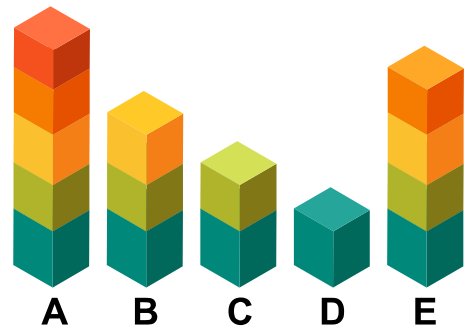
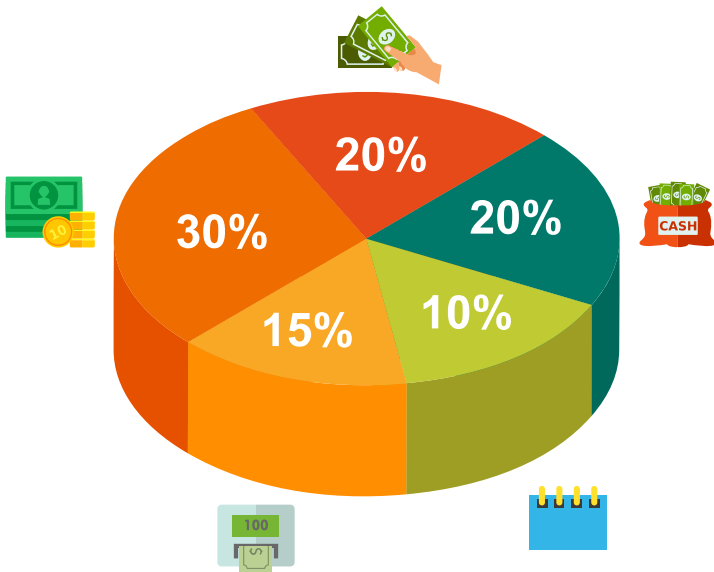




# รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจ การแรงงานระหว่างประเทศ

ไตรมาสที่ 3/2565



## บรรณาธิการแถลง

จากไตรมาสที่ผ่านมา (2/2565) กลุ่มงานฯ ได้นำเสนอรายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง “ข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ กับวิธีการเปลี่ยนแปลงของแรงงานข้ามชาติ ตอนที่ 2 ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP)” และนำเสนอรายงานสถานการณ์การค้าเสรีที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง “APEC และตลาดแรงงานสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในยุคดิจิทัล” ไปแล้วนั้น

สำหรับไตรมาสที่ 3/2565 ทางกลุ่มงานฯ ขอเสนอรายงานฯ ประกอบด้วย 2 เรื่อง ดังนี้

1) รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ นำเสนอเรื่อง “แรงงานในยุคที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไป” ในบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายที่จำเป็นทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายที่จำเป็นของแรงงานในภาพรวมของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของค่าอาหารพื้นฐานเฉลี่ยต่อเดือน การขนส่ง สาธารณูปโภคพื้นฐาน ค่าเช่าที่พักหรืออะพาร์ตเมนต์ และนำมาคำนวณหาค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนว่าแต่ละประเทศเหลือเท่าไรและเพียงพอสำหรับดำรงชีพหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้สุทธิโดยข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้เป็นตัวช่วยให้เข้าใจสภาพความเป็นอยู่เบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ รวมไปถึงค่าจ้างเพื่อการครองชีพ (living wage) ในบริบทของต่างประเทศ เพื่อเป็นมุมมองในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำหรือเป็นทางเลือกใหม่ในการกำหนดนโยบายค่าจ้าง ทั้งนี้ โดยเลือกศึกษาจากบริบทของประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานมากที่สุด 4 ประเทศ และ 1 เขตเศรษฐกิจ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อิสราเอล สวีเดน และไต้หวัน (ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน เดือน กรกฎาคม 2565)

2) รายงานสถานการณ์การค้าเสรีที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลงทั่วไปด้วยการค้าบริการและภาคบริการการท่องเที่ยว “การส่งออกภาคบริการที่สำคัญของไทย” นำเสนอหลักการพื้นฐานของข้อตกลงทั่วไปด้วยการค้าบริการ หรือ “GATS” ความสำคัญของภาคบริการการท่องเที่ยวภายใต้ข้อตกลง GATS พร้อมทั้งนำเสนอสถานการณ์ด้านแรงงานสาขาการเดินทางและท่องเที่ยวในประเทศไทย และตัวอย่างแนวทางการพัฒนาทักษะแรงงานสาขาการท่องเที่ยวในประเทศเวียดนามและเมียนมาโดยความร่วมมือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานสาขาที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยใช้ข้อมูลผู้ประกันตนมาตรา 33 ซึ่งพบว่า จำนวนแรงงานในกลุ่มตัวแทนธุรกิจเดินทาง ธุรกิจจัดนำเที่ยว กิจกรรมของมัคคุเทศก์ ในระบบประกันสังคมมาตรา 33 มีจำนวนไม่มากนัก จึงอาจจะสะท้อนได้ว่า แรงงานกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานอิสระหรือเป็นนายจ้างตัวเอง (Self - employment) หรืออาจจะทำงานในลักษณะการรับเหมาช่วงต่อจากผู้ประกอบการในธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งอาจทำให้ไม่ได้รับการได้รับการพัฒนาทักษะที่จำเป็น รวมถึงกล่าวถึงความสำคัญของข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (MRAs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในภูมิภาคอาเซียนที่จะขยายไปสู่สาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ดังนั้น ภายใต้ข้อตกลง GATS และข้อตกลง MRAs ทำให้ไทยต้องทบทวนและให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะแรงงานสาขาการท่องเที่ยว

และความพร้อมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงาน นอกจากนี้ กลุ่มงานฯ ได้จัดทำประมวลเนื้อหาผลงานสถานการณ์แรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ประจำปี 2565 และการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเพื่อกำหนดนโยบาย ทำที่ประเทศ ด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่าง ประเทศ ประกอบการจัดทำสัญญาการค้าเสรีทั้งทวีปและพหุภาคี ประจำปี 2565 โดยสามารถอ่านรายงานฯ ฉบับสมบูรณ์ทั้ง 2 เรื่อง ได้จากการสแกน QR Code ตามที่ระบุไว้ด้านล่าง

กองเศรษฐกิจการแรงงาน โดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้อ่าน รวมถึงเป็นเวทีทางวิชาการแลกเปลี่ยนความรู้และความ คิดเห็นระหว่างคณะผู้จัดทำและผู้อ่าน เพื่อให้เกิดการต่อยอดความคิด ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาและการ สร้างสรรค์การผลิตผลงานทางวิชาการต่อไป ซึ่งคณะผู้จัดทำยินดีรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงรายงานฯ ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นต่อไป



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

กองเศรษฐกิจการแรงงาน  
กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ  
กันยายน 2565

# สารบัญ

หน้า

บรรณาธิการ	1
แรงงานในยุคที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไป (ไตรมาส 3/2565)	
● บทสรุปผู้บริหาร	
● บทนำ	6
● ค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wage) หรือค่าจ้างเพื่อการครองชีพ (living wage) ในบริบทในประเทศและต่างประเทศ	6
● บทวิเคราะห์	7
- บทวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายที่จำเป็น	7
- บทวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ	9
● สรุปและข้อเสนอแนะ	11
เศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศกับบริบทการค้าเสรีในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและภาคบริการการท่องเที่ยว “การส่งออกภาคบริการที่สำคัญของประเทศไทย” (ไตรมาส 3/2565)	
● บทสรุปผู้บริหาร	
● สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว สถานการณ์แรงงานและผลิตภาพแรงงานในภาคการท่องเที่ยวของไทย	16
● ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และภาคบริการการท่องเที่ยว	18
- ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการคืออะไร มีหลักการสำคัญอย่างไร	18
- GATS กำหนดรูปแบบการให้บริการในสาขาบริการอย่างไรและสาขาการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องอย่างไร	19
● มองภาพภาคบริการสาขาการท่องเที่ยวในอาเซียน	19
- ตัวอย่างโครงการ STED ในประเทศเวียดนามและเมียนมา; กรณีภาคบริการการท่องเที่ยว	20
● บทวิเคราะห์	21
● ข้อเสนอแนะ	22
ประมวลเนื้อหารายงานสถานการณ์แรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ประจำปี 2565	24
● ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเพื่อกำหนดนโยบาย ท่าทีประเทศ ด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประกอบการจัดทำสัญญาการค้าเสรีทั้งทวิภาคีและพหุภาคี	26

## แรงงานในยุคที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไป





## แรงงานในยุคที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไป

### บทนำ

วันที่ 1 พ.ค.ของทุกปี ตรงกับวันแรงงานสากลรวมทั้งประเทศไทยจะได้ระลึกถึงความสำคัญของแรงงานและมีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยความรู้ความสามารถ และทักษะที่มี (bangkokbiznews, 2565) ทั้งนี้ แรงงานจะพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือดำรงชีวิตให้สอดคล้องกับ “งานที่มีคุณค่า (decent work)” ได้ต้องขึ้นอยู่กับ “รายได้หรือค่าแรง” ที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่าอัตราค่าจ้างในหลายประเทศปรับเพิ่มขึ้นไม่ทันกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นรวมถึงอัตราเงินเฟ้อ ส่งผลให้ลูกจ้างหรือแรงงานได้รับค่าจ้างที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังนั้น ในบทความภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสนี้ (3/2565) จึงขอนำเสนอวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายที่จำเป็นทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายที่จำเป็นของแรงงานในภาพรวมของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของค่าอาหาร พื้นฐานเฉลี่ยต่อเดือน การขนส่ง สาธารณูปโภคพื้นฐาน ค่าเช่าที่พักหรืออะพาร์ตเมนต์ และนำมาคำนวณหาค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนว่าแต่ละประเทศเหลือเท่าไรและเพียงพอสำหรับดำรงชีพหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้สุทธิ โดยข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้เป็นตัวช่วยให้เข้าใจสภาพความเป็นอยู่เบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ รวมไปถึงค่าจ้างเพื่อการครองชีพ (living wage) ในบริบทของต่างประเทศ เพื่อเป็นมุมมองในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำหรือเป็นทางเลือกใหม่ในการกำหนดนโยบายค่าจ้าง ทั้งนี้ โดยเลือกศึกษาจากบริบทของประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานมากที่สุด 4 ประเทศ และ 1 เขตเศรษฐกิจ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อิสราเอล สวีเดน และไต้หวัน (ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน เดือนกรกฎาคม 2565)

### 1. ค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wage) หรือค่าจ้างเพื่อการครองชีพ (living wage) ในบริบทในประเทศและต่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) นิยามคำว่า “ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายถึง ค่าตอบแทนที่นายจ้างจ่ายให้กับลูกจ้างสำหรับผลงานที่ปฏิบัติได้ในช่วงเวลาที่กำหนด ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดโดยกลไกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กำหนดโดยรูปแบบของกฎหมาย กำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง ภาคอุตสาหกรรม หรือในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานเรื่องการได้รับค่าจ้างในอัตราที่ไม่ต่ำจนเกินไปโดยพิจารณาจากความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจ และที่สำคัญค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นตามบริบทของแต่ละประเทศ ข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ระบุว่าประเทศสมาชิก ILO กว่าร้อยละ 92 มีกฎหมายที่ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 8 ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

นอกเหนือจาก “ค่าจ้างขั้นต่ำ” แล้ว ในอีกหลายประเทศยังกำหนดอัตราค่าจ้างตามอัตราค่าครองชีพ (living wage) คือ ค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าอาหาร ค่าเดินทาง ค่าเสื้อผ้า ค่ารักษาพยาบาล ภาษีและประกันสังคม แต่ละพื้นที่และแต่ละประเทศ ก็จะมี

ปัจจัยและราคา ค่าครองชีพที่แตกต่างกันไป และที่สำคัญค่าจ้างเพื่อการครองชีพสอดคล้องกับหลักการ “คุณภาพชีวิตที่ดีและเหมาะสม” รวมไปถึง “งานที่มีคุณค่า” ของ ILO อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าจ้างในรูปแบบนี้เป็นไปโดยความสมัครใจ (voluntary) ของนายจ้าง สถานประกอบการและภาครัฐกิจ ที่ยินดีจ่ายค่าตอบแทนที่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้างของตน

