รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

ไตรมาส 2/2566

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

บรรณาธิการแถลง

กองเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการจัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประจำไตรมาส 2/2566 ประกอบด้วย 2 เรื่อง ดังนี้

1. รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ นำเสนอเรื่อง **"ผลกระทบจากวิกฤตที่เกิดขึ้นในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมาต่อสถานการณ์ด้านแรงงาน "สิ่งที่ไม่ควรละเลย"** โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับผลกระทบจากวิกฤตโควิด – 19 และผลกระทบจากวิกฤตราคาพลังงานและอาหารที่มีต่อตลาดแรงงาน ซึ่งทั้ง 2 วิกฤตที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานในมิติที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ วิกฤตโควิด – 19 ทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น จำนวนชั่วโมงการทำงานและรายได้ของแรงงานลดลง รวมถึงเกิดรูปแบบการทำงานและทักษะงานใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย ในขณะที่วิกฤตราคาพลังงานและอาหารส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของแรงงานให้เพิ่มสูงขึ้น โดยทำให้รายได้ที่แรงงานได้รับจากการทำงานนำไปซื้อสินค้าและบริการได้น้อยลง และนอกจากทั้ง 2 วิกฤตจะมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานในระยะสั้นแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานในระยะยาวด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจนเนื่องจากรายได้ที่ไม่เพียงพอ การเพิ่มขึ้นของจำนวนกลุ่มเด็ก NEETs และปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตโควิด – 19 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ 1) การให้ความสำคัญกับกลุ่มเด็ก NEETs ซึ่งอาจจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะต่อไป และหากในประเทศไทยมีจำนวนกลุ่มเด็ก NEETs เพิ่มขึ้นก็จะกลายเป็นปัญหาให้กับสังคมไทยในระยะยาวได้ เช่น หากเด็กไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาหรือการฝึกอบรมที่ดี เมื่อเติบโตขึ้นก็จะกลายเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ ผลิตภาพแรงงานต่ำ และส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดแรงงานไทยในอนาคต รวมถึงยังส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของเด็กเหล่านั้นอีกด้วย ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเด็ก NEETs เพื่อที่จะติดตามสถานการณ์กลุ่มเด็ก NEETs ในประเทศ และเพื่อออกแบบนโยบายหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม เช่น มาตรการสนับสนุนโอกาสทางการศึกษา มาตรการส่งเสริมการเรียนรู้ทักษะอาชีพ หรือการส่งเสริมการมีงานทำให้กับเด็กและเยาวชนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยให้มีการทำงานในรูปแบบงาน Part – Time จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชั่วโมง เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีทักษะและรายได้ เป็นต้น 2) การแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เนื่องจากผลกระทบจากโควิด – 19 ทำให้พบการใช้แรงงานเด็กเพิ่มขึ้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการดำเนินมาตรการตรวจสอบการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย แรงงานเด็กและแรงงานบังคับให้มากขึ้น 3) การทบทวนหรือมีการพิจารณาปรับปรุงค่าจ้างที่มีความถี่มากขึ้น ซึ่งจากวิกฤตโควิด – 19 และถูกซ้ำเติมด้วยวิกฤตราคาพลังงานและอาหาร ส่งผลให้ค่าครองชีพของแรงงานเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องมีการทบทวนหรือมีการพิจารณาปรับปรุงค่าจ้างที่มีความถี่มากขึ้น และใช้บทเรียนที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงค่าจ้างในอนาคต เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีรายได้ที่เพียงพอสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

2. รายงานสถานการณ์การค้าเสรีที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ นำเสนอเรื่อง **"ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น: ความก้าวหน้าการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (แรงงานฝีมือของไทย)"** มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น หรือ "JTEPA" ซึ่งเป็นความตกลงการค้าเสรีในระดับทวิภาคีระหว่างไทยและญี่ปุ่น โดยเนื้อหาการเจรจาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา โดยประเด็นความร่วมมือว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Movement of Natural Persons) อยู่ในข้อบทความตกลงที่ 9 ซึ่งมีความครอบคลุมการอนุญาตเข้าเมืองและพำนักเป็นการชั่วคราวหรือเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นของบุคคล 6 ประเภท ได้แก่ 1) นักธุรกิจที่พำนักระยะสั้น 2) ผู้โอนย้ายภายในกิจการ 3) นักลงทุน 4) ผู้ให้บริการ

