมไทย

เมื่อศึกษาถึงประเด็นพัฒนาหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม²⁶ ฉบับที่ 12 นี้ โดดเด่นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน พบว่ามีจุดเน้นและประเด็นในการพัฒนา ดังนี้

²⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี. ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12, หน้า 63[ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา:

https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422[2564, พฤศจิกายน 20]

²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 13 – 16

1. การเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพของประชากรให้สอดคล้องกับสภาพของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป
 - ก. การพัฒนาความรู้ความสามารถของแรงงาน มุ่งเน้นการเพิ่มทักษะที่จำเป็นสำหรับการเป็นแรงงานในยุคศตวรรษที่ 21 เพิ่มการพัฒนาทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ส่งเสริมให้แรงงานเป็นแรงงานมีความรู้และทักษะอาชีพเพียงพอและดีพอเพื่อตอบโจทย์ทักษะขั้นพื้นฐาน และทักษะเฉพาะในวิชาชีพ²⁷
 - ข. การเตรียมพร้อมในกำลังคนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งในส่วนที่เป็นกลุ่มอาชีพเฉพาะ และเพิ่มทักษะความรู้ให้กลุ่มอาชีพทั่วไป
 - ค. การยกระดับคุณภาพศึกษา ส่งความเป็นเลิศในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อเอื้อแรงงานเป็นแรงงานที่มีทักษะในตลาดแรงงาน
2. การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม โดยการมุ่งเน้นในการเพิ่มทักษะแรงงาน และนโยบายอันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการเป็นแรงงานที่มีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างรายได้ให้สูงขึ้น
 - ก. การเพิ่มโอกาสให้กับแรงงานในกลุ่มที่ยังมีรายได้ต่ำ โดยการพัฒนาทักษะอาชีพให้อยู่ในระดับมาตรฐานเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพและรายได้ที่ดีขึ้น
 - ข. การกระจายตัวของการจัดบริการของภาครัฐให้มีความทั่วถึง ไม่ว่าในเรื่องของทรัพยากร หรือการบริการ เพื่อให้ประชาชนได้สามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในภาพรวม

ดังนั้นจะเห็นว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็มีส่วนที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและแรงงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นในบริบทของการเข้าถึงพัฒนาอันเป็นพื้นฐานของประชาชนที่ดี หรือการพัฒนาศักยภาพและทักษะแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดก็ดี ทั้งนี้ก็เพื่อการเป็นประชากรที่มีทักษะความรู้ เป็นแรงงานที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมประเทศไทย

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผน12 ฉบับประชาชน นวัตกรรมคือหัวใจของการพัฒนา. หน้า 22 – 23[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://planning.dld.go.th/th/images/stories/section-5/2561/strategy09.pdf> [2564, พฤศจิกายน 20]

4.2 ข้อท้าทายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อการส่งออก

ปัจจุบันมีช่องทางที่หลากหลายในการออกไปเป็นแรงงานในต่างประเทศ ซึ่งแต่ละช่องทางก็มีขั้นตอนการดำเนินการ ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความเสี่ยงที่ต่างกันไป โดยวิธีการหนึ่งที่ดีถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด ประหยัดค่าใช้จ่ายมากที่สุด และปลอดภัยสุดกับตัวแรงงาน คือการดำเนินการผ่านรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของหน่วยงานหรือองค์กรใดก็ตาม ทั้งนี้การที่รัฐจะสามารถส่งออกแรงงานได้เพียงให้ขึ้น ก็ขึ้นอยู่กับข้อตกลงด้านแรงงาน(4.2.1)ที่มีกับประเทศปลายทาง เพราะเมื่อมีหลายข้อตกลง ก็ย่อมเป็นทางเลือกให้แก่แรงงานการเลือกช่องทางที่เหมาะสมกับตนเองที่สุด อย่างไรก็ตามการเป็นแรงงานโดยผ่านข้อตกลงระหว่างรัฐ มักมีเงื่อนไขของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอุตสาหกรรมที่เป็นไปตามข้อตกลงนั้น ๆ ดังนั้นการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน(4.2.2) ภายในประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขันจึงถือเป็นสิ่งพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญและสนับสนุน

4.2.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงาน

การมีข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงาน นั้นเป็นการที่รัฐกับรัฐมีข้อตกลงระหว่างกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงที่ระบุเจาะจงเฉพาะกลุ่มอาชีพอาชีพ ข้อตกลงในลักษณะการรับแรงงานตามฤดูกาล ตามจำนวนที่เป็นที่ตกลงของประเทศปลายทาง รวมไปถึงข้อตกลงที่ไม่ได้ระบุกลุ่มอาชีพ อีกทั้งการที่ประเทศปลายทางจะให้การคุ้มครองแรงงานของประเทศต้นทางอันเป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกัน โดยบทบาทของรัฐต้นทาง คือ การมีบทบาทในกระบวนการจัดเตรียมแรงงานในประเทศ และอาจรวมไปถึงการเป็นหน่วยงานในการจัดส่งแรงงานด้วยก็ได้

ในประเทศไทย โดยกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานของประเทศไทย เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบกลไกในการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ²⁸ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุน ให้การคุ้มครอง ดูแล และช่วยเหลือคนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศให้ได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งควบคุมดูแลและตรวจสอบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย

²⁸ กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. อำนาจหน้าที่[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/overseas/general/param/site/149/cat/29/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/371 [2564, พฤศจิกายน 20]

ข้อตกลงพิเศษด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐบาลไทยกับต่างประเทศ มีทั้งหมด 4 ข้อตกลง²⁹ ดังนี้

1. ประเทศอิสราเอล ผ่านโครงการเพื่อการจัดหาแรงงานภาคการเกษตร (TIC)

ข้อตกลงพิเศษระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอิสราเอลในเรื่องการจ้างงานภาคการเกษตร ภายใต้โครงการ “ความร่วมมือไทย – อิสราเอล เพื่อการจัดหางาน” หรือ The Thailand – Israel Cooperation of the Placement of Work (TIC) ข้อตกลงนี้เป็นความร่วมมือของกระทรวงแรงงานไทย รัฐบาลอิสราเอล และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น (International Organization for Migration – IOM) ซึ่งลักษณะของข้อตกลง คือ การให้โควตาจำนวนแรงงานไทยไปทำงานเป็นการชั่วคราวในทำงานเกษตรที่ประเทศอิสราเอล ระยะเวลาจ้างงาน 2 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี 3 เดือน โดยรายละเอียดข้อตกลงนั้นไม่ได้ระบุเพียงกลุ่มอาชีพเท่านั้น แต่ยังพุดรวมไปถึงการประเทศอิสราเอลจะให้การคุ้มครองการทำงานของแรงงานไทยในอิสราเอลด้วย ข้อตกลงนี้ทั้ง 2 ประเทศได้ทำการลงนามเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 และเริ่มดำเนินการจริงเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2555³⁰ โดยจากข้อมูลพบว่า มีแรงงานไทยเข้าไปทำงานเกษตรผ่านโครงการนี้ ในปี 2555 เป็นจำนวน 2,137 คน ในปี 2556 จำนวน 5,783 คน และในปี 2557 จำนวน 4,680 คน³¹ โควตาของแต่ละปีนั้นอยู่ที่ประมาณ 5,000 คน อย่างไรก็ตามสำหรับปี 2565 ทางภาครัฐของอิสราเอลได้มีการเพิ่มจำนวนโควตาให้เป็น 6,500 คน³²

²⁹ กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. การไปทำงานต่างประเทศ[ออนไลน์], แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/overseas/custom/param/site/149/cat/40/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/284 [2564, พฤศจิกายน 20]

³⁰ Center for International Migration and Integration. Recruitment of Migrant Worker in Agriculture and Construction in Israel, Page 1[Online]. Available from:

<https://www.ruppin.ac.il/%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8/%D7%94%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%9F-%D7%9C%D7%94%D7%92%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%95%D7%A9%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%91-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99/Documents/The%20impact%20of%20bilateral%20agreements.pdf> [2021, November 20]

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3

³² กรมการจัดหางาน. รวม. แรงงาน เผยโควตา ปี 65 อิสราเอลรับแรงงานภาคเกษตร 6,500 คน[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:https://www.doe.go.th/prd/main/news/param/site/1/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/52516 [2564, พฤศจิกายน 22]

ซึ่งเมื่อพิจารณาผลของการมีข้อตกลงระหว่างประเทศ ว่ามีผลอย่างไรบ้างต่อการเข้าไปเป็นแรงงานไทยในภาคการเกษตรของประเทศอิสราเอล สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบปัจจัยแต่ละด้านของการจ้างแรงงานไทยในประเทศอิสราเอล เมื่อพิจารณาความแตกต่างของการมีและไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศ TIC

ปัจจัย	ก่อนมีข้อตกลง	หลังมีข้อตกลง	ความแตกต่างระหว่างก่อนและหลังมีข้อตกลง
ค่าธรรมเนียมสมัครงาน	9,149 US\$ (ค่าเฉลี่ย)	1,734 US\$ (ค่าเฉลี่ย)	ลดลงอย่างเห็นได้ชัด
รูปแบบการสมัครงาน	ผ่านตัวแทนเอกชน	ผ่านตัวแทนรัฐบาลและ IOM	จากเอกชนสู่รัฐบาลและองค์กรนานาชาติ
ค่าจ้างรายเดือน	4,657 NIS	4,994 NIS	ค่าจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 7, ในช่วงเวลาเดียวกัน ค่าจ้างภาคการเกษตรทั่วไปของอิสราเอลเพิ่มขึ้นร้อยละ 10
ชั่วโมงการทำงานต่อวัน	10.5	9.6	ลดลงเล็กน้อย
จำนวนวันหยุดต่อเดือน	2.7	3.7	มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น แต่ร้อยละ 43 ของคนงานถูกบังคับไม่ให้หยุดงาน
ค่าทำงานล่วงเวลา	ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 53 จากค่าแรงปกติ	ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 64 จากค่าแรงปกติ	มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น แต่ร้อยละ 18 ไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา และร้อยละ 14 ไม่ทราบว่ามีการจ่ายค่าทำงานล่วงเวลา
เงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วย	ร้อยละ 16 ได้รับเงินชดเชย ร้อยละ 9 ไม่ทราบเรื่องเงินชดเชย	ร้อยละ 20 ได้รับเงินชดเชย ร้อยละ 57 ไม่ทราบเรื่องเงินชดเชย	ไม่มีการเปลี่ยนแปลง การรับรู้เรื่องเงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วยลดลง
การรู้จักชื่อหน่วยงานด้านสุขภาพของตน	ร้อยละ 25	ร้อยละ 67	มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด
สภาพความเป็นอยู่	ประมาณครึ่งหนึ่งไม่ได้รับการจัดสรรตู้เสื้อผ้า, เครื่องทำความร้อน, เครื่องปรับอากาศ/พัดลม และ เครื่องซักผ้า	ประมาณหนึ่งในสามไม่ได้รับการจัดสรรตู้เสื้อผ้า, เครื่องทำความร้อน, เครื่องปรับอากาศ/พัดลม และ เครื่องซักผ้า	มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นเพียงเล็กน้อย
การให้การป้องกันกรณีที่ต้องทำงานเสี่ยงอันตราย	ร้อยละ 58 ได้รับการป้องกัน	ร้อยละ 63 ได้รับการป้องกัน	มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นเพียงเล็กน้อย
มาตรการความปลอดภัย	ร้อยละ 33 ได้รับคำแนะนำด้านมาตรการความปลอดภัย	ร้อยละ 42 ได้รับคำแนะนำด้านมาตรการความปลอดภัย	มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