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย เป็นอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน โดยคณะกรรมการค่าจ้างมีแนวคิดเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่า เป็นอัตราค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับแรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน 1 คน ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่มาตรฐานการครองชีพ สภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเหมาะสมตามความสามารถของธุรกิจในห้องถิ่นนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 87 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2560 โดยจัดกลุ่มข้อมูลตามหลักเกณฑ์คือ 1) ด้านค่าจำเป็นในการครองชีพของลูกจ้าง เช่น ราคาของสินค้า มาตรฐานการครองชีพ ดัชนีค่าครองชีพ 2) ด้านความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง เช่น ต้นทุนการผลิต ความสามารถของธุรกิจ เป็นต้น 3) เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ เป็นต้น

สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกำหนด “ค่าจ้างเพื่อการครองชีพ” เป็นส่วนเสริมของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยกำหนดจากการพิจารณาอัตราค่าครองชีพที่แรงงานและสมาชิกในครอบครัวต้องใช้จ่าย และคำนึงถึงพื้นที่ที่แรงงานอาศัย เช่น ในเมือง หรือนอกเมือง โดยปัจจุบันมีนายจ้าง/สถานประกอบการของสหราชอาณาจักรเกือบ 9,000 ราย ได้รับการรับรองในการจ่ายค่าจ้างเพื่อการครองชีพให้แก่ลูกจ้างกว่า 30,000 คน ในขณะที่สหภาพยุโรปมีการกำหนด “ข้อกำหนด” หรือ Directive ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างครอบคลุมและกว้างขวางมากกว่าแค่ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นการผนวกแนวคิดและเนื้อหาของค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเพื่อการครองชีพไว้ด้วยกัน โดยเน้นไปในเรื่องของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องมีอัตราที่เหมาะสม เพียงพอต่อแรงงานและสมาชิกในครอบครัวจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี อ่านเพิ่มเติมจากรายงานเรื่อง PROVISIONAL AGREEMENT RESULTING FROM INTERINSTITUTIONAL NEGOTIATIONS (European Parliament, 2565)

## 2 บทวิเคราะห์

### 2.1 บทวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายที่จำเป็น

คณะผู้จัดทำบทวิเคราะห์ใช้ข้อมูลของ Numbeo ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่รวบรวมอัตราและดัชนีค่าครองชีพของประเทศต่าง ๆ ดัชนีราคาสินทรัพย์ และดัชนีคุณภาพชีวิต เช่น อัตราการเกิดอาชญากรรม คุณภาพการรักษาพยาบาล คุณภาพการขนส่งและการจราจร เป็นต้น (ซึ่งประมวลผลโดยใช้ข้อมูล ณ วันที่ 8 สิงหาคม 2565) มาประกอบการประมวลผล โดยข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจสภาพความเป็นอยู่เบื้องต้นของแรงงานทั่วไป รวมไปถึงค่าใช้จ่ายประจำที่ประชากรแต่ละประเทศต้องใช้จ่าย ซึ่งส่งผลต่อรายได้สุทธิทั้งสิ้น



## ตารางที่ 1 รายได้และรายจ่ายที่จำเป็นของแต่ละประเทศ

รายการ	ไต้หวัน	อิสราเอล	เกาหลีใต้	ญี่ปุ่น	สวีเดน	ไทย
<b>1. รายได้ (บาท)</b>						
- เงินเดือนเฉลี่ย (หลังหักภาษี)	51,016.30	95,783.80	77,894.41	86,959.67	95,079.08	18,046.16
<b>2. รายจ่ายที่จำเป็น</b>						
- ค่าอาหารพื้นฐานเฉลี่ยต่อเดือน <sup>1</sup>	7,776.97	8,477.64	9,151.93	6,446.62	7,159.40	4,672.84
- ค่าการขนส่งเฉลี่ยต่อเดือน <sup>2</sup>	1,510.40	2,283.37	1,485.00	2,368.60	3,141.00	1,100
- ค่าสาธารณูปโภค (รายเดือน) พื้นฐาน (ไฟฟ้า, เครื่องทำความร้อน, ความเย็น, น้ำ, ขยะ)	2,665.00	8,517.71	4,917.05	5,770.88	2,885.91	2,130.39
- ค่าเช่าต่อเดือนเฉลี่ยใจกลางเมืองและนอกเมือง <sup>3</sup>	13,714.08	39,581.70	14,372.47	21,517.32	27,619.30	10,019.62
<b>3. รวมรายจ่ายที่จำเป็น</b>	<b>25,666.44</b>	<b>58,860.42</b>	<b>29,926.45</b>	<b>36,103.43</b>	<b>40,805.61</b>	<b>17,922.85</b>
- ค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเฉลี่ยต่อเดือน <sup>4</sup>	4,212.91	7,723.00	3,600.00	4,500.00	3,960.00	3,500.00
<b>4. รวมรายจ่ายที่จำเป็นเฉลี่ยต่อเดือน</b>	<b>29,879.35</b>	<b>66,583.42</b>	<b>33,526.45</b>	<b>40,603.43</b>	<b>44,765.61</b>	<b>21,422.35</b>
<b>รายได้คงเหลือ (1-4)</b>	<b>21,136.95</b>	<b>29,200.38</b>	<b>44,367.96</b>	<b>46,356.24</b>	<b>50,313.47</b>	<b>-3,376.19</b>

ข้อมูลจาก numbeo.com จัดทำโดย กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประมวลผลข้อมูลวันที่ 8 สิงหาคม 2565

### หมายเหตุ

- 1) ค่าอาหารพื้นฐานคำนวณแค่ 8 รายการ ได้แก่ ขนมปัง, นม, ไข่, ข้าว, น้ำเปล่า (ขวด 1.5 ลิตร), เนื้อสัตว์, ผัก, และผลไม้ ตอนสอบถามความต้องการทางโภชนาการของคนทั่วไป
- 2) การขนส่งบัตริรายเดือน (ราคาปกติ) ไม่รวมกับค่า ค่ำที่จอดรถ (การคมนาคมในท้องถิ่น), แท็กซี่สาธารณะ (ภาษีปกติ), ค่าน้ำมัน
- 3) ค่าเช่าต่อเดือนเฉลี่ย (อพาร์ทเมนท์ 1 ห้องนอน ในใจกลางเมืองกับนอกเมือง)
- 4) ค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเฉลี่ยต่อเดือน (เสื้อผ้าและรองเท้า, ร้านอาหาร, กีฬาและสันทนาการ, ดื่ม, โรงหนัง, แอลกอฮอล์บุหรี, อินเทอร์เน็ต, พบแพทย์ เป็นต้น) ความเป็นจริงอาจมากกว่าหรือน้อยกว่านี้ ข้อมูลเป็นการประมาณการเท่านั้น
- 5) จำนวนที่คนไทยไปทำงานมากที่สุดของเดือน กรกฎาคม 2565 จากกรมการจัดหางาน
- 6) ค่าเงินแต่ละประเทศ จะแปลงเป็นดอลลาร์ทั้งหมด โดยอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ที่ 1 ดอลลาร์เท่ากับ 35 บาท
- 7) ข้อมูลชุดนี้วิเคราะห์จากสมมติฐานที่ตั้งขึ้นมาจากค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่สำคัญ ข้อมูลของ numbeo.com
- 8) รายได้หรือเงินเดือนสุทธิเฉลี่ยที่นำมาคำนวณจะเป็นรายได้เฉลี่ยของคนในประเทศนั้นๆ ไม่ใช่เงินค่าจ้างของแรงงานไทยที่ไปทำงาน

เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 1 พบว่าแรงงานทั่วไปในอิสราเอลและสวีเดนได้รับเงินเดือนเฉลี่ยสูงที่สุดเมื่อคิดเป็นเงินไทย คือ 95,783.80 บาท และ 95,079.08 บาทตามลำดับ รองลงมาคือ ญี่ปุ่น 86,959.67 บาท เกาหลีใต้ 77,894.41 บาท และไต้หวัน 51,016.30 บาท ตามลำดับ โดยเมื่อหักค่าค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ค่าอาหาร ค่าเดินทาง/ขนส่ง ค่าเช่าที่พัก ค่าสาธารณูปโภค พบว่าแรงงานทั่วไปของทุกประเทศ/เขตเศรษฐกิจ มีเงินเดือนคงเหลือสัมพันธ์และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรายจ่ายที่สำคัญ ยกเว้นประเทศอิสราเอลที่แรงงานมีเงินเดือนคงเหลือน้อยกว่าเกาหลีใต้และญี่ปุ่นเกือบเท่าตัว และที่น่าสนใจคือกรณีของสวีเดนเมื่อเทียบกับอิสราเอล เกาหลีใต้และญี่ปุ่นแล้ว มีอัตราค่าครองชีพพื้นฐานที่ต่ำกว่า (ค่าอาหาร ค่าเดินทางขนส่ง และค่าสาธารณูปโภค) และจากการจัดอันดับค่าครองชีพทั่วโลก 197 ประเทศของ living cost ในปี 2021 พบว่า ค่าครองชีพสูงสุดจากรายงานที่ศึกษาคือ อิสราเอลอยู่ในอันดับที่ 17 สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก 1.87 เท่า รองลงมาคือ สวีเดนอันดับที่ 27 สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก 1.5 เท่า ญี่ปุ่นอันดับที่ 43 สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก 1.25 เท่า เกาหลีใต้อันดับที่ 53 สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก 1.14 เท่า ไต้หวันอันดับที่ 68 สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก 1.05 เท่า ส่วนไทยนั้นค่าครองชีพน้อยกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก 1.26 เท่า อยู่อันดับที่ 112 จาก 197 ประเทศ ซึ่งอยู่ระดับกลาง ๆ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่แสดงนั้น เป็นการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายของแต่ละประเทศ อาจยังไม่สะท้อนความเป็นจริงได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้ชีวิตของแรงงานแต่ละคนในประเทศนั้น ๆ

## ตารางที่ 2 เงินเดือนหลังหักภาษีกับค่าใช้จ่ายของแต่ละประเทศ

รายการ (บาท/คน)	ไต้หวัน	อิสราเอล	เกาหลีใต้	ญี่ปุ่น	สวีเดน	ไทย
เงินเดือนหลังหักภาษี	51,016.30	95,783.80	77,894.41	86,959.67	95,079.08	18,046.16
รวมค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนทั้งหมด	29,879.35	66,583.42	33,526.45	40,603.43	44,765.61	21,422.35
รายได้หักค่าใช้จ่าย	21,136.95	29,200.38	44,367.96	46,356.24	50,313.47	-3,376.19
เงินเดือนเฉลี่ยหลังหักภาษี	1.7 เดือน	1.4 เดือน	2.3 เดือน	2.1 เดือน	2.1 เดือน	0.8 เดือน
เพียงพอสำหรับค่าครองชีพ	(51 วัน)	(42 วัน)	(69 วัน)	(63 วัน)	(63 วัน)	(24 วัน)

ข้อมูลจาก numbeo.com จัดทำโดย กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประมวลผลข้อมูลวันที่ 8 สิงหาคม 2565

หมายเหตุ ค่าครองชีพเฉลี่ยต่อเดือนทั้งหมด คือ รวมค่าอาหารพื้นฐาน, ค่าขนส่ง, ค่าสาธารณูปโภค, ค่าใช้จ่ายไม่บ่อย, ค่าเช่าต่อเดือนเฉลี่ยใจกลางเมืองและนอกเมือง, ข้อมูลชุดวิเคราะห์จากสมมติฐานที่ตั้งขึ้นมาจากค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่สำคัญ ข้อมูลของ numbeo.com, เงินเดือนเฉลี่ยหลังหักภาษีเพียงพอสำหรับค่าครองชีพ คิดจากเงินเดือน / รวมค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน

จากตารางที่ 2 พบว่าเงินเดือนของแรงงานในสวีเดนหลังหักค่าครองชีพแล้ว มีเงินเดือนคงเหลือมากกว่าทุกประเทศและเขตเศรษฐกิจ รวมทั้งมีรายได้เหลือเพียงพอสำหรับครองชีพประมาณสองเดือน สอดคล้องกับผลการจัดอันดับประเทศที่น่าอยู่อาศัยมากที่สุดจาก 197 ประเทศ จากการจัดอันดับของ livingcost.org โดยสวีเดนน่าอาศัยมากที่สุดอันดับ 12 รองลงมา คือ ไต้หวัน ลำดับที่ 13 ญี่ปุ่น 18 เกาหลีใต้ 20 อิสราเอล 32 และไทย 46 ตามลำดับ ทั้งนี้ จากตัวเลขที่แสดงข้างต้นจึงได้นำบริบทของประเทศไทยมาพิจารณาด้วย จะเห็นว่าเงินเดือนหลังหักภาษีของไทยอยู่ที่ 18,046.16 บาทต่อเดือน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 21,422.35 บาท เงินเดือนหลังหักภาษีแล้วจะอยู่ได้ประมาณ 0.8 เดือน (24 วัน) ทั้งนี้ หลาย ๆ คนอาจจะได้เงินเดือนหรือมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนน้อยกว่าหรือมากกว่าค่าเฉลี่ยนี้ ซึ่งตัวเลขที่แสดงนั้นเป็นการเฉลี่ยของแต่ละประเทศเท่านั้น ไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงทั้งหมด ความเป็นจริงคนที่มีรายได้น้อยก็ไม่ได้จะบริโภคหรือใช้จ่ายใช้ชีวิตที่แพงเสมอไป แต่ข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้เป็นตัวช่วยในการเข้าใจค่าครองชีพและสภาพความเป็นอยู่เบื้องต้น