วิชาชีพ อาทิ นักบัญชี นักกฎหมาย สถาปนิก 5) ผู้มีความรู้ในระดับปริญญาตรีหรือมีความเชี่ยวชาญพิเศษ และ 6) ผู้สอน โดยในรายงานฉบับนี้เล็งเห็นถึงความสำคัญของอาชีพพ่อครัว – แม่ครัวไทย (บุคคลประเภทที่ 5) ซึ่งเป็นอาชีพเดียวที่ญี่ปุ่นให้ข้อผ่อนปรนคุณสมบัติด้านทักษะ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ JTEPA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2550 พบว่า สถิติการเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนทำความตกลง JTEPA ไม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากญี่ปุ่นยังมีกฎระเบียบที่เคร่งครัดในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน นอกจากนี้ คนญี่ปุ่นมีความเป็นชาตินิยมสูงและในอดีตที่ผ่านมาพฤติกรรมการบริโภคอาหารไทยอาจยังไม่เป็นที่นิยมของคนญี่ปุ่น แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับความสนใจเป็นอย่างสูงจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรม เครื่องแต่งกาย หรืออาหารไทยที่ได้รับการจัดอันดับในระดับโลก ทำให้กระแส Thainess และ Thai Soft Power สามารถเข้าถึงและได้รับการยอมรับจากนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นมากขึ้น ประกอบกับญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศสังคมเปิดมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรมต่างชาติ การผ่อนกฎระเบียบสำหรับการรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นเนื่องจากการที่ญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงวัยจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติสูงมากขึ้นด้วย ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ 1) ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานควรใช้โอกาสจากการที่วัฒนธรรมไทยและการบริโภคอาหารไทยกำลังเป็นที่นิยมของชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวญี่ปุ่น จัดทำข้อเสนอให้มีการเจรจารอบใหม่เพื่อทบทวนและติดตามการดำเนินงานข้อบทเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาใน JTEPA ในสาขาอาชีพพ่อครัว-แม่ครัวไทย และโอกาสที่แรงงานที่มีทักษะฝีมือในสาขาอาชีพอื่น เช่น พนักงานสปา และผู้ดูแลผู้สูงอายุ ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานจะได้เข้าไปทำงานในญี่ปุ่น โดยผ่านกลไกคณะอนุกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) ของทั้งฝ่ายไทยและญี่ปุ่น ทั้งนี้ ควรเริ่มต้นจากการหารือในระดับระหว่างหน่วยงานในประเทศไทยก่อน ได้แก่ กระทรวงแรงงานและกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อหารือถึงความเป็นไปได้ในการยื่นข้อเสนอดังกล่าวในระดับคณะอนุกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) รวมทั้งเป็นการทบทวนการดำเนินงานของประเทศไทยในข้อบทดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมาของประเทศไทยด้วย 2) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานควรมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติและพัฒนาระบบฐานข้อมูลตามภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ 2.1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรจัดเก็บสถิติทั้งจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทยทั้งที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถานประกอบการของเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2.2) กรมการจัดหางานควรจัดเก็บข้อมูลสถิติของผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งติดตามผลในระหว่างการทำงานในประเทศญี่ปุ่นผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจสามารถอ่านรายงานฯ ฉบับสมบูรณ์ทั้ง 2 เรื่อง ได้จากการสแกน QR Code ตามที่ระบุไว้ด้านล่าง

