



รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจ การแรงงานระหว่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

ไตรมาสที่ 1/2564



บรรณาธิการแถลง

จากวิกฤตโรคระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลกนับตั้งแต่ต้นปี 2563 จนกระทั่งถึงบัดนี้ ทำให้ทุกฝ่ายหันมาสนใจอย่างจริงจังในการทบทวนการดำเนินงานที่ผ่านมา รวมไปถึงการมองถึงอนาคตข้างหน้าภายหลังจากสิ้นสุดการแพร่ระบาด (Post - COVID) เพื่อให้เกิดการฟื้นฟูภูมิทัศน์ของโลกใหม่ ไม่เฉพาะแค่เรื่องระบบเศรษฐกิจหรือสภาพสังคมซึ่งได้รับผลกระทบอย่างหนักในขณะนี้จนยากที่จะประมาณการได้

เนื้อหาในรายงานเล่มแรกประจำไตรมาส 4/2563 ได้นำเสนอบทวิเคราะห์จำนวน ๒ หัวข้อ ได้แก่ รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศตลาดแรงงานซึ่งเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน โดยเป็นการศึกษาปรากฏการณ์รูปแบบการทำงานที่บ้านหรือ Work from Home และหัวข้อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเรื่อง “จากเมืองไทยสู่ได้หวัน แหล่งโอกาสแรงงานไทย”

สำหรับเนื้อหาในเล่มนี้ซึ่งเป็นการเผยแพร่ประจำไตรมาส 1/2564 ยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องของวิกฤตการณ์โควิดที่ส่งผลกระทบต่อโลกของการทำงาน โดยได้มองไปถึงสถานการณ์อนาคตของตลาดแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ “งานที่มีคุณค่ากับเศรษฐกิจสีเขียว” ด้วยเล็งเห็นว่าบทเรียนจากวิกฤตการณ์โควิดที่โลกกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ เป็นสัญญาณเตือนในการให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนและรักษาสິงแวดล้อม ดังนั้น จึงได้จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศในหัวข้อ “แรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Labour and the Transition to the Green Economy)” นำเสนอข้อมูลการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านสิ่งแวดล้อมผ่านแนวคิด “เศรษฐกิจสีเขียว” โดยเนื้อหาประกอบด้วย ความหมายของเศรษฐกิจสีเขียว แนวโน้มการจ้างงานในสาขาพลังงานของโลก แนวโน้มการจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนของไทย และการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมสู่เศรษฐกิจสีเขียวกับงานที่มีคุณค่า รวมไปถึงข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับสิทธิด้านแรงงาน โดยภาครัฐอาจมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อแรงงาน มีการฝึกอบรมทักษะใหม่ ๆ มีการสนับสนุนทางการเงิน เช่น การประกันการว่างงาน โดยการจ่ายเงินชดเชยรายได้ที่สูงสูญเสียไป เป็นต้น สำหรับสถานประกอบการ โดยอาจมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาคอุตสาหกรรมและนายจ้างในการฝึกอบรมและพัฒนาแรงงานและข้อสุดท้ายคือ ภาครัฐและสถานประกอบการ อาจมีข้อมูลที่สามารถแจ้งให้แรงงานทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งงานที่มีโอกาสตกงานหรือถูกเลิกจ้าง ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้แรงงานได้เตรียมพร้อมและสามารถลดระยะเวลาของการว่างงานจากการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานได้

นอกจากนี้รายงานในไตรมาสนี้ได้นำเสนอในหัวข้อเรื่อง “ประเทศไทยกับแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ” (Thailand and Migrant Workers of 3 Nationalities) มีเนื้อหาเกี่ยวกับ การวิเคราะห์สถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา กัมพูชา และลาว ที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้แรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาติดังกล่าวนิยมเข้ามาทำงานในประเทศไทย ข้อดีและข้อเสียของแรงงานข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด - 19 ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ภาครัฐ นายจ้าง และส่วนอื่น ๆ รวมถึงแนวโน้มความต้องการแรงงานข้ามชาติในอนาคต โดยสามารถอ่านรายละเอียดของรายงานทั้งสองหัวข้อได้ในฉบับหรือโดยการสแกน QR Code ตามที่ระบุไว้ด้านล่าง

กองเศรษฐกิจการแรงงาน โดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้อ่านได้ทราบข้อมูลด้านสถานการณ์แรงงาน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจการแรงงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ รวมถึงเป็นเวทีทางวิชาการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นระหว่างคณะผู้จัดทำและผู้อ่าน เพื่อให้เกิดการต่อยอดความคิด ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาและการสร้างสรรค์การผลงานทางวิชาการต่อไป ซึ่งคณะผู้จัดทำยินดีรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงรายงานฯ ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นต่อไป



<https://qrqo.page.link/Ghaxg>

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

สารบัญ

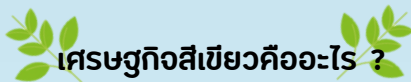
	หน้า
บรรณาธิการ	1
บทสรุปผู้บริหาร	3
แรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียว	5
❶ บทนำ	6
❷ เศรษฐกิจสีเขียวคืออะไร	7
❸ แนวโน้มการจ้างงานในสาขาพลังงานของโลก	7
❹ แนวโน้มการจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนของไทย	8
❺ การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมสู่เศรษฐกิจสีเขียวกับงานที่มีคุณค่า	10
❻ บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	11
ตลาดแรงงานไทยและการฟื้นฟูแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน	
❶ บทนำ	16
❷ สถิติจำนวนแรงงานข้ามชาติ	17
❸ สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้แรงงานข้ามชาตินิยมเข้ามาทำงานในประเทศไทย	20
❹ แรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทยและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย	21
❺ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย	22
❻ ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ภาครัฐ นายจ้าง และส่วนอื่นๆ	23
❼ แนวโน้มความต้องการแรงงานข้ามชาติในอนาคต	24
❽ สรุปและข้อเสนอแนะ	25



บทสรุปผู้บริหาร

แรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียว

(Labour and the Transition to the Green Economy)



เศรษฐกิจสีเขียวคืออะไร ?

เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันก็สนับสนุนการพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น
อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวโน้มการจ้างงานในสาขาลังงานของโลก

สาขาลังงานหมุนเวียนทั่วโลกมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2555 และในปี 2562 และมีการจ้างงานในสาขาลังงานหมุนเวียนทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมประมาณ 11.5 ล้านตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งงานใหม่ที่จะเกิดขึ้นจะแตกต่างกันไปตามเทคโนโลยีและภูมิภาค



แนวโน้มการจ้างงานในสาขาลังงานหมุนเวียนของไทย

การจ้างงานพลังงานหมุนเวียนในไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปี 2559 และมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นจาก 17,758 ตำแหน่ง เป็น 27,415 และ 172,164 ตำแหน่ง ในปี 2562 และ 2593 ตามลำดับ แต่ไทยยังคงมีการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ถ่านหิน ฯลฯ ซึ่งมีการจ้างงาน จำนวนมากอยู่ในอุตสาหกรรมเหล่านี้

การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมสู่เศรษฐกิจสีเขียวกับงานที่มีคุณค่า

"การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม" เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสู่เศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

โดย ILO ได้เสนอยุทธศาสตร์การสร้างงานที่มีคุณค่า 4 ประการ ดังนี้

- 1) การส่งเสริมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน
- 2) การส่งเสริมโอกาสในการมีงานทำและสร้างรายได้
- 3) การให้ความคุ้มครองทางสังคม
- 4) การส่งเสริมการเจรจาทางสังคม

ข้อเสนอแนะ

- 1) **ภาครัฐ:** ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน
- 2) **ภาครัฐและสถานประกอบการ:** ควรมีข้อมูลที่แจ้งให้แรงงานทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งงานที่มีโอกาสตกงานหรือถูกเลิกจ้าง



บทสรุปผู้บริหาร

ตลาดแรงงานไทยและการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน

Thai Labour Market and the Dependence on Foreign Labour from Neighbouring Countries

จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน
ณ เดือนธันวาคม 2563 พบว่า จำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย
มีจำนวนทั้งสิ้น 2,323,124 คน แบ่งเป็น



สัญชาติเมียนมา

จำนวน 1,583,272 คน

ร้อยละ 68



สัญชาติลาว

จำนวน 224,002 คน

ร้อยละ 9



ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 8 จะเป็น
แรงงานข้ามชาติสัญชาติอื่นๆ

สัญชาติกัมพูชา

จำนวน 515,600 คน

ร้อยละ 20



5 อันดับ ประเทศงานที่ทำมากที่สุด

- 1 กิจการก่อสร้าง ร้อยละ: 18.15
- 2 กิจการต่อเนื่องทางการเกษตร ร้อยละ: 11.39
- 3 กิจการเกษตรและปศุสัตว์ ร้อยละ: 10.18
- 4 กิจการให้บริการต่างๆ ยกเว้นกิจการรับเหมาฯ ร้อยละ: 9.43
- 5 กิจการผลิต หรือจำหน่ายสินค้า และเครื่องดื่ม ร้อยละ: 8.92

สาเหตุและปัจจัยในการเข้ามาทำงาน

- 1 ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ
- 2 ค่าตอบแทนจากการทำงาน
- 3 ศักยภาพด้านแรงงานของประเทศไทย
- 4 การขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย
- 5 ลักษณะทางภูมิประเทศที่สะดวกต่อการเดินทาง

แรงงานกับการเปลี่ยนผ่าน สู่เศรษฐกิจสีเขียว

(Labour and the Transition to the Green Economy)



แรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Labour and the Transition to the Green Economy)

บทนำ

ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2313 – 2403 เป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญด้านแรงงาน นายทุนกลายเป็นผู้มีบทบาททางเศรษฐกิจ มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและนำเครื่องจักรเข้ามาใช้แทนที่แรงงานคนและแรงงานสัตว์ในการผลิตสินค้า ทำให้แรงงานซึ่งเดิมเคยมีสถานะเป็น “เกษตรกร กลายเป็น กรรมกร” และเข้ามาทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม จึงกลายเป็นที่มาของคำว่า “นายจ้าง และ ลูกจ้าง” เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง มีการแลกเปลี่ยนสินค้า บริการ และนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น จากการใช้ไปในการผลิตเป็นสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เกิดเป็นวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม “ภาวะโลกร้อน (Global Warming)” ทำให้หลายประเทศทั่วโลกเริ่มหันมาให้ความสำคัญและตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง จากจุดเริ่มต้นที่ได้มีการลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และได้มีการดำเนินการทบทวนพันธกรณีอย่างต่อเนื่องจนเป็นผลให้เกิดเป็นความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งเป็นตราสารกฎหมายรับรองภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติฯ เพื่อกำหนดกติการะหว่างประเทศที่มีความมุ่งมั่นมากยิ่งขึ้นในการมีส่วนร่วมของภาคีในการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศโลก แรงขับเคลื่อนดังกล่าวได้กลายเป็นตัวกำหนดให้ประเทศภาคี (รวมถึงประเทศไทย) ต้องดำเนินการในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น และในปีพ.ศ. 2555 ที่ได้มีการประชุม Rio + 20 (United Nations Conference on Sustainable Development: UNCSD) โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) คำว่า “เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy)” ถูกเสนอขึ้นเพื่อเป็นวิธีการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา นโยบายระดับประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน (สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2555 อ้างถึงใน โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2562) รวมถึงเพื่อรับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDGs) ที่มีการบรรจุประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนไว้เป็นส่วนหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจสีเขียวได้เข้ามามีบทบาทสำคัญสำหรับกระบวนการกิจกรรมทางเศรษฐกิจของโลกในอนาคต

เศรษฐกิจสีเขียว จากแรงผลักดันนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การระดับโลก ทำให้ประเทศภาคีต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ลดการปล่อยสารเคมีและของเสียที่เป็นพิษออกสู่ธรรมชาติ และจัดการอย่างถูกต้อง ลดการอุดหนุนเชื้อเพลิงฟอสซิลที่ไร้ประสิทธิภาพและนำไปสู่การบริโภคที่สิ้นเปลือง เป็นต้น ซึ่งแน่นอนว่ากระบวนการดังกล่าวนี้ มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนหนึ่งเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในสาขาพลังงาน การคมนาคมขนส่ง กระบวนการทางอุตสาหกรรม และการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นแหล่งจ้างงานจำนวนมาก และจะมีผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในอนาคต จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ถึงแนวโน้มด้านตลาดแรงงานในมิติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยการศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานในสาขาพลังงาน

เศรษฐกิจสีเขียวคืออะไร (What is a Green Economy?)

โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้ให้ความหมายของคำว่าเศรษฐกิจสีเขียวไว้ว่า "เป็นแนวคิดที่ช่วยยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของมนุษย์และความเท่าเทียมกันทางสังคม ในขณะที่ลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาความขาดแคลนทางระบบนิเวศ" (UNEP, 2012) สอดคล้องกับการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) ที่ได้เสนอเพิ่มเติมว่า เศรษฐกิจสีเขียวจะสร้างความเสมอภาคในระยะยาว และลดความเสี่ยงให้กับประชาชนรุ่นหลังในด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาการเสียสมดุลของระบบนิเวศ (UNCTAD, ม.ป.ป อ้างอิงใน ไสภรัตน์ จารุสมบัติ, 2562)

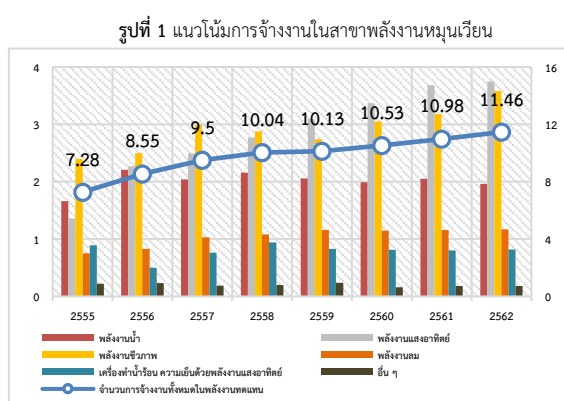
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า เป็นการพัฒนาที่มุ่งไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ลดการเกิดก๊าซเรือนกระจก รวมถึงมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์, ม.ป.ป) และหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce : ICC) ระบุว่า "การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ควบคู่ไปกับความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการเสริมแรงซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกันก็มีการสนับสนุนการพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น" (Sustainable Development Goals, 2555)

สรุปได้ว่า เศรษฐกิจสีเขียว เป็นแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนการพัฒนาสังคมให้ดียิ่งขึ้นไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งเป็นการสร้างความเสมอภาคในระยะยาว เนื่องจากลดความเสี่ยงให้กับประชาชนรุ่นหลังและลดปัญหาการขาดความสมดุลด้านสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

แนวโน้มการจ้างงานในสาขาพลังงานของโลก (Trend of Employment in Energy Sector in the World)

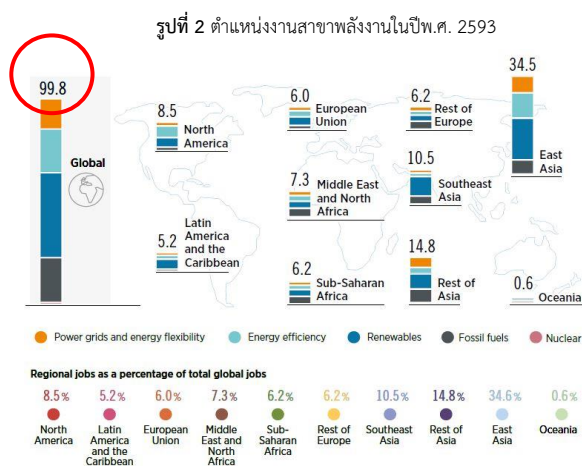
หลังจากที่โลกประสบกับปัญหาวิกฤตด้านสภาพภูมิอากาศมาอย่างยาวนาน จนในปีพ.ศ. 2558 ได้มีการสร้างข้อตกลงร่วมกันในการแก้ไขปัญหาวิกฤตโลกร้อน คือ การจัดทำความตกลงปารีส (Paris Agreement) เพื่อกำหนดกติการ่วมกันของภาคีในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มมีบทบาทสำคัญกับโลกมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (Advanced Economy) ตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศ OECD¹ ที่ได้มีการกำหนดมาตรการสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เน้นการลงทุนและการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและธุรกิจที่ใช้พลังงานสะอาด (ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2563) ส่งผลให้อุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียนภายในกลุ่มประเทศฯ มีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงการใช้เทคโนโลยีคาร์บอนเข้มข้นไปสู่คาร์บอนต่ำจึงเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่น่าไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวและเกิดความยั่งยืนด้านพลังงาน