ที่มา : Recruitment of Migrant Worker Israel³³

³³ เรื่องเดียวกันกับ 30, หน้า 25

จากข้อมูลสิ่งที่เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน คือ ค่าใช้จ่ายการดำเนินการไปทำงานในอิสราเอลที่แรงงานจะต้องจ่ายเพื่อเข้าไปทำงานนั้นลดลงกว่า 80% จากค่าใช้จ่ายเดิมก่อนมีข้อตกลงระหว่างรัฐ โดยเป็นผลมาจากการดำเนินการที่จากเดิมต้องผ่านนายหน้างานหรือบริษัทจัดหางาน ก็ได้เปลี่ยนมาเป็นตัวแทนของรัฐบาลเป็นการเฉพาะ ทำให้ค่าใช้จ่ายที่แรงงานต้องจ่ายนั้นอยู่ในมาตรฐานและอัตราค่าใช้จ่ายที่รัฐเป็นผู้กำหนด ส่งผลไม่เป็นค่าดำเนินการที่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับค่าดำเนินการของบริษัทจัดหางานทั่วไป อีกส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด คือ ด้านความปลอดภัยในการทำงาน และการรักษาพยาบาล ที่แรงงานมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นในสิทธิประโยชน์ของตน ในส่วนของสิ่งแวดล้อมในการจ้างงานนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นอัตราเงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน และความเป็นอยู่

ข้อตกลงนี้เป็นประโยชน์อย่างมากกับแรงงานภาคการเกษตรในไทย ที่จะย้ายไปทำงานในอิสราเอลภายใต้กระบวนการและการดำเนินงานระหว่างรัฐ โดยเป็นความร่วมมือของ 3 องค์กร คือ รัฐบาลไทย รัฐบาลอิสราเอลและ IOM โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลกระบวนการจัดส่งแรงงาน คือ หน่วยงาน TIC แต่อย่างไรก็ดีหน่วยงาน TIC อยู่ในระหว่างดำเนินการส่งมอบงาน โดยตรงกับกรมการจัดหางาน³⁴ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็ทำให้การดำเนินงานนั้นสะดวกมากขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานภายในประเทศไทยเองทั้งหมด แต่ถึงอย่างนั้นก็ตามการที่กรมการจัดหางานจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการจัดส่งแรงงานได้อย่างดี ก็ต้องมาจากการะบวนการเปลี่ยนถ่ายหน้าที่ที่สมบูรณ์แบบทั้งในเรื่องวิธีการดำเนิน รายละเอียดปลีกย่อยและข้อควรระวังต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรกำกับดูแลการจัดส่ง เพราะหากมีขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใด ที่เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานไม่ได้รับความรู้เพียงพอหรือไม่มีความเข้าใจเพียงพอ ก็จะส่งผลกระทบต่อโครงการจัดส่งนี้ไม่มากนัก

2. ประเทศไต้หวัน ผ่านโครงการจ้างงานตรง

ข้อตกลงระหว่างประเทศไทยและประเทศไต้หวันเรื่องการจ้างงานแรงงานไทยในประเทศไต้หวัน หรือ Agreement Between the Taipei Economic and Cultural Office in Thailand on Employment of Thai Workers and the Thailand Trade and Economic Office in Taipei เป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2545 โดยสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยประจำไต้หวันและ

³⁴ ศุภชัย ศรีสุชาติ. รายงานการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์กรและระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ. หน้า 2-58[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/9127093006c0836da0bedc5a161cc59a.pdf [2564, พฤศจิกายน 22]

สำนักงานเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมไต้หวันประจำประเทศไทย³⁵ ซึ่งจุดมุ่งหมายของข้อตกลงคือ การส่งเสริมให้นายจ้างไต้หวัน สามารถทำการจ้างงานแรงงานไทยโดยตรงโดยไม่ผ่านบริษัทหางาน หรือนายหน้า โดยมี 2 องค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยงานประสานงานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความต้องการแรงงานไต้หวันและแรงงานไทยที่มีความประสงค์ออกไปทำงาน โดยข้อตกลงดังกล่าวนั้น นอกจากประเทศไทยที่ประเทศไต้หวันมีข้อตกลงด้วยแล้ว ก็จะมีประเทศฟิลิปปินส์ และเวียดนาม

การจ้างตรง³⁶ คือ การที่นายจ้างไต้หวันที่ได้รับใบอนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้าระบบบริการออนไลน์อันเป็นระบบของรัฐบาลไต้หวัน โดยนายจ้างสามารถคัดเลือกแรงงานได้ทางอินเทอร์เน็ตโดยตรง ทำให้ไม่ต้องมีตัวกลางประสานงานเป็นบริษัทจัดหางาน ขั้นตอนหลังจากที่นายจ้างคัดเลือกแรงงานแล้ว ระบบก็จะนำส่งข้อมูลไปยังกระทรวงแรงงานเพื่อให้รัฐติดต่อแรงงานที่ได้ถูกคัดเลือก หากแรงงานตกลงรับงาน กระทรวงแรงงานก็จะเป็นตัวกลางกลางในการประสานงานกลับไปยังหน่วยงานของประเทศไต้หวัน ข้อดีของการจ้างงานตรงคือ เป็นการประหยัดระยะเวลาในการดำเนินการจากระบบจัดหาผ่านนายหน้าที่ใช้เวลากว่า 3 เดือน ลดระยะเวลาลงเหลือเพียง 30 วัน และแรงงานเองก็ประหยัดค่าใช้จ่ายในการหางานเป็นจำนวนมากไม่ต่ำกว่า 60,000 บาท เพราะเสียเพียงค่าใช้จ่ายหลักในการเดินทาง การตรวจโรค การทำวีซ่าและพาสปอร์ต และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเท่านั้น

ภายใต้ข้อตกลงนี้ กลุ่มอาชีพที่แรงงานไทยสามารถทำได้ในประเทศไต้หวัน³⁷ สามารถจำแนกได้ คือ

- ก. กลุ่มอาชีพด้านการก่อสร้าง เช่น ช่างปูน ช่างก่อสร้าง เป็นต้น
- ข. กลุ่มอาชีพด้านอุตสาหกรรมการผลิต เช่น คนงานโรงงาน เป็นต้น
- ค. กลุ่มอาชีพด้านการเกษตร ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์และประมง เช่น แรงงานกรรมกร ชาวประมง เป็นต้น

³⁵ Law & Regulations database of The Republic of China. Agreement Between the Taipei Economic and Cultural Office in Thailand on Employment of Thai Workers and the Thailand Trade and Economic Office in Taipei[Online], Available from:

<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0120019> [2021, November 22]

³⁶ กระทรวงแรงงาน. ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของแรงงานไทย ที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ: กรณีศึกษาไต้หวัน หน้า 72[ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/phlkaarsueksaawiekhraaah_.pdf [2564, พฤศจิกายน 22]

³⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 67 – 69

- ง. กลุ่มอาชีพในงานสวัสดิการสังคม เช่น คนดูแลผู้ป่วย คนดูแลผู้สูงอายุและเด็กที่อยู่ในระบบสวัสดิการของรัฐ เป็นต้น
- จ. กลุ่มอาชีพบริการพื้นฐานอันได้รับการส่งเสริมสำหรับผู้บริหารชาวต่างชาติ คือ แม่บ้านและพี่เลี้ยงเด็ก

เนื่องจากระบบออนไลน์เป็นระบบที่ได้ทุกวัน อนุญาตให้นายจ้างที่ได้รับอนุญาตสามารถเข้ามาดำเนินการลงทะเบียนและคัดเลือกแรงงานด้วยตนเองได้ด้วย ดังนั้นเสถียรภาพของระบบออนไลน์ การจัดการส่งต่อข้อมูล การประสานงานของภาครัฐทั้ง 2 ฝ่ายจึงมีความสำคัญมากต่อการจ้างงานโดยตรง เพราะหากรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะกระทบกับต่อรัฐอีกฝ่ายในการดำเนินงานต่อ อีกทั้งข้อจำกัดที่แรงงานเองก็ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลได้โดยตรง จึงกลายเป็นการปิดโอกาสกับแรงงาน ดังนั้นการจะทำให้เกิดความสำเร็จของการจ้างงานจากข้อตกลงรัฐต่อรัฐในการจ้างงานตรงนั้น ต้องพึ่งประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างรัฐเป็นหัวใจหลัก