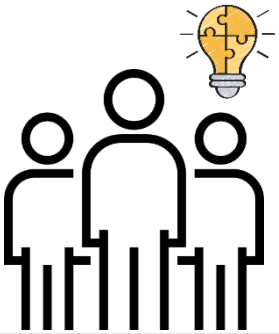
กองเศรษฐกิจการแรงงาน โดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้อ่าน รวมถึงเป็นเวทีทางวิชาการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นระหว่างคณะผู้จัดทำและผู้อ่าน เพื่อให้เกิดการต่อยอดความคิด ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาและการสร้างสรรค์การผลิตผลงานทางวิชาการต่อไป ซึ่งคณะผู้จัดทำยินดีรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงรายงานฯ ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นต่อไป

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
มิถุนายน 2566

https://citly.me/lwoYO

สารบัญ

	หน้า
บรรณาธิการแถลง	1
บทความเรื่อง: ผลกระทบจากวิกฤตที่เกิดขึ้นในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมาต่อสถานการณ์ด้านแรงงาน "สิ่งที่ไม่ควรละเลย"	
- บทสรุปผู้บริหาร	4
- บทนำ	5
- ที่ผ่านมาเราเจอกับเหตุการณ์สำคัญ ๆ อะไรบ้าง และมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานอย่างไร	5
- วิกฤตโรคระบาด (ปลายปี พ.ศ. 2562)	5
- วิกฤตราคาพลังงานและอาหารทำให้ค่าครองชีพของแรงงานสูงขึ้นและกำลังกัดกร่อนรายได้ของแรงงาน	7
- ผลกระทบจากวิกฤตที่มีต่อตลาดแรงงานในระยะยาว	8
- หน่วยงานภาครัฐควรเตรียมความพร้อมรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นเหล่านี้อย่างไร	9
บทความเรื่อง: ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น: ความก้าวหน้าการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (แรงงานฝีมือของไทย)	
- บทสรุปผู้บริหาร	12
- บทนำ	13
- JTEPA และข้อบทที่ 9 การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา	14
- การเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยภายหลัง JTEPA มีผลบังคับใช้	15
- การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของญี่ปุ่นกับกระแส Thainess และ Thai Soft Power	17
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	17



ผลกระทบจากวิกฤตที่เกิดขึ้นในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมา ต่อสถานการณ์ด้านแรงงาน “สิ่งที่ไม่ควรละเลย”

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

บทสรุปผู้บริหาร
EXECUTIVE SUMMARY

ผลกระทบจากวิกฤตที่เกิดขึ้นในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมาต่อสถานการณ์ด้านแรงงาน "สิ่งที่ไม่ควรละเลย"

วิกฤตโควิด – 19 ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562

ความรุนแรงของวิกฤตโควิด – 19 ทำให้เกิดความไม่สมดุลในตลาดแรงงาน นอกจากจะมีผลกระทบที่ทำให้เกิดการว่างงานแล้ว ยังทำให้จำนวนชั่วโมงการทำงานและรายได้ของแรงงานลดลงอีกด้วย โดย ILO ระบุว่า จำนวนชั่วโมงการทำงานของแรงงานลดลงประมาณร้อยละ 8.7 หรือเทียบเท่ากับตำแหน่งงานประจำ 252 ล้านตำแหน่ง

เมื่อสถานการณ์โควิด – 19 เริ่มคลี่คลายลง แต่รายได้จากการทำงานและจำนวนชั่วโมงการทำงานยังคงต่ำกว่าระดับช่วงก่อนวิกฤตโควิด – 19 เนื่องจากหลายประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศรายได้น้อยและประเทศรายได้ปานกลางระดับล่างยังมีการฟื้นตัวช้าจึงทำให้ตลาดแรงงานในประเทศเหล่านั้นไม่ได้กลับสู่ระดับการจ้างงานเต็มที่เหมือนเช่นเดิม

วิกฤตราคาพลังงานและอาหาร ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2565

"วิกฤตราคาพลังงานและอาหารทำให้ค่าครองชีพของแรงงานสูงขึ้นและกำลังกัดกร่อนรายได้ของแรงงาน" วิกฤตนี้มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างรัสเซียและยูเครน ซึ่งการหยุดชะงักของอุปทานด้านพลังงานและอาหารจากรัสเซียเป็นผลให้ราคาสินค้าและอาหารทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างรุนแรง