### 2.2 บทวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ

ในหัวข้อก่อนหน้าเป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของแรงงานทั่วไปเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในประเทศต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีแรงงานอีกจำนวนมากที่มีรายได้น้อยกว่าฐานเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานทั่วไป จะด้วยเหตุของการเป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือน้อย หรือทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้น (labour-intensive sectors) หรือแม้กระทั่งเป็นแรงงานต่างชาติทักษะฝีมือน้อยที่เดินทางไปทำงานในอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจดีว่าแรงงานเหล่านั้นจะได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบของ “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ซึ่งกำหนดโดยผู้ทรงอำนาจของประเทศนั้น ๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบของคณะกรรมการ หรือรูปแบบอื่น ๆ ตามแต่ที่กฎหมายในประเทศนั้น ๆ กำหนดและให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ในกรณีของ 4 ประเทศและ 1 เขตเศรษฐกิจที่กล่าวไว้ข้างต้นมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ยกเว้นสวีเดนเพียงประเทศเดียวที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติที่ให้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการจ่ายค่าจ้างขึ้นอยู่กับการตกลงของการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมไปถึงทักษะ ความสามารถ ความซับซ้อนของลักษณะงาน เป็นต้น (wageindicator) และที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า แรงงานไทยเดินทางไปทำงานใน 4 ประเทศและ 1 เขต

เศรษฐกิจมากที่สุด โดยจากข้อมูลประมาณการแรงงานไทยที่คาดว่าจะยังทำงานอยู่ต่างประเทศของกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน แรงงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศที่จำนวน 120,652 คน (ณ เดือนกรกฎาคม 2565) ถ้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ได้หวั่น เป็นปลายทางการทำงานเข้าไปทำงานของแรงงานไทยมากที่สุดคือ ถึงแม้ว่าของครองชีพจะสูงมากกว่าไทย แต่เงินรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำก็สูงตามไปด้วย รองลงมา คือ เกาหลีใต้ 12,950 คน และญี่ปุ่น 7,665 คน ขณะที่กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง คือ อิสราเอลมีแรงงานไทยทำงานอยู่จำนวน 20,555 คน และกลุ่มประเทศยุโรป คือ สวีเดน มี 6,680 คน ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศ/เขตเศรษฐกิจ รวมไปถึงให้ทราบค่าจ้างขั้นต่ำที่คงเหลือรายเดือนของแรงงาน ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการมีคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับ “งานที่มีคุณค่า” ซึ่งในหัวข้อนี้ คณะผู้จัดทำวิเคราะห์จะใช้ข้อมูลของ Numbeo ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่รวบรวมอัตราและดัชนีค่าครองชีพของประเทศต่าง เพื่อนำมาเทียบกับเพื่อค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อดูสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ ๆ จึงประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งใช้สูตรในการคำนวณ ดังนี้ (ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น/ค่าจ้างขั้นต่ำ) \* 100 เพื่อเปรียบเทียบค่าอาหารพื้นฐาน ขนส่งและค่าสาธารณูปโภคกับค่าแรงขั้นต่ำ ซึ่งจะได้ นำกรณีของประเทศไทยเข้ามาพิจารณาด้วยตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตราจ้างขั้นต่ำ ในกลุ่มด้านความจำเป็นในการครองชีพของลูกจ้าง โดยค่าใช้จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศ/เขตเศรษฐกิจ (ตารางที่ 3)

**ตารางที่ 3 ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบค่าจ้างขั้นต่ำทั้งในและต่างประเทศ**

รายการ	ไต้หวัน	อิสราเอล	เกาหลีใต้	ญี่ปุ่น	สวีเดน	ไทย <sup>1</sup>
<b>1. ค่าจ้างขั้นต่ำ</b>						
ค่าจ้างขั้นต่ำปี 2565 (บาท/ชั่วโมง)	200	285	251	246	632	40.50
ค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยต่อเดือน (บาท)	48,000	68,400	60,240	59,040	151,680	9,720
<b>2. รายจ่ายที่จำเป็น (บาท)</b>						
ค่าอาหารพื้นฐานเฉลี่ยต่อเดือน	7,776.97	84,77.64	9,151.93	6,446.62	7,159.40	4,672.84
ค่าการขนส่งเฉลี่ยต่อเดือน	1,510.40	2,283.37	1,485.00	2,368.60	3,141.00	1,100.00
ค่าสาธารณูปโภคพื้นฐานรายเดือน เช่น ค่าไฟฟ้า, ค่าน้ำ, อื่น ๆ	2,665.00	8,517.71	4,917.05	5,770.88	2,885.91	2,130.39
<b>3. สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ (คิดเป็นร้อยละ)</b>						
ค่าอาหารพื้นฐานเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ	16.20	12.39	15.19	10.92	4.72	48.07
ค่าขนส่งเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ	3.15	3.34	2.47	4.01	2.07	11.32
ค่าสาธารณูปโภค (รายเดือน) เทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ	5.55	12.45	8.16	9.77	1.90	21.92

ข้อมูลจาก numbeo.com และ livingcost.org จัดทำโดย กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประมวลผลข้อมูลวันที่ 8 สิงหาคม 2565

สูตรในการคำนวณ (ค่าอาหาร/ค่าแรงขั้นต่ำ) \* 100, (ค่าขนส่ง/ค่าแรงขั้นต่ำ) \* 100, สาธารณูปโภค (รายเดือน)/ค่าแรงขั้นต่ำ \* 100

หมายเหตุ

1) 1 มกราคม 2563 รายได้ขั้นต่ำไทย เฉลี่ยจาก วันละ 331-336 บาท/8 ชม.ต่อวัน \* 30 วัน/เดือน ซึ่งคิดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงของไทย อยู่ที่ 39-42 บาท ใช้ค่าเฉลี่ยในการคำนวณ (ข้อมูล ณ เดือน ก.ค. 2565)

(คำนวณเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2565 ก่อน ครม. มีมติเห็นชอบการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 2565) ค่าจ้างขั้นต่ำในการคำนวณ คือ ค่าจ้างตามมาตรฐานค่าครองชีพแรกเข้าทำงาน

2) ค่าจ้างรายชั่วโมง สวีเดน (ข้อมูล ณ เดือน ก.ค. 2565) <https://tradingeconomics.com/sweden/wages>

3) ค่าจ้างรายชั่วโมง ไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ (ข้อมูล ณ เดือน ก.ค. 2565) <http://warning.mol.go.th/uploadFile/pdf/pdf-2022-08-29-1661758288.pdf>

4) ค่าจ้างรายชั่วโมง อิสราเอล (ข้อมูล ณ ปี 2565) <https://www.minimum-wage.org/international/israel>

จากตารางที่ 3 พบว่า ประเทศไทย ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>1</sup> โดยสัดส่วนค่าราคาอาหารพื้นฐานปรับตัวสูงขึ้นมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือหมายความว่าต้องจ่ายเงินมากขึ้นเมื่อเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำ และยังมีสัดส่วนสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ส่วนการขนส่งและค่าสาธารณูปโภคยังไม่สูงมากนักแต่ก็ยิ่งสูงกว่าประเทศอื่น ๆ โดยค่าอาหารพื้นฐานที่จำเป็นต่อโภชนาการอาหารแพงกว่าถึงร้อยละ 48.07 ของค่าแรงขั้นต่ำ ค่าขนส่งหรือการเดินทางโดยสารที่จำเป็นอยู่ที่ร้อยละ 11.32 และค่าสาธารณูปโภคอยู่ที่ร้อยละ 21.92 สูงกว่าประเทศอื่น ๆ

นอกจากนี้ ในเรื่องของค่าใช้จ่ายการขนส่งและค่าสาธารณูปโภค ถ้าดูจากบริบทของแต่ละประเทศแล้ว ซึ่งทุกประเทศมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายพื้นฐานน้อยมากเมื่อเทียบกับค่าแรงขั้นต่ำของประเทศนั้น ๆ ตรงนี้อาจจะเป็นปัจจัยเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ที่ทำให้เห็นว่า ประชากรมีรายได้ที่เพียงพอต่อการบริโภคพื้นฐานต่าง ๆ

### 3. สรุปและข้อเสนอแนะ

ช่วงนี้ ทั่วโลก ประสบปัญหา เงินเฟ้อ ที่ส่งผลกับปัญหาพลังงานและอาหารที่พุ่งขึ้น ผลกระทบของโรคระบาดโควิด-19 ภัยพิบัติธรรมชาติต่าง ๆ รวมไปถึงผลกระทบจากสงครามรัสเซีย ซึ่งส่งผลให้ครองชีพ และสินค้าอุปโภคบริโภคมีอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งบริบทของบางประเทศนั้น แม้มีค่าครองชีพค่อนข้างสูง แต่รายได้หรือค่าจ้างที่แรงงานได้รับก็สูงมากตามไปด้วย ส่วนนี้อาจเป็นเพราะการกำหนดรูปแบบและอัตราค่าจ้างเป็นลักษณะ flexibility หรือมีความยืดหยุ่น ส่วนในบริบทของประเทศไทยนั้นจัดว่าอยู่ในกลุ่มประเทศที่ค่าครองชีพต่ำ ซึ่งเงินเดือนหลังหักภาษีของไทยอยู่ที่ 18,046.16 บาทต่อเดือน ค่าครองชีพต่อเดือนอยู่ที่ 21,422.35 บาท เงินเดือนหลังหักภาษีแล้วจะอยู่ได้ประมาณ 0.8 เดือน (24 วัน) รวมถึงสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเทียบกับค่าแรงขั้นต่ำ อย่างเช่น ราคาอาหารพื้นฐาน ขนส่ง และค่าสาธารณูปโภค ที่สูงขึ้นเร็วกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่มากกว่าประเทศอื่น ๆ แต่ข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้เป็นตัวช่วยในการเข้าใจสภาพความเป็นอยู่เบื้องต้นและค่าครองชีพของคนชาติอื่นๆ โดยค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในประเทศไทยยังไม่สูง แต่รายได้ที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ได้รับยังไม่พอต่อการดำรงชีพ จากหลายๆปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งในเรื่องของ ค่าอาหาร ค่าเดินทาง และค่าเช่าเฉลี่ยต่อเดือนที่สูง นอกจากนี้ ในเรื่องของนโยบายด้านค่าจ้างของต่างประเทศ ในต่างประเทศที่เลือกศึกษา มีการนำค่าจ้างที่สะท้อนมาจากค่าครองชีพ (Living wage) ซึ่งค่าจ้างตามมาตรฐานค่าครองชีพ สะท้อนมาจากการเปลี่ยนแปลงของหลาย ๆ ปัจจัย เช่น ค่าเช่าที่อยู่อาศัย อาหาร พื้นที่ของแต่ละจังหวัด การขนส่ง การดูแลสุขภาพ และสิ่งจำเป็นอื่นๆ เป็นต้น ทั้งหมดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาที่แรงงานไทยต้องเผชิญในยุคที่ค่าครองชีพเปลี่ยนไปเมื่อเทียบกับแต่ละประเทศ

จากการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ คณะผู้จัดทำได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐหรือเอกชนควรมีการช่วยแรงงานทุกระดับให้มากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานฐานรากที่สำคัญ แม้ภาครัฐจะได้ทยอยออกมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพของผู้บริโภคบ้างแล้ว เช่น มาตรการตรึงราคาสินค้าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นราคาสินค้าพื้นฐานทั่วไป แต่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังมีความกังวล และได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ค่าครองชีพที่สูงขึ้น

<sup>1</sup> วันที่ 26 สิงหาคม 2565 มติคณะกรรมการค่าจ้างสรุปฉบับปรับปรุง "ค่าจ้างขั้นต่ำ" ปี 2565 กระทรวงแรงงาน สรุปข้อเสนอ ครม.พิจารณา และล่าสุด วันที่ 13 กันยายน 2565 ครม. มีมติเห็นชอบการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 2565 เพื่อให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565 โดยมีมติปรับเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 328-354 บาทต่อวัน หรือคิดเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยที่ 337 บาทต่อวัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.02 เมื่อเทียบกับฐานค่าจ้างขั้นต่ำเดิม