จากรายงาน Renewable Energy and Jobs ประจำปี 2563 พบว่า การจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนทั่วโลก มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 และจากข้อมูลในปีพ.ศ. 2562 พบว่า มีการจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมประมาณ 11.5 ล้านตำแหน่ง (รูปที่ 1)



ที่มา: IRENA

¹ (The Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 37 ประเทศ ประกอบด้วย ออสเตรเลีย แคนาดา จีน โคลอมเบีย สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สาธารณรัฐสโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา (OECD, 2564)



ที่มา: IRENA

ตำแหน่งงานใหม่ที่จะเกิดขึ้นนั้นจะแตกต่างกันไปตามเทคโนโลยีและภูมิภาค สาขาพลังงานหมุนเวียนจะมีการเพิ่มขึ้นของตำแหน่งงานมากที่สุดในทุกภูมิภาคทั่วโลก (IRENA, 2563) และแน่นอนว่าเมื่อมีตำแหน่งงานเพิ่มขึ้นในกลุ่มหนึ่ง ก็ต้องมีกลุ่มที่จะสูญเสียการจ้างงานไปเช่นกัน นั่นคือ กลุ่มสาขาพลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งจะได้รับผลกระทบอย่างมากและจะมีจำนวนการจ้างงานลดลงในทุก ๆ ภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและภูมิภาคเอเชียอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของภูมิภาคดังกล่าวจะยังได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่ดียิ่งขึ้นนั่นเอง (รูปที่ 3)

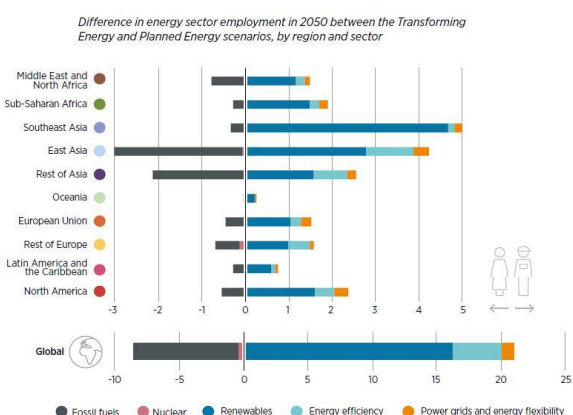
จากข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า หลายประเทศทั่วโลกได้มีความร่วมมือกันในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้อุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อจำนวนการจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากเดิมพลังงานหมุนเวียนเคยเป็นเพียงแค่พลังงานสำรอง อาจะกลายเป็นพลังงานหลักในกระบวนการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งนั่นหมายถึงจะกลายเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญของสาขาพลังงานของโลกในอนาคตก็เป็นได้

แนวโน้มการจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนของไทย (Trend of Employment in Renewable Energy Sector of Thailand)

หลายประเทศได้มีการนำแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวมากำหนดเป็นนโยบายของประเทศ เช่น การดำเนินนโยบายการปฏิรูปภาษีพลังงาน การส่งเสริมพลังงานทดแทน สาธารณูปโภคสีเขียว และการคมนาคมที่ยั่งยืนของสหพันธ์รัฐเยอรมนี นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียวที่มีการจ้างงานสีเขียวของญี่ปุ่น (โสการ์ตัน จารุสมบัติ, นิติยา โพธิ์นอก และจารุพล เรืองสุวรรณ, 2562) การประกาศใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจแบบที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมของเกาหลีใต้ (South Korea's Green New Deal) ที่เน้นการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจควบคู่กับการจัดการความท้าทายด้านสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม และการจัดตั้งกองทุน National Green Development Fund เพื่อลงทุนทางด้านการจัดการมลพิษ การพัฒนาพลังงานสะอาด พลังงานหมุนเวียน และพัฒนาระบบขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของจีน เป็นต้น (ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และอติเดช พงศ์หวาน, 2563)

นอกจากนี้ มีการคาดการณ์ว่าในปีพ.ศ.2593 ทั่วโลกจะมีการจ้างงานในภาคพลังงานเกือบ 100 ล้านตำแหน่ง จากจำนวน 58 ล้านตำแหน่งในปี พ.ศ. 2560 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 172) และจะเห็นได้ว่า ตำแหน่งงานประมาณ 34.5 ล้านตำแหน่ง จะเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก นำโดยประเทศจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ รองลงมาคือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประมาณ 10.5 ล้านตำแหน่งซึ่งอยู่ในประเทศ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย และไทย (รูปที่ 2)

รูปที่ 3 ตำแหน่งงานที่เกิดขึ้นในสาขาพลังงาน: ความเสียหายที่มากกว่าในทุกภูมิภาค



ที่มา: IRENA

สำหรับประเทศไทยถือได้ว่าเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เห็นได้จากการให้สัตยาบันในความตกลงปารีสเมื่อปีพ.ศ. 2559 (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.) มีการบรรจุการแก้ไขปัญหาด้านสภาพภูมิอากาศไว้ในแผนระยะสั้นและระยะยาว ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 การกำหนดเป้าหมายระยะยาวในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน เพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนและพลังงานทางเลือกทดแทนการใช้พลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิตไฟฟ้า และให้ความสำคัญกับการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ ที่มุ่งเป้าสู่การลงทุนที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐและภาคเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) นอกจากนี้แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2558 – 2593) มีเป้าหมายระยะยาว (พ.ศ. 2593) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียน การส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่ปล่อยคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น อุตสาหกรรมพลังงานสะอาด พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม เป็นต้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558) ส่งผลให้ประเทศไทยมีการลงทุนและพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนนี้ได้สร้างโอกาสใหม่ ๆ ในการจ้างงานให้กับประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะในกลุ่มพลังงานชีวมวล พลังงานแสงอาทิตย์ และยังสร้างรายได้ให้กับภาคการเกษตร จากการรับซื้อวัตถุดิบทางการเกษตรเพื่อมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ

เดชรัตน์ สุขกำเนิด (2561) ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประมาณการณ์การจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทย (กรณีมีการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนร้อยละ 100) พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2559 จากเดิมที่มีการจ้างงานอยู่ที่ 17,758 ตำแหน่ง เป็น 27,415 และ 172,164 ตำแหน่ง ในปี พ.ศ. 2562 และ 2593 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 154.38 และ 969.50 ตามลำดับ (คำนวณจากฐานปี 2559) (รูปที่ 4) แต่อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมพลังงานในประเทศไทยยังคงมีการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ถ่านหิน เป็นต้น ซึ่งมีการจ้างงานจำนวนมากอยู่ในอุตสาหกรรมเหล่านี้ ทำให้เกิดความกังวลเป็นอย่างมากกับปัญหาที่จะตามมาหลังจากที่มีการใช้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงาน

นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมยังมีส่วนต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องกันด้านพลังงาน ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ของไทย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจของประเทศเป็นอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่และเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญของไทย แต่อุตสาหกรรมยานยนต์ก็เป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีการใช้พลังงานเชื้อเพลิงสูงและมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาภาวะโลกร้อน ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงได้มีความพยายามที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next - Generation Automotive) ซึ่งเป็นหนึ่งในสิบสองอุตสาหกรรมเป้าหมาย (S - Curve) ที่จะเป็นกลไก

รูปที่ 4 ประมาณการณ์การจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนของประเทศ

สถานการณ์	เดินเครื่องแล้ว	ที่มีสัญญาซื้อขายแล้ว	พลังงานหมุนเวียน 100 %
	ปีพ.ศ. 2559	ปีพ.ศ. 2562	ปีพ.ศ. 2593
ประมาณการจ้างงาน (ตำแหน่งงาน)			
ชีวมวล	14,323	19,925	77,964
ก๊าซชีวภาพ	757	2,862	4,321
พลังงานแสงอาทิตย์	2,588	3,908	76,620
ลม	90	720	13,260
ทั้งหมด	17,758	27,415	172,164

ที่มา: Greenpeace

ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต โดยการส่งเสริมการผลิตยานยนต์ที่ใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้น ลดการพึ่งพาพลังงานฟอสซิล จะส่งผลให้อุตสาหกรรมยานยนต์ที่ผลิตเครื่องยนต์สันดาปเปลี่ยนไปเน้นการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า และจะมีผลต่อธุรกิจพลังงานสะอาดเนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกันด้านพลังงาน

จากข้อมูลของสมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ไทย พบว่า มีการจ้างงานโดยประมาณ 890,000 คน ประกอบด้วย แรงงานของผู้ผลิตและประกอบรถยนต์ประมาณ 100,000 คน ตัวแทนจำหน่าย 200,000 คน และผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ 590,000 คน ซึ่งยังไม่รวมถึงแรงงานในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในจำนวนนี้อยู่ในประกันสังคม ณ เดือนเมษายน 2562 จำนวน 380,802 คน คิดเป็นร้อยละ 43 ของการจ้างงานในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ (เสาวณี จันทะพงษ์ และชฎาธาร โอษฐ์สี, ม.ป.ป.) ทั้งนี้ การผลิตยานยนต์ไฟฟ้าต้องใช้ทักษะไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น แต่ใช้ทักษะด้านเครื่องยนต์และโลหะน้อยลง โดยงานที่เกิดขึ้นในยานยนต์ไฟฟ้าส่วนใหญ่เป็นงานที่มีทักษะสูงหรือกึ่งทักษะ ทำให้ตำแหน่งงานที่ใช้ทักษะต่ำจะลดลงอย่างมากในการผลิตรถยนต์ไฟฟ้าในอนาคต (กิริยา กุลกลการ, 2562)

จากข้อมูลข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของไทยที่จะขับเคลื่อนไปสู่อุตสาหกรรมสีเขียว แนวโน้มของการจ้างงานในสาขาพลังงานหมุนเวียนของไทยที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับทิศทางการจ้างงานด้านพลังงานของโลก แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ทักษะแรงงานการพัฒนาเทคโนโลยี ฯลฯ ที่อาจส่งผลให้การพัฒนาเกิดความล่าช้า ทั้งนี้ ทุกภาคส่วนจำเป็นต้องวางแผนการแก้ไขปัญหาพร้อมกันบนพื้นฐานของการคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีความเป็นธรรมเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพ

รูปที่ 5 ระดับทักษะและตำแหน่งงานในสาขาวิศวกรรม

สาขาวิศวกรรม	ระดับทักษะ	ตำแหน่งงาน
การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ของแบตเตอรี่	สูง	นักเคมี นักวิจัยวิทยาศาสตร์ด้านวัสดุ
การออกแบบและพัฒนาเทคโนโลยียานยนต์	สูงถึงปานกลาง	วิศวกร นักพัฒนาซอฟต์แวร์ นักออกแบบอุตสาหกรรม
การผลิต	สูงถึงปานกลาง	วิศวกร/ช่างประกอบชิ้นส่วน คุมเครื่อง ผู้จัดการฝ่ายผลิต
การบำรุงรักษายานพาหนะ	ปานกลางถึงต่ำ	ช่างบริการยานยนต์ ช่างกล
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	สูงถึงปานกลาง	นักวางแผนเมืองและภูมิภาค ผู้ติดตั้งหรือซ่อมแซมสายไฟฟ้า ช่างไฟฟ้า
ฝ่ายขายและสนับสนุน	ปานกลางถึงต่ำ	พนักงานขายปลีก ตัวแทนบริการลูกค้า

ที่มา: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/15860.pdf>

การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมสู่เศรษฐกิจสีเขียวกับงานที่มีคุณค่า (The Transition to Green Economy With Decent work)

“การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition)” เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสู่เศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ที่ทุกฝ่ายทั้งนายจ้าง แรงงาน ผู้บริโภค ประชาชนทั่วไป และภาครัฐ ได้มีส่วนร่วมในการคิดสรรเทคโนโลยี และเจรจาจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน (กิริยา กุลกลการ, 2561) ซึ่งในที่นี้ คือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดแรงงานที่กำลังจะเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในอนาคตอันใกล้ นั้น ทำให้เกิดการเรียกร้องถึงสิทธิที่เป็นธรรมสำหรับแรงงาน “แรงงานไม่ควรเป็นผู้รับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลง” สิ่งนี้เองได้กลายเป็นที่มาของการหยิบยกประเด็นเรื่องการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม มาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อคำนึงถึงสิทธิที่แรงงานควรจะได้รับและเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า “สิ่งแวดล้อมดีขึ้น คุณภาพชีวิตแรงงานต้องดีขึ้นเช่นกัน” และเพื่อรับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเฉพาะในเป้าหมายที่ 8 “งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Decent Work and Economic Growth)” ซึ่งให้ความสำคัญกับงานที่มีคุณค่ากับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นอย่างมากในการใช้พลังงานสะอาดเนื่องจากเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้เกิดการจ้างงานที่มีคุณค่า

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เสนอว่า การสร้างงานที่มีคุณค่าจะบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อสร้างงานที่มีคุณค่า	
1. การส่งเสริมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน	สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง
2. การส่งเสริมโอกาสในการมีงานทำและสร้างรายได้	แรงงานทุกคนมีโอกาสในการทำงานตามความสามารถของตน
3. การให้ความคุ้มครองทางสังคม	แรงงานทุกคนมีหลักประกันในการทำงานทั้งที่จัดหาให้โดยภาครัฐหรือภาคเอกชน
4. การส่งเสริมการเจรจาทางสังคม	การต่อรอง การปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในทุกรูปแบบระหว่างผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และฝ่ายแรงงาน ในประเด็นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

ที่มา: กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน

เห็นได้ว่า การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมกำลังแสดงให้เห็นถึงการเรียกร้องความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของแรงงาน เพื่อนำไปสู่การสร้างงานที่มีคุณค่า ซึ่งเศรษฐกิจสีเขียวได้ก่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้น และเปิดโอกาสให้แรงงานสามารถเข้าถึงตำแหน่งงานใหม่ได้ ทั้งนี้ ควรมีการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมหรือเจรจาต่อรองเพื่อรับรู้ถึงข้อดีและข้อเสียที่จะเกิดขึ้นกับแรงงาน ซึ่งแรงงานยังขาดการตระหนักรู้และการเตรียมความพร้อมในการปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนผ่าน หรือการเรียกร้องถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับเมื่อเกิดการเอารัดเอาเปรียบ และการมีหลักประกันในการทำงานที่เหมาะสมทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพื่อให้มั่นใจว่า “**จะไม่มีผู้ใดถูกทอดทิ้งไว้ข้างหลัง**” ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับการขับเคลื่อนไปสู่นโยบายเศรษฐกิจสีเขียวอย่างสมบูรณ์แบบในอนาคต

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศ เป็นผลให้เกิดการกำหนดและใช้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ซึ่งแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวได้สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้ดีขึ้นพร้อม ๆ กัน ผลจากนโยบายฯ ได้ส่งผลกระทบต่อภาระลดลงของอุตสาหกรรมเดิม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมพลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิลหรืออุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศ เป็นต้น การลดลงของอุตสาหกรรมเดิมนี้อาจได้เชื่อมโยงกับกลไกการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียน ซึ่งมาพร้อมกับตำแหน่งงานใหม่ ๆ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และแน่นอนว่าจะมีตำแหน่งงานสีเขียวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต อย่างไรก็ตาม การลดลงของอุตสาหกรรมเดิมได้ส่งผลกระทบต่อภาระจ้างงานจำนวนมากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แนวคิดการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมากสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิที่แรงงานควรจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงด้านพลังงาน อีกทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดการจ้างงานที่มีคุณค่า