ผลกระทบต่อตลาดแรงงานในระยะยาว

ILO ได้มีการจัดทำรายงานภาพรวมของสถานการณ์ด้านแรงงานและแนวโน้ม ในรายงานที่มีชื่อว่า "World Employment and Social Outlook Trends 2023" โดยเนื้อหาได้กล่าวถึงผลกระทบจากวิกฤตโควิด – 19 และปัญหาจากสงครามความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและยูเครน ที่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงานทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว ซึ่งมีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญและติดตามอย่างใกล้ชิด ดังนี้ 1) ความยากจนเนื่องจากรายได้ที่ไม่เพียงพอ 2) ปัญหาเด็กกลุ่ม NEETs มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และ 3) ปัญหาการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ

ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ

01 การให้ความสำคัญกับกลุ่มเด็ก NEETs ซึ่งอาจจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะต่อไป และหากในประเทศไทยมีจำนวนกลุ่มเด็ก NEETs เพิ่มขึ้นจะกลายเป็นปัญหาให้กับสังคมไทยในระยะยาวได้ เช่น หากเด็กไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาหรือการฝึกอบรมที่ดี เมื่อเติบโตขึ้นก็จะกลายเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ ผลิตภาพแรงงานต่ำ และส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดแรงงานไทยในอนาคต รวมถึงยังส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของเด็กเหล่านั้นอีกด้วย ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเด็ก NEETs เพื่อที่จะติดตามสถานการณ์กลุ่มเด็ก NEETs ในประเทศ และเพื่อออกแบบนโยบายหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม เช่น มาตรการสนับสนุนโอกาสทางการศึกษา มาตรการส่งเสริมการเรียนรู้ทักษะอาชีพ หรือการส่งเสริมการมีงานทำให้กับเด็กและเยาวชนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยให้มีการทำงานในรูปแบบงาน Part – Time จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชั่วโมง เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีทักษะและรายได้ เป็นต้น

02 การแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เนื่องจากผลกระทบจากโควิด – 19 ทำให้พบการใช้แรงงานเด็กเพิ่มขึ้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการดำเนินมาตรการตรวจสอบการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับให้มากขึ้น

03 การทบทวนหรือมีการพิจารณาปรับปรุงค่าจ้างที่มีความถี่มากขึ้น เนื่องจากวิกฤตโควิด –19 และถูกซ้ำเติมด้วยวิกฤตราคาพลังงานและอาหาร ส่งผลให้ค่าครองชีพของแรงงานเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องมีการทบทวนหรือมีการพิจารณาปรับปรุงค่าจ้างที่มีความถี่มากขึ้นและใช้บทเรียนที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงค่าจ้างในอนาคต เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีรายได้ที่เพียงพอสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

รู้หรือไม่

วิกฤตโควิด – 19 ทำให้แรงงานที่ตกงานบางส่วนไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เช่นเดิม โดยเฉพาะผู้ประกอบอาชีพที่มีทักษะต่ำและทักษะปานกลาง

ผลกระทบจากวิกฤตที่เกิดขึ้นในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมาต่อสถานการณ์ด้านแรงงาน "สิ่งที่ไม่ควรละเลย"