2) บริบทของประเทศไทยเมื่อ วันที่ 13 กันยายน 2565 ครม. มีมติเห็นชอบการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้นเป็น 328 - 354 บาทต่อวัน หรือคิดเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยอยู่ที่ 337 บาทต่อวัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.02 อย่างไรก็ตาม การดำรงชีพของแรงงานนั้นก็ไม่เพียงพอดังเดิมเมื่อเทียบกับต่างประเทศที่มีค่าแรงที่สูงกว่าไทยซึ่งค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่าง ๆ ก็ไม่แตกต่างจากไทย ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทำอย่างไรให้แรงงานมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพในแต่ละเดือนหรือลดภาระค่าใช้จ่ายพื้นฐานต่าง ๆ ให้กับแรงงาน หรือควรศึกษาจากต่างประเทศว่าทำอย่างไรถึงจะเพิ่มรายได้ต่อเดือนให้มากขึ้นหรือลดภาระค่าใช้จ่ายลง เช่น การปรับปรุงระบบขนส่งให้เดินทางสะดวกขึ้น โดยการออกบัตรส่วนลดรายปี หรือลดค่าเช่าต่อเดือนให้กับแรงงานโดยการลดภาษีให้กับผู้ประกอบการ เป็นต้น รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องศึกษาเพิ่มเติม หรืออาจจะปรับในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมงทั่วประเทศให้เป็นเหมือนประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจจะเริ่มจากแรงงานที่มีทักษะฝีมือก่อน อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงให้กับนักเรียน นิสิต นักศึกษา ในการทำงานในช่วงวันหยุดนักขัตฤกษ์ ไม่เกินวันละ 6 ชั่วโมง และปิดภาคเรียนไม่เกิน 7 ชั่วโมง สัปดาห์ละไม่เกิน 36 ชั่วโมง ปัจจุบันชั่วโมงละ 40 บาท

## อ้างอิง

กรมการจัดหางาน 2565. Dashboard ประเมินการแรงงานไทยที่คาดว่าจะยังทำงานอยู่ต่างประเทศ เดือน

กรกฎาคม 2565. สืบค้นจาก: [https://datastudio.google.com/reporting/89607282-a4c6-4a0c-b6e9-a2934c16d885/page/p\\_rawnmuf5lc?s=n2uNLXtX4d0](https://datastudio.google.com/reporting/89607282-a4c6-4a0c-b6e9-a2934c16d885/page/p_rawnmuf5lc?s=n2uNLXtX4d0).

กรุงเทพธุรกิจ. 2565. ค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 65 จังหวัดไหนขึ้นเท่าไร? เช็คเลยที่นี่!. สืบค้นจาก:

<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1023243>.

กรุงเทพธุรกิจ. 2565. เปิด 10 ข้อมูล ‘แรงงานไทย’ ยุควิกฤติของแพง-ค่าแรงถูก. สืบค้นจาก:

<https://www.bangkokbiznews.com/business/1001894>.

นลินา เตชะศิริประภา. 2565. รัฐต้องแก้อย่างไร เมื่อประชาชนอยู่ยาก ค่าครองชีพขึ้นทุกอย่าง อย่างเดียวที่

ไม่ขึ้นคือ ‘รายได้’. สืบค้นจาก: <https://plus.thairath.co.th/topic/money/101008>.

ศิลปวัฒนธรรม. 2565. พฤษภาคม “วันแรงงานสากล” จุดเริ่มต้นจากสหรัฐฯ แต่สหรัฐฯ ไม่รวมฉลอง.

สืบค้นจาก: [https://www.silpa-mag.com/this-day-in-history/article\\_1148](https://www.silpa-mag.com/this-day-in-history/article_1148).

Ashish Kumar Srivastav. ม.ป.ป. Living Wage vs Minimum Wage. สืบค้นจาก:

<https://www.wallstreetmojo.com/living-wage-vs-minimum-wage/#h-what-is-the-minimum-wage>.

European Parliament. 2565. Committee on Employment and Social Affairs, European

Parliament. สืบค้นจาก: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/emp/inag/2022/06-20/EMPL\\_AG\\_\(2022\)734121\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/emp/inag/2022/06-20/EMPL_AG_(2022)734121_EN.pdf).

Living cost. International Cost of Living Calculator. สืบค้นจาก:

<https://livingcost.org/cost>.

Livingcost.org. ม.ป.ป. Cost of Living. สืบค้นจาก: <https://livingcost.org/cost/thailand>.

Marketeeronline. 2565. แรงงานไทยทำงานที่ได้หวันมากที่สุด.

สืบค้นจาก: <https://marketeeronline.co/archives/273758>.

Moneybuffalo. 2565. ใครว่าแพง? “ค่าครองชีพไทย” ไม่แรง เมื่อเทียบกับทั่วโลก – แต่แพงสำหรับคนไทย. สืบค้นจาก: <https://www.moneybuffalo.in.th>.

Numbeo. 2565. Cost of Living. สืบค้นจาก:

[https://www.numbeo.com/cost-of-living/country\\_result.jsp?country=Thailand](https://www.numbeo.com/cost-of-living/country_result.jsp?country=Thailand).

Picodi. 2565. ค่าแรงขั้นต่ำทั่วโลก ประจำปี 2565. สืบค้นจาก: <https://www.picodi.com/th/bargain-hunting/minimum-wages-2565>.

Wongnai. 2564. “เงินเดือนเท่านี้ ไหวไหม? เทียบค่าครองชีพกับเงินเดือนของแต่ละประเทศ. สืบค้นจาก: <https://www.wongnai.com/articles/cost-of-living>.

Voicetv. 2564. ค่าแรงขั้นต่ำ-ภาษี-รายจ่าย 14 ประเทศทั่วโลก. สืบค้นจาก: [https://voicetv.co.th/read/o\\_MbNtVDi](https://voicetv.co.th/read/o_MbNtVDi).



# เศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศกับบริบทการค้าเสรี ในระดับทวิและพหุภาคี ประจำไตรมาส 3/2565 และรายปี 2565



กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ  
กองเศรษฐกิจการแรงงาน



# บทสรุปผู้บริหาร

## EXECUTIVE SUMMARY

### ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ General Agreement on Trade in Services หรือ GATS

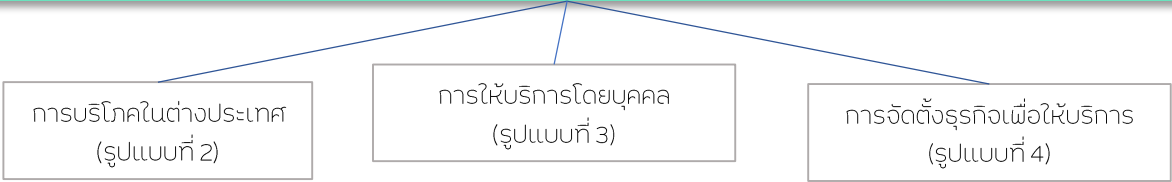
"ข้อตกลงการค้าพหุภาคีฉบับแรกที่ครอบคลุมการค้าบริการ เป็นผลมาจากการเจรจาอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อขยายระบบการค้าพหุภาคีสู่ภาคบริการและลดข้อจำกัดและอุปสรรคของประเทศสมาชิกในการเข้าสู่การค้าบริการ"

#### หลักการพื้นฐานของ GATS

- 1) การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่ง
- 2) ความโปร่งใส
- 3) การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศ
- 4) การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ



### รูปแบบตามข้อกำหนดของ GATS ที่คาดว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับบริการระหว่างประเทศ ด้านการเดินทางและท่องเที่ยว



### สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว สถานการณ์แรงงานและผลิตภาพ แรงงานในภาคการท่องเที่ยวของไทย

#### ผลิตภาพแรงงาน

- หากจำแนกตามอุตสาหกรรมหมวดย่อย พบว่า การบริการอาหารและเครื่องดื่ม มีผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงต่ำ ถึงแม้ว่าหมวดที่พักแรมหรือกิจกรรมของตัวแทนธุรกิจท่องเที่ยว การจัดหาเที่ยว การบริการสำรองจะมีผลิตภาพสูงขึ้นก็ตาม
- หากพิจารณารายอุตสาหกรรม (หมวดใหญ่ (II)) ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว พบว่า ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงยังคงอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากการบริการส่วนใหญ่ยังคงเป็นรูปแบบการบริการแบบดั้งเดิม (Traditional services)

#### สถานการณ์แรงงานในภาคการบริการ การท่องเที่ยวผ่านข้อมูลประกันสังคม

ข้อมูลผู้ประกันตนมาตรา 33 แสดงให้เห็นว่า แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในธุรกิจที่พัก ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2560 ก่อนที่จะปรับตัวลดลงเนื่องจากสาเหตุการแพร่ระบาดของโรคโควิด -19 ซึ่งก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงดังกล่าว

#### ข้อค้นพบผ่านข้อมูลประกันสังคม

แรงงานภาคการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในกลุ่มตัวแทนธุรกิจเดินทาง ธุรกิจจัดนำเที่ยว กิจกรรมของมัคคุเทศก์ในระบบประกันสังคมมาตรา 33 พบว่า มีจำนวนไม่มากนัก นั่นจึงอาจจะสะท้อนได้ว่าแรงงานกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานอิสระหรือเป็นนายจ้างตัวเอง (Self - employment) หรืออาจจะทำงานในลักษณะการรับเหมาช่วงต่อจากผู้ประกอบการในธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งอาจทำให้ไม่ได้รับสิทธิหรือสวัสดิการทางสังคมที่เท่าที่ควร



ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2552-2562) ประเทศเมียนมาและเวียดนาม มีอัตราการเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยสูงที่สุดในอาเซียน โดยเติบโตมากกว่าร้อยละ 300



## ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลงทั่วไปด้วยการค้าบริการและภาคบริการการท่องเที่ยว “การส่งออกภาคบริการที่สำคัญของประเทศไทย” ประจำปีไตรมาส 3/2565

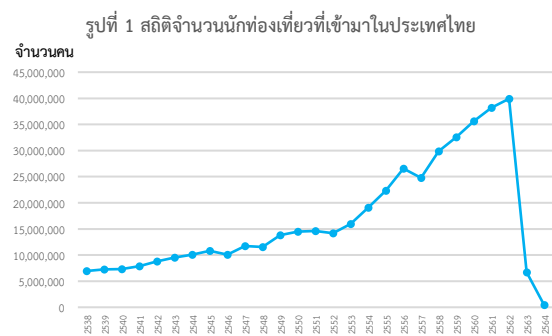
ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การบูรณาการการค้า ควบคู่ไปกับการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับปรุงรูปแบบองค์กรการทำงานและเพิ่มผลผลิตได้ช่วยเพิ่มโอกาส ในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศที่มีรายได้สูงและรายได้ต่ำ ช่วยให้คนจำนวนมากทั่วโลก หลุดพ้นจากความยากจนโดยเฉพาะในประเทศเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา และยังรวมถึงการเปิดเสรี การค้า (Free trade area) ที่ได้กลายเป็นบทบาททางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการพัฒนา ในบทบาทด้านอื่น ๆ และยังมีเชื่อมโยงกับการพัฒนาในบทบาทด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แต่หากกล่าวถึงคำว่า “การเปิดเสรีทางการค้า” หลายคนคงจะนึกถึงการทำข้อตกลงทางการค้าที่มุ่ง เป้าประสงค์ไปที่การขจัดภาษีนำเข้าหรือการลดอัตราภาษีนำเข้าให้ต่ำที่สุดเป็นอันดับแรก ๆ แต่หากได้ลอง ศึกษารายละเอียดมากยิ่งขึ้นจะพบว่า องค์กรการค้าโลกไม่ได้มีข้อตกลงพหุภาคีเฉพาะเรื่องภาษีศุลกากร และการค้าเท่านั้น แต่ยังมีข้อตกลงที่ครอบคลุมการค้าในบริบทอื่น ซึ่งจะกล่าวถึงคือ ข้อตกลงทั่วไปด้วยการ การค้าบริการ หรือ “GATS” หรือ the General Agreement on Trade in Services เป็นข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง กับภาคบริการ (Service sector) และมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วที่มีสัดส่วนของ ภาคบริการสูง หรือในหลายประเทศซึ่งพยายามที่จะยกระดับประเทศให้มีรายได้สูงผ่านการค้าบริการ