3. สาธารณรัฐเกาหลี ผ่านโครงการ EPS

โครงการ Employment Permit System – EPS เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐในลักษณะของ Memorandum of Understanding – MOU ที่คู่สัญญากระทรวงแรงงานของเกาหลีใต้และกระทรวงแรงงานของไทย ลงนามเมื่อ 17 มิถุนายน 2547³⁸ ซึ่งเนื้อหาโดยคร่าวกล่าวถึง การจ้างแรงงานไทยเข้าทำงานในประเทศเกาหลีใต้ การคุ้มครองแรงงานไทย รวมไปถึงการจ้างงานและการช่วยเหลือส่งกลับประเทศ อย่างไรก็ตามลักษณะของแรงงานภายใต้ข้อตกลงนี้นั้นเป็นแรงงานทักษะต่ำ (Low-skilled labour) ทั้งหมดและไม่ใช่แรงงานตามฤดูกาล(Non-seasonal worker) กล่าวคือแรงงานสามารถเดินทางเข้าประเทศเกาหลีใต้ตลอดทั้งปี ทั้งนี้จำนวนแรงงานที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ในแต่ละปีนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของประเทศต้นทางคือเกาหลีใต้ โดยหน่วยงาน The Foreign Workforce Policy Committee – FWPC³⁹ แต่เนื่องจากไม่ใช่เพียงประเทศไทยที่มีข้อตกลงนี้กับประเทศเกาหลีใต้ แต่ยังมีอีก 15 ประเทศที่เข้าร่วมในโครงการ EPS นี้เช่นกัน ซึ่งประเทศทั้งหมดนั้นอยู่ในภูมิภาคเอเชียทั้งหมด เช่น อินโดนีเซีย ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ เวียดนาม เนปาล บังคลาเทศ พม่า

³⁸ Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Seoul, Korea. [Labor Information](https://korea.mol.go.th/en/info/labor-information)[Online]. Available from: <https://korea.mol.go.th/en/info/labor-information> [2021, November 22]

³⁹ Recruiting Immigrant Worker: Korea 2019. [Chapter 3 Low-skilled labour migration in Korea](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264307872-8-en/index.html?itemId=/content/component/9789264307872-8-en#endnotea3z3)[Online]. 2019. Available from: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264307872-8-en/index.html?itemId=/content/component/9789264307872-8-en#endnotea3z3> [2021, November 22]

เป็นต้น จากข้อมูลในปี 2559 พบว่า สัดส่วนแรงงานไทยจากแรงงานนานาชาติทั้งหมดในโครงการ EPS คือ 9.1%⁴⁰

ภายใต้ข้อตกลงนี้ กลุ่มอาชีพที่แรงงานไทยสามารถทำได้ในประเทศเกาหลีใต้⁴¹ ประกอบไปด้วย

- ก. กลุ่มอาชีพด้านอุตสาหกรรมการผลิตและกลุ่มงานช่าง
- ข. กลุ่มอาชีพด้านการก่อสร้าง
- ค. กลุ่มอาชีพด้านประมง
- ง. กลุ่มอาชีพด้านการเกษตรและการเลี้ยงสัตว์

จุดเด่นหนึ่งในข้อตกลง ESP คือ แรงงานไทยภายใต้ข้อตกลงนี้ได้รับให้การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการเช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่นซึ่งไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายเกาหลีใต้กำหนด เช่น การที่นายจ้างต้องจัดหาที่พักให้แก่แรงงานไทยโดยห้ามหักค่าใช้จ่าย ค่าแรงในช่วงการทดลองงานที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายเกาหลีใต้กำหนด ค่าชดเชยในอัตราเดียวกับที่กฎหมายแรงงานท้องถิ่นกำหนด และการประกันภัยในอุบัติเหตุที่ให้การคุ้มครองครอบคลุมทั้งหมดในเวลางานและนอกเวลางาน

การมีระบบการจัดการที่ชัดเจน ของประเทศเกาหลีใต้ในการรับแรงงานไทยจากข้อตกลงนี้นั้นถือได้ว่า มีระบบการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานไทยที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะไปทำงานในเกาหลีใต้ แต่เนื่องด้วยแรงงานภายใต้โครงการ ESP ไม่ได้มีเพียงการคัดเลือกแรงงานไทยแล้วส่งให้นายจ้างเกาหลี แต่แรงงานไทยเองจะต้องดำเนินการหลายอย่างที่เกี่ยวข้องด้วย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการยื่นเอกสาร การตรวจสุขภาพ ระยะเวลาการเข้าอบรมในประเทศไทย รวมถึงการสอบระดับภาษาเกาหลี(ESP – Test of Proficiency of Korea) ซึ่งอัตราการสอบผ่านของแรงงานไทยนั้นมีเพียง 20% อันเป็นอัตราการสอบผ่านที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับอีก 15 ประเทศที่ข้อตกลงนี้ จึงถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของแรงงานไทยในการที่จะย้ายไปทำงานในเกาหลี

4. ประเทศญี่ปุ่น ผ่านองค์กร IM JAPAN

IM JAPAN หรือ Public Interest Foundation International Manpower Development Organization เป็นหน่วยงานในประเทศญี่ปุ่นทำหน้าที่วางโครงสร้างและดูแลการฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานจากประเทศคู่สัญญา ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่มีข้อตกลงนี้ อันเป็น

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

⁴¹ Ministry of Employment and Labor, the Republic of Korea. Introduction of Industry Employment Permit System[Online], 2015, Available from: <https://www.eps.go.kr/ph/index.html> [2021, November 22]

ข้อตกลงที่ลงนามเมื่อปี 2542 และเริ่มมีแรงงานไทยไปฝึกงานคนแรกในปี 2543⁴² ความมุ่งหมายของข้อตกลงนี้นั้นเพื่อให้แรงงานไทยสามารถเข้ามาฝึกงานผู้ปฏิบัติงานด้านเทคนิคต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่น โดยไม่ต้องผ่านนายหน้าหรือบริษัทจัดหางาน แต่เป็นการที่ดำเนินงานผ่านองค์กรรัฐผู้ส่ง (Sending Organization) กับองค์กรรัฐผู้รับ (Receiving Organization) โดยตรง คือ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ประเทศไทย กับ องค์กร IM ประเทศญี่ปุ่น

แรงงานไทยที่จะไปฝึกงานภายใต้โครงการนี้นั้น จะเป็นแรงงานที่เกิดจากการคัดเลือกร่วมกันของกรมจัดหางานและ IM ประเทศญี่ปุ่น โดยมีกระบวนการคัดเลือกผ่านใบสมัคร การสอบข้อเขียน การฝึกอบรมในไทยระยะเวลา 4 เดือนและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแรงงานที่ได้รับคัดเลือกนั้นจะสามารถทำการฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นได้ ซึ่งมีหลักสูตรทั้งหมด 2 ประเภท คือ หลักสูตรฝึกงาน 1 ปี และ 3 ปี โดยตลอดระยะเวลาที่ฝึกงานนั้นแรงงานไทยก็จะได้ค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายญี่ปุ่นกำหนด⁴³

ภายใต้ข้อตกลงนี้ กลุ่มอาชีพที่แรงงานไทยสามารถไปฝึกงานได้ในประเทศญี่ปุ่น⁴⁴ ประกอบไปด้วย

- ก. กลุ่มอาชีพผู้ปฏิบัติงานเทคนิคในการควบคุมเครื่องจักรและชิ้นส่วนโลหะ
- ข. กลุ่มอาชีพผู้ปฏิบัติงานเทคนิคในด้านการก่อสร้าง
- ค. กลุ่มอาชีพผู้ปฏิบัติงานเทคนิคในด้านการเกษตร
- ง. กลุ่มอาชีพผู้ปฏิบัติงานเทคนิคในด้านเสื้อผ้าและสิ่งทอ
- จ. กลุ่มอาชีพผู้ปฏิบัติงานเทคนิคในด้านอาหาร
- ฉ. กลุ่มอาชีพผู้ปฏิบัติงานเทคนิคอื่น ๆ เช่น การทำเฟอร์นิเจอร์ บรรจุกัญธและหีบห่อ ซ่อมและบำรุงรถยนต์ ผู้บริบาล(Care Worker) เป็นต้น

⁴² IM Japan. Agreements with Governments of Sending Countries[Online], Available from: <https://imm.or.jp/en/program/gov.html> [2021, November 18]

⁴³ ศุภชัย ศรีสุชาติ. รายงานการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์กรและระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ. หน้า 2-55[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/9127093006c0836da0bedc5a161cc59a.pdf [2564, พฤศจิกายน 22]

⁴⁴ IM Japan. Primary Occupations and Industries[Online], Available from: <https://imm.or.jp/en/program/work.html> [2021, November 18]

แรงงานที่โยกย้ายภายใต้ข้อตกลงนี้นั้น ทั้งหมดเป็นแรงงานลักษณะของผู้ฝึกปฏิบัติงานทางเทคนิค ซึ่งถือเป็นข้อดีในการที่แรงงานสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถในแต่ละกลุ่มอาชีพและสามารถนำความรู้จากระยะเวลาการฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น กลับมาประยุกต์ใช้กับบริบทในประเทศไทย เพื่อให้อุตสาหกรรมแต่ละอย่างมีการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากกระบวนการคัดเลือกของแรงงาน IM Japan จะต้องเป็นแรงงานที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกจากทั้งประเทศฝ่ายผู้รับและฝ่ายผู้ส่ง ดังนั้นจึงถือเป็นข้อจำกัดในการส่งแรงงานในข้อตกลงนี้ เพราะแม้ประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้ส่งจะมีจำนวนแรงงานที่ต้องการไปฝึกอบรบผู้ปฏิบัติงานในประเทศญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากเพียงใด แต่หากไม่ได้รับการยอมรับจากองค์กร IM Japan ก็ทำให้ไม่สามารถเกิดการส่งออกแรงงานที่แท้จริงได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไทยมีนั้นมีส่วนอย่างมากในการส่งเสริมให้แรงงานที่มีความต้องการออกไปทำงานต่างประเทศ ทำให้แรงงานมีโอกาสและช่องทางในการดำเนินการมากขึ้นหากเปรียบก่าการที่ต้องดำเนินการผ่านบริษัทหางานหรือนายหน้าเอง โดยจุดเด่นที่สุดจากการที่รัฐเข้ามามีส่วนในการส่งออก คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อีกทั้งเรื่องการคุ้มครองด้านแรงงานตามข้อตกลง และกระบวนการประสานงานช่วยเหลือ สนับสนุน ที่มีระบบระเบียบการดำเนินการที่แน่นอนนั้นให้การไปเป็นแรงงานต่างประเทศนั้นไม่ใช่สิ่งที่น่ากลัวหรือมีความเสี่ยงแบบในอดีตอีกต่อไป อย่างไรก็ตามข้อจำกัดด้านจำนวนข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีทำให้การส่งออกยังคงเป็นการกระจุกตัว และการกระจายแรงงานออกไปประเทศอื่นที่ยังไม่มีข้อตกลงร่วมกันจึงถือว่ายังคงเป็นข้อท้าทายแก่ประเทศไทย