1. บทนำ

ในช่วง 3 - 4 ปีที่ผ่านมา มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ หลายอย่างที่เป็นสาเหตุให้สถานการณ์ในตลาดแรงงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตด้านสุขภาพ (COVID – 19) ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 ซึ่งถือเป็นวิกฤตด้านสุขภาพครั้งใหญ่ของโลกที่มีผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจโลกและตลาดแรงงานอย่างรุนแรง และเป็นเสมือนตัวเร่งสำคัญที่ทำให้เห็นการจ้างงานรูปแบบใหม่ ๆ ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การทำงานจากที่บ้าน (Work from home) การทำงานจากนอกสถานที่ (Work from anywhere) เป็นต้น มิหนำซ้ำในช่วงต้นปี พ.ศ. 2565 เรายังได้เผชิญกับสถานการณ์ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างรัสเซียและยูเครน ซึ่งซ้ำเติมเศรษฐกิจทั่วโลกด้วยการเกิดวิกฤตด้านพลังงานและอาหารของโลกขึ้นอีกด้วย โดยสะท้อนให้เห็นได้จากราคาสินค้าและอาหารที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว หลายประเทศทั่วโลกได้เผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อ ซึ่งผลกระทบจากเงินเฟ้อทำให้ธนาคารกลางของประเทศหลายแห่งต้องใช้นโยบายการเงินแบบเข้มงวดด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อควบคุมปัญหาเงินเฟ้อ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน นอกจากนี้ เรายังได้ประสบกับวิกฤตด้านสภาพภูมิอากาศมาอย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดในปี 2565 ได้มีการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP) ครั้งที่ 27 ซึ่งเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาโลกร้อน การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาโลกร้อนนั้นเป็นผลให้อุตสาหกรรมหลายประเภทต้องปรับตัวซึ่งส่งผลให้แรงงานบางตำแหน่งงานสูญเสียงานหรือต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถมีงานทำต่อไปได้ ฯลฯ จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้และรวมถึงความผันผวนทางเศรษฐกิจในโลกยุคโลกาภิวัตน์มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านแรงงานทั้งทางตรงและทางอ้อมทั้งสิ้น อันสืบเนื่องจากแรงงานเป็น "อุปสงค์สืบเนื่อง Derived Demand" ดังนั้น การที่ตลาดแรงงานในทุกวันนี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลานั้นก็เกิดมาจากความต้องการจ้างงานของนายจ้างเพื่อผลิตสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่ผันแปรไปตามเทรนด์ใหม่ ๆ แนวโน้มทางเศรษฐกิจ กระแสยุคโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นนั่นเอง

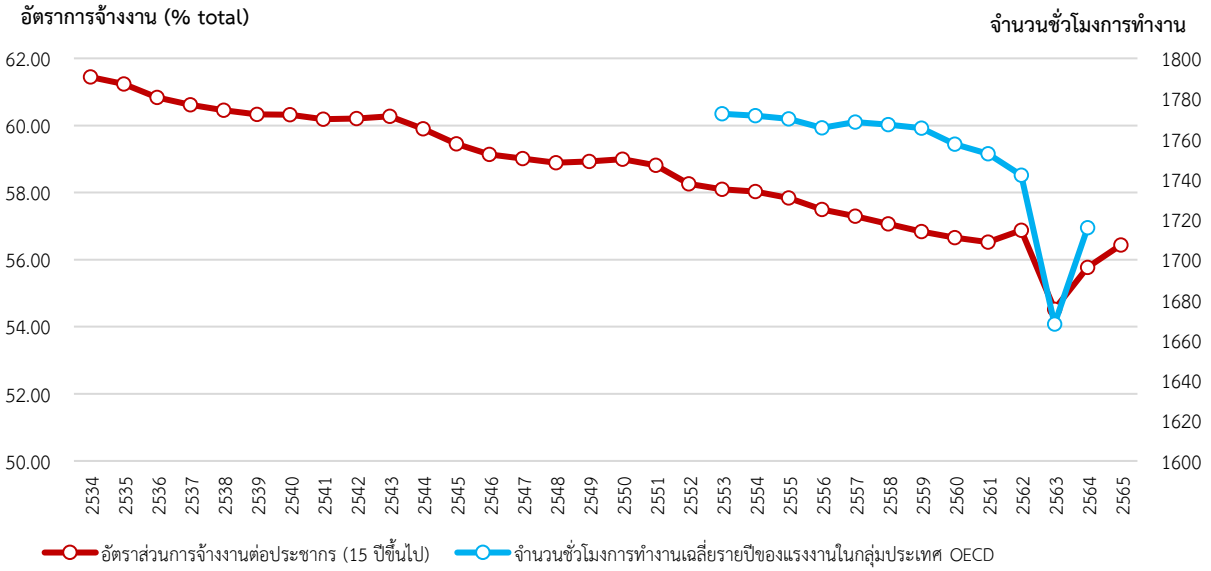
สำหรับรายงานสถานการณ์เศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประจำไตรมาส 2 ปี 2566 จะได้มีการนำเสนอวิกฤตสำคัญ ๆ ในช่วงที่ผ่านมาที่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงาน ทั้งในช่วงที่เกิดวิกฤตและหลังวิกฤต เพื่อให้ทราบและเท่าทันต่อสถานการณ์ด้านแรงงาน อีกทั้งเพื่อเป็นมุมมองต่อการเตรียมความพร้อมรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับตลาดแรงงานในระยะต่อไป

2. ที่ผ่านมาเราเจอกับเหตุการณ์สำคัญ ๆ อะไรบ้าง และมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานอย่างไร

2.1) วิกฤตโรคระบาด (ปลายปี พ.ศ. 2562)

ความรุนแรงของวิกฤตโควิด – 19 ทำให้เกิดความไม่สมดุลในตลาดแรงงาน นอกจากจะมีผลกระทบที่ทำให้เกิดการว่างงานแล้ว ยังทำให้จำนวนชั่วโมงการทำงานและรายได้ของแรงงานลดลงอีกด้วย องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO ระบุว่า จำนวนชั่วโมงการทำงานของแรงงานทั่วโลกลดลงประมาณร้อยละ 8.7 หรือเทียบเท่ากับตำแหน่งงานประจำ 252 ล้านตำแหน่ง (International Labour Organization, 2565) โดยตัวอย่างข้อมูลชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยในกลุ่มประเทศ OECD พบว่า การแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 ได้ทำให้จำนวนชั่วโมงการทำงานของแรงงานในกลุ่มประเทศ OECD ลดลงเป็นอย่างมาก (รูปที่ 1)

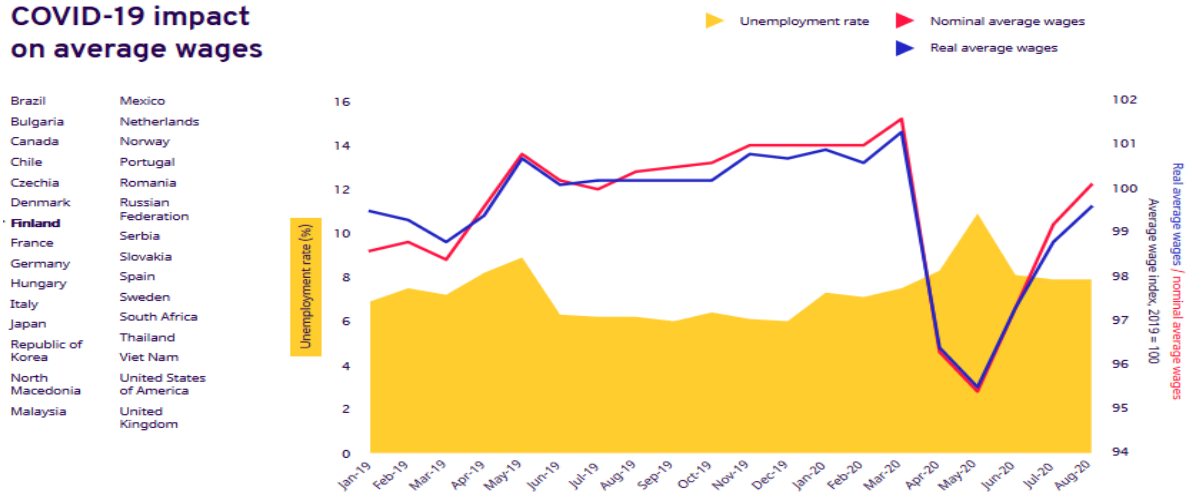
รูปที่ 1 อัตราการจ้างงานต่อประชากร และจำนวนชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยรายปีของแรงงานในกลุ่มประเทศ OECD