สำหรับในไตรมาสนี้ (3/2565) เป็นรายงานบทวิเคราะห์ประเด็นด้านการค้าเสรี ซึ่งเป็นไตรมาสสุดท้าย ประจำปีงบประมาณ 2565 โดยกลุ่มงานฯ ได้เลือกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการระหว่างประเทศ เป็นกรณีศึกษา โดยเลือกศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภาคบริการการท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นหนึ่งในภาคการส่งออก หรืออาจจะใช้คำว่า “การส่งออกภาคบริการระหว่างประเทศ” ที่สำคัญอีกภาคหนึ่งของประเทศไทย ทั้งยังมีความ เกี่ยวข้องกับข้อตกลงทั่วไปด้วยการค้าบริการเนื่องจากเป็นข้อผูกพันที่องค์การการค้าโลกกำหนดให้ ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามในการเปิดเสรีการค้าภาคบริการ นอกจากนี้ กลุ่มงานฯ ยังได้มีการนำเสนอ ตัวอย่างโครงการพัฒนาทักษะสำหรับการค้าและการกระจายความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ (Skills for trade and economic diversification: STED) ซึ่งดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในประเทศเมียนมาร์และเวียดนาม สำหรับภาคบริการการท่องเที่ยว ซึ่งโครงการฯ มีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาก ทักษะที่จำเป็นและช่วยสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศ รวมไปถึงมีการนำเสนอ สถานการณ์ภาคการท่องเที่ยว สถานการณ์แรงงานและผลิตภาพแรงงานในภาคบริการการท่องเที่ยวของไทย เพื่อเป็นมุมมองต่อการพัฒนาภาคบริการการท่องเที่ยวของไทยต่อไป

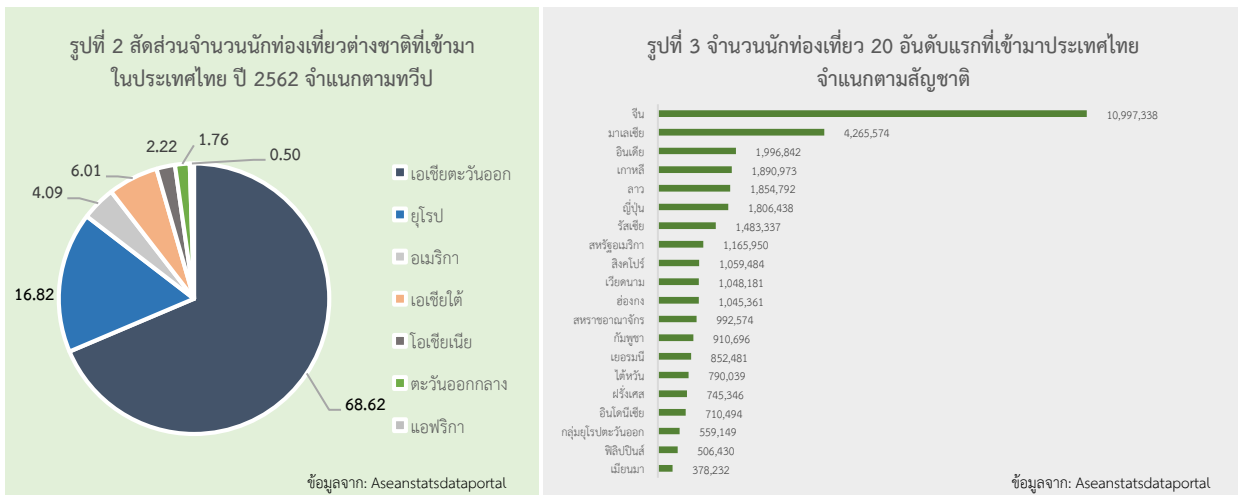
### 1. สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว สถานการณ์แรงงานและผลิตภาพแรงงานในภาคการท่องเที่ยวของไทย

การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัดในด้านการ เพิ่มขึ้นของรายรับและขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนและรายรับจาก นักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ ที่ไทยสามารถก้าวสู่การเป็นหนึ่งในสี่ประเทศที่มีรายรับ จากนักท่องเที่ยวต่างชาติมากที่สุดในโลกและเป็น ลำดับสองของประเทศที่มีรายรับสุทธิจากการท่องเที่ยว ระหว่างประเทศมากที่สุดในโลกเมื่อปี 2562 (UNTWO,



ข้อมูลจาก: Aseanstatsdataportal, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

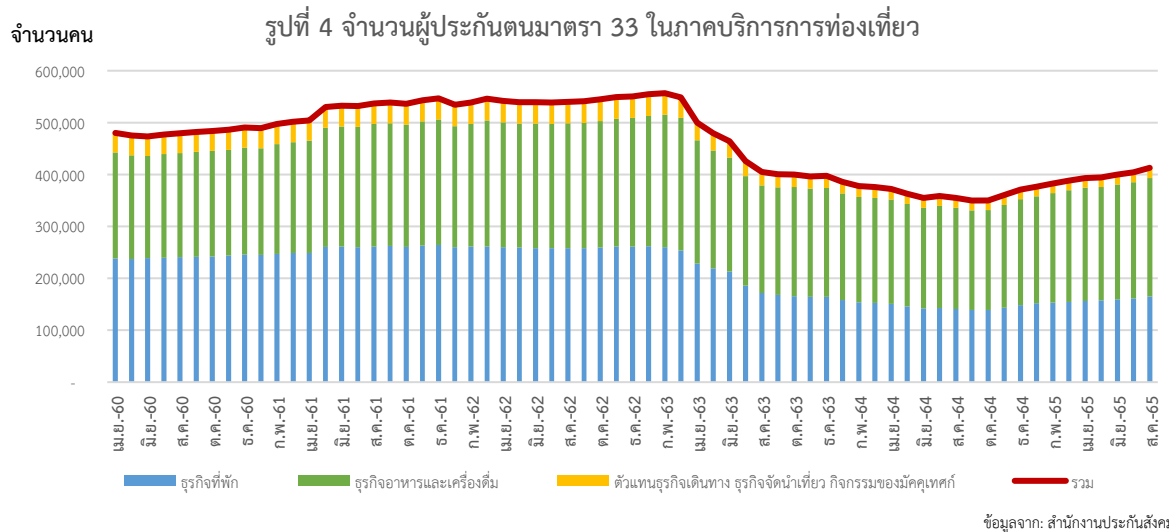
2564 อ้างถึงใน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2565) ขณะเดียวกันภาคเศรษฐกิจท่องเที่ยวยังคงกลายมาเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจสำคัญของไทย ทั้งในแง่ของมูลค่าเพิ่มและการจ้างงาน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2565) โดยนักท่องเที่ยวต่างชาติทั่วโลกที่เข้ามาในประเทศไทยมากที่สุดคือ ทวีปเอเชียตะวันออก รองลงมาคือ ยุโรป อเมริกา ตามลำดับ (รูปที่ 2) และหากจำแนกนักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นรายสัญชาติ พบว่า นักท่องเที่ยวจากจีนเดินทางเข้ามามากที่สุด รองลงมาคือ มาเลเซีย อินเดีย เกาหลีใต้ ลาว ญี่ปุ่น รัสเซีย สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ และเวียดนาม ตามลำดับ (รูปที่ 3)



สำหรับแรงงานในภาคบริการการท่องเที่ยวนั้นมีความเชื่อมโยงกับการบริการในหลายภาคธุรกิจ ได้แก่ ธุรกิจที่พัก ธุรกิจร้านอาหารและเครื่องดื่ม ตัวแทนธุรกิจเดินทาง ธุรกิจจัดนำเที่ยว กิจกรรมของมัคคุเทศก์ ขนส่ง หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลแรงงานซึ่งเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ภาคบริการการท่องเที่ยว (รูปที่ 4 เฉพาะ 3 ธุรกิจ ไม่รวมขนส่งและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง) แสดงให้เห็นว่า แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในธุรกิจที่พัก ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2560 ก่อนที่จะปรับตัวลดลงเนื่องจากสาเหตุการแพร่ระบาดของโรคโควิด -19 (ต้นปี 2563) ซึ่งก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว (รูปที่ 1) อย่างไรก็ตาม การกระจายการฉีดวัคซีนของภาครัฐ ประกอบกับการปรับตัวกับโรคโควิด - 19 ทั้งยังมีปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น การลดข้อจำกัดการเดินทาง ทั้งในและต่างประเทศ นโยบายกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชน (โครงการคนละครึ่ง) นโยบายด้านการท่องเที่ยวอย่างภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket sandbox) โครงการเราเที่ยวด้วยกัน ฯลฯ ทำให้การจ้างงานในภาคการท่องเที่ยวเริ่มเห็นการปรับตัวดีขึ้นแต่ก็ยังคงมีความเปราะบาง เนื่องจากผู้ประกอบการต้องการที่จะควบคุมต้นทุนและยังไม่มีเชื่อมั่นต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากยังคงถูกลดจำนวนชั่วโมงการทำงาน ยังมีการทำงานแบบชั่วคราวหรือรายวัน เป็นต้น

กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจแรงงานมหภาค กองเศรษฐกิจการแรงงาน (2564) ได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลิตภาพแรงงานไทย วิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลปี 2557 และ 2562 (ปีก่อนเกิดวิกฤตโควิด-19) ผลการศึกษาแบ่งได้เป็นหลายประเด็น โดยหากจำแนกตามอุตสาหกรรมหมวดย่อย พบว่า การบริการอาหารและเครื่องดื่ม มีผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงต่ำ ถึงแม้ว่าหมวดที่พักแรม หรือกิจกรรมของตัวแทนธุรกิจท่องเที่ยว การจัดนำเที่ยว การบริการสำรอง จะมีผลิตภาพสูงขึ้นก็ตาม และหากพิจารณารายอุตสาหกรรม

(หมวดใหญ่ (I)) ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว พบว่า ผลิตภัณฑ์แรงงานต่อชั่วโมงยังคงอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากการบริการส่วนใหญ่ยังคงเป็นรูปแบบการบริการแบบดั้งเดิม (Traditional services) นั้นเอง



## 2. ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และภาคบริการการท่องเที่ยว

### 2.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการคืออะไร มีหลักการสำคัญอย่างไร

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) หรือ GATS เป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคีฉบับแรกที่ครอบคลุมการค้าบริการ เป็นผลมาจากการเจรจาอบูรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อขยายระบบการค้าพหุภาคีสู่ภาคบริการและลดข้อจำกัดและอุปสรรคของประเทศสมาชิกในการเข้าสู่การค้าบริการ สมาชิกทั้งหมดขององค์การการค้าโลก (รวมถึงประเทศไทย) เป็นผู้ลงนามใน GATS และต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐาน 4 เรื่อง ได้แก่ 1) การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง<sup>1</sup> 2) ความโปร่งใส<sup>2</sup> 3) การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศ<sup>3</sup> 4) การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ<sup>4</sup> ความจำเป็นของข้อตกลงฉบับนี้ เนื่องจากเศรษฐกิจการบริการส่วนใหญ่ ตั้งแต่โรงแรมและร้านอาหารไปจนถึงบริการส่วนบุคคล และกิจกรรมการบริการในลักษณะอื่น ๆ ถูกมองว่าเป็นกิจกรรมภายในประเทศที่ไม่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและเครื่องมือนโยบายการค้า และด้วยแรงผลักดันอย่างต่อเนื่องของการค้าบริการโลก ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ จึงจัดให้มีการประสานงานร่วมกันในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศและส่งเสริมการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นการปรับปรุงการเข้าถึงตลาดและขยายการปฏิบัติในระดับชาติไปยังบริการและผู้ให้บริการจากต่างประเทศในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังอยู่ภายใต้การดำเนินการของภาครัฐแต่ละประเทศในการควบคุม (มีความยืดหยุ่น) เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนานโยบายระดับประเทศด้วยเช่นกัน (WTO, 2556)

<sup>1</sup> GATS กำหนดให้สมาชิกต้องให้การปฏิบัติที่ดีที่สุดแก่สมาชิกทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน

<sup>2</sup> GATS กำหนดว่า หากสมาชิกจะมีการออกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือมาตรการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ จะต้องตีพิมพ์มาตรการดังกล่าวล่วงหน้า หรืออย่างน้อยก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ และรายงานให้ WTO ทราบโดยเร็ว หรืออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง รวมทั้งให้จัดตั้งจุดตอบข้อซักถาม (Enquiry Point) อย่างน้อย 1 แห่ง เพื่อให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎระเบียบการค้าบริการเมื่อมีประเทศสมาชิกร้องขอ