4.2.2 กลุ่มแรงงานที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในปัจจุบันแรงงานที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาฝีมือนั้นมาจาก 2 วิธีการ⁴⁵ด้วยกัน คือ วิธีแรกเป็นกลุ่มสาขาอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนา อันเป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงานว่าด้วยกลุ่มอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมที่ประกาศเมื่อ พ.ศ. 2558 (4.1.2) โดยมีทั้งหมด 7 กลุ่มอาชีพ และอีกวิธีคือ กลุ่มอาชีพแยกตามประเภทอุตสาหกรรม อันเกิดจากการที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานร่วมกับคณะนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย⁴⁶ ในการพัฒนาแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในแต่ละฉบับ

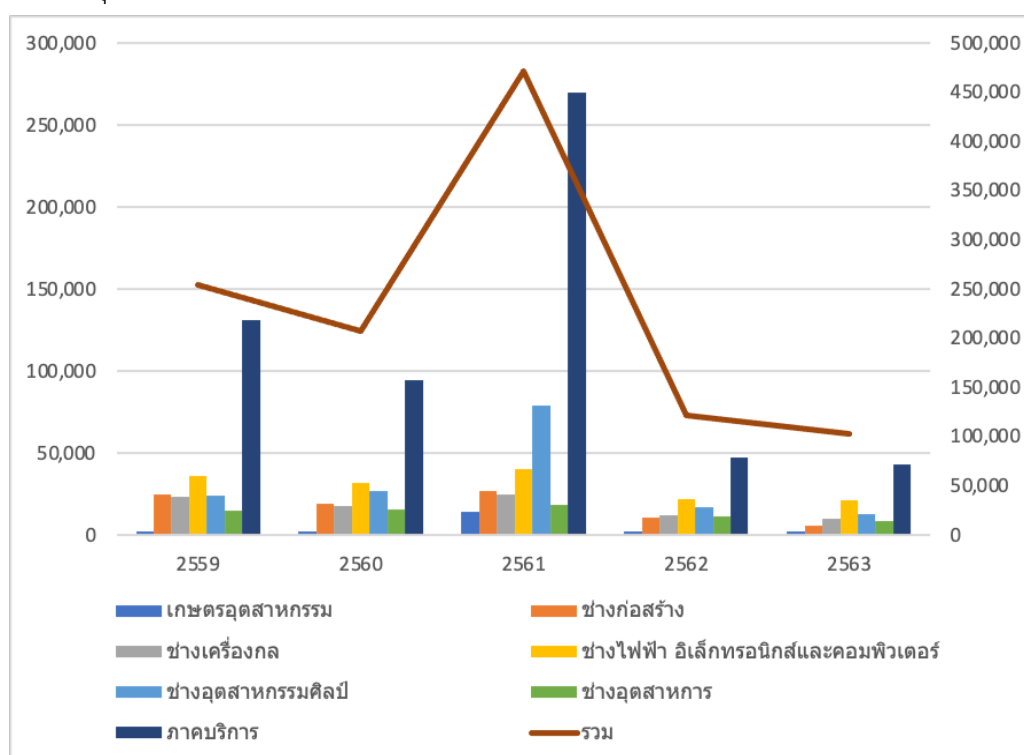
⁴⁵ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. สถิติแรงงานประจำปี 2563[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา: <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/StatisticsMol2563.pdf> [2564, พฤศจิกายน 22]

⁴⁶ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ที่ 1/2560

อย่างไรก็ดีกระบวนการการส่งเสริมและพัฒนาในทั้ง 2 กลุ่มอาชีพนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ทั้งนี้หลักสูตรที่มีการฝึกอบรมนั้นประกอบไปด้วย 3 หลักสูตร คือ หลักสูตรฝึกเตรียมเข้าทำงาน หลักสูตรการฝึกยกระดับฝีมือและหลักสูตรการฝึกอาชีพเสริม ซึ่งใช้ฝึกสำหรับแรงงานก่อนเข้าทำงาน สำหรับการเพิ่มความรู้ความสามารถและทักษะในอาชีพให้สูงขึ้นสำหรับแรงงานที่ประกอบอาชีพนั้นอยู่แล้ว และสำหรับการให้ความรู้ นอกเหนือจากอาชีพหรือความรู้เดิมที่มี ตามลำดับ

เมื่อศึกษาถึงแนวโน้มการฝึกอบรมในกลุ่มอาชีพและกลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในช่วงปี 2559 – 2563 ปรากฏข้อมูลต่าง ๆ⁴⁷ ดังนี้คือ

ภาพที่ 4.1 ข้อมูลจำนวนแรงงานที่ผ่านการฝึกอบรมกับทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานโดยตรง โดยแยกกลุ่มอาชีพที่ได้รับการส่งเสริม



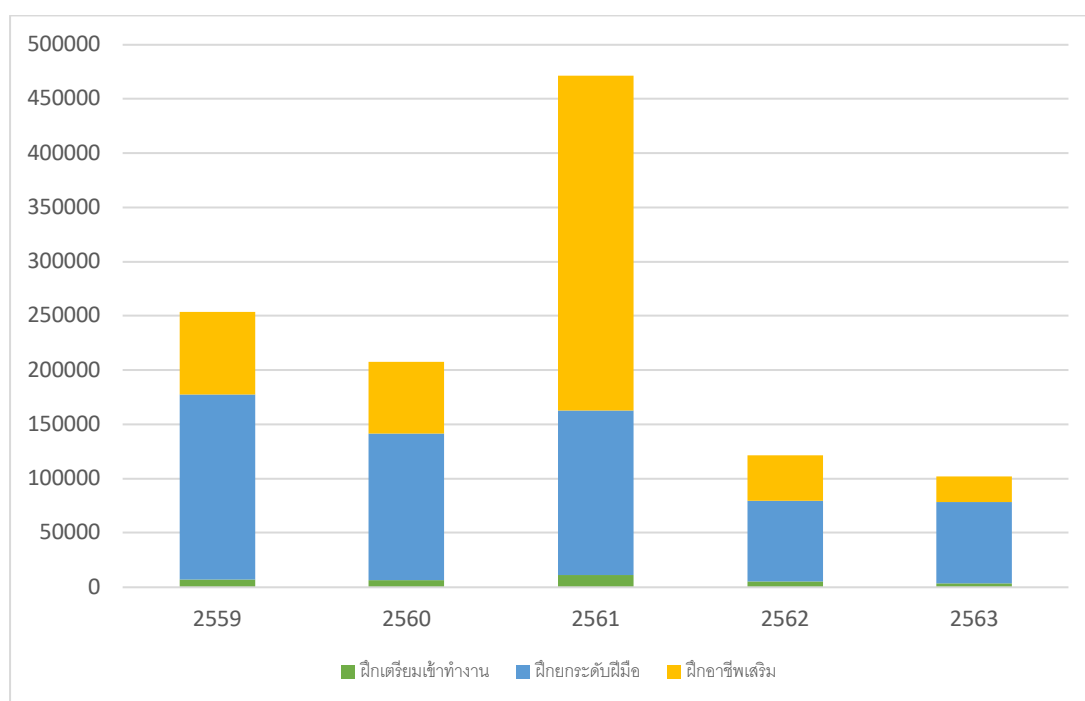
ที่มา : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

เห็นได้ว่าแรงงานที่ผ่านการอบรมส่วนใหญ่ จะเป็นกลุ่มอาชีพในภาคบริการเนื่องจากรายได้หลักของประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจะขึ้นกับธุรกิจท่องเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ แม้สัดส่วนในปี

⁴⁷ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. สถิติแรงงานประจำปี 2563. หน้า 110-130 [ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา: <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/StatisticsMol2563.pdf> [2564, พฤศจิกายน 28]

2563 จะเป็นปีที่คนผ่านอบรมน้อยสุด อันเนื่องมาจากผลกระทบส่วนหนึ่งของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19⁴⁸ ที่แม้จะผู้ผ่านอบรมมากกว่า 100,000 คน แต่ก็ยังคงเป็นภาคบริการก็ยังคงเป็นกลุ่มอาชีพที่มีผู้ผ่านการอบรมสูงสุด

ภาพที่ 4.2 ข้อมูลผู้ผ่านการอบรมจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยแยกตามหลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือ และการฝึกอาชีพเสริม ในช่วงปี 2559 – 2563



ที่มา : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

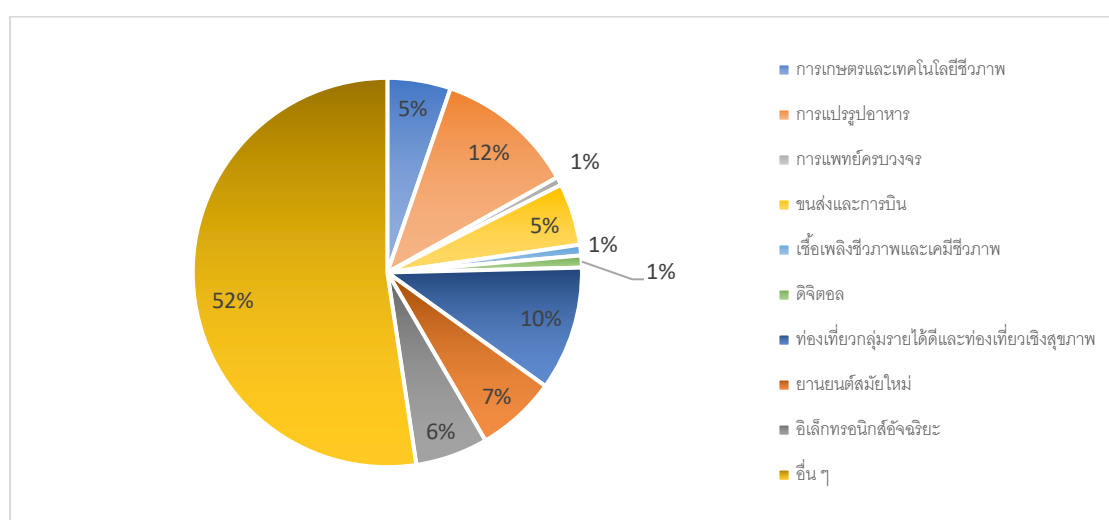
เมื่อพิจารณาข้อมูลพบว่า สัดส่วนผู้ผ่านอบรมส่วนใหญ่จะเป็นการฝึกยกระดับฝีมือและฝึกอาชีพเสริม โดยอันดับ 1 เป็นการฝึกยกระดับฝีมือ ยกเว้นปี 2561 ที่เห็นจำนวนคนอบรมที่มากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญนั้นมาจากผู้ผ่านการอบรมฝึกอาชีพเสริมคาดว่าน่าจะมาจากโครงการส่งเสริมของภาครัฐในปีนั้น