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาอาจแบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

ภาครัฐ อาจมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน โดยสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมทักษะใหม่ ๆ ให้กับแรงงานเพื่อรองรับตำแหน่งงานใหม่ มีการสนับสนุนทางการเงิน เช่น การประกันการว่างงาน โดยการจ่ายเงินชดเชยรายได้ที่สูญเสียไป อาจมีการกำหนดระยะเวลาในการจ่าย การกำหนดจำนวนเงินในการจ่ายที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีการจ่ายเงินชดเชยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อหางานใหม่และค่าใช้จ่ายยังชีพ ซึ่งเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นกับแรงงาน แต่มักจะเป็นต้นทุนที่ถูกละเลย (Invisible) รวมถึงการกำหนดมาตรฐานแรงงานที่เหมาะสม ซึ่งจะเกี่ยวข้อง

กับการให้แรงงานเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ถึงผลประโยชน์และผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากมีผลต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน และยังเป็นโอกาสทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันมากขึ้น อีกทั้งทำให้เกิดแรงจูงใจพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการลดความสูญเสียที่อาจจะเกิดขึ้นจากความแตกต่างของระดับค่าจ้างที่เคยได้รับจากตำแหน่งงานเดิม

สถานประกอบการ โดยการทำงานร่วมกันระหว่างภาคอุตสาหกรรมและนายจ้างในการจัดโครงการฝึกอบรมและพัฒนาแรงงาน ซึ่งโครงการฯ ถือเป็นส่วนสำคัญและมีบทบาทต่อการออกแบบนโยบายการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมด้านแรงงาน ความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าโครงการฯ มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานแต่ละพื้นที่ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะได้รับประโยชน์จากผู้ฝึกอบรมซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรม และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของแรงงานให้ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การจ้างงานที่มั่นคง

ภาครัฐและสถานประกอบการ อาจมีข้อมูลที่สามารถแจ้งให้แรงงานทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งงานที่มีโอกาสตกงานหรือถูกเลิกจ้าง จะมีส่วนช่วยให้แรงงานมีเวลาในการพัฒนาตนเองเพื่อเตรียมพร้อมในการเข้าสู่ตำแหน่งงานใหม่ ๆ ซึ่งจะสามารถลดระยะเวลาของการว่างงานในกรณีที่แรงงานตกงานหลังจากการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน รวมถึงยังมีผลดีต่อการได้รับค่าจ้างที่ดีขึ้นหรือไม่แตกต่างไปจากตำแหน่งงานเดิม

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2564). **การประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 23 UN Climate change conference BONN 2017**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2564, จาก https://datacenter.deqp.go.th/service-portal/cop23/derivation_cop23/.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2563. **ความตกลงปารีส (Paris Agreement)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.deqp.go.th/new/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%AA-paris-agreement/>.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. ม.ป.ป. **ส่วนที่ 1 ความสำคัญของแรงงานสัมพันธ์**. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2564, จาก <http://relation.labour.go.th/attachments/category/101/lesson001.pdf>.
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. ม.ป.ป. **ความตกลงปารีส: ก้าวสำคัญของการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2564, จาก <https://thai-inter-org.mfa.go.th>.
- กิริยา กุลกลการ. 2561. **การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม: บทเรียนของการลดโลกร้อนจากประเทศเยอรมนีและข้อคิดสำหรับประเทศไทย**. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2564, จาก <https://progreencenter.org>.
- กิริยา กุลกลการ. 2562. **ผลกระทบของการเปลี่ยนไปใช้รถยนต์ไฟฟ้าต่อแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนยานยนต์**. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2564, จาก <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/15860.pdf>.

- โครงการประสานงานวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs). 2559. **Goal 12: Responsible Consumption and Production**. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://sdgmove.wordpress.com/2016/10/07/goal-12-responsible-consumption-and-production/>.
- ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และอดิเดช พงศ์หว่าน. 2563. **Green Recovery เส้นทางและโอกาสสู่การเติบโตที่ยั่งยืน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://krungthai.com/Download/economyresources/EconomyResourcesDownload_620Research_Note_10_11_63.pdf.
- ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. 2563. **ปลูกเศรษฐกิจสีเขียว หนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนหลัง โควิด – 19**. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://krungthai.com/Download/economyresources/EconomyResourcesDownload_635In_the_News_23_12_63.pdf.
- ชุตিকা เกียรติเรืองไกร พรชนกเทพขามและ วชิรินทร์ ชินวรวัฒนา. 2563. **๑๐ ปีอุตสาหกรรมไทย เรามาไกลแค่ไหน**. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๔, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_๑๖๕.pdf.
- เดชรรัตน์ สุขกำเนิด และคณะ. (2561). **การจ้างงานพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทย**. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2564, จาก <https://www.greenpeace.or.th/report/renewable-energy-job-creation-in-thailand.pdf>.
- แผนนโยบายและแผน สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์. ม.ป.ป. **เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) กับอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ไทย**. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://eiu.thaieei.com>.
- มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. 2560. **การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมเพื่อแรงงาน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://aromfoundation.org>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ม.ป.ป. **ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 (ฉบับย่อ)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2564, จาก https://www.nesdc.go.th/download/document/SAC/NS_SumPlanOct2018.pdf.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2558. **แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 – 2593**. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2564, จาก https://climate.onep.go.th/wp-content/uploads/2019/07/CCMP_58-93_TH.pdf.
- เสาวณี จันทะพงษ์ และชฎาธาร โอษฐ์ศ. ม.ป.ป. **พลิกวิกฤตยานยนต์ไทยด้วยการยกระดับทักษะแรงงาน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2564, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_15Sep2020.aspx.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ, รศ.ดร., นิตยา โพธิ์นอก และจารุพล เรืองสุวรรณ. 2562. **เส้นทางเศรษฐกิจสีเขียว**. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://progreenecon.files.wordpress.com/2019/10/pro-green-booklet-e0b980e0b8aae0b989e0b899e0b897e0b8b2e0b887e0b980e0b8a8e0b8a3e0b8a9e0b890e0b881e0b8b4e0b888e0b8aae0b8b5e0b980e0b882e0b8b5e0b8a2e0b8a7.pdf>.

- อังคณา เตชะโกเมนทร์. (ม.ป.ป.). **งานที่มีคุณค่า (Decent Work)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2564, จาก http://ils.labour.go.th/attachments/091_Decentwork.pdf.
- Doreen Fedrigo-Fazio and Patrick ten Brink. 2555. **BRIEFING Green Economy UNEP**. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8659/-%20Green%20economy_%20what%20do%20we%20mean%20by%20green%20economy_%20-2012Main%20briefing%202012--Final.pdf.
- International Renewable Energy Agency. 2563. **Global Renewables Outlook Edition 2020; Energy Transformation 2050**. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.irena.org/publications/2020/Apr/Global-Renewables-Outlook-2020>.
- International Renewable Energy Agency. 2563. **Renewable Energy and Jobs Annual Review 2020**. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.irena.org/publications/2020/Sep/Renewable-Energy-and-Jobs-Annual-Review-2020>.
- Just Transition - การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม: ลดโลกร้อน ลดผลกระทบการจ้างงาน**. 2560. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2564, จาก <https://voicelabour.org/just-transition/>.
- Sustainable Development Goals. 2555. **Green Economy Roadmap and Ten Conditions for a Transition toward a Green Economy by International Chamber of Commerce (ICC)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=674&menu=1515>.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD. 2564. **Who we are**. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.oecd.org/about/>.
- Wesley look Molly Robertson Jake Higdon และ Daniel Propp. 2564. **Labor Policies to Enable Fairness for Workers and Communities in Transition**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2564, จาก <https://www.edf.org/sites/default/files/documents/Labor%20Policies%20to%20Enable%20Fairness%20for%20Workers%20and%20Communities%20in%20Transition.pdf>.



ตลาดแรงงานไทยและการพึ่งพา แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน

Thai Labour Market and the Dependence on Foreign Labour from Neighbouring Countries.



ตลาดแรงงานไทยและการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน (Thai Labour Market and the Dependence on Foreign Labour from Neighbouring Countries)

บทนำ

ปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง ซึ่งสถานการณ์ตลาดแรงงานปัจจุบันเฉพาะประเทศไทยจะพบว่า ไทยยังคงขาดแคลนแรงงานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งโครงสร้างการผลิตของไทยก็ยังต้องการแรงงานทักษะต่ำจำนวนมากที่มีค่าจ้างราคาถูก และยังเป็นแรงงานนอกระบบที่มากถึง 2 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมด โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม และแรงงานระดับล่าง เนื่องด้วยปริมาณของวัยทำงานของไทยลดลง ส่วนวัยพึ่งพากลับเพิ่มขึ้น และอัตราการเกิดที่ลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน จากผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ พบว่า ตลาดแรงงานไทยพึ่งพาแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยส่วนใหญ่ทำงานในประเภท 3D คือ งานหนัก (difficult job) งานสกปรก (dirty job) และงานอันตราย (dangerous job) ซึ่งเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำ และยังขยายขอบเขตไปในหลายกิจกรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า บริษัทที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติในระดับสูง มักเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น รวมทั้งบริษัทเหล่านี้ยังมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันชัดเจนในแต่ละประเภทธุรกิจ (ชนาถ นิตตะโย, 2563)

ภาพของตลาดแรงงานในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทโลก ทำให้เห็นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคการผลิตและภาคบริการที่มากขึ้น ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ตลาดแรงงานไทยกำลังเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาของเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดที่มีการนำระบบอัตโนมัติมาทดแทนแรงงานในภาคการผลิต การเข้าสู่สังคมสูงวัยที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น และระบบค่าตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน จากข้อมูลแบบสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ สะท้อนถึงแนวโน้มการออกไปสู่นอกกำลังแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นของกลุ่มวัยกลางคนในระยะหลัง ทำให้สาขาที่ใช้แรงงานเข้มข้นอย่างภาคเกษตรกรรม ประมงและก่อสร้างประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในงานที่คนไทยไม่นิยมทำเพราะเห็นว่าเป็นงานหนัก สกปรก และอันตราย (งานในประเภท 3D) จึงส่งผลให้แรงงานข้ามชาติเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยมากยิ่งขึ้น

ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา จำนวนการจ้างงานแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำปรับสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะในช่วงที่มีนโยบายสำคัญ คือ ช่วงที่มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำในปี 2555 และช่วงที่มีการผ่อนผันการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปี 2561 จึงทำให้จำนวนและสัดส่วนแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมา หากพิจารณาการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวของไทยกับประเทศอื่น ๆ พบว่า ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีการไหลเข้าของแรงงานข้ามชาติอยู่ในระดับที่สูง ติดอันดับที่ 17 ของโลก และถือเป็นอันดับหนึ่งในกลุ่มประเทศอาเซียน การที่ไทยเป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านนั้น ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ปัจจัยด้านค่าแรงที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน โดยแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งยังคงสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศเพื่อนบ้าน ประมาณ 3 เท่าตัวเมื่อเทียบกับค่าแรงขั้นต่ำของประเทศเมียนมา ด้วยเหตุนี้ค่าแรงไทยที่สูงกว่าจึงถือว่าเป็นตัวแปรสำคัญในการดึงดูดแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำ โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานเมียนมา กัมพูชา และลาว ที่มีเครือข่ายชุมชนขนาดใหญ่ในประเทศไทย ทำให้การเข้าถึงข้อมูล และกระจายแหล่งงานต่างๆ ทำได้ทั่วถึงและรวดเร็ว

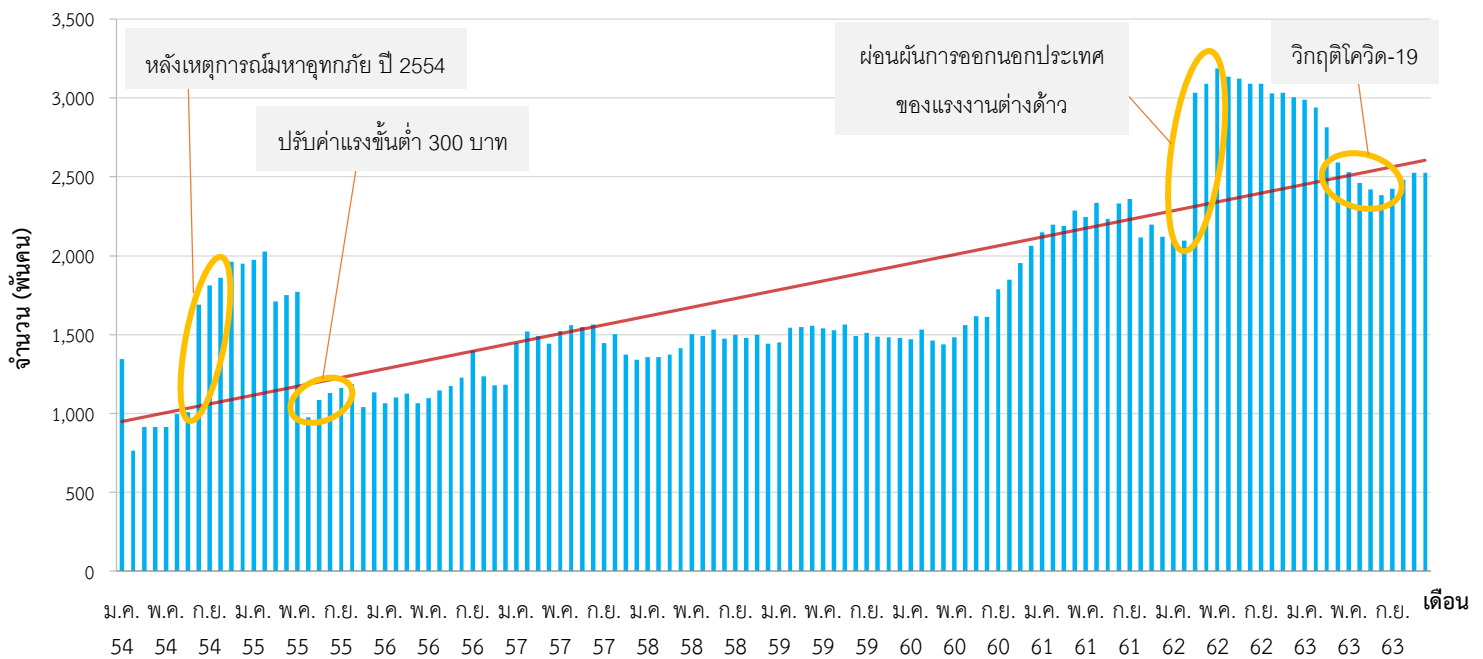
อย่างไรก็ดีการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกเสมอมา แรงงานจากประเทศที่มีรายได้ต่ำกว่า มักจะนิยมไปทำงานหรือแม้แต่ตั้งรกรากในประเทศที่รายได้สูงกว่า ประเทศไทยจึงเป็นประเทศปลายทางหลักของประเทศเพื่อนบ้านในการเคลื่อนย้ายมาทำงานจากเมียนมา ลาว กัมพูชา ดังนั้นในบทความนี้จะเน้นการศึกษาถึงแรงงานข้ามชาติ 3 ประเทศ ได้แก่ เมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่ในประเทศไทย โดยจะนำเสนอถึงข้อมูล สถิติ ช่วงเวลา ประเภทของงานที่เข้ามาทำในประเทศไทย มาตรการส่งเสริมดูแลของรัฐบาลไทย รวมไปถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในอนาคต

1. สถิติจำนวนแรงงานข้ามชาติ

จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน พบว่า สถิติจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยย้อนหลังตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.2554 จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.2563 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนแรงงานข้ามชาติเฉลี่ย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี และพบว่ารูปแบบแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามฤดูกาล และการเป็นวัฏจักรมีความไม่แน่นอน เนื่องจากสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ทั้งในประเทศและนอกประเทศ ในช่วงเวลานั้น ๆ แต่ทั้งนี้ พบว่า มีบางช่วงเวลาที่มีจำนวนของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ลดลงหรือเพิ่มขึ้นแบบผิดปกติ ดังจะเห็นได้จากช่วงต้นปี พ.ศ.2555 จำนวนแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก อันเนื่องมาจาก มหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในประเทศไทยปี พ.ศ.2554 ทำให้ภาวะเศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างหนัก ส่งผลให้การผลิตและการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญหดตัว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า เมื่อปัญหาอุทกภัยคลี่คลายลงภาคธุรกิจต่าง ๆ ได้มีการเร่งฟื้นฟูกิจการ จึงทำให้มีความต้องการแรงงานที่สูง จำนวนแรงงานข้ามชาติในช่วงปลายปี พ.ศ.2554 จนถึงต้นปี พ.ศ.2555 จึงเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และในช่วงกลางปี พ.ศ.2555 จำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีการปรับลดลงแบบผิดปกติอีกครั้งหนึ่ง เป็นผลมาจาก รัฐบาลในช่วงเวลานั้นได้มีนโยบายเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาท การเพิ่มค่าแรงนั้นทำให้กิจการต้องแบกรับต้นทุนด้านค่าจ้างคนงานที่เพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับการที่กิจการกำลังฟื้นตัวจากภัยพิบัติน้ำท่วมในปีก่อนหน้า ทำให้เงินทุนหมุนเวียนของกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมไม่เพียงพอต่อการจ้างแรงงานในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลประกาศได้ เจ้าของสถานประกอบการต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ทำให้บางสถานกิจการจำเป็นต้องลดจำนวนแรงงานเพื่อให้สามารถมีเงินเพียงพอในการจ้างแรงงานที่เหลืออยู่ตามนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาล จึงทำให้บางกิจการต้องมีการลดจำนวนคนงานลงไป ส่งผลต่อจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

ในช่วงกลางปี พ.ศ.2562 เป็นอีกช่วงเวลาที่จำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ เนื่องจาก คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2562 ให้มีการผ่อนปรนแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว ปี พ.ศ.2562 – 2563 โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2563 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2563 ได้มีการยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา เพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรสิ้นสุด อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ต่อไปได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2563 และให้ยกเว้นค่าเปรียบเทียบปรับการอยู่เกินกำหนด (Over Stay) รวมถึงการอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ เพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่การอนุญาตทำงานสิ้นสุดสามารถทำงานไปพลางก่อนได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2563 และใช้บัญชีรายชื่อความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่กรมการจัดหางานออกให้ และใบอนุญาตทำงานฉบับเดิมไปพลางก่อนได้ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจนกว่าจะไม่ได้รับอนุญาต

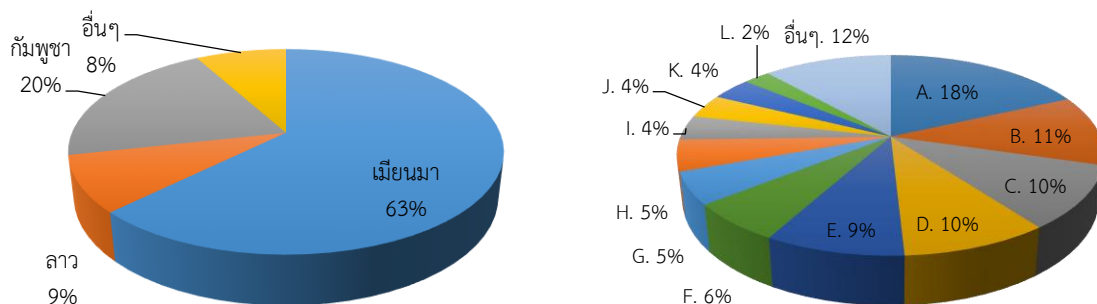
จากนายทะเบียน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานจึงทำให้จำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และในปี พ.ศ.2563 ที่ผ่านมา เป็นช่วงที่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจากมติกรม. เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2562 จะประกาศให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานอยู่ในประเทศไทยต่อไปได้ แต่ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 กอปรกับมาตรการการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ทำให้จำนวนแรงงานข้ามชาติลดลงตั้งแต่ต้นปีจนถึงกลางปี พ.ศ.2563 จนกระทั่งประมาณเดือนกันยายน 2563 จำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเริ่มกลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้ง หลังจากลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจาก สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 มีสถานการณ์ที่ดีขึ้น ประกอบกับมติกรม. เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563 อนุมัติให้แรงงานต่างด้าวสามารถต่อใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยเพื่อทำงานได้ถึง 31 มีนาคม 2565 (รูปที่ 1)



รูปที่ 1 แสดงจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 – 2563

และเมื่อวิเคราะห์ถึงประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ จะพบว่า ในระยะ 8 ปี ที่ผ่านมาแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่ในประเทศไทย นอกเหนือจาก 3 สัญชาติดังกล่าวแล้วจะเป็นแรงงานสัญชาติอื่นๆ เช่น จีน ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ รวมถึงชนกลุ่มน้อย เป็นต้น เมื่อดูสัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติ จะพบว่า แรงงานข้ามชาติที่มีสัดส่วนมากที่สุด คือ แรงงานสัญชาติเมียนมา ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 57 ถึงร้อยละ 74 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทย รองลงมา คือ แรงงานสัญชาติกัมพูชา มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 13 ถึงร้อยละ 24 และแรงงานสัญชาติลาว มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 4 ถึงร้อยละ 11 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาตินี้จะมีถึงร้อยละ 87 ถึงร้อยละ 94 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 6 ถึงร้อยละ 13 เป็นแรงงานจากสัญชาติอื่นๆ จึงถือว่าแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาตินี้เป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่ที่เข้ามามีบทบาทต่อตลาดแรงงานของประเทศไทย โดยเฉพาะในตลาดแรงงานที่ใช้ทักษะต่ำและเป็นงานในประเภท 3D (difficult, dirty, and dangerous)

เมื่อพิจารณาถึงแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาตินี้แล้ว จะพบว่า ประเทศไทยจะมีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจาก 3 สัญชาตินี้ในลักษณะของแรงงานทักษะต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่จะทำงานในประเภท 3D และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตไปในหลายกิจกรรมมากขึ้น จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ณ เดือนธันวาคม 2563 จะเห็นได้ว่า จำนวนแรงงานข้ามชาติจากทั้ง 3 สัญชาติที่ทำงานในประเภทงาน 3D มีจำนวนทั้งสิ้น 2,119,973 คน โดยแบ่งเป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา จำนวน 1,583,272 คน ร้อยละ 63 สัญชาติลาว จำนวน 224,002 คน ร้อยละ 9 และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 515,600 คน ร้อยละ 20 (รูปที่ 2) และพบว่าประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติจากทั้ง 3 สัญชาตินี้ทำกันมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ 1. กิจการก่อสร้าง คิดเป็นร้อยละ 18.15 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเภทงาน 3D 2. กิจการต่อเนื่องทางการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 11.39 3. กิจการเกษตรและปศุสัตว์ คิดเป็นร้อยละ 10.18 4. กิจการให้บริการต่างๆ ยกเว้นกิจการรับเหมาฯ คิดเป็นร้อยละ 9.43 และอันดับที่ 5. กิจการผลิต หรือจำหน่ายสินค้าและเครื่องดื่ม คิดเป็นร้อยละ 8.92 โดยประเภทของงานทั้ง 5 อันดับนี้ มีจำนวนแรงงานคิดเป็นร้อยละ 58.06 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเภทงาน 3D ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลจากโครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเศรษฐกิจการเงินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและนักธุรกิจ ที่พบว่า แรงงานข้ามชาติทักษะต่ำส่วนใหญ่หันต่อสภาพการทำงาน และมักทำงานประเภท 3D ได้แก่ งานหนัก (difficult job) งานสกปรก (dirty job) และงานอันตราย (dangerous job) ซึ่งเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 8 จะเป็นแรงงานข้ามชาติสัญชาติอื่นๆ



รูปที่ 2 แสดงสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ณ เดือนธันวาคม 2563 และสัดส่วนแยกตามประเภทของงาน
หมายเหตุ A คือ กิจการก่อสร้าง, B คือ กิจการต่อเนื่องทางการเกษตร, C คือ กิจการเกษตรและปศุสัตว์, D คือ กิจการให้บริการต่างๆ ยกเว้นกิจการรับเหมาฯ, E คือ กิจการผลิต หรือจำหน่ายอาหาร และเครื่องดื่ม, F คือ กิจการผลิต หรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป, G คือ งานบ้าน, H คือ กิจการผลิต หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก, I คือ กิจการผลิต หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับโลหะ, J คือ กิจการค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอยในตลาดฯ, K คือ กิจการแปรรูปสัตว์น้ำ, L คือ กิจการผลิต หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์

สาเหตุที่การจ้างแรงงานข้ามชาติมีมากขึ้นและขยายขอบเขตไปยังประเภทธุรกิจต่างๆ มีอยู่หลายสาเหตุ แต่สาเหตุหนึ่งที่นักวิจัยจากสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ให้ความเห็นไว้ ว่าอาจเนื่องมาจากการที่ไทยมีนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่มีลักษณะเป็น “employer-driven” กล่าวคือการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจะขึ้นอยู่กับความต้องการของนายจ้าง โดยนายจ้างจะเป็นผู้แสดงความจำนงขอจ้างแรงงานต่างด้าวต่อรัฐบาลว่าต้องการมากน้อยเพียงใด แม้แต่ในสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และมาเลเซียจะใช้ระบบ “employer-driven” เช่นกัน แต่จะมีการกำหนดเงื่อนไขอื่นควบคู่ไปด้วย อย่างไรก็ตามนโยบายของไทยค่อนข้างเปิดกว้างสำหรับนายจ้าง ยังไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าต้องการแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำจำนวนเท่าไร หรือต้องการให้มีการจ้างงานในอุตสาหกรรมใดบ้าง มีเพียงการกำหนดรายการประเภทงานที่ห้ามแรงงานต่างด้าวทำ ซึ่งการใช้นโยบายในลักษณะนี้มีข้อพึงระวังที่นายจ้างอาจจะมีแรงจูงใจในการลดต้นทุนด้วย

การจ้างแรงงานต่างด้าวแทนคนไทยมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการแย่งงานแรงงานไทยในอนาคตได้ (ชนานถ นิตตะโย, 2563)

ทางด้านของบริษัทหรือธุรกิจที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว จากข้อมูลของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ พบว่า ระดับการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจะแตกต่างกันไปตามประเภทของธุรกิจและขนาดของบริษัท โดยบริษัทที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวสูงมักจะเป็นบริษัทที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น และเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ขณะที่บริษัทที่มีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวต่ำมักจะเป็นบริษัทที่ใช้เทคโนโลยีในการผลิต รวมทั้งเป็นบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งการที่นายจ้างสามารถเข้าถึงแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำได้มากนั้น อาจเป็นแรงจูงใจให้พยายามลดต้นทุนโดยจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนแรงงานในพื้นที่มากขึ้นเนื่องจากค่าแรงที่ถูกกว่า หรืออาจลดแรงจูงใจในการลงทุนในเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต รวมทั้งอาจเป็นปัจจัยกดดันค่าจ้างของแรงงานทักษะต่ำในประเทศ ทำให้ค่าจ้างปรับเพิ่มขึ้นได้ยากขึ้น (ชนานถ นิตตะโย, 2563)

2. สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้แรงงานข้ามชาติ นิยมเข้ามาทำงานในประเทศไทย

การอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนานหลายสิบปี โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และ กัมพูชา เหตุที่ประเทศไทยเป็นที่นิยมมาทำงานของแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาตินี้ มาจากสาเหตุและปัจจัยหลายประการด้วยกัน (เชียงใหม่นิวส์, 2563) เช่น

1. ความแตกต่างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้ง เมียนมา ลาว และ กัมพูชา ซึ่งแรงงานไทยได้รับการพัฒนาและยกระดับไปสู่ความเป็นแรงงานที่มีฝีมือ (Skilled Labor) มีค่าแรงสูงกว่าแรงงานไร้ฝีมือ (Non-Skilled Labor) ขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็ยังเต็มไปด้วยผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือและค่าแรงถูกอยู่ ประกอบกับ ประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว ยังไม่มีงานในประเทศรองรับแรงงานของตนอย่างเพียงพอ จึงเกิดแรงงานว่าง อพยพมาหางานทำในประเทศไทย

2. ค่าตอบแทนการทำงาน ประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดค่าแรงขั้นต่ำไว้ชัดเจน แม้จะไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับค่าครองชีพในปัจจุบันของไทย แต่เมื่อเทียบกับประเทศทั้ง 3 ประเทศนั้นแล้ว ถือว่าสูงกว่ามาก แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในเมืองไทย ได้รับอานิสงส์ของค่าแรงที่ไม่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งค่าแรงขั้นต่ำนี้เมื่อเทียบกับค่าแรงในบ้านของแรงงานต่างด้าวแล้วก็ถือว่าดีกว่า หากใช้จ่ายอย่างประหยัด ก็สามารถเก็บเป็นเงินออมนำกลับไปใช้จ่ายในบ้านเกิดได้อย่างสุขสบาย

3. ประเทศไทยเต็มไปด้วยการขาดแคลนแรงงานในหลายประเภทที่คนไทยไม่ทำกัน เช่น งานคนรับใช้ในบ้าน พนักงานเสิร์ฟร้านอาหารซึ่งค่าจ้างถูก งานประมงและอุตสาหกรรมประมง เหล่านี้เป็นต้น จึงเป็นโอกาสและช่องทางของแรงงานต่างด้าว ที่จะสมัครเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานขาดแคลนและคนไทยไม่ทำช่วยเหลือผู้ประกอบการไทย ให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้

4. สวัสดิการด้านแรงงานของไทย นับว่ามีสวัสดิการแรงงานที่ดี โดยเฉพาะสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคม รวมถึงสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกกฎหมายและสทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมร่วมกับนายจ้าง จะได้สิทธิการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนประกันสังคม และเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน เช่นเดียวกับแรงงานคนไทย รวมถึงการซื้อประกันสุขภาพตัวเองได้อีกด้วย

5. ไทยเป็นประเทศที่มีพื้นที่ชายแดนติดต่อกัน การข้ามพรมแดนมายังประเทศไทยทำได้สะดวก สามารถเดินทางโดยรถยนต์ ซึ่งค่าพาหนะและค่าโดยสารเดินทางค่อนข้างถูก ประกอบกับมีกลุ่มเพื่อนและญาติสนิททำงานอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก การทำงานในประเทศไทย จึงรู้สึกมีความอบอุ่น เหมือนหนึ่งทำงานอยู่ในดินแดนบ้านตัวเอง

ความนิยมเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าว จากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง เมียนมา ลาว และกัมพูชา น่าจะยังคงมีอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่ประเทศเพื่อนบ้านยังไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตขึ้นมา และให้ผลตอบแทนแรงงานของตนได้ทัดเทียมกับประเทศไทย และตราบใดที่ผู้ประกอบการไทยยังคงมีความต้องการแรงงานค่าแรงถูก ไม่สามารถหาได้จากแรงงานคนไทย เหล่านี้ ยังคงเป็นแรงจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเดินทางมาขายแรงงานในประเทศไทย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวจากประเทศใด แต่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ก็เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่เข้ามาสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการไทย ให้สามารถขับเคลื่อนธุรกิจเดินหน้าต่อไปได้ ถ้าหากไม่มีพวกแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ อาจทำให้ผู้ประกอบการไทยหลายรายต้องปิดฉากการทำธุรกิจลง ส่งผลเสียต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้

3. แรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทยและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

จากข้อมูลของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ระบุว่า แรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นสถานะทางกฎหมายอย่างไร หรือประกอบอาชีพใดก็ตามล้วนส่งผลทางด้านดี และด้านเสียต่อประเทศไทย และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในหลายด้านทั้งนั้น (ประชา วสุประสาธ, 2553) โดยข้อดีของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อประเทศไทย และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย มีดังนี้

1. ช่วยเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น เช่น ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เป็นต้น แรงงานข้ามชาติในปัจจุบันมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ที่ประมาณ 4.3% ถึง 6.6% ของ GDP เทียบกับส่วนแบ่งในการจ้างงาน 4.7%
 2. ช่วยรักษาความได้เปรียบในการแข่งขันในระยะสั้นจากการใช้แรงงานราคาถูก
 3. ช่วยควบคุมระดับเงินเฟ้อที่เกิดจากค่าจ้างหรือราคาสินค้าที่สูงขึ้น
 4. เอื้ออำนวยให้สตรีไทยได้เข้าสู่ในตลาดแรงงานได้มากขึ้น (โดยการจ้างแรงงานข้ามชาติมาทำงานบ้านแทน ทำให้สตรีไทยสามารถไปทำงานนอกบ้านได้สะดวก)
 5. ช่วยขยายโอกาสในการจ้างงานแรงงานไทย (การจ้างแรงงานข้ามชาติยังเป็นการสร้างงานให้กับแรงงานไทยมากขึ้นทั้งในแง่ปริมาณตำแหน่งงานใหม่หรือจำนวนชั่วโมงการทำงานที่มากขึ้น)
 6. ช่วยเกื้อหนุนให้มีการจัดสรรทรัพยากรใหม่ ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยออกจากภาคการผลิตที่มีผลิตภาพต่ำ ไปสู่ภาคการผลิตที่มีผลิตภาพสูง หรือที่เรียกกันว่า occupational switching การเปลี่ยนอาชีพ
- แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะส่งผลทางด้านบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ก็มีรายงานการศึกษาหลายฉบับที่พบว่า มีผลกระทบด้านต่างๆ เช่น

1. การที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาในตลาดแรงงานไทยมากขึ้นทำให้ค่าจ้างแรงงานโดยรวมลดลงเพียงเล็กน้อย เช่น การเพิ่มจำนวนแรงงานข้ามชาติร้อยละ 10 ทำให้ค่าจ้างภาพรวมลดลงเพียงร้อยละ 0.23 และไม่ได้ลดผลกระทบต่อค่าจ้างสำหรับแรงงานไทยมากนัก
2. แรงงานไทยที่ได้รับกระทบมากที่สุดจากการย้ายถิ่นเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ คือแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานหนุ่มสาว และแรงงานในภาคการเกษตร กล่าวคือ เนื่องจากค่าจ้างสำหรับแรงงานไทยจะถูกกำหนดตามค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมาย ดังนั้น การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติราคาถูกมีผลทำให้แรงงานไทยว่างงานมากขึ้น จากการศึกษาพบว่า ถ้าอัตราส่วนของแรงงานข้ามชาติกับแรงงานไทยในท้องถิ่น (จังหวัด) เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้เกิดอัตราว่างงานของแรงงานไทยสูงขึ้นร้อยละ 0.5
3. มีช่องว่างเกิดขึ้นระหว่างมูลค่าของทุนที่เพิ่มขึ้น (capital gains) กับความสูญเสียด้านรายได้ของแรงงาน (labour losses) ซึ่งให้เห็นถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) กำไรส่วนเกินที่มาจากการแสวงหาประโยชน์ในการจ้างแรงงานมีทักษะต่ำ และแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม นอกจากนี้ช่องว่างดังกล่าวทำให้เกิดการจัดตั้งของขบวนการที่ดินลักลอบนำพาแรงงานข้ามชาติเข้าเมือง

การจ้างงานที่ผิดกฎหมาย การกรรโชกขูดรีด การติดสินบนเจ้าหน้าที่ และการจ้างงานที่เอารัดเอาเปรียบ เช่น การทำสัญญาเหมาช่วง

4. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

ภาคเศรษฐกิจด้านต่างๆของประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในการผลิต โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติจาก 3 สัญชาติ อันได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ดังกล่าว เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน รวมถึงแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้รับการปรับสถานะเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน (หรือเป็นแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 9 และมาตรา 14 ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญ และมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานในภาครัฐ เช่น รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561)

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมถึงแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 - 2564) เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน เช่น ในปัจจุบันนี้รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและที่ถูกกฎหมายที่ประสงค์จะทำงานต่อในประเทศไทย ต้องเข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติโดยให้มีการรับรองความเป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง ดังนั้น เพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าวรัฐบาลได้มีการประกาศใช้ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 อีกทั้งยังปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานให้เป็นมาตรฐานสากล ปรับปรุงอัตราโทษ และดึงภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อลดปัญหาการค้ามนุษย์จากแรงงานต่างด้าว, ในปีพ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา อาทิเช่น การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, การดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวให้มีเอกภาพเป็นฐานเดียวกัน, การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรให้กับแรงงานต่างด้าว ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อการทำงาน หรือการวางระบบสารสนเทศเพื่อการจัดระบบฐานข้อมูลของแรงงานต่างด้าวโดยมีกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

และในปัจจุบัน ขณะที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2563 เห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยแรงงานต่างด้าวกลุ่มต่อไปนี้สามารถลงทะเบียนต่อใบอนุญาตในประเทศได้ ได้แก่

กลุ่มที่ 1 คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน (MoU) ภายใต้บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Agreement) วาระการจ้างงานครบ 4 ปี ซึ่งยังคงอยู่ในราชอาณาจักร และมีนายจ้างที่ต้องการจ้างคนต่างด้าวเข้าทำงาน

กลุ่มที่ 2 คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน (MoU) ภายใต้บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Agreement) ที่การอนุญาตทำงานสิ้นสุดเนื่องจากการถูกเลิกจ้างและไม่สามารถหานายจ้างรายใหม่ได้ทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 55 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งยังคงอยู่ในราชอาณาจักร และมีนายจ้างที่ต้องการจ้างคนต่างด้าวเข้าทำงาน

กลุ่มที่ 3 คนต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติได้รับเอกสารประจำตัว ได้แก่ หนังสือเดินทาง เอกสารเดินทาง หรือเอกสารรับรองบุคคล ซึ่งการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและการอนุญาตให้ทำงานสิ้นสุดตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2562 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2563 แต่นายจ้างไม่ได้ดำเนินการยื่นขอรับบัญชีรายชื่อความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งยังคงอยู่ในราชอาณาจักร และมีนายจ้างที่ต้องการจ้างคนต่างด้าวเข้าทำงาน

กลุ่มที่ 4 ผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของคนต่างด้าวตาม ในกลุ่มที่ 3 ที่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรตามสิทธิของคนต่างด้าวซึ่งเป็นบิดาหรือมารดาที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์

เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว สามารถทำงานได้จนถึง 31 มีนาคม 2565 ซึ่งแรงงานดังกล่าวกลุ่มนี้ โดยปกติจะต้องทำการกลับประเทศต้นทางและดำเนินการ MoU ใหม่ แต่ด้วยมาตรการวันที่ 4 สิงหาคม 2563 สามารถให้แรงงานดำเนินการในไทยได้ โดยแรงงานจะได้บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรชมพู)

5. ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ภาครัฐ นายจ้าง และส่วนอื่นๆ

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 หลังจากรัฐบาลไทยประกาศใช้ พ.ร.ก. บริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน ยกระดับการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติไม่มีงานทำถึง 3 แสนกว่าคน โดยคาดว่าตัวเลขนี้มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่ประสบปัญหาจริง ที่คาดว่าจะมีมากกว่า 7 แสนคน แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งถูกเลิกจ้าง และบางส่วนนายจ้างไม่มีการจ่ายค่าชดเชยให้ นอกจากนี้หลายกิจการไม่มีการนำแรงงานข้ามชาติเข้าเป็น ผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม ทำให้ไม่ได้รับการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน และไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามโครงการต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือเฉพาะคนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แรงงานข้ามชาติที่ถูกเลิกจ้าง หรือถูกสั่งให้พักงานอย่างไม่ถูกกฎหมาย ไม่มีการจ่ายชดเชยหรือค่าจ้าง รวมทั้งการเข้าถึงกลไกคุ้มครองและเยียวยายังเต็มไปด้วยอุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้องตามช่องทางปกติ ที่ต้องยื่นคำร้องที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคมไม่สามารถทำได้ เนื่องจากหลายพื้นที่มีการห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่ และเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ในมาตรการทำงานจากบ้าน ขณะที่การยื่นคำร้องในระบบออนไลน์ทำได้ยากเนื่องจากเว็บไซต์ที่ใช้มีเพียงภาษาไทย (มีภาษาอังกฤษในบางส่วน) และมีเงื่อนไขเรื่องเอกสารและหลักฐานการยื่นอื่นๆ ค่อนข้างมาก

การที่รัฐมีนโยบายตั้งตัวในการจัดการแรงงานข้ามชาติ จะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการจ้างแรงงานปัจจุบันได้ แรงงานข้ามชาติเมื่อถูกเลิกจ้างไม่สามารถย้ายนายจ้างได้ง่าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้แรงงานข้ามชาติจะต้องพิสูจน์ให้เจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความผิดของนายจ้างเดิม หรือชดเชยค่าเสียหายให้นายจ้างเดิม และจะต้องหานายจ้างใหม่ภายใน 30 วัน ซึ่งไม่สามารถทำได้ในช่วงการระบาดของโควิด ซึ่งการยึดกฎหมายเป็นหลักโดยไม่ผ่อนปรนในกรณีนี้ทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งหลุดจากการจ้างงานที่ถูกกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วยังพบนายจ้างจำนวนหนึ่งที่เลิกจ้างโดยใช้วิธีการไม่ต่อใบอนุญาตทำงานที่กำลังดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2563 เห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของหน่วยงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 แต่ก็ช่วยแก้ปัญหาได้น้อยกว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่หายไป



ได้ปรับสถานะของแรงงานกลุ่มพิสูจน์สัญชาติเดิม

มาเป็นกลุ่ม MoU หรือกลุ่มมิตรชนพู่ ได้ **น้อยกว่า** ที่หายไป



เท่ากับว่า แรงงานกลุ่มพิสจน์สัญชาติเดิม

หายไปจากระบบ 574,713 คน และในภาพรวม 632,833 คน

การดำเนินการตาม "มาตรการแก้ไขปัญหา

แรงงานข้ามชาติในช่วงโรคโควิด-19" แล้ว



(ลดลงจากช่วง ส.ค. 2562 รว 130,400 คน)

ที่มา : ประชาไท, 2563

โดยในช่วงโควิด-19 ประกันสังคมที่พยายามจะจ่ายเงินชดเชยเยียวยาให้กับผู้ที่เป็นแรงงานที่ได้รับผลกระทบนั้น ซึ่งแรงงานหลายคนเข้าสู่ระบบประกันสังคมสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ของตนเองผ่านช่องทางนี้ แต่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งหมายความว่าแรงงานเหล่านี้จะไม่มีทางเข้าถึงกระบวนการชดเชยเยียวยาของภาครัฐที่ควรจะได้ ซึ่งประเด็นนี้มองว่าเป็นปัญหามาตั้งแต่ในช่วงก่อนโควิด-19 ที่รัฐไม่ได้มีความจริงจังในเรื่องการรณรงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้ประกอบการ นายจ้าง และแรงงานเห็นประโยชน์ของประกันสังคม ซึ่งเมื่อเกิดผลกระทบเหล่านี้ขึ้นมา แรงงานเหล่านี้เมื่อไม่ได้รับสิทธิ์ก็จะเป็นปัญหาถูกใช้ไป ไม่ใช่เฉพาะตัวแรงงานที่ได้รับผลกระทบ ผู้ประกอบการหรือนายจ้างเองก็ยังได้รับผลกระทบด้วย เนื่องจากว่าเมื่อไม่มีมาตรการชดเชยเยียวยา นายจ้างเองบางครั้งก็อาจจะถูกเรียกร้องจากแรงงานให้มีการจ่ายชดเชยเยียวยาต่างๆ และผลกระทบของนายจ้างที่ได้รับส่วนใหญ่นั้น คือนายจ้างต้องการจ้างงานแรงงานข้ามชาติแบบฤดูกาล แต่เนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ประเทศไทยจึงไม่มีแรงงานต่างด้าวแบบไปกลับหรือตามฤดูกาลอีกต่อไป จึงเกิดปัญหาไม่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาช่วยเก็บผลไม้และ/หรือทำการเก็บเกี่ยวผลิตผลการเกษตร เช่น เงาะ ข้าว ถอนมัน เก็บข้าวโพด เก็บผลไม้ เป็นต้น ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในกิจกรรมที่กล่าวมาตามฤดูกาล ที่ปกติกระจายอยู่ในแหล่งผลิตในแต่ละภาคและตามแนวชายแดน (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2564)

6. แนวโน้มความต้องการแรงงานข้ามชาติในอนาคต

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้พัฒนากลายเป็นศูนย์กลางการย้ายถิ่นของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เศรษฐกิจของไทยเจริญเติบโตอย่างมั่นคงจากการประกอบธุรกิจที่เน้นการส่งออกเป็นหลัก ผลที่ตามมาคือประเทศไทยประสบกับสภาวะที่ความต้องการแรงงานทักษะต่ำมีจำนวนมากกว่าปริมาณแรงงานในประเทศ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาช่องว่างนี้ได้ค่อยๆถูกเติมเต็มด้วยแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำจากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นสามารถประกอบการต่อไปได้ จากรายงานขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยจึงเป็นที่พำนักของผู้ย้ายถิ่นประมาณ

3.5 ล้านคน จากจำนวนนี้ประมาณ 3 ล้านคนประกอบอาชีพและทำงานในไทย ส่วนมากแล้วแรงงานข้ามชาติในไทยจะประกอบด้วยแรงงานทักษะต่ำจาก 3 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ เมียนมา กัมพูชา และลาว โดยแรงงานจากประเทศเมียนมาถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดด้วยจำนวนประมาณ 2.3 ล้านคน และคาดการณ์กันว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ประเทศไทยจะต้องพึ่งพากำลังแรงงานข้ามชาติเพื่อเติมเต็มช่องว่างความต้องการที่ขยายตัวกว้างขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากปริมาณอุปสงค์แรงงานที่เพิ่มขึ้นและอุปทานแรงงานที่ลดลง ซึ่งเป็นไปได้ว่าช่องว่างความขาดแคลนแรงงานนี้จะขยายเพิ่มมากขึ้นเป็น 5.36 ล้านคนในปี พ.ศ.2568 (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2556)

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ พบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนแรงงานข้ามชาติเฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี โดยมีฤดูกาลหรือวัฏจักรของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างไม่แน่นอน เนื่องจากสาเหตุต่างๆทั้งในประเทศไทย และประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ ในช่วงที่ผ่านมา แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่ในประเทศไทย เมื่อดูสัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติ จะพบว่า แรงงานชาติที่มีสัดส่วนต่อแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทย คือ แรงงานสัญชาติเมียนมา รองลงมา คือ แรงงานสัญชาติกัมพูชา และแรงงานสัญชาติลาว ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาตินี้มีถึงร้อยละ 87 - 94 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทย จึงถือว่าแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาตินี้เป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่ที่เข้ามามีบทบาทต่อตลาดแรงงานของประเทศไทย โดยเฉพาะในตลาดแรงงานที่ใช้ทักษะต่ำและเป็นงานในประเภท 3D (difficult, dirty, and dangerous) และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตไปในหลายกิจกรรมมากขึ้น

สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้แรงงานข้ามชาติ นิยมเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีอยู่หลากหลายสาเหตุ เช่น ความแตกต่างทางเศรษฐกิจของประเทศ ค่าตอบแทนการทำงาน การขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย สวัสดิการแรงงานของไทย รวมถึงปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ไทยเป็นประเทศที่มีพื้นที่ชายแดนติดต่อกัน การข้ามพรมแดนมายังประเทศไทยทำได้สะดวก เป็นต้น ซึ่งการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ ย่อมก่อให้เกิดทั้งข้อดี ข้อเสีย ของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย **ข้อดี** คือ แรงงานข้ามชาติจะช่วยเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือช่วยรักษาความได้เปรียบในการแข่งขันในระยะสั้นจากการใช้แรงงานราคาถูก ขณะเดียวกันในทางตรงกันข้ามแรงงานไทยที่ไม่มีทักษะ แรงงานหนุ่มสาว รวมถึงแรงงานในภาคการเกษตรอาจได้รับผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 - 2564) เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ของโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามกระแสของโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยซึ่งยังคงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และลาว ที่เข้ามาทดแทนความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานที่ใช้ทักษะต่ำและเป็นงานในประเภท 3D ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันส่งเสริม ฝักระวัง และป้องกันการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในทุกๆ ด้าน เพื่อให้เกิดความสมดุล และสร้างเสถียรภาพให้กับสถานประกอบการธุรกิจ ประเทศ รวมถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ให้เดินหน้าต่อไปได้อย่างยั่งยืน

โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้จัดทำได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการที่ชัดเจนในการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การแสวงหาประโยชน์จากการลักลอบนำพาคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ลงโทษเครือข่ายผู้ลักลอบนำพาคนหางานข้ามแดนและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องเรียกปรับประโยชน์อย่างจริงจังเป็นรูปธรรม
2. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการกำหนดระดับการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำที่แตกต่างกันไปตามความจำเป็นของแต่ละอุตสาหกรรม และประเภทของธุรกิจ เพื่อช่วยไม่ให้เกิดการจ้างแรงงานทักษะต่ำมากเกินไป หรือการเร่งสนับสนุนการลงทุนด้านเทคโนโลยีเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว เช่น การใช้โดรนในภาคเกษตรกรรม การใช้วัสดุสำเร็จรูปในภาคก่อสร้าง การใช้หุ่นยนต์ทำความสะอาดและให้บริการในภาคบริการ เป็นต้น
3. จากการสืบค้นข้อมูล พบว่า แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่แม้จะทำงาน 3D แต่มีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการทำงานเข้าไปยังประเภทธุรกิจอื่นมากขึ้น ซึ่งอาจมีความเสี่ยงที่แรงงานไทยจะถูกแย่งงานได้ ดังนั้นการมีนโยบายที่ชัดเจนในการจ้างแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำย่อมเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การกำหนดอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว หรือการเลือกรับเฉพาะแรงงานที่มีทักษะตามที่ต้องการในแต่ละกิจกรรม
4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องมีมาตรการ และแผนการในการจัดการแรงงานข้ามชาติในช่วงโควิด-19 ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวให้ชัดเจน ที่รับรองว่าแรงงานข้ามชาติที่ได้รับผลกระทบจากโควิดจะต้องได้รับการคุ้มครอง เข้าถึงสิทธิและบริการ ไม่ตกอยู่ในความเสี่ยงจนต้องกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย
5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาทักษะของแรงงานข้ามชาติ ให้ครอบคลุมในทุกๆ ด้าน

เอกสารอ้างอิง

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2561). บทที่ 2 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว. สืบค้นจาก http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/PDF/8392e/5.pdf
- ชนนาถ นิตตะโย, โสภณ ธัญญาเวชกิจ และคณะ. (2563). เปิดข้อเท็จจริงแรงงานต่างด้าวในไทย: ตอนที่ 1 แรงงานทักษะต่ำมองภาพการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในไทย ผ่านข้อมูลประกันสังคม. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. สืบค้นจาก <https://www.pier.or.th/?abridged>
- เชียงใหม่นิวส์. (2563). ทำไม ? แรงงานต่างด้าว ถึงนิยมทำงานในไทย. สืบค้นจาก <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1408850/>
- ประชา วสุประสาท. (2553). วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: เส้นทางสู่ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก.
- ประชาไท. (2563). รายงานเสวนา : COVID-19 และแรงงานข้ามชาติ (ในระบบ) ที่หายไป ร้องรัฐหามาตรการช่วยเหลือให้กลับเข้าระบบโดยไว. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2020/12/90875>
- มติชน. (2563). มองกลับหลัง ‘แรงงานข้ามชาติ’ ในวันโควิดระบาด (อีกระลอก?). สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/prachachuen/news_2494487
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. (2564). โควิด-19 ระลอกใหม่ ผลกระทบในตลาดแรงงาน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2021/01/covid-19-impact-on-migrant-workers-2/>

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2563). สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับ
อนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน ธันวาคม 2563. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). โครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงาน
จากพม่าและผลกระทบต่อประเทศไทย. กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน.
International Labour Organization. (2017). *How Immigrants Contribute to Thailand's Economy*.
สืบค้นจาก [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264287747-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264287747-en.pdf?expires=1619770711&id=id&accname=guest&checksum=34055C52362DCE9EC794304EA0647308)
[en.pdf?expires=1619770711&id=id&accname=guest&checksum=34055C52362DCE9EC79](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264287747-en.pdf?expires=1619770711&id=id&accname=guest&checksum=34055C52362DCE9EC794304EA0647308)
[4304EA0647308](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264287747-en.pdf?expires=1619770711&id=id&accname=guest&checksum=34055C52362DCE9EC794304EA0647308)
Job worker Service. (2020). ต่อบุอนุญาตทำงานในไทยได้ถึง 31 มีนาคม 2565. สืบค้นจาก
<https://www.jobworkerservice.com/workpermit4aug63/>



มาตรการที่มีใช้ภาษีและการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี ผลกระทบต่อแรงงานและการส่งออกของไทย กรณีศึกษาการตัดสิทธิ GSP ไทยของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

Impact of Non-tariff Barriers and Generalized System Preferences (GSP) Termination on Thai Export and Employment

ไตรมาส 1/2564



กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

บรรณาธิการ

ไทม์ไลน์ที่ผ่านมา (4/2563) กลุ่มงานฯ ได้นำเสนอเรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงาน ในมุมมองจากอดีต มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) สาเหตุสำคัญเกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม และการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้ามากขึ้น มีการขยายฐานการผลิตอุตสาหกรรม และมีการใช้แรงงานจำนวนมากเพื่อผลิตสินค้าและบริการ เพื่อให้ได้มาซึ่งต้นทุนสินค้าต่ำ จึงเกิดการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบแรงงาน หรือที่เรียกกันว่า “การทุ่มตลาดทางสังคม (Social Dumping)” ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานจนมีแรงผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อกำกับและดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ยังได้นำเสนอความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การการค้าโลก เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลและระบียบการค้าโลกให้เป็นไปอย่างราบรื่น สำคัญคือ การผนวกประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิทธิทางการค้า

สำหรับฉบับที่ 2 ประจำปี 1/2564 กลุ่มงานฯ ได้หยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานมานำเสนอในไทม์ไลน์ เรื่อง “มาตรการที่มีใช้ภาษีและการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี ผลกระทบต่อแรงงานและการส่งออกของไทย; กรณีศึกษาการตัดสิทธิ GSP ไทยของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา” มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลสำคัญในการให้สิทธิ GSP เจ็ดข้อที่สำคัญของผู้ให้สิทธิ ประโยชน์จากการได้รับสิทธิและผลกระทบจากการถูกตัดสิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาต่อแรงงานและการส่งออกของไทย รวมถึงได้นำเสนอการดำเนินการแก้ไขปัญหของหน่วยงานภาครัฐจากการถูกตัดสิทธิ GSP โดยเฉพาะผลกระทบต่อแรงงาน สามารถดาวน์โหลดเนื้อหาผ่าน QR Code ที่ระบุไว้ด้านล่างนี้ สำหรับในฉบับที่ 3 และ 4 จะได้มีการนำเสนอในลำดับถัดไป

กองเศรษฐกิจการแรงงาน โดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้อ่านได้ทราบข้อมูลด้านสถานการณ์แรงงาน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจการแรงงาน และการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงเป็นเวทีทางวิชาการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นระหว่างคณะผู้จัดทำ และผู้อ่าน เพื่อให้เกิดการต่อยอดความคิด ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาและการสร้างสรรค์การผลิตผลงานทางวิชาการต่อไป ซึ่งคณะผู้จัดทำยินดีรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงรายงานฯ ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นต่อไป



<https://qr.go.page.link/RMC9o>

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บรรณาธิการ	1
บทสรุปผู้บริหาร	3
ฉบับที่ 2: มาตรการที่มีใช้ภาษีและการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี ผลกระทบต่อแรงงานและการส่งออกของไทย; กรณีศึกษาการตัดสิทธิ GSP ไทยของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา (Impact of Non-tariff Barriers and Generalized System Preferences (GSP) Termination on Thai Export and Employment) ประจำไตรมาส 1/2564	
- ระบบสิทธิ GSP คืออะไร	4
- การตัดสิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปและสหรัฐามีผลกระทบต่อแรงงานอย่างไร	7
- สรุป	9

บทสรุปผู้บริหาร



มาตรการที่มิใช่ภาษีและการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี ผลกระทบต่อแรงงานและการส่งออกของไทย
กรณีศึกษาการตัดสิทธิ GSP ไทยของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

Impact of Non-tariff Barriers and Generalized System Preferences (GSP) Termination on Thai Export and Employment



องค์การการค้าโลก (WTO) มีความเกี่ยวข้องกับ
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นั่นคือ
การเป็นเวทีในการเจรจา

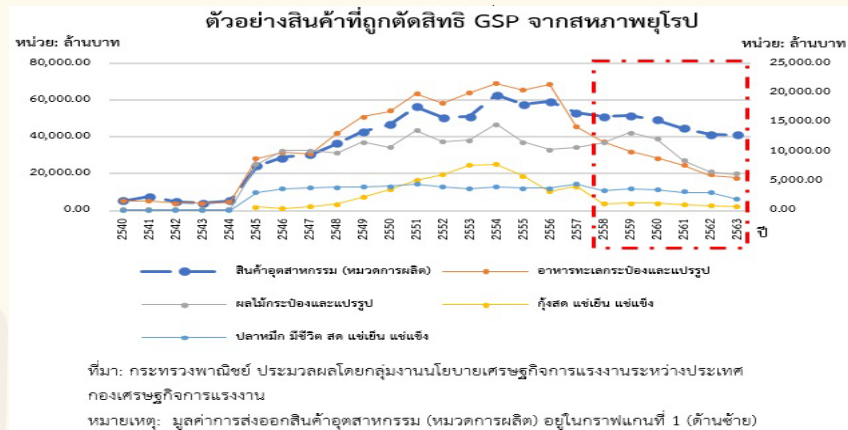
โดยเฉพาะการกำกับดูแลมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาดทางสังคมและ
มาตรการที่มิใช่ภาษี (Anti - Dumping and Non - Tariffs
Measure) ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน

ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of
Preference: GSP) คือ

ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป
ซึ่งประเทศผู้ให้สิทธิแก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศผู้ได้รับสิทธิ
โดยการลดหย่อนหรือยกเว้นอากรขาเข้าแก่สินค้าที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิ
พิเศษทางการค้า ทั้งนี้ ประเทศผู้ให้สิทธิจะเป็นผู้ให้แต่เพียงฝ่ายเดียว
และเป็นการให้แบบ “มีเงื่อนไข”

“สิทธิตามมาตรฐานแรงงานสากล”
เป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่สำคัญของประเทศผู้ให้สิทธิ

การตัดสิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา
เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยไปยังประเทศ
ดังกล่าวลดลง อย่างไรก็ตาม มีการประเมินว่า
จะมีผลกระทบต่อการส่งออกค่อนข้างจำกัด



การตัดสิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปและสหรัฐามีผลกระทบต่อแรงงานอย่างไร ?

การตัดสิทธิ GSP จะมีผลที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานในเชิงคุณภาพ (การปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบด้านแรงงานที่ดีขึ้น) มากกว่าในเชิงปริมาณ (จำนวนการจ้างงาน)

- 1) มีการเตรียมความพร้อมรับมือของหน่วยงานภาครัฐซึ่งให้ข้อมูลที่เอื้อต่อผู้ประกอบการ
และนักลงทุนสามารถปรับตัวเท่าทันต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าได้ การดำเนินการที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น
- โครงการสิทธิจากเรือผู้ฝั่ง (Ship to Shore Rights)
ซึ่งเป็นหนึ่งในบทนิมิตสำคัญที่สำคัญของประเทศไทยในการพัฒนาแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices: GLP)
- การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายฉบับใหม่ การรับนิรโทษกรรมว่าด้วยแรงงานบังคับ (P 29) ของ ILO
ในปีพ.ศ. 2561 และการให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง (C188) ของ ILO ในปีพ.ศ. 2562

- 2) หน่วยงานภาครัฐยังหาช่องทางทางการส่งออกสินค้าไปยังตลาดอื่น ๆ ให้กับผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบและผู้ส่งออกอื่น ๆ
โดยเฉพาะการทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA)



มาตรการที่มีใช้ภาษีและการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี ผลกระทบต่อแรงงานและการส่งออกของไทย; กรณีศึกษาการตัดสินใจ GSP ไทยของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา (Impact of Non-tariff Barriers and Generalized System Preferences (GSP) Termination on Thai Export and Employment) ประจำปี 1/2564

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง แต่ละประเทศทั่วโลกประสบกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ที่มีความเสียเปรียบทางการค้ากับประเทศพัฒนาแล้ว กล่าวคือ สินค้าของประเทศกำลังพัฒนาฯ ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าจากประเทศพัฒนาแล้ว หรือมีความสามารถในการแข่งขันน้อยกว่า ทั้งในเรื่องของศักยภาพการผลิต เทคโนโลยี คุณภาพสินค้า ฯลฯ รวมถึงปัญหาจากการสร้างมาตรการกีดกันทางการค้ากับสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาฯ ยิ่งส่งผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้น จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามมา ในที่สุดแต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้มีแนวความคิดที่จะช่วยยกระดับทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาฯ ให้เติบโตยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมองว่า รายได้จากการส่งออกสินค้าของประเทศกำลังพัฒนาฯ ทำได้ดีแล้วก็จะนำย้อนกลับมาซื้อสินค้าและบริการจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจากเดิมที่ประเทศพัฒนาแล้วให้การช่วยเหลือในรูปของตัวเงิน จึงเปลี่ยนมาเป็นการใช้มาตรการทางภาษีแทน โดยการปรับลดภาษีอากรนำเข้าให้น้อยที่สุดหรือปรับให้เป็นศูนย์ ซึ่งจะช่วยให้สินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาฯ มีความสามารถในการแข่งขันกับสินค้าของประเทศพัฒนาแล้วได้มากยิ่งขึ้น และจะมีผลต่อกระบวนการผลิตสินค้า การจ้างงานและช่วยให้เศรษฐกิจมีการขยายตัว รวมทั้งเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน และมาตรฐานการครองชีพของแรงงานในประเทศที่ดียิ่งขึ้น ผลจากการประชุม UNCTAD¹ ครั้งที่ 2 ในปี 2511 ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย ที่ประชุมมีมติยอมรับการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preference) หรือ “ระบบ GSP” (กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า, 2561)