<sup>3</sup> GATS ให้สิทธิสมาชิกในการออกกฎหมาย หรือกฎระเบียบเพื่อใช้กำกับดูแลธุรกิจบริการในประเทศของตนได้ตลอดเวลา แม้จะเป็นกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการในสาขาที่สมาชิกที่พันธะในการเปิดตลาดก็ตาม ครบถ้วนที่การกำหนดกฎระเบียบภายในดังกล่าว นำมาใช้ต้องมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ ไม่ลำเอียง ไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนชาติและคนต่างชาติ และไม่ใช่อุปสรรคต่อการค้าบริการโดยนัยไม่เป็น

<sup>4</sup> GATS กำหนดให้สมาชิก WTO มีหน้าที่เข้าร่วมเจรจาเป็นรอบ ๆ รอบละ 5 ปี ซึ่งรอบแรกกำหนดให้เริ่มต้นภายใน 5 ปี นับจากวันที่ความตกลงจัดตั้ง WTO มีผลใช้บังคับ ในการเจรจาแต่ละรอบ สมาชิกจะต้องลดหรือยกเลิกข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการใน 2 ลักษณะ คือ ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด (limitation to market access) และข้อจำกัดในการให้การปฏิบัติเยี่ยงชาติ (limitation to national treatment) อย่างไรก็ตาม GATS ให้ความยืดหยุ่นกับประเทศกำลังพัฒนา โดยยอมให้ผูกพันการเปิดตลาดในจำนวนสาขาหรือกิจกรรมที่น้อยกว่าประเทศกำลังพัฒนา

## 2.2 GATS กำหนดรูปแบบการให้บริการในสาขาบริการอย่างไรและสาขาการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องอย่างไร

GATS แบ่งรูปแบบการให้บริการที่สามารถเกิดขึ้นได้ 4 รูปแบบ (4 Mode of supply) ประกอบด้วย

**รูปแบบที่ 1:** การบริการข้ามพรมแดน เป็นการให้บริการจากพรมแดนของประเทศหนึ่งไปสู่อพรมแดนของประเทศสมาชิกอื่นที่เป็นลูกค้า โดยผู้ให้บริการไม่ต้องปรากฏตัวอยู่ในประเทศลูกค้า

**รูปแบบที่ 2:** การบริโภคนอกประเทศ เป็นการให้บริการที่เกิดขึ้นในพรมแดนของประเทศผู้ให้บริการ โดยอาศัยการเคลื่อนย้ายของผู้บริโภคเป็นเงื่อนไขสำคัญ

**รูปแบบที่ 3:** การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ เป็นการเข้าไปลงทุนจัดตั้งธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้บริการในประเทศลูกค้า

**รูปแบบที่ 4:** การให้บริการโดยบุคคล เป็นการเข้าไปทำงานประกอบอาชีพในสาขาบริการด้านต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวในประเทศลูกค้า สำหรับสาขาบริการระหว่างประเทศสามารถจำแนกเป็นสาขาย่อยได้ดังนี้

- 1) บริการธุรกิจ บริการวิชาชีพ เช่น วิศวกร สถาปนิก นักกฎหมาย และนักบัญชี บริการด้านคอมพิวเตอร์ บริการด้านวิจัยและพัฒนา บริการเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ บริการให้เช่า/เช่าซื้อ และอื่น ๆ เป็นต้น
- 2) บริการด้านการสื่อสาร บริการไปรษณีย์ โทรคมนาคม โสตทัศน 3) บริการก่อสร้าง
- 4) บริการจัดจำหน่าย บริการตัวแทนนายหน้า ค้าปลีก ค้าส่ง แฟรนไชส์
- 5) บริการด้านการศึกษา
- 6) บริการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- 7) บริการด้านการเงิน ประกันภัย หลักทรัพย์ และธนาคาร
- 8) บริการด้านสุขภาพและสังคม
- 9) บริการเกี่ยวกับการเดินทางและท่องเที่ยว โรงแรม ภัตตาคาร ธุรกิจเดินทางท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ เป็นต้น
- 10) บริการนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา เช่น บริการด้านการบันเทิง บริการท่องเที่ยว พืชภัณฑ์ เป็นต้น
- 11) บริการด้านการขนส่ง การขนส่งทางน้ำ ทางบก ทางราง และทางทะเล
- 12) บริการอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ใน 11 สาขาบริการด้านความงาม สปา เป็นต้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2562)

หากพิจารณาจากรายละเอียดของแต่ละรูปแบบ จะเห็นว่า ภาคบริการระหว่างประเทศด้านการเดินทางและท่องเที่ยวจะมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะการให้บริการในรูปแบบที่ 2, 3 และ 4 (ดังตารางที่ 1)

**ตารางที่ 1** รูปแบบตามข้อกำหนดของ GATS ที่มีความเกี่ยวข้องกับบริการระหว่างประเทศด้านการเดินทางและท่องเที่ยว

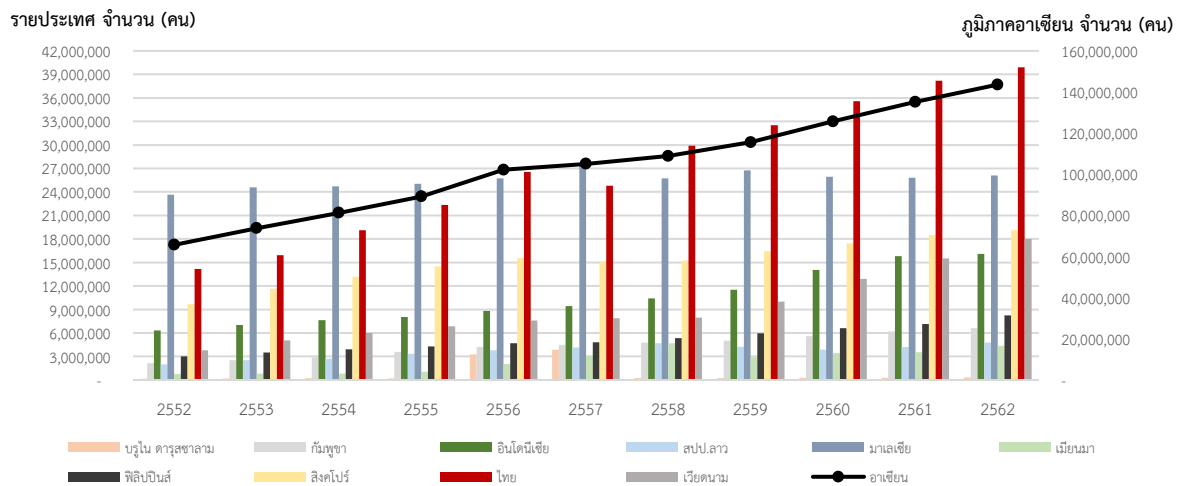
รูปแบบ	คาดว่าจะเกี่ยวข้องกับบริการด้านการเดินทางและท่องเที่ยว
รูปแบบที่ 1: การบริการข้ามพรมแดน	-
รูปแบบที่ 2: การบริโภคนอกประเทศ	✓
รูปแบบที่ 3: การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ	✓
รูปแบบที่ 4: การให้บริการโดยบุคคล	✓

หมายเหตุ: จัดทำโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

## 3. มอภภาพภาคบริการสาขาการท่องเที่ยวในอาเซียน

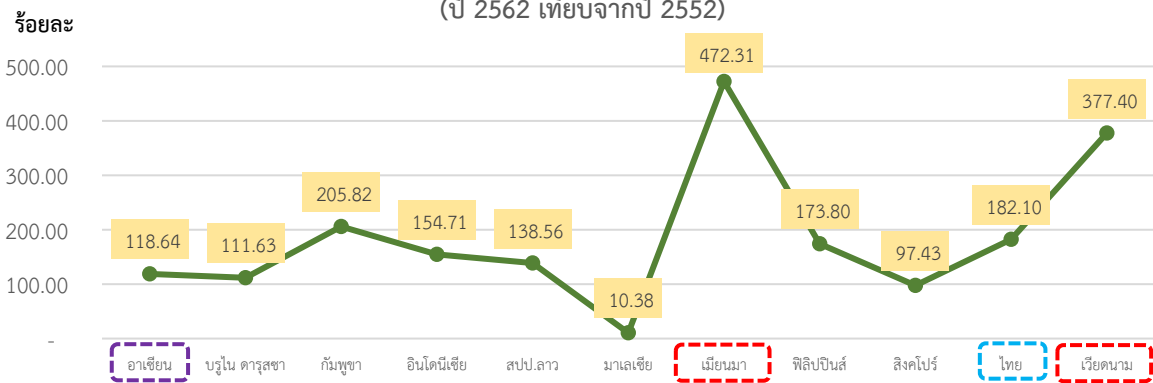
อาเซียนเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาท่องเที่ยวและพักผ่อน เนื่องจากมีสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าดึงดูดใจและการให้บริการที่มีคุณภาพ ทำให้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาอาเซียนได้รับประโยชน์จากภาคบริการการท่องเที่ยวระหว่างประเทศเป็นอย่างมากและเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยประเทศสมาชิกที่มีศักยภาพในภาคบริการการท่องเที่ยว ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และไทย (รูปที่ 5) อย่างไรก็ตาม หลายประเทศในภูมิภาคมีความพยายามที่จะส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถด้านการแข่งขันภาคบริการการท่องเที่ยวอย่างจริงจังและกำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว ที่เห็นได้ชัดคือเวียดนามและเมียนมา โดยที่ในปี 2562 ทั้ง 2 ประเทศ มีอัตราการเติบโตเกินกว่าร้อยละ 300 (เมื่อเทียบจากปี 2552) และสูงกว่าอัตราการเติบโตของอาเซียน (รูปที่ 6)

รูปที่ 5 สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกอาเซียน



ข้อมูลจาก: Aseanstatsdataportal จัดทำโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

รูปที่ 6 อัตราการเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปี 2562 เทียบจากปี 2552)



ข้อมูลจาก: Aseanstatsdataportal จัดทำโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

### 3.1 ตัวอย่างโครงการ STED ในประเทศเวียดนามและเมียนมา; กรณีภาคบริการการท่องเที่ยว

โครงการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น หรือ Skills for Trade and Economic Diversification หรือ “STED” เป็นโครงการโดยความร่วมมือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งให้ความช่วยเหลือภาคส่วนทางเศรษฐกิจในการระบุและดำเนินกลยุทธ์เพื่อพัฒนาทักษะ การวิเคราะห์ตลาดแรงงานในปัจจุบัน (Skills supply and demand) และวิเคราะห์ทักษะที่ต้องการในอนาคตสำหรับการค้าระหว่างประเทศในอนาคต สนับสนุนการเติบโตและการสร้างการจ้างงานที่มีคุณค่าในภาคส่วนที่มีศักยภาพสู่การเพิ่มการส่งออกและมีส่วนสร้างความหลากหลายทางเศรษฐกิจโครงการ STED ได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ตลาดนักท่องเที่ยวต่างชาติในเวียดนาม และมีการจำแนกอาชีพและทักษะรายจังหวัดเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลแรงงานในภาคบริการโดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มอาชีพ ได้แก่ ธุรกิจที่พัก ร้านอาหาร บริการนำเที่ยวและขนส่ง สิ่งที่น่าสนใจพบว่า ธุรกิจร้านอาหารส่วนใหญ่มีการพึ่งพาแรงงานที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการมากกว่าธุรกิจอื่น ๆ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหาร ระบุว่าแรงงานไม่จำเป็นต้องฝึกอบรมอย่างเป็นทางการหรือไม่ต้องมีใบรับรองอย่างเป็นทางการ เนื่องจากต้องการทักษะทางการปฏิบัติ (Practical skills) มากกว่า รวมถึงการศึกษาอย่างเป็นทางการหรือในระบบยังไม่สามารถ