อย่างไรก็ดีตั้งแต่ปี 2559 – 2563 ยกเว้นปี 2561 จะเห็นว่าแรงงานที่ผ่านการอบรมจากทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานนั้นมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ แต่สาเหตุที่แรงงานเข้ารับการอบรมจากทางกรม

⁴⁸ สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ. รายงานผลการทบทวน ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคโควิด-19 ในระดับโลกและในประเทศไทย, หน้า 9 – 11[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา: <https://ddc.moph.go.th/uploads/publish/1177420210915075055.pdf> [2564, พฤศจิกายน 23]

พัฒนาแรงงานน้อยลง นั้นไม่ได้มาจากที่กรมสนับสนุนการพัฒนาของแรงงานน้อยลง แต่ทางภาครัฐไปเน้นการร่วมมือกับเอกชน เพื่อส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการกิจการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น กล่าวคือเน้นพัฒนาแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดโดยตรง

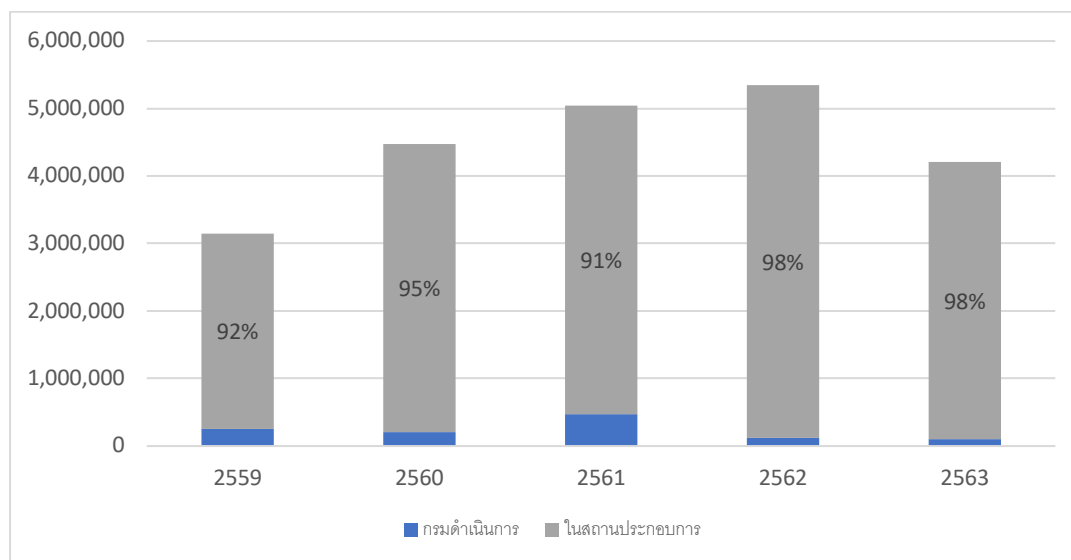
ภาพที่ 4.3 ข้อมูลผู้ผ่านการอบรมจากโครงการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ โดยแยกกลุ่มประเภทอุตสาหกรรม ในช่วงปี 2563



ที่มา : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

ข้อมูลปี 2563 เมื่อแบ่งตามกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ทางรัฐบาลได้วางไว้ อันเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการนโยบาย พบว่า กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีแรงงานผ่านการอบรมมากที่สุดได้แก่ อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร รองลงมาเป็นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวรายได้ดีและท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และอันดับ 3 ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ คิดเป็นร้อยละ 12% 10% และ 7% ตามลำดับ โดยแรงงานที่ผ่านการอบรมที่อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย จะมีเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงานที่ผ่านการอบรมทั้งหมด ทำให้เห็นว่ารัฐบาลนั้นเน้นพัฒนาเศรษฐกิจตามกลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้วางเป้าหมายเอาไว้

ภาพที่ 4.4 ข้อมูลผู้ผ่านการอบรมในการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยแยกประเภทการอบรมผ่านกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และการอบรมผ่านความร่วมมือของสถานประกอบการ ในช่วงปี 2559 – 2563



ที่มา : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

จากข้อมูลสังเกตว่า ในช่วงปี 2559 – 2563 นั้น มีแรงงานที่ผ่านการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานกว่า 3 – 5 ล้านคนต่อปี และสัดส่วนแรงงานที่ได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 1 ล้านคน ในช่วงปี 2559 – 2562 ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิดเป็นปัจจัยสำคัญที่เกิดขึ้นช่วงปี 2563 จึงมีผลให้สัดส่วนลดลงจำนวนหนึ่ง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนของการดำเนินการ เห็นได้ชัดว่ากว่าร้อยละ 90%ในทุกปี แรงงานที่พัฒนาผ่านผู้ประกอบการ ซึ่งเหตุผลหลักมาจากการที่รัฐบาลกระตุ้นให้สถานประกอบการมีส่วนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน อันมาจากกฎหมาย 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2557 และพระราชบัญญัติการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 จึงทำให้มีแรงงานจำนวนมากได้รับการส่งเสริมพัฒนา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มแรงงานที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนานั้นมาจากกลุ่มอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งก็มีผลต่อการกระจายขอบเขตการพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีความหลากหลาย เปลี่ยนแปลงไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์การดำเนินการในแต่ละช่วง แต่กระนั้นการที่แรงงานอบรมผ่านสถานประกอบการ ปัจจุบันก็ยังไม่มีความชัดเจนที่สามารถวัดประสิทธิภาพการเปลี่ยนแปลงว่าแรงงานมีผลลัพธ์หรือทิศทางที่ดีขึ้นเพียงใดภายหลังการเข้ารับการอบรม พัฒนาฝีมือแรงงาน เพราะหากเป็น

เพียงการมุ่งเน้นให้เป็นการมีส่วนร่วมในพัฒนา แต่ไม่ใช่การพัฒนาที่เกิดผลจริง ก็อาจกลายเป็นการพัฒนาที่ไม่ใช่การส่งเสริมพัฒนาแรงงานที่เกิดประโยชน์แท้จริง ในขณะที่เดียวกันแรงงานที่ได้รับการพัฒนาโดยตรงจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ก็เป็นเพียงแรงงานเฉพาะใน 7 กลุ่มอาชีพเท่านั้นมาโดยตลอด และไม่มีการปรับเปลี่ยนกลุ่มอาชีพ สิ่งนี้จึงอาจถือเป็นสิ่งที่ทำลายต่อการพัฒนาแรงงานในภาพรวมของประเทศ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ทางเลือกหนึ่งของการทำงานคือการเป็นแรงงานข้ามชาติ เนื่องด้วยสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป เทคโนโลยีที่มีการพัฒนา การเดินทางที่สะดวกสบายมากขึ้นทำให้ตัวเลือกของการเป็นแรงงานต่างด้าวในต่างประเทศเป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับการประกอบอาชีพ โดยการออกไปเป็นแรงงานต่างชาตินั้น ต้องมีองค์ประกอบหลักที่เริ่มจากการเป็นแรงงานที่ประเทศปลายทางต้องการเสียก่อนโดยสิ่งที่เป็นตัวชี้วัดก็คือ “ทักษะอาชีพ” นั่นเอง อย่างไรก็ตามอาชีพเดียวกันแต่ในประเทศที่ต่างกันย่อมมีความแตกต่างไม่มากนักน้อย ทั้งในเรื่องของลักษณะอาชีพ รูปแบบการทำงาน การศึกษาที่เป็นพื้นฐาน ประสบการณ์ทำงาน ระยะเวลาทดลองงาน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่แตกต่างกันตามแต่ละพื้นฐานของประเทศนั้น ๆ

ประเทศแคนาดาและออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีความหลากหลายของเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่แต่ด้วยจำนวนประชากรของประเทศที่น้อยประกอบกับสัดส่วนของกลุ่มผู้สูงอายุเริ่มสูงขึ้น อัตราการเกิดที่มีน้อยลง ส่งผลให้กำลังแรงงานในประเทศเกิดการขาดแคลน อีกทั้งระบบเศรษฐกิจที่ดี การเป็นรัฐสวัสดิการและเป็นประเทศพัฒนาแล้วทำให้แรงงานท้องถิ่นเกิดการเลิกงาน การปฏิเสธรงานพื้นฐานที่เป็นงานสกปรก งานอันตราย งานยุ่งยาก หรืองานที่ต้องใช้เวลา ดังนั้นมาตรการหนึ่งที่เหมือนกันของทั้งสองประเทศ คือ การที่มีนโยบายรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน สังเกตได้จากการความหลากหลายของประเภทวิชา กฎเกณฑ์ลักษณะอาชีพที่ชัดเจน และการประกาศกลุ่มอาชีพแรงงานที่เป็นที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการทดสอบทักษะอาชีพ (Skills Assessment) แรงงานต่างด้าวของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันเล็กน้อยโดยลักษณะของพื้นที่และขอบเขตอำนาจดำเนินการ

การเป็นแรงงานที่ดี จะต้องมียุทธศาสตร์อาชีพที่เกิดประสิทธิผล ซึ่งสิ่งหนึ่งที่จะส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิผลมากขึ้นนั้นก็ด้วยจากระบบการพัฒนา แรงงานควรมีการพัฒนาทักษะความสามารถของตัวเองอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นการทำงานในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม เพราะการพัฒนาที่ดีที่สุดคือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่เพราะมนุษย์นั้นมีความเป็นปัจเจกบุคคล แต่ละคนมีพื้นฐานทางครอบครัว สังคม เศรษฐกิจอีกทั้งพื้นฐานในอาชีพที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้นการพัฒนาส่งเสริมด้านทักษะอาชีพจากรัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลแต่ละประเทศ จะต้องให้ความสนใจและมีนโยบายและแผนดำเนินการเสมอ