ระบบสิทธิ GSP คืออะไร

ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preference: GSP) คือ ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วให้สิทธิแก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศกำลังพัฒนาฯ โดยการลดหย่อนหรือยกเว้นอากรนำเข้าแก่สินค้าที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า ทั้งนี้ ประเทศผู้ให้สิทธิจะเป็นผู้กำหนดสิทธิการให้แต่เพียงฝ่ายเดียว (กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า, ม.ป.ป.) กล่าวคือ ประเทศผู้ให้สิทธิไม่ได้เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากประเทศผู้ได้รับสิทธิแต่อย่างใด แต่การให้สิทธิจะเป็นการให้แบบ “มีเงื่อนไข” คือ ประเทศที่จะได้รับสิทธิจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ให้สิทธิวางไว้ (BNI Prosperity, 2562)

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เข้าข่ายการได้รับสิทธิ GSP จากตารางที่ 1 แสดงคุณสมบัติของประเทศที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิ GSP จะเห็นว่า ประเทศไทยมีสถานะซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกากำหนด จึงได้รับสิทธิ GSP จากสหภาพยุโรป ซึ่งเริ่มให้ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 และสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา ประโยชน์จากการได้รับสิทธิ GSP ช่วยให้การส่งออกของประเทศไทยขยายตัวเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้รับสิทธิ GSP จากประเทศอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น โครงการสิทธิ GSP นอร์เวย์ โครงการ GSP สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น

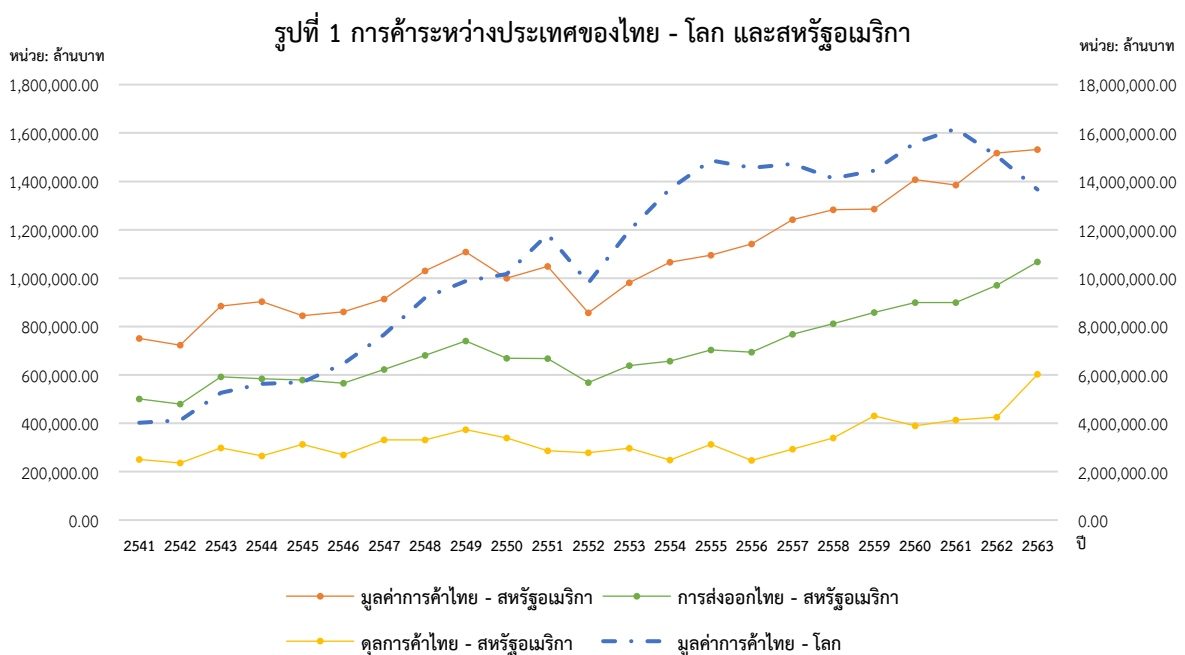
¹ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) เป็นองค์การภายใต้สหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) โดยไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกก่อตั้ง ทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศ รวมทั้งเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างประเทศในประเด็นด้านการค้า การเงิน การลงทุน และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

ตารางที่ 1 คุณสมบัติของประเทศที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

หัวข้อ	สหภาพยุโรป	สหรัฐอเมริกา
คุณสมบัติของประเทศที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิ GSP	1) ไม่เป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับโดยธนาคารโลกให้อยู่ในกลุ่มที่มีรายได้ประชาชาติต่อหัวอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง (High Income Countries) และกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle - Income Countries) เป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน ทั้งนี้มีระยะเวลาปรับตัว 1 ปี หลังจากถูกพิจารณาจัดสิทธิฯ 2) ไม่เป็นประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีภายใต้ข้อตกลงทางการค้าอื่นๆ จากสหภาพยุโรป	1) พิจารณาจากปัจจัยด้าน GNI per capita ของ World Bank โดยปีพ.ศ.2562 กำหนดไว้ไม่เกิน 12,535 เหรียญสหรัฐฯ 2) มีการเปิดตลาดสินค้าและบริการอย่างสมเหตุผล 3) การคุ้มครองสิทธิแรงงานในระดับที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล 4) การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ 5) การกำหนดนโยบายลงทุนที่ชัดเจน และลดข้อจำกัดทางการค้า 6) ให้การสนับสนุนสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้าย

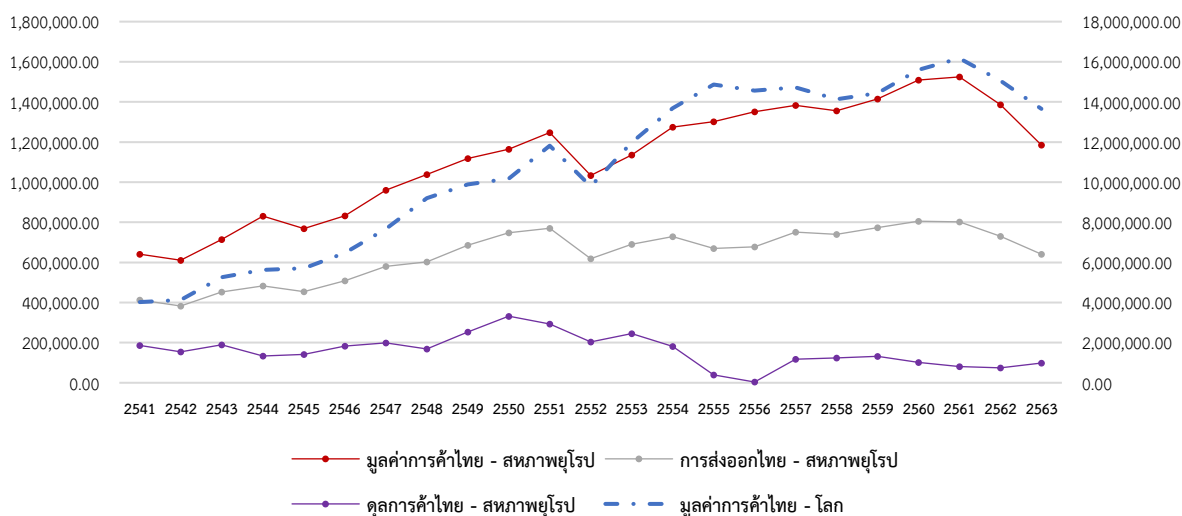
ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐฯและสหภาพยุโรปเป็นคู่ค้าที่สำคัญของไทยมาอย่างยาวนาน จากข้อมูลการค้าของกระทรวงพาณิชย์ในปีพ.ศ.2563 มูลค่าการค้าระหว่างไทยและสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 11.22 ของมูลค่าการค้าของไทย และสหภาพยุโรปคิดเป็นร้อยละ 8.67 หรือรวมกันแล้วเกือบร้อยละ 20 ของมูลค่าการค้าของไทย จากรูปที่ 1 แสดงมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของไทย - สหรัฐอเมริกา (กราฟเส้นสีส้ม) มูลค่าการส่งออก (กราฟเส้นสีเขียว) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และประเทศไทยมีดุลการค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ มาโดยตลอด สำหรับรูปที่ 2 แสดงมูลค่าการค้าของไทย - สหภาพยุโรป จะสังเกตเห็นว่า เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับมูลค่าการค้าของไทย - โลกอย่างมาก (กราฟเส้นสีแดงและเส้นประสีน้ำเงิน) และมีดุลการค้าเกินดุลเช่นกัน (กราฟเส้นสีม่วง) ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการได้รับสิทธิ GSP จากประเทศคู่ค้านั่นเอง



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ ประมวลผลโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ กองเศรษฐกิจการแรงงาน
หมายเหตุ: มูลค่าการค้าไทย - โลก อยู่ในกราฟแกนที่ 2 (ด้านขวา)

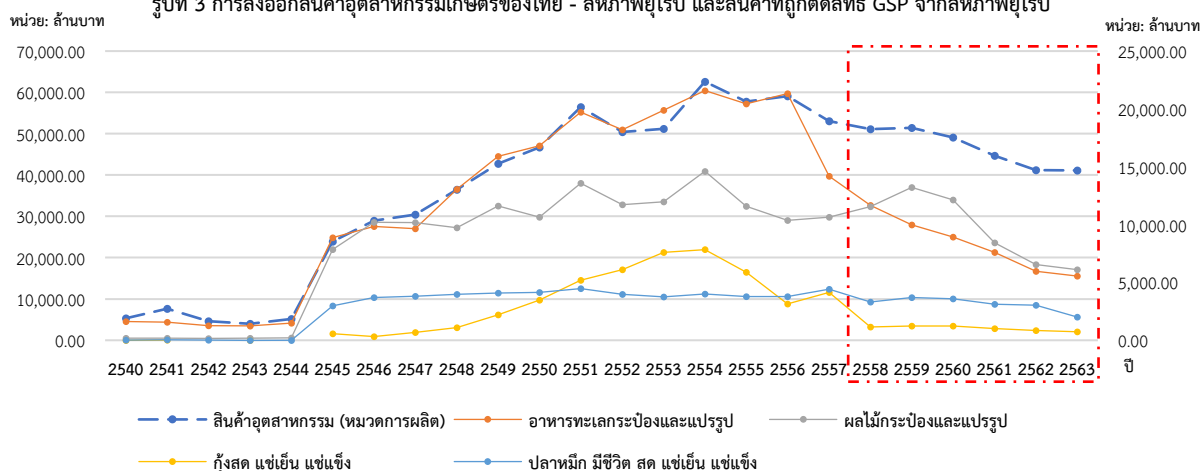
รูปที่ 2 การค้าระหว่างประเทศของไทย - โลก และสหภาพยุโรป



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ ประมวลผลโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ กองเศรษฐกิจการแรงงาน
หมายเหตุ: มูลค่าการค้าไทย - โลก อยู่ในกราฟแนกที่ 2 (ด้านขวา)

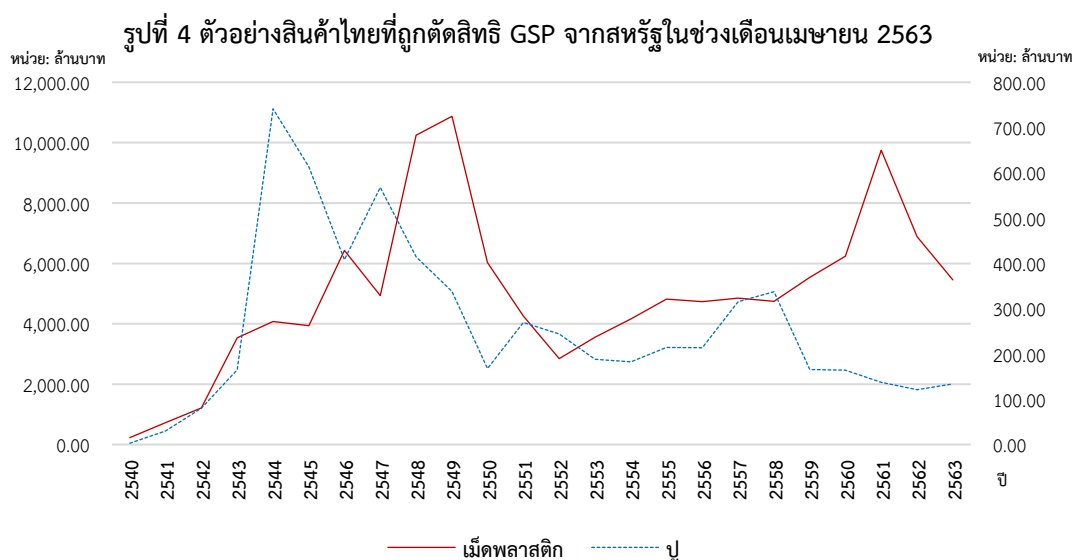
อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2557 สหภาพยุโรปได้พิจารณาตัดสิทธิ GSP ไทย เนื่องจากเงื่อนไขการมีส่วนแบ่งตลาดสินค้าไทยในตลาดสหภาพยุโรปเกินกว่าระดับที่กำหนดหลายรายการ เช่น ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ ประมงแปรรูป อาหารสำเร็จรูป ผลไม้กระป๋อง เป็นต้น และสืบเนื่องตามเงื่อนไขใหม่ที่กำหนดไว้ของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับเกณฑ์รายได้ หากประเทศผู้ได้รับสิทธิมีรายได้ต่อหัวประชากร (GNP per capita) ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง (Upper – Middle income countries) ติดต่อกันเป็นระยะเวลา 3 ปี จะไม่ได้รับสิทธิ GSP จากสหภาพยุโรป ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยมีรายได้ต่อหัวประชากรอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงติดต่อกันเข้าข่ายตามเงื่อนไข ทำให้ไทยเข้าเกณฑ์ถูกตัดสิทธิสินค้าทุกรายการ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2558 มีการวิเคราะห์สินค้าที่ได้รับผลกระทบมากกว่าสินค้าชนิดอื่น ๆ เช่น กุ้ง ปลาหมึก เป็นต้น (สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงมะนิลา, 2558) จากข้อมูลข้างต้น ผู้เขียนจึงยกตัวอย่างข้อมูลสินค้าที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสิทธิ GSP มาเป็นกรณีตัวอย่าง เพื่อให้เห็นแนวโน้มทางการค้าของสินค้านั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน จากรูปที่ 3 เห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ.2558 เป็นต้นมา พบว่า กุ้งและปลาหมึก มีมูลค่าการส่งออกลดลง (กราฟเส้นสีเหลืองและสีฟ้า) อย่างไรก็ดี เป็นการมองในภาพกว้าง ๆ เท่านั้น

รูปที่ 3 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรของไทย - สหภาพยุโรป และสินค้าที่ถูกตัดสิทธิ GSP จากสหภาพยุโรป



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ ประมวลผลโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ กองเศรษฐกิจการแรงงาน
หมายเหตุ: มูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (หมวดการผลิต) อยู่ในกราฟแนกที่ 1 (ด้านซ้าย)

นอกจากนี้ ในช่วงปลายปีพ.ศ. 2562 ประเทศไทยถูกสหรัฐฯ ตัดสิทธิ GSP ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ.2563 จากการวิเคราะห์ของ Economic Intelligence Center (EIC) ต่อสินค้าที่โดนตัดสิทธิพบว่า สินค้าที่ได้รับผลกระทบสูง ได้แก่ สุขภัณฑ์ เม็ดพลาสติก อาหารบางประเภท และเครื่องประดับ เนื้อปู (EIC, 2563) และการตัดสิทธิครั้งที่ 2 ในช่วงปลายปีพ.ศ. 2563 โดยเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2564 ที่ผ่านมา สำหรับสินค้าที่ไทยถูกตัดสิทธิ GSP ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ยาง รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์ ยานพาหนะและส่วนประกอบอื่น ๆ อัญมณี และเครื่องประดับ อาหารทะเลกระป๋อง สินค้าเครื่องจักรกล เป็นต้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2563) จากการศึกษาสาเหตุการตัดสิทธิ GSP ไทยของสหรัฐฯ พบว่า มีประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ 1) สิทธิด้านแรงงาน โดยสหรัฐฯ มองว่า ประเทศไทยไม่มีการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานสากล 2) ประเทศไทยไม่เปิดตลาดการค้าอย่างเป็นธรรมกับสินค้าของสหรัฐฯ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถูกตัดสิทธิ GSP ยิ่งตอกย้ำต่อภาคการส่งออกของไทย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ EIC พบว่า จะกระทบต่อการส่งออกของไทยอย่างจำกัด เนื่องจาก สินค้าที่ส่งออกไปสหรัฐฯ ที่จะถูกตัดสิทธิ GSP คิดเป็นสัดส่วนเพียงแค่ร้อยละ 0.2 ของมูลค่าการส่งออกรวมและสินค้าที่จะโดนตัดสิทธิ GSP จะมีต้นทุนเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3.1 ซึ่งจะกระทบยอดขายไม่มากนัก (EIC, 2563)