ตอบสนองต่อความต้องการของธุรกิจได้ นอกจากนี้ ได้มีการสำรวจความพึงพอใจของนายจ้างต่อคุณสมบัติของแรงงาน มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีการวิเคราะห์ช่องว่างของสมรรถนะที่สำคัญที่ควรแก้ไข ได้แก่ การบริการลูกค้า ความสามารถในการสื่อสาร การตลาดและการส่งเสริมโดยเน้นการตลาดออนไลน์สำหรับการตลาดระหว่างประเทศ (International marketing) คุณภาพของสถานที่พัก และการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัยของอาหาร สำหรับประเทศเมียนมา มุ่งเป้าไปที่การพัฒนาแรงงานในสาขามัคคุเทศก์นำเที่ยว การดำเนินการที่น่าสนใจ เช่น มีการวิเคราะห์สัดส่วนของจำนวนมัคคุเทศก์ในแต่ละทักษะภาษาต่อจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ใช้ภาษานั้น ๆ การพยากรณ์ความต้องการแรงงานมัคคุเทศก์ในแต่ละระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น รวมถึงสิ่งที่ต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อพัฒนาทักษะของแรงงาน เช่น การขาดการเข้าถึงการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการและการออกใบอนุญาต โดยหน่วยงานภาครัฐดำเนินการฝึกอบรมและออกใบอนุญาตเฉพาะในเมืองหลวง ในส่วนภูมิภาคจะได้รับการดำเนินการเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น การสูญเสียงานจากผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตในการทำงาน รวมถึงความเสี่ยงในการเข้ามาของมัคคุเทศก์จากประเทศต้นทาง เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงการ STED มีส่วนช่วยในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาดตลาดแรงงานภาคการท่องเที่ยวในเชิงลึก ที่ผ่านเข้ามาเข้าไปทำงานแล้วกว่า 19 ประเทศ โดยที่ทั้งหมดเป็นประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้นแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาบทบาททางด้านการค้าระหว่างประเทศ และนับวันจะยิ่งเห็นผลเป็นรูปธรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ

#### 4. บทวิเคราะห์

ถึงแม้ว่าหลักการสำคัญพื้นฐานของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ 4 ประการ ซึ่งได้แก่ 1) การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง 2) ความโปร่งใส 3) การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศ 4) การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ จะมีความยืดหยุ่นให้แต่ละประเทศสามารถสร้างข้อจำกัดที่ยังเอื้อต่อผลประโยชน์ต่อประเทศตนเองได้ก็ตาม แต่หลักการพื้นฐานข้างต้นก็เป็นเสมือนเงื่อนไขสำคัญและเป็นจุดเปลี่ยนให้ไทยต้องเร่งยกระดับทักษะแรงงานและขีดความสามารถในการแข่งขันในภาคบริการการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า “ไทยยังจำเป็นต้องพึ่งพาศักยภาพบริการการท่องเที่ยว” นอกจากนั้นแล้ว ในระดับภูมิภาคอาเซียนที่ได้มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ซึ่งได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันแล้ว 7 สาขาวิชาชีพ และจะขยายไปสู่สาขาวิชาชีพกลุ่มอื่น ๆ ให้สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในภูมิภาคอาเซียนด้วยเช่นกัน และมีสาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวรวมอยู่ด้วย ดังนั้น จึงเป็นการส่งสัญญาณให้ประเทศไทยต้องมีการเตรียมความพร้อมในแง่ของกำลังคนและทักษะ และมองว่าในแง่ของทักษะเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากกำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลงแต่หากมีทักษะที่ดีจะมีผลต่อขีดความสามารถในการทำงานและมีผลพวงไปสู่การเพิ่มผลิตภาพแรงงานในภาคบริการการท่องเที่ยวได้ นอกจากนี้ในแง่ของทักษะแล้วนั้น กฎระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในสาขาการท่องเที่ยวก็มีส่วนสำคัญเช่นกัน ซึ่งจะต้องมีการปรับให้สอดคล้องกับบริบทประเทศและต้องให้มีความเหมาะสมกับแรงงานต่างชาติที่จะมีการเข้ามาทำงานในสาขาการท่องเที่ยว ทั้งยังมีความเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ความต้องการแรงงานในประเทศเพื่อรองรับการเข้ามาทำงานของแรงงานในภูมิภาค การจัดสรรสวัสดิการ หรือมาตรการดึงดูดแรงงานทักษะสูง และอื่น ๆ

จากข้อมูลประกันสังคม (รูปที่ 4) ตั้งข้อสังเกตว่า แรงงานในกลุ่มตัวแทนธุรกิจเดินทาง ธุรกิจจัดนำเที่ยว กิจกรรมของมัคคุเทศก์ ในระบบประกันสังคมมาตรา 33 มีจำนวนไม่มากนัก นั่นจึงอาจจะสะท้อนได้ว่า แรงงานกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานอิสระหรือเป็นนายจ้างตัวเอง (Self - employment) หรืออาจจะทำงานในลักษณะการรับเหมาช่วงต่อจากผู้ประกอบการในธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งอาจทำให้ไม่ได้รับสิทธิ หรือสวัสดิการทางสังคมที่ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาทักษะ แตกต่างจากแรงงานในระบบที่มี กฎหมายรองรับให้นายจ้างจัดให้แรงงานได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะแรงงาน ปัญหาดังกล่าวจึงอาจจะ ส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานในสาขาการท่องเที่ยวอยู่ในระดับต่ำได้เช่นกัน นอกจากนี้ การยกระดับภาคบริการ การท่องเที่ยวจาก Traditional services เป็น Modern services เพื่อให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาค บริการการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรมและเพิ่มทักษะด้านภาษาแรงงานให้ตรงต่อ ความต้องการของสถานประกอบการเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง สะท้อนได้จากบทเรียนโครงการ STED ซึ่งจากการ สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการในประเทศเวียดนามที่ระบุว่า แรงงานขาดทักษะทางการปฏิบัติ (Practical skills) รวมถึงการศึกษาอย่างเป็นทางการหรือในระบบยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของธุรกิจได้ ดังนั้น จึงเป็นความท้าทายต่อไปว่าภาครัฐจะมีกลไกอย่างไรในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้

## 5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ เล็งเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการศึกษา โครงสร้างกำลังแรงงานและการพัฒนาทักษะแรงงานในภาคบริการการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการ ของผู้ประกอบการ ภาครัฐอาจจะมีโครงการศึกษาและต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาเชิงพื้นที่การสัมภาษณ์ เชิงลึก โดยร่วมมือกับภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการ เกี่ยวกับความต้องการทักษะ ทักษะที่จำเป็น หรือปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดด้านทักษะของ แรงงานในสาขาการท่องเที่ยว 2) แรงงาน เกี่ยวกับทักษะ ปัญหาในการพัฒนาทักษะ เป็นต้น และ 3) ผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียในพื้นที่ เกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ ความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมเชิงพื้นที่ ผลประโยชน์ และผลกระทบที่ได้รับจากการพัฒนา เป็นต้น นำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์หาจุดเด่น จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาส เพื่อให้สามารถพัฒนาและรองรับการบริการสาขาการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### เอกสารอ้างอิง

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2562. **รูปแบบและสาขาการค้าบริการ**. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/5d6fc93bef41401c1d2704a0/download>.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2562. **หลักการสำคัญของความตกลง GATS**. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/5d6fc8e7ef41406e35540d74/download>.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. 2565. **รายงานภาวะเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ปีที่ 3 ฉบับที่ 1/2565** สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2565 ,จาก <https://www.mots.go.th/news/category/663>.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. **สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย**. สืบค้น เมื่อ 21 กันยายน 2565, จาก <https://www.mots.go.th/news/category/629>.
- กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กองเศรษฐกิจการแรงงาน. (2564). **รายงานการศึกษาวิจัยแนวทางการ เพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อพัฒนาคุณภาพของแรงงานไทย**. สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2565, จาก <http://warning.mol.go.th/uploadFile/pdf/pdf-2021-11-18-1637204645.pdf>.

Aseanstatsdataportal. ข้อมูลสถิตินักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน. [ระบบออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2565, จาก <https://data.aseanstats.org/visitors>.

International Labour Organization. 2559. **Skills for Trade and Economic Diversification (STED) in Vietnam**. สืบค้นเมื่อ 26 สิงหาคม 2565, จาก [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_551483.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_551483.pdf).

International Labour Organization. 2560. **Skills for Trade and Economic Diversification Tourist Guides Sector, Myanmar**. สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2565, จาก [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_556945.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_556945.pdf).

International Labour Organization. **Skills for Trade and Economic Diversification (STED)**. [ระบบออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2565, จาก <https://www.ilo.org/skills/projects/sted/lang--en/index.htm>.

World Trade Organization. 2556. **THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES AN INTRODUCTION**. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gsintr\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gsintr_e.pdf).



## ประมวลเนื้อหารายงานสถานการณ์แรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ประจำปี 2565

นอกเหนือจากการจัดทำเอกสารวิชาการว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีรายไตรมาสแล้วนั้น กลุ่มงานฯ ยังได้มีการจัดทำรายงานประจำปี 2565 โดยเป็นการประมวลเนื้อหาจากรายงานรายไตรมาสประจำปี 2565 ทั้ง 4 ฉบับนำเสนอให้เห็นถึงความเชื่อมโยง ความเกี่ยวข้อง และสัมพันธ์กันในมิติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการค้าระหว่างประเทศ

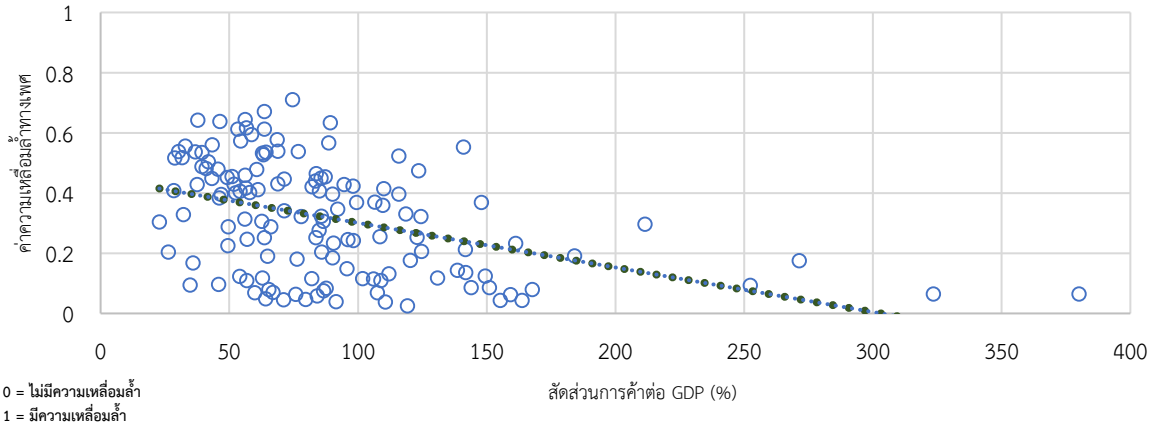
เป็นที่ทราบกันดีว่าแนวความคิดการรวมกลุ่มหรือความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านการค้าแบบพหุภาคีมีมาอย่างยาวนานแล้วภายใต้ภารกิจการค้ากับดูแลขององค์การการค้าโลก (WTO) อย่างไรก็ตาม บทบาททางการค้าขององค์การการค้าโลกในช่วงที่ผ่านมาอาจไม่ได้ประสบผลสำเร็จอย่างที่ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากมีหลายฝ่ายให้ความเห็นว่า ระบบการค้าพหุภาคีของ WTO ยังไม่สามารถรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าในโลกยุคปัจจุบันได้อย่างครอบคลุมเท่าที่ควร เช่น ประเด็นสิทธิแรงงาน ความเปราะบางของรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศทำให้ความไม่แน่นอนในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น สินค้าเพื่อส่งออกจำนวนมากยังคงพบว่ามีการผลิตโดยใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ เป็นต้น ส่งผลให้หลายประเทศยังไม่มี ความเชื่อมั่นต่อระบบการค้าพหุภาคีขององค์การการค้าโลกและหันไปให้ความสนใจกับการเจรจาข้อตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีกันมากขึ้น และยังรวมถึงการทำข้อตกลงทางการค้าแบบพหุภาคีที่สามารถเพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกได้ ซึ่งในรายงานประจำปีไตรมาสได้นำเสนอไว้คือ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) และความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP) สำหรับ APEC (ไทยเป็นสมาชิก) ถือเป็นแนวทางการดำเนินความร่วมมือแบบฉันทามติและความสมัครใจของสมาชิกที่ไม่มีสภาพบังคับหรือข้อผูกพันทางกฎหมาย (non-binding commitments or treaty obligations) ต่างจาก CPTPP (ไทยให้ความสนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิก) ที่เมื่อประเทศหรือเขตเศรษฐกิจใดให้สัตยาบันแล้วจะมีข้อผูกพันทางกฎหมายด้วย ทั้งนี้ APEC และ CPTPP ต่างก็มีลักษณะการรวมกลุ่มเป็นแบบพหุภาคีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีความครอบคลุมในเรื่องการค้า การลงทุน การลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี ฯลฯ และไม่ได้ละเลยประเด็นแรงงาน สิทธิแรงงานเช่นกัน