สำหรับประเทศไทยเอง ซึ่งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายหลักในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยส่วนหนึ่งของกฎหมายนี้เป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการมีส่วนในการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วย เพราะเมื่อผู้ประกอบการหลาย ๆ กิจการร่วมมือกันส่งเสริมให้มีการพัฒนาแรงงาน ก็ย่อมให้ผลดีกว่าการที่รัฐฝ่ายเดียวเป็นผู้ผลักดัน อีกทั้งผู้ประกอบการเองก็ได้สิทธิประโยชน์อันเป็นไปตามที่กฎหมายให้ อีกทั้งรัฐก็มีการกระตุ้นผู้ประกอบการผ่านกฎหมายอื่นร่วมด้วย เช่น พระราชบัญญัติการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายผ่านประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ ที่กำหนดกลุ่มอุตสาหกรรมที่รัฐส่งเสริมเพื่อให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจากนโยบายนี้เอง ก็ส่งผลให้เกิดการพัฒนาแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวด้วย ในขณะที่รัฐบาลเองเองก็มีการส่งเสริมที่เป็นการเฉพาะร่วมด้วย จากการประกาศกลุ่มอาชีพที่จะส่งเสริม ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงาน ปี พ.ศ. 2558 โดยกลุ่มอาชีพดังกล่าวประกอบไปด้วย 7 กลุ่มอาชีพ โดยเป็นกลุ่มอาชีพข้างถึง 5 กลุ่ม และอาชีพในภาคเกษตรกรรม 1 กลุ่ม และภาคบริการอีก 1 กลุ่ม

จึงเห็นได้ว่ามีรัฐบาลพยายามส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่เพราะยังไม่มีระบบการติดตามหรือการประเมินผลที่แน่ชัดในประสิทธิภาพแรงงานภายหลังการผ่านการอบรมในส่วนของผู้ประกอบการหรือกลุ่มอุตสาหกรรม ทำให้ไม่สามารถตอบได้อย่างชัดเจนว่าการพัฒนาแรงงานนั้นส่งผลดีต่อประสิทธิภาพการทำงานเพียงไร ประกอบกับนโยบายของรัฐในการส่งเสริมเฉพาะกลุ่มอาชีพก็ยังมีจำกัดเฉพาะ 7 กลุ่มอาชีพเสมอมา ทำให้เป็นข้อจำกัดสำหรับกลุ่มอาชีพอื่นที่จะมีโอกาสเข้าถึงการพัฒนาทักษะอาชีพแรงงาน

ด้านการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ถือเป็นกระบวนการที่เกิดจากภาครัฐเป็นหลัก ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่โดดเด่นในการส่งออกแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจาก การที่รัฐบาลให้ความสำคัญตรากฎหมายเฉพาะไว้หลายฉบับ อีกทั้งมีประกาศและข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหลากหลาย ตัวอย่างเช่น Republic Act No. 8042 Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 ที่เป็นกฎหมายที่ฟิลิปปินส์มุ่งเน้นคุ้มครองชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้แรงงาน เพื่อไม่ให้โดนเอาเปรียบจากการจ้างงาน ความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับสวัสดิการพื้นฐานครบถ้วน และสามารถเข้าถึงการอบรมพัฒนาทักษะอาชีพที่จำเป็นได้

สิ่งหนึ่งที่ฟิลิปปินส์ใช้เป็นกลไกในการส่งออกแรงงาน ก็คือ การมีข้อตกลงข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงานกับกว่า 26 ประเทศ ข้อตกลงด้านแรงงานนั้นมีความหลายหลายขึ้นอยู่กับบริบทและวัตถุประสงค์ของข้อตกลงนั้น ๆ โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีระหว่างกันพบมากในข้อตกลงภายในภูมิภาคอันมีเขตดินแดนติดกันหรือบริเวณเดียวกัน ในขณะที่การเคลื่อนย้ายแบบมีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น การเคลื่อนย้ายเฉพาะกลุ่มอาชีพ เฉพาะช่วงเวลาตามฤดูกาลหรือเฉพาะสัญชาติแรงงาน พบบ่อยในประเทศที่ไม่ได้มีพื้นที่ติดกัน

ข้อตกลงระหว่างประเทศของไทย มีทั้งหมด 4 ข้อตกลงด้วยกัน โดยข้อตกลงกับประเทศอิสราเอลและญี่ปุ่น เป็นการส่งออกแรงงานเกษตรตามช่วงฤดูกาล และการฝึกอบรมกลุ่มอาชีพ ผู้ปฏิบัติงานเทคนิคตามลำดับ ส่วนอีก 2 ประเทศคือ เกาหลีใต้และไต้หวัน มีลักษณะคล้ายกันคือเป็นข้อตกลงกลุ่มอาชีพในอุตสาหกรรมการผลิต งานช่าง งานก่อสร้างและการเกษตร อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงส่วนใหญ่ เป็นลักษณะของการได้โควตาแรงงานแต่ละปี แล้วรัฐจึงบริหารจัดการส่งตามโควตาที่ได้รับ ทำให้เป็นโอกาสของแรงงานที่ต้องการเข้าร่วมนั้นเป็นไปอย่างจำกัด

5.2 ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีระบบการพัฒนาแรงงานฝีมือ และการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ในด้านของการพัฒนานั้นยังคงมีปัญหาคือ การขาดความหลากหลายในกลุ่มอาชีพที่พัฒนา การไม่มีการระบอบติดตามผลที่ดีในแรงงานที่ฝึกอบรมผ่านผู้ประกอบการ ทำให้ไม่สามารถเห็นประโยชน์ที่ชัดเจนได้มากพอ จากแรงงานที่ผ่านการพัฒนาแล้วโดยนโยบายดังกล่าว ส่วนของการส่งเสริมไปทำงานต่างประเทศนั้น เป็นประเด็นที่รัฐให้การส่งเสริมไม่เพียงพอ กล่าวคือ รัฐมีกลไกที่ดีแต่ยังไม่มีกลไกขยายขอบเขตของการส่งเสริม ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานและการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานของประเทศออสเตรเลียและแคนาดา สิ่งของรัฐควรมีการปรับเปลี่ยนและ/หรือแก้ไข คือ

1. การปรับแก้และเพิ่มเติมกลุ่มอาชีพที่ส่งเสริมพัฒนาแรงงาน

กลุ่มอาชีพที่ได้ได้รับการส่งเสริมนั้นมีทั้งหมด 7 กลุ่มอาชีพ โดยเป็นการส่งเสริมมาตั้งแต่ปี 2558 และไม่มีแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ แต่เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาอาชีพและให้มีความหลากหลาย จึงเห็นว่าการปรับปรุงประกาศกระทรวงเรื่องกลุ่มอาชีพที่ส่งเสริมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น

2. การระบอบติดตามและรายงานผลในแรงงานที่ผ่านการอบรมพัฒนาโดยผู้ประกอบการ

เนื่องจากแรงงานจำนวนน้อยที่เข้าอบรมการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยตรงกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลข้อจำกัดขององค์กรประกอบกับนโยบายส่งเสริมด้านอื่น จึงทำให้แรงงานกว่า 90% เป็นแรงงานที่พัฒนาผ่านผู้ประกอบการ ดังนั้นการมีกระบวนการติดตามวัดผลที่จึงสำคัญ เพื่อจะมั่นใจว่าการอบรมนั้นมีมาตรฐานและแรงงานได้รับการพัฒนาอย่างแท้จริง

3. การให้ความสำคัญกับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านแรงงาน

ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้แรงงานเดินทางไปทำงานในต่างประเทศได้อย่างมีระบบ ปลอดภัยและประหยัดค่าใช้จ่าย การมีข้อตกลงกับหลายประเทศก็ย่อมเป็นประโยชน์กับทั้งกับแรงงานและประเทศผู้ส่งแรงงาน ดังนั้นกระทรวงแรงงานจึงควรลงมือสำรวจความต้องการของตลาดต่างประเทศ จากนั้นวิเคราะห์กำลังแรงงานและกลุ่มอาชีพในประเทศ และเสนอทำข้อทำข้อตกลงกับประเทศปลายทางอย่างเหมาะสม

4. การพิจารณาให้มีหน่วยงานช่วยเหลือ ด้านการทดสอบฝีมือแรงงาน(ออสเตรเลีย)

มีบางกลุ่มอาชีพที่สามารถทำการทดสอบฝีมือแรงงานต่างชาติโดยดำเนินการจากนอกประเทศออสเตรเลียได้ (Offshore Skills Assessment Program) จึงถือว่าเป็นจุดเด่นหนึ่งของนโยบายรับแรงงานของออสเตรเลีย โดยกลุ่มอาชีพที่สามารถทำได้เช่น กลุ่มอาชีพช่างและงานบริการบางอย่าง ตัวอย่างคือ ช่างตัดผม ซึ่งกลุ่มอาชีพเหล่านี้เป็นอาชีพที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้การส่งเสริมเดิมอยู่แล้ว ดังนั้นการที่กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามา มีบทบาทในการช่วยเหลือ สนับสนุนในกระบวนการทดสอบนี้จึงอาจเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ เพราะตัวแรงงานยังคงอยู่ภายในประเทศไทยและง่ายที่จะประสานงาน

5. การให้ผู้ประกอบการไทยหรือผู้ประกอบการต่างชาติในประเทศแคนาดา มีส่วนในขั้นตอนการทดสอบฝีมือแรงงาน(แคนาดา)

กระบวนการทดสอบฝีมือแรงงานต่างชาติของประเทศแคนาดามีลักษณะของการเข้าอบรมในประเทศแคนาดาเป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละอาชีพทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งแรงงานจะต้องมีการฝึกงานระหว่างการทดสอบ เห็นได้ว่าการที่รัฐบาลไทยจะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยในแคนาดา หรือผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วม น่าจะเป็นประโยชน์ในขั้นตอนการฝึกอบรมนี้ โดยรัฐบาลอาจให้ข้อเสนอที่น่าจูงใจแก่ผู้ประกอบการเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน เป็นต้น

6. การพิจารณาโครงการสำหรับอาชีพกลุ่มช่าง ให้ครบทั้งการพัฒนาและส่งเสริมไปต่างประเทศ

กลุ่มอาชีพช่างเป็นที่ต้องการแทบจะในทุกตลาดแรงงานทั่วโลก ในขณะที่กลุ่มอาชีพช่างก็เป็นอาชีพที่กฎหมายให้การส่งเสริมอยู่แล้ว ขาดแต่เพียงกลไกการส่งออกเฉพาะกลุ่มช่างที่ยังไม่มีระบบดำเนินการ การที่ให้มีหน่วยงานเข้ามากำกับดูแลส่วนนี้จึงจะเป็นการทำให้ระบบดำเนินการสมบูรณ์ทั้งด้านการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานไปต่างประเทศ

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2551.