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ ประมวลผลโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ กองเศรษฐกิจการแรงงาน
หมายเหตุ: มูลค่าการส่งออกเม็ดพลาสติก อยู่ในกราฟแกนที่ 1 (ด้านซ้าย)

การตัดสิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปและสหรัฐฯมีผลกระทบต่อแรงงานอย่างไร

เนื่องด้วยสาเหตุหนึ่งของการถูกตัดสิทธิ GSP คือ การขาดการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานสากล ส่งผลให้ประเทศไทยมีการเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและการคุ้มครองแรงงานอย่างจริงจัง เห็นได้จากการเตรียมความพร้อมรับมือของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งให้ข้อมูลที่เฝ้าต่อผู้ประกอบการ และนักลงทุนสามารถปรับตัวเท่าทันต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าได้ ที่ผ่านมาภาครัฐได้มีการดำเนินการร่วมผ่าน “โครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่ง (Ship to Shore Rights)” ซึ่งเป็นหนึ่งในบทพิสูจน์ที่สำคัญของประเทศไทยในการพัฒนาแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices: GLP) โครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่งเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสหภาพยุโรป โดยความร่วมมือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ รัฐบาลไทย สมาคมอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน และองค์กรประชาสังคม ในการร่วมกันพิจารณาทบทวนและขยายแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีพ.ศ. 2555 ซึ่งแนวปฏิบัติใหม่นี้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในอุตสาหกรรมอาหารทะเลของไทยและของโลก ช่วยให้สมาคม

อุตสาหกรรมอาหารทะเลระบุชี้และยุติรูปแบบการทำงานที่ยอมรับไม่ได้ เช่น การค้ามนุษย์และแรงงานเด็ก แรงงานบังคับ การเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน และสภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อนำไปสู่การจ้างงานที่มีคุณค่าและยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน ซึ่งมาตรฐานตามหลัก GLP พัฒนาขึ้นจากอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับของ ILO ซึ่งครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าได้ประโยชน์ทางธุรกิจมากที่สุดในขณะที่มีความเป็นธรรมสำหรับแรงงาน

ประเทศไทยยังมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในการแก้ไขปัญหาค้าแรงงานในภาคประมงและแปรรูปอาหารทะเลที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายฉบับใหม่ การรับพิธีสารว่าด้วยแรงงานบังคับ (P 29) ของ ILO ในปีพ.ศ. 2561 และการให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง (C188) ของ ILO ในปีพ.ศ. 2562 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงผลักดันจากมาตรฐานด้านแรงงานที่สูงขึ้นของผู้นำเข้าอย่างสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ พันธมิตรทางการค้า และอื่น ๆ รวมถึงจากการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นขององค์กรทางสังคมของโลก การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง (C188) เป็นการแสดงความต้องการในการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองการทำงานบนเรือประมงของไทยและแรงงานข้ามชาติให้ดียิ่งขึ้น สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และป้องกันความเสี่ยงที่แรงงานจะตกอยู่ในสภาพแรงงานบังคับ (Wasana Lamdee, 2562) ทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศผู้ส่งออกแรงงานต่างชาตินำเข้ามาทำงานในภาคประมงของไทยอีกด้วย ความพยายามของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาสิทธิแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และอื่น ๆ มีผลให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าจากไทยปรับสถานะทางการค้าของไทยในทิศทางที่ดีขึ้น เช่น จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีพ.ศ.2559 (Trafficking on Persons Report) ของสหรัฐอเมริกา โดยประเทศไทยได้รับการลดระดับความรุนแรงจากเดิมในปีพ.ศ.2557 ที่อยู่ในกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เลวร้ายที่สุด (จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์, 2557) มาอยู่ในกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) และมาอยู่ในกลุ่มที่ 2 (Tier 2) ในปีพ.ศ. 2560 ถึง 2563 หรือกรณีของสหภาพยุโรปที่ได้ให้ใบเหลืองแก่ไทย (การเตือนให้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมง) ในปีพ.ศ. 2558 เนื่องจากประเทศไทยดำเนินการไม่สอดคล้องตามกฎระเบียบของ IUU (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU) เกี่ยวกับการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (นภาพร แสนพิศ, 2562) แต่ในปีพ.ศ. 2562 สหภาพยุโรปได้มีมติปลดใบเหลืองให้แก่อไทยเนื่องจากเห็นว่าไทยได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังหาช่องทางการส่งออกสินค้าไปยังตลาดอื่น ๆ ให้กับผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบและผู้ส่งออกอื่น ๆ เพื่อให้สินค้าได้ถูกจำหน่ายไปในลักษณะกระจายตัว โดยช่องทางการกระจายสินค้าที่สำคัญคือ การทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) นั่นเอง ซึ่งข้อตกลงการค้าเสรีเป็นลักษณะของการทำข้อตกลงแบบสองฝ่าย เป็นข้อผูกพันทางกฎหมายไม่สามารถยกเลิกเพียงฝ่ายเดียวได้ แตกต่างจากสิทธิ GSP ที่เป็นสิทธิจากประเทศผู้ให้สิทธิฝ่ายเดียว

จากข้อสนับสนุนทั้งหมดที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงสรุปได้ว่า การตัดสิทธิ GSP จะมีผลที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานในเชิงคุณภาพ (การปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบด้านแรงงานที่ดีขึ้น) มากกว่าในเชิงปริมาณ (จำนวนการจ้างงาน) แต่หากไม่มีการดำเนินการตามข้อสนับสนุนดังกล่าว ก็อาจจะทำให้ในระยะยาวจะมีกระทบต่อภาคการส่งออกมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประเทศผู้นำเข้ามีการกำหนดมาตรฐานแรงงานที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งการไม่มีตลาดรองรับสินค้า (สินค้าล้นตลาด) ผู้ส่งออกสูญเสียรายได้จากการส่งออก ก็จะมีผลต่อความจำเป็นที่จะต้องลดการจ้างงานลงตามไปด้วยเช่นกัน

สรุป

การค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของแต่ละประเทศอย่างมาก เนื่องจากเป็นแหล่งกระจายสินค้าอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล แต่ละประเทศอาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเพื่อผลิตสินค้าที่มีคุณภาพแต่มีต้นทุนต่ำออกมาเพื่อแข่งขันกัน บรรยายากการการค้าระหว่างประเทศดูเหมือนจะเป็นไปในทิศทางที่ดี แต่แล้วเมื่อประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจโลก รวมถึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดข้อระเบียบด้านการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อประเทศตนเองจึงเกิดการสร้างอุปสรรคทางการค้าเพื่อกีดกันและปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ เนื่องจากสินค้าของประเทศมหาอำนาจไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดได้ในเรื่องของต้นทุนสินค้า ซึ่งมาตรการที่เห็นได้ชัดคือ มาตรการทางภาษีอากรขาเข้า (Tariff Measures) ทำให้สินค้าจากประเทศกำลังพัฒนา มีต้นทุนสูงขึ้น แต่จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศมหาอำนาจเริ่มมีการใช้มาตรการที่ไม่มีภาษี (Non – Tariff Measures) เพื่อเป็นเหตุผลในการกีดกันทางค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งประเด็นด้านแรงงานถูกนำไปเกี่ยวข้องด้วยยิ่งสร้างอุปสรรคทางการค้าให้กับประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ถูกกีดกันทางการค้าด้วยมาตรการที่ไม่มีภาษี โดยเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีการพัฒนาแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (GLP) เพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ยกเว้นมาตรฐานด้านแรงงานในอุตสาหกรรมให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการรับพิธีสารว่าด้วยแรงงานบังคับ (P 29) และการให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง (C188) ของ ILO เป็นหนึ่งในบทพิสูจน์ให้เห็นว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขและปรับปรุงมาตรฐานด้านแรงงานอย่างจริงจัง ส่วนหนึ่งเพื่อปิดช่องว่างการกีดกันทางการค้าที่เกิดขึ้นจากประเทศผู้นำเข้า ทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ส่งออกแรงงานมายังประเทศไทย และที่สำคัญ คือ ทำให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น เกิดการจ้างงานที่มีคุณค่า ซึ่งเป็นไปตามแนวทางขององค์การสหประชาชาติประเทศ (SDGs)

เอกสารอ้างอิง

กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. **โครงการ GSP สหรัฐอเมริกา**. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.dft.go.th/th-th/DFT-Service/ServiceData-Information/dft-service-data-privilege/Detail-dft-service-data-privilege/ArticleId/5010/5010>.

กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. **ระบบสิทธิพิเศษทางการภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (GSP) สหภาพยุโรป**. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.dft.go.th/th-th/DFT-Service/ServiceData-Information/dft-service-data-privilege/Detail-dft-service-data-privilege/ArticleId/4924/4924>.

กรมการค้าต่างประเทศ. **การตัดสินใจ GSP สหภาพยุโรป**. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.dft.go.th/th-th/Intro>.

กรมการค้าต่างประเทศ. **ระบบสิทธิพิเศษทางการภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (GSP) สหภาพยุโรป**. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.dft.go.th/th-th/Intro>.

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สำนักหอการค้า แอฟริกา และองค์การระหว่างประเทศ. (2559). **ประวัติความเป็นมาของ WTO**. (2559). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564, จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/5cff753e1ac9ee073b7bd4f3/download>.

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา. (2555). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2564, จาก <https://business.mfa.go.th/>.

กรมศุลกากร. ความสำคัญและความเป็นมาของ FTA. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564, จาก https://www.customs.go.th/content_with_menu1_group_link.php?ini_content=fta_and_wto_160809_01&ini_menu=menu_interest_and_law_160421_03&ini_content_group=usage_fta_and_wto_01&lang=th&left_menu=menu_interest_and_law_160421_03_160928_01.

กระทรวงพาณิชย์. สถิติการค้าของไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2564, จาก <http://tradereport.moc.go.th/TradeThai.aspx>.

กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ. (2561). คู่มือระบบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (GSP) ของสหรัฐอเมริกา. (2561). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.dft.go.th/th-th/dft-service-data-privilege>.

กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ. ระบบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป GSP. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก file:///C:/Users/M2610G-MOL/Downloads/3826_0_gsp@25540331-1115484097.pdf.

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือแกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT). (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2564, จาก <http://old-book.ru.ac.th/e-book/e/EC451/chapter1.pdf>.

จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์. (2557). Tier 3 ความรุนแรงของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2564, จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/special/download/article/article_20140707094124.pdf.

ดร.กำพล อติเรกสมบัติ พนันตร อรุณนิรมาณ พิมพ์ชนก โฮว. (2563). EIC ประเมินการตัดสินสิทธิ GSP รอบใหม่จะมีผลจำกัดต่อการส่งออกรวม แต่จะกระทบต่อสินค้าที่จะโดนภาษีเพิ่มขึ้นมากและมีการพึ่งพา GSP สูง. (2563). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2564, จาก https://www.scbeic.com/th/detail/file/product/7180/fspjv56wrp/EIC-Note_GSP-Dec_20201103.pdf.

นภาพร แสนพิศ. (2562). สรุปงานสัมมนาทางวิชาการครบรอบ 20 ปี ของสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี เรื่อง “ใบเหลือง IUU Fishing ต่อประเทศไทยจบแล้วหรือยัง”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2564, จาก <http://www.law.tu.ac.th/wp-content/uploads/2019/11/9.->.

ผศ.ดร.จารุประภา ระกพงษ์. (2562). สิทธิ GSP คืออะไร ทำไมไทยถึงถูกตัดสินสิทธิ รวมถึงต้องรู้เกี่ยวกับ GSP และวิธีปรับตัวของผู้ประกอบการไทย. (2562). สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2564, จาก <https://thestandard.co/gsp/>.

พนันดร อรุณนิรमान และนันทพงศ์ พันทวีศักดิ์. (2562). **อีไอซีประเมินการตัดสินใจ GSP จะส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกที่มีการพึ่งพาสิทธิ GSP สูง แต่ผลต่อการส่งออกรวมมีจำกัด.** (2562). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564, จาก https://www.scbeic.com/th/detail/file/product/6398/fhdouncno/Note_TH_GSP_20191029.pdf.

ศูนย์สารสนเทศการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2563). **วิเคราะห์กรณีสหรัฐอเมริกาตัดสินใจ GSP ไทย (รอบที่ 2/2563) ตอกย้ำความสำคัญของ FTA.** (2563). สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2564, จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/5ff52f6aef4140fdd7696422/download>.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน. **ไทยให้สัตยาบันสารอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง เป็นประเทศแรกในเอเชีย.** (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก <http://thai.thaiembassy.de/>.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย กัมพูชา และ สปป.ลาว. **แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีในอุตสาหกรรมอาหารทะเลของไทย (Good Labour Practices).** (2562). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก <http://tls.labour.go.th/attachments/article/1215/tls05-31-05-2564.pdf>.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. **ILO คืออะไร ILO ทำอะไร.** (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2564, จาก https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_098257.pdf.

สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงมะนิลา. (2558). **รายงานพิเศษ “GSP สหภาพยุโรปและนัยต่อประเทศกำลังพัฒนา: กรณีศึกษาฟิลิปปินส์และไทย”.** (2558). สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2564, จาก https://ditp.go.th/contents_attach/95536/95536.pdf.

BNI Prosperity. **เพราะเหตุใดสหรัฐอเมริกาถึงตัดสินใจ GSP ไทย?** (2562). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.bni-prosperity.com/TH/read/gsp.html>.

International Labour Organization. **Mission and impact of the ILO.** (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>.

International Labour Organization. **On International Migrants Day, a Sea Change For Thai Fishing?.** (2561). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_669338/lang--en/index.htm.

International Labour Organization. **Thai ratifies Work in Fishing Convention.** (2562). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_666581/lang--en/index.htm.

Wasana Lamdee. (2562). **กระทรวงแรงงาน ยื่นสัตยาบัน C188 ต่อ ILO แสดงเจตนารมณ์คุ้มครองภาคประมง.** สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564, จาก <https://voicelabour.org>.

คณะผู้จัดทำ
รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ
ไตรมาสที่ 1/2564

ที่ปรึกษา

นายสุทธี สุโกศล
ปลัดกระทรวงแรงงาน
นางสาวอำพันธ์ รุขวิทย์
รองปลัดกระทรวงแรงงาน
นายนิยม สONGแก้ว
รองปลัดกระทรวงแรงงาน
นายสุชาติ พรชัยวิเศษกุล
รองปลัดกระทรวงแรงงาน

กองบรรณาธิการ/คณะผู้จัดทำ

นางศิริลักษณ์ ฉกะนันท์
ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการแรงงาน
นางสาวสุรีย์พร ทักภสุต
ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจ
การแรงงานระหว่างประเทศ

นายเทพบดี	แลกันทะ
นางสาวพิมพ์นิภา	ทวีรนวิริยา
นายพีรนนท์	สุวรรณมณี
นายอนุภาพ	วิสันเทียะ
นางสาวปิยนุช	บทมาตย์
นายพีรภัทร	ธานีรัตน์