ในระดับมหภาค นอกจากการเปิดเสรีทางการค้าทั้งทวิภาคีและพหุภาคีจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เศรษฐกิจของประเทศทั่วโลกขยายตัวมากขึ้นแล้ว ยังมีส่วนช่วยเปิดโอกาสให้แก่แต่ละประเทศเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา การเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ การขยายสิทธิทางกฎหมายของผู้หญิง รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหญิง การสร้างความเท่าเทียมทางเพศในด้านต่าง ๆ รวมถึงสร้างความเท่าเทียมทางเพศในโลกของการทำงาน ผลจากการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลสัดส่วนการค้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Trade openness) และข้อมูลดัชนีความเหลื่อมล้ำทางเพศ (Gender inequality index)<sup>1</sup> พบว่า ประเทศที่มีสัดส่วนการค้าต่อ GDP สูง มีแนวโน้มของความเหลื่อมล้ำทางเพศต่ำ (รูปที่ 1) อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีทางการค้าก็ได้นำมาสู่การแข่งขันทางการค้าที่มีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการขยายอำนาจทางการค้าเพื่อให้เศรษฐกิจภายในประเทศเติบโตและมีความมั่นคงด้วยการลดต้นทุนการผลิตสินค้าเพื่อที่สินค้าจะได้แข่งขันกับต่างประเทศได้มากขึ้น เช่น การลดค่าตอบแทน ลดสวัสดิการ

<sup>1</sup> ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางเพศ (Gender inequality index) มีตัวชี้วัดย่อยประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) อนามัยการเจริญพันธุ์ 2) การเสริมอำนาจ และ 3) ตลาดแรงงาน

ซึ่งเป็นการกดขี่แรงงาน หรือการใช้หุ่นยนต์แทนที่แรงงานทำให้ต้องลดจำนวนแรงงานลง ฯลฯ จากกรณีข้างต้น จึงอาจนำไปสู่ “การแข่งขันไปสู่จุดตกต่ำ race to the bottom”

รูปที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและความเหลื่อมล้ำทางเพศ



แหล่งข้อมูล: ข้อมูลสัดส่วนการค้าต่อ GDP จาก World Bank, ข้อมูลดัชนีความเหลื่อมล้ำทางเพศ จาก United Nation Development Programme จัดทำโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

โดยทั่วไปเรามักจะเข้าใจกันว่าการจัดทำข้อตกลงทางการค้ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านการดำเนินการขจัดภาษีนำเข้าหรือการลดอัตราภาษีการค้าให้ต่ำที่สุดเป็นอันดับแรก ๆ แต่หากได้ลองทำความเข้าใจมากยิ่งขึ้นจะพบว่า WTO ไม่ได้มีข้อตกลงพหุภาคีเฉพาะเรื่องภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เท่านั้น แต่ยังมีข้อตกลงที่ครอบคลุมการค้าในบริบทอื่น ซึ่งจะกล่าวถึงคือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ “GATS” เป็นข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับภาคบริการ (Service sector) และมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีส่วนของภาคบริการที่สูง และประเทศกำลังพัฒนาซึ่งพยายามที่จะยกระดับประเทศให้ก้าวไปสู่ประเทศรายได้สูงผ่านการค้าบริการ สมาชิกของ WTO (รวมถึงประเทศไทย) เป็นผู้ลงนามใน GATS และต้องปฏิบัติตามหลักการสำคัญของ GATS ดังนั้น การเปิดเสรีทางการค้าจึงอาจจะเข้ามาในรูปแบบของการบริการได้เช่นกัน เช่น 1) การให้บริการที่เกิดขึ้นในพรมแดนของประเทศผู้ให้บริการ โดยอาศัยการเคลื่อนย้ายของผู้บริโภคเป็นเงื่อนไขสำคัญ 2) การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ เป็นการเข้าไปลงทุนจัดตั้งธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้บริการในประเทศลูกค้า 3) การให้บริการโดยบุคคล เป็นการเข้าไปทำงานประกอบอาชีพในสาขาบริการด้านต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวในประเทศลูกค้า เป็นต้น ข้อตกลง GATS ได้มีการจำแนกสาขาบริการไว้หลายสาขา ซึ่งสาขาบริการเกี่ยวกับการเดินทางและท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในสาขาบริการภายใต้ข้อตกลง GATS ด้วย นอกจากนี้ ในภูมิภาคอาเซียนก็ได้มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (MRAs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ซึ่งได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันแล้ว 7 สาขาวิชาชีพ และจะขยายไปสู่สาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวด้วยเช่นกัน หากเราได้ลองติดตามสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนจะพบว่าหลายประเทศเริ่มมีการเตรียมความพร้อมในแง่ของกำลังคนและทักษะมากขึ้น โดยเฉพาะเวียดนามและเมียนมา ที่มีอัตราการเติบโตของนักท่องเที่ยวต่างชาติแบบก้าวกระโดด สำหรับประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่พึ่งพาภาคบริการเป็นสัดส่วนต่อ GDP สูงกว่าภาคอื่น ๆ ซึ่งภาคบริการที่สำคัญของไทยคงหนีไม่พ้นสาขาการบริการการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงในอุตสาหกรรม (หมวดใหญ่ (I)) ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวยังคงอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ภายใต้ข้อตกลง GATS และ ข้อตกลง MRAs ทำให้ไทยต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนา

ทักษะแรงงานและความพร้อมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มนี้ด้วยเช่นกัน จึงเป็นความท้าทายต่อไปว่าภาครัฐจะมีกลไกอย่างไรในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้

สำหรับรายงานประจำปีฉบับนี้ ต้องการนำเสนอให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการรวมกลุ่มความร่วมมือหรือการจัดทำข้อตกลงทางการค้า ที่เป่าประสงค์หลักมุ่งไปที่เรื่องของการขยายตลาดสินค้าและบริการระหว่างประเทศ อันนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มทางการค้าที่ได้มีการนำไปทั้ง APEC และ CPTPP ก็ไม่ได้ละเลยประเด็นแรงงาน หรือแม้แต่ข้อตกลง GATS ที่มีความเชื่อมโยงกับแรงงานในภาคบริการ จึงเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของมิติด้านแรงงานที่ครอบคลุมถึงมาตรฐานแรงงาน สิทธิแรงงาน รวมถึงด้านการวิเคราะห์ตลาดแรงงาน การพัฒนาทักษะแรงงาน เป็นต้น และนอกจากการค้าจะมีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว ในทางอ้อมยังช่วยสร้างความเท่าเทียมในโลกของการทำงานให้เกิดขึ้นได้เช่นกัน

### การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเพื่อกำหนดนโยบาย ท่าทีประเทศ ด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประกอบการจัดทำสัญญาการค้าเสรีทั้งทวีปและพหุภาคี ประจำปี 2565

#### 1. ด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ตลาดแรงงาน

ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ APEC ตั้งแต่แรกเริ่มคือเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2532 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคณะทำงาน APEC HRDWG กระทรวงแรงงานและกระทรวงศึกษาเข้าร่วมเป็นคณะทำงานในนามของรัฐบาลไทย และมีส่วนสนับสนุนให้เกิดกิจกรรม/แผนงานภายใต้คณะทำงานที่สำคัญ เช่น HRDWG Strategic Plan 2017-2020 โครงการ APEC Framework on Human Resource Development in the Digital Age อย่างไรก็ตาม ในบริบทการดำเนินงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยยังมีข้อจำกัดและอาจยังไม่สอดคล้องกับกลยุทธ์ แผนงานหรือมาตรการ ภายใต้กลไกการทำงานของ APEC HRDWG ดังนี้

1) ในระดับนโยบาย ยังมีช่องว่างด้านความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงศึกษาธิการ ภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่สามารถเห็นความเชื่อมโยงที่เป็นระบบและสอดคล้องกันระหว่างระบบการศึกษาและระบบตลาดแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานทักษะหรือแรงงานส่วนเกิน ดังนั้นจึงควรศึกษาแนวปฏิบัติหรือดำเนินความร่วมมือในเชิงวิชาการกับสมาชิกในเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจัดระบบการศึกษาและหน่วยงานที่ดูแลเรื่องตลาดแรงงาน เพื่อเป็นการลดช่องว่างของการขาดแคลนแรงงานทักษะ

2) ในระดับปฏิบัติ ไทยยังขาดระบบข้อมูลตลาดแรงงานที่เป็นข้อมูลแบบครอบคลุมที่เชื่อมโยงข้อมูลทั้งระบบการศึกษาและข้อมูลตลาดแรงงาน เช่น การประกาศตำแหน่งงาน สาขาทักษะแรงงานที่เป็นความต้องการ หลักสูตรการเรียนและการฝึกอบรม สวัสดิการ/การคุ้มครองแรงงาน และที่สำคัญต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่หน่วยงานต่างประเทศสามารถนำไปใช้งานได้ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างสมาชิกในแต่ละเขตเศรษฐกิจ

#### 2. ด้านการแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากมองว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีความเชื่อมโยงกับการใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็กและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและมักถูกใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขกฎหมายแรงงานของไทยให้เป็นไปตามหลักสากล ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว อาจจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงขั้นตอนการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวโดยมีการร่วมมือกันระหว่างรัฐต้นทางอย่างเป็นทางการเป็นระบบมากขึ้น ตลอดจน

มีนโยบายสนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจให้คนต่างด้าวเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย การให้สิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการที่ดีกว่าแก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยอาจพิจารณาจากสิทธิประโยชน์จำเป็นขั้นพื้นฐาน ในชีวิตประจำวัน นอกจากนั้นแล้ว การได้รับข้อมูลที่ถูกต้องของแรงงานต่างด้าวมีผลต่อการตัดสินใจและต้อง สร้างความตระหนักรู้ให้กับผู้ประกอบการ นายจ้างในประเทศเพื่อลดโอกาสในการนำเข้าหรือจ้างแรงงาน ผิดกฎหมาย

### 3. ด้านการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาทักษะ

3.1) จากความรุนแรงของการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรมีการ คิดรูปแบบหรือนโยบายที่เอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถให้กับแรงงานโดยเฉพาะแรงงานหญิง เนื่องจาก แรงงานหญิงส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะต่ำ โดยการส่งเสริมด้านการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและในระดับ ที่สูงกว่าให้กับเด็กผู้หญิง เพื่อเป็นการสะสมด้านทุนมนุษย์ การสร้างโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่จำเป็น ต่อการศึกษาและการประกอบอาชีพ เพื่อยกระดับทักษะของแรงงานหญิงให้พร้อมรับมือกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น จากการเปิดเสรีทางการค้าที่จะมีการแข่งขันของอุตสาหกรรมที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้จะมีส่วน ช่วยลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเพศด้านแรงงานได้ในระยะต่อไป

3.2) การศึกษาโครงสร้างของกำลังแรงงานและการพัฒนาทักษะของแรงงานในภาคบริการ การท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ ภาครัฐอาจจะมีโครงการศึกษาและต้องให้ ความสำคัญกับการศึกษาเชิงพื้นที่และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยร่วมมือกับภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการ เกี่ยวกับความต้องการทักษะ ทักษะ ที่จำเป็น หรือปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดด้านทักษะของแรงงานในสาขาการท่องเที่ยว 2) แรงงาน เกี่ยวกับ ทักษะ ปัญหาในการพัฒนาทักษะ เป็นต้น และ 3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ ที่ความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมเชิงพื้นที่ ผลประโยชน์และกระทบที่ได้รับจากการพัฒนา เป็นต้น นำข้อมูล มาใช้ประกอบการวิเคราะห์หาจุดเด่น จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาส (SWOT) เพื่อให้สามารถพัฒนาและรองรับ การบริการสาขาการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะผู้จัดทำ

รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ  
ไตรมาสที่ 3/2565

ที่ปรึกษา

ปลัดกระทรวงแรงงาน  
รองปลัดกระทรวงแรงงาน

กองบรรณาธิการ/คณะผู้จัดทำ

นางศิริลักษณ์ ฉกะนันท์

ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการแรงงาน

นางสาวสุรีย์พร ทัพภสุต

ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจ

การแรงงานระหว่างประเทศ

นายเทพบดี

แลกันทะ

นางสาวพิมพ์นิภา

ทวีธนวิริยา

นายพีรนันท์

สุวรรณมณี

นายอนุภาพ

จีสันเทียะ

นางสาวปิยนุช

บทมาตย์

นางสาวปภาวี

ปันดอนตอง