ภาดร สุชีวะ. การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพในตำแหน่งผู้บริหารนิติบุคคลตามอนุสัญญาต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545. หน้า 38.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการจัดหางาน. การเคลื่อนย้ายแรงงานอาเซียนในมิติของกรมจัดหางาน[ออนไลน์]. 2562.

แหล่งที่มา: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmi-east_th/f8037c62bb324a5c88730b376e137c51.pdf [2564, ตุลาคม 15]

กรมการจัดหางาน. การจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ(ประเทศไทย)[ออนไลน์]. 2544. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/vgnew_th/3f3080c71f6ebbe05c1f0b52fbd5448c.pdf [2564, พฤศจิกายน 10]

กรมการจัดหางาน. รมว. แรงงาน เผยโควตา ปี 65 อีสราเอลรับแรงงานภาคเกษตร 6,500 คน [ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/main/news/param/site/1/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/52516 [2564, พฤศจิกายน 22]

กรมการจัดหางาน. อำนาจหน้าที่[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/main/general/param/site/1/cat/29/sub/0/pull/singreview/view/detail/object_id/4 [2564, พฤศจิกายน 16]

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. สรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://cutt.ly/AY4Qzwe> [2564, พฤศจิกายน 14]

กระทรวงแรงงาน. ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของแรงงานไทย ที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ: กรณีศึกษาได้หวัน[ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: <https://www.mol.go.th/wp->

content/uploads/sites/2/2019/03/phlkaarsueksaawiekhraah_.pdf [2564, พฤศจิกายน 22]

กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. **การไปทำงานต่างประเทศ**[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/overseas/custom/param/site/149/cat/40/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/284 [2564, พฤศจิกายน 20]

กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. **อำนาจหน้าที่**[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/overseas/general/param/site/149/cat/29/sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/371 [2564, พฤศจิกายน 20]

คณะกรรมการอำนวยการระหว่างประเทศเพื่อรณรงค์การให้สัตยาบันอนุสัญญาสิทธิผู้ย้ายถิ่น. **คู่มือ**

การให้สัตยาบัน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและ

สมาชิกในครอบครัว[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://bangkok.ohchr.org/wp-content/uploads/2020/01/Ratification-Handbook-Thai.doc>

[2564 ตุลาคม 23]

ฐานเศรษฐกิจ. **GDP และ GNP กับบทบาทในการเป็นมาตรฐานวัดเศรษฐกิจ**[ออนไลน์]. 2559.

แหล่งที่มา: <https://www.thansettakij.com/business/37006> [2564, ตุลาคม 15]

บันทึกการลงทุน. **การปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4: เทคโนโลยีพลิกโลก**[ออนไลน์]. 2561.

แหล่งที่มา: <https://www.finnomena.com/nuthjira/the-fourth-industrial-revolution/> [2564 ตุลาคม 23]

ฟิลลิป มาร์ติน. **อุปการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนานโยบาย**

[ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/--ro-bangkok/documents/publication/wcms_0982_31.pdf

[2564, พฤศจิกายน 15]

มูลนิธิศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ในพระบรมราชูปถัมภ์. **ใบความรู้ประกอบการสอน เรื่อง ระบบ**

เศรษฐกิจ[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.dtv.ac.th/teachplan/episode/21535>

[2564, ตุลาคม 30]

ศุภชัย ศรีสุชาติ. **รายงานการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์กรและระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงาน**

ต่างประเทศโดยรัฐ[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/9127093006c0836da0bedc5a161cc59a.pdf [2564, พฤศจิกายน 22]

สกล หาญสุทธีวารินทร์. **ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม**[ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

<https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/118262> [2564, พฤศจิกายน 5]

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. **GDP และ GNP**[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://sites.google.com/site/nidaudon1551/Home/srr-sara-1/sersthkic-1/gdp--gnp> [2564, ตุลาคม 25]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผน 12 ฉบับประชาชน นวัตกรรมคือหัวใจของการพัฒนา**[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://planning.dld.go.th/th/images/stories/section-5/2561/strategy09.pdf> [2564, พฤศจิกายน 20]

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. **สถิติแรงงานประจำปี 2563**[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

<https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/StatisticsMol2563.pdf> [2564, พฤศจิกายน 22]

สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ. **รายงานผลการทบทวน ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคโควิด-19 ในระดับโลกและในประเทศไทย**[ออนไลน์]. 2564.

แหล่งที่มา:<https://ddc.moph.go.th/uploads/publish/1177420210915075055.pdf> [2564, พฤศจิกายน 23]

สำนักนายกรัฐมนตรี. **ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ**[ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา:

https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422 [2564, พฤศจิกายน 20]

สำนักส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครโตรอนโต ประเทศแคนาดา. **ผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าแคนาดา ลดลง รัฐบาลเร่งปรับระเบียบผลักดันเพิ่มยอด**[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

https://www.ditp.go.th/ditp_web61/article_sub_view.php?filename=contents_attach/721752/721752.pdf&title=721752&cate=644&d=0 [2564, พฤศจิกายน 5]

สำนักส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา. **รัฐบาลแคนาดาออกระเบียบเร่งรับผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าประเทศ**[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

https://image.mfa.go.th/mfa/0/pFxDf7ZYQ7/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89/Weekly_News_160464.pdf [2564, พฤศจิกายน 5]

Department of Home Affairs, Australia Government. **บทที่ 4 ออสเตรเลียในปัจจุบัน** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://immi.homeaffairs.gov.au/citizenship-subsite/files/thai-non-test.pdf> [2564, พฤศจิกายน 2]

HR NOTE.Asia. การศึกษา (Education) สำคัญอย่างไรกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์[ออนไลน์].

2562. แหล่งที่มา: <https://th.hrnote.asia/orgdevelopment/190625-education-for-hrd/> [2564, พฤศจิกายน 20]

JOBTOPGUN. 4 ข้อดีทำไมคนมีประสบการณ์ถึงมีโอกาสได้งานมากกว่า[ออนไลน์]. 2564.

แหล่งที่มา: <https://www.jobtopgun.com/article/4->

%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B9%84%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93/ [2564, พฤศจิกายน 17]

กฎหมายและประกาศต่าง ๆ

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสาขาอาชีพ ที่อาจเป็นอันตรายต่อสาธารณะซึ่งต้อง

ดำเนินการโดยผู้ได้รับหนังสือรับรองความรู้ความสามารถ

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง สาขาอาชีพที่จะส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึกเตรียมเข้าทำงาน

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าบริการของศูนย์ความรู้ความสามารถตามมาตรา 26/2 ที่เป็นองค์อาชีพ

ประกาศคณะกรรมการการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเพื่อ

ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรม

เป้าหมาย ที่ 1/2560 เรื่องหลักส่งเสริมการลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติการเพิ่มขีด

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560

ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรม

เป้าหมาย ที่ 1/2561 เรื่อง การแก้ไขประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมายตามประกาศคณะ

นโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ที่

1/2560

ประกาศคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรม

เป้าหมาย ที่ 1/2564 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรทักษะขั้นสูง

พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย

พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2557 (ฉบับที่ 2)

ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือ
แรงงาน พ.ศ. 2551

เอกสารภาษาอังกฤษ

Electronic Document

ACHPR. **African Charter on Human and Peoples' Rights**[Online]. 1986. Available from: https://www.achpr.org/public/Document/file/English/banjul_charter.pdf [2021, October 15]

ASEAN. **ASEAN Human Rights Declaration**[Online]. 2012. Available from: <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/> [2021, October 15]

Australian Bureau of Statistics, Australia Government. **1220.0 - ANZSCO – Australian and New Zealand Standard Classifications, First Edition, 2006**[Online]. 2006. Available from: <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/allprimarymainfeatures/F6A0BB67C088F217CA2575DF001CADC7?opendocument=> [2021, November 2]

Australian Bureau of Statistics, Australia Government. **ANZSCO – Australian and New Zealand Standard Classifications**[Online]. 2021. Available from: <https://www.abs.gov.au/statistics/classifications/anzsco-australian-and-new-zealand-standard-classification-occupations/2021> [2021, November 2]

Australian Bureau of Statistics, Australia Government. **Conceptual basis of ANZSCO**[Online]. 2021. Available from: <https://www.abs.gov.au/statistics/classifications/anzsco-australian-and-new-zealand-standard-classification-occupations/2021/conceptual-basis-anzsco> [2021, November 2]

Australian Chamber of Commerce and Industry. **Australia needs an ambitious migration target**[Online]. 2021. Available from: <https://www.australianchamber.com.au/news/australia-needs-an-ambitious-migration-target/> [2021, November 2]

Center for International Migration and Integration. **Recruitment of Migrant Worker in Agriculture and Construction in Israel**[Online]. Available from:

<https://www.ruppin.ac.il/%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8/%D7%94%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%9F-%D7%9C%D7%94%D7%92%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%95%D7%A9%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%91-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99/Documents/The%20impact%20of%20bilateral%20agreements.pdf> [2021, November 20]

DACP: Members. **European Parliament**[Online]. 2021. Available from:

<https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dacp/members?tabCode=partner-delegation> [2021, October 15]

Department of Home Affairs, Australian Government. **Priority Migration Skilled Occupation List**[Online]. 2021. Available from:

<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/pmsol> [2021, November 4]

Department of Labor and Employment. **The Labor Code of the Philippines, Act 17**[Online]. 2017. Available from:

https://www.dole.gov.ph/php_assets/uploads/2017/11/LaborCodeofthePhilippines20171.pdf [2021, November 14]

European Commission, Directorate-General for Communication. **Country profiles**[Online]. Available from: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-0 [2021, October 15]

European Union Law. **Charter of Fundamental Rights of the European Union**[Online]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> [2021, October 15]

Government of Canada. **Changes to the National Occupational Classification**[Online]. 2016. Available from:

<https://noc.esdc.gc.ca/Versions/ChangesNoc> [2021, November 2]

Government of Canada. **Eligibility for Express Entry programs**[Online]. Available from: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees->

citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility.html [2021, November 2]

Government of Canada. **Eligibility to apply for the Federal Skilled Trade Program (Express Entry)**[Online]. Available from:

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/skilled-trades.html#provinces> [2021, November 4]

Government of Ontario. **2021 Ontario Immigration Nominee Program updates, Invitations to apply issued for all Employer Job Offer streams**[Online]. 2021. Available from: <https://www.ontario.ca/page/2021-ontario-immigrant-nominee-program-updates#section-0> [2021, November 4]

Human Resources Department Service of Korea. **Employment Permit System**[Online]. Available from: <https://www.hrdkorea.or.kr/ENG/4/2> [2021, October 29]

IGI Global Publisher of Timely Knowledge. **What is Native Language**[online]. Available from: <https://www.igi-global.com/dictionary/native-language/19936> [2021, October 17]

ILO. **Who are domestic workers**[Online]. Available from: <https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang--en/index.htm> [2021, November 4]

IM Japan. **Agreements with Governments of Sending Countries**[Online], Available from: <https://imm.or.jp/en/program/gov.html> [2021, November 18]

IM Japan. **Primary Occupations and Industries**[Online], Available from: <https://imm.or.jp/en/program/work.html> [2021, November 18]

Immigration and citizenship, Department of Home Affairs, Australian Government. **Skills assessment**[Online]. Available from: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skills-assessment> [2021, November 4]

Immigration and citizenship, Department of Home Affairs, Australian Government. **Assessing authorities**[Online]. Available from:

<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skills-assessment/assessing-authorities> [2021, November 4]

Immigration Canada. **Federal Skilled Worker Program Eligible Occupations**[Online]. 2020. Available from: <https://www.immigration.ca/fast-track-high-demand-occupations> [2021, November 2]

Immigration Manitoba Canada. **Manitoba In-Demand Occupations**[Online]. 2019. Available from: <https://immigratemanitoba.com/immigrate-to-manitoba/in-demand-occupations/> [2021, November 4]

International Catholic Migration Commission. **Who does the Convention protect, Strengthening Protection of Migration Worker and their Families with International Human Rights Treaties A Do-it-yourself Kit**[Online]. 2006. Available from: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ICP/IDM/ICMC-Strengthening-Protection-of-Migrant-Workers-and-Their-Families.pdf [2021, October 15]

International Labour Office. **Current International Standard**[Online]. 2013. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220535.pdf [2021, October 10]

International Labour Office. **Employment**[Online]. 2013. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220535.pdf [2021, October 10]

International Labour Office. **ILO Global Estimates on International Migrant Workers Results and Methodology**[Online], 2021, Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf [2021, October 15]

International Labour Office. **International Labour Standards on Child labour**[Online]. Available from: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/child-labour/lang--en/index.htm> [2021, October 10]

International Labour Office. **Labour force participation rates of migrants and non-migrations by broad subregion**[Online]. 2021. Available from:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf [2021, October 15]

International Labour Office. **Ratification of C138 – Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)**[Online]. Available from:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:33058762200670:::P11300_INSTRUMENT_SORT:1 [2021, October 10]

International Labour Office. **Statistics on the working-age population and labour force**[Online]. 2020, Available from: <https://ilostat.ilo.org/topics/population-and-labour-force/> [2021, October 10]

International Labour Office. **Unemployment**[Online]. 2013. Available from:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220535.pdf [2021, October 10]

International Labour Organization. **Agreement for the Employment in Canada of Seasonal Agriculture Workers from Mexico – 2013**[Online]. 2013. Available from: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS_382417/lang--en/index.htm [2021, October 15]

International Labour Organization. **Agreement on Labour Co-operation for Domestic Service Workers Recruitment between the Ministry of Overseas Indian Affairs of the Republic of India and Ministry of Labour of the Kingdom of Saudi Arabia**[Online]. 2014. Available from:

https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS_379042/lang--en/index.htm [2021, October 15]

International Labour Organization. **Memorandum of Understanding between the Ministry of Labor and Transport Management, Government of Nepal and the Ministry of Labor of the Republic of Korea on the sending of workers to the Republic of Korea under the Employment permit system**[Online]. 2007. Available from:

https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/measuring-impact/agreements/WCMS_377395/lang--en/index.htm [2021, October 15]

- International Organization for Migration. **World Migration Report 2020**[Online]. 2021. Available from: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [2021, October 15]
- Labour Market Information Portal, Australia Government. **STEM Occupation List**[Online]. 2019. Available from: <https://lmip.gov.au/default.aspx?LMIP/GainInsights/SpecialTopicReports> [2021, November 4]
- Law & Regulations database of The Republic of China. **Agreement Between the Taipei Economic and Cultural Office in Thailand on Employment of Thai Workers and the Thailand Trade and Economic Office in Taipei**[Online], Available from: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0120019> [2021, November 22]
- Manitoba. **Memorandum of Understanding Between the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Department of Labour and Immigration of the Government of Manitoba, Canada**[Online]. Available from: https://www.gov.mb.ca/asset_library/en/documents/fedprovrelations/asia/mou__philippines_manitoba_2010.pdf [2021, November 4]
- Ministry of Employment and Labor, the Republic of Korea. **Introduction of Industry, Employment Permit System**[Online], 2015, Available from: <https://www.eps.go.kr/ph/index.html> [2021, November 22]
- National Economic and Development Authority. **Updated Philippine Development Plan 2017 – 2022, Chapter 21 Protecting the rights, promoting the welfare, and expanding opportunity for Overseas Filipinos**[Online]. Available from: <https://pdp.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2021/02/20210218-Pre-publication-copy-Updated-Philippine-Development-Plan-2017-2022.pdf> [2021, November 4]
- New Zealand Foreign Affairs and Trade. **Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement**[Online]. Available from: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/South-East->

Asia/ASEAN/ASEAN-CER-Integration-Partnership-Forum/IPF-Seminars-2011-2014/IPF2-TTMRA-Dr-Peter-Mumford.pdf [2021, October 29]

Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Seoul, Korea. **Labor Information**[Online]. Available from: <https://korea.mol.go.th/en/info/labor-information> [2021, November 22]

One World Nation Online. **Canada Provinces and Territories**[Online]. Available from: https://www.nationsonline.org/oneworld/countries_canada.htm [2021, November 2]

Ontario, Canada. **Work in your profession or trade**[Online]. Available from: <https://www.ontario.ca/page/work-your-profession-or-trade#section-4> [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Agreement on Bilateral Cooperation on Labour Migration Between the Government of the Italian Republic and the Government of the Republic of the Philippines**[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/ITALY%20SIGNED%20AGREEMENT%20ON%20BILATERAL%20LABOUR%20MIGRATIONpdf> [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Agreement on Domestic Worker Recruitment Between the Ministry of Labor of the Kingdom of Saudi Arabia and the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines**[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/2.pdf> [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Agreement on Employment of Domestic Workers Between the Government of the Philippines and the Government of the State of Kuwait**[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/PH%20-%20Kuwait%20Agreement%20on%20Employment%20of%20Domestic%20Workers-%20signed%2011%20May%202018.pdf> [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Agreement on Labor Cooperation for General Worker Recruitment and Employment Between the**

Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Ministry of Labor and Social Development of the Kingdom of Saudi Arabia[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/PH-%20KSA%20Agreement%20on%20Labor%20Cooperation%20for%20General%20Workers.pdf> [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Executive Order No.247 Reorganizing the Philippine Overseas Employment Administration and For Other Purposes**[Online]. Available from: <https://poea.gov.ph/mandates/files/eo%20247.pdf> [2021, November 14]

Philippine Oversea Employment Administration. **Labor Agreement**[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement.html> [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Memorandum of Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the Kingdom of Bahrain on Health Services Cooperation**[Online]. 2007. Available from: https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateralLB/BLA_PH_Bahrain2007.pdf [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Memorandum of Understanding Between the Philippine Overseas Employment Administration and the Japan International Corporation of Welfare Service on the Deployment and Acceptance of Filipino Candidates for “Kangoshi”, Filipino Candidates for “Kaigofukushishi”, Filipino “Kangoshi”, and Filipino “Kaigofukushishi”** [Online]. 2009. Available from: [https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateralLB/BLA_PH_Japan%20\(JPEPA\)2009.pdf](https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateralLB/BLA_PH_Japan%20(JPEPA)2009.pdf) [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United Arab Emirates in the Field of Manpower**[Online]. 2007. Available from:

[https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateralLB/BLA_PH_UAE%20\(English%20Version\)2007.pdf](https://www.poea.gov.ph/laborinfo/bilateralLB/BLA_PH_UAE%20(English%20Version)2007.pdf) [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **MOU between the Department of Labor and Employment of the Republic of the Philippines and the Ministry of Employment and Immigration of Alberta**[Online]. Available from: <https://www.poea.gov.ph/laborinfo/agreement/3.pdf> [2021, November 4]

Philippine Oversea Employment Administration. **Republic Act No. 8042 Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, Sec. 3 Definition. – For purposes of this Act**[Online]. Available from: [https://www.poea.gov.ph/laws&rules/files/Migrant%20Workers%20Act%20of%201995%20\(RA%208042\).html](https://www.poea.gov.ph/laws&rules/files/Migrant%20Workers%20Act%20of%201995%20(RA%208042).html) [2021, November 14]

Recruiting Immigrant Worker: Korea 2019. **Chapter 3 Low-skilled labour migration in Korea**[Online]. 2019. Available from: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264307872-8-en/index.html?itemId=/content/component/9789264307872-8-en#endnotea3z3> [2021, November 22]

State Government of Victoria, Canada. **Target sector**[Online]. Available from: <https://liveinmelbourne.vic.gov.au/migrate/skilled-migration-visas/target-sectors> [2021, November 4]

The World Bank. **Labor force, total – Australia**[Online]. 2021. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN?locations=AU> [2021, November 5]

Trades Recognition Australia, Australian Government. **Is your country pf passport next to your occupation in the list below?** [Online]. Available from: <https://www.tradesrecognitionaustralia.gov.au/pathfinder-tool/your-country-passport-next-your-occupation-list-below-0> [2021, November 4]

Trades Recognition Australia, Australian Government. **Offshore Skills Assessment Program (OSAP)** [Online]. Available from: <https://www.tradesrecognitionaustralia.gov.au/programs/offshore-skills-assessment-program-osap> [2021, November 4]

Trades Recognition Australia, Australian Government. **Temporary Skills Shortage (TSS) Skills Assessment**[Online]. Available from:

<https://www.tradesrecognitionaustralia.gov.au/programs/temporary-skills-shortage-tss-skills-assessment> [2021, November 4]

UN. **Declaration on the Right to Development**[Online]. 1986. Available from:

<https://digitallibrary.un.org/record/126476?ln=en> [2021, October 15]

UN. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families**[Online]. 1990. Available from:

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx> [2021, October 15]

UN. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**[Online].

1976. Available from:

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> [2021, October 15]

UN. **Universal Declaration of Human Rights**[Online]. 1948. Available from:

<https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf> [2021, October 15]