ข้อมูลจาก: World Bank, OECD จัดทำโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 เริ่มคลี่คลายจากการที่ประชาชนได้รับการฉีดวัคซีน หลายประเทศเริ่มมีการปรับตัวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ภาครัฐมีการผ่อนคลายมาตรการล็อคดาวน์ทางเศรษฐกิจ ฯลฯ เราจึงเห็นการฟื้นตัวอย่างเห็นได้ชัดของจำนวนการจ้างงาน ชั่วโมงการทำงาน (รูปที่ 1) และรายได้ (รูปที่ 2) อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่ารายได้จากการทำงานและจำนวนชั่วโมงการทำงานยังคงต่ำกว่าระดับช่วงก่อนวิกฤตโควิด – 19 เนื่องจากหลายประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศรายได้น้อยและประเทศรายได้ปานกลางระดับล่างยังมีการฟื้นตัวช้าจึงทำให้ตลาดแรงงานในประเทศเหล่านั้นไม่ได้กลับสู่ระดับการจ้างงานเต็มที่เหมือนเช่นเคยเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนที่จะเกิดวิกฤต หรือเราอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบระยะยาวจากวิกฤตโควิด – 19 ที่ทำให้แรงงานที่ตกงานบางส่วนไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เช่นเดิม โดยเฉพาะผู้ประกอบอาชีพที่มีทักษะต่ำและทักษะปานกลาง มีความเสี่ยงที่จะต้องสูญเสียงานจากรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การเปลี่ยนแปลงด้านทักษะแรงงาน การหยุดชะงักของความต้องการแรงงาน ฯลฯ นอกจากนั้นแล้วตลาดแรงงานยังมีความเสี่ยงที่จะมีจำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นอีกด้วย

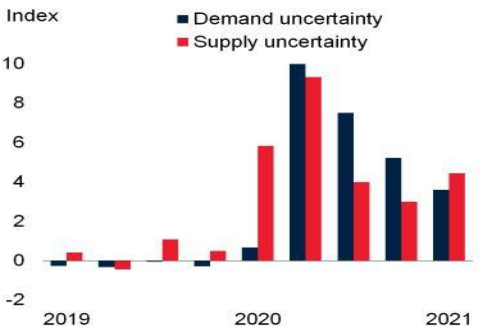
รูปที่ 2 ผลกระทบของ COVID – 19 ต่อค่าจ้างเฉลี่ย



ที่มา: International Labour Organization (2563)

นอกจากหลายประเทศทั่วโลกจะได้รับผลกระทบจากวิกฤตโรคระบาดซึ่งทำให้จำนวนการจ้างงาน ชั่วโมงการทำงานและรายได้ของแรงงานลดลงแล้วนั้น ผลกระทบดังกล่าวยังส่งผลขนาดใหญ่ต่อกำลังซื้อของแรงงานที่น้อยลงจึงทำให้การบริโภคสินค้าและบริการลดลงตามไปด้วยในขณะเดียวกันก็ทำให้ห่วงโซ่อุปทานของการผลิตหยุดชะงักลงด้วยเช่นกัน โดยเราเรียกวิกฤตนี้ว่า “Demand and Supply shock” ซึ่งจากรูปที่ 3 จะเห็นว่า ตั้งแต่ในช่วงต้นปี ค.ศ. 2020 ความไม่แน่นอนของอุปสงค์และอุปทานเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ก่อนที่จะมีแนวโน้มลดลง แต่ยังคงอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2019 อย่างไรก็ดี เมื่อการระบาดของโควิด – 19 เริ่มคลี่คลายลง เศรษฐกิจในหลายประเทศเริ่มฟื้นตัว ความไม่แน่นอนของอุปสงค์และอุปทานจึงค่อย ๆ ลดระดับลง เราจึงเห็นกำลังซื้อหรือความต้องการซื้อสินค้าและบริการกลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้ง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจดูเหมือนว่าจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่แล้วในปี พ.ศ. 2565 เราก็ต้องมาเผชิญกับวิกฤตด้านพลังงานและอาหารซ้ำเติมความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจต่อไป

รูปที่ 3 ความไม่แน่นอนของอุปสงค์และอุปทานจากวิกฤตโควิด - 19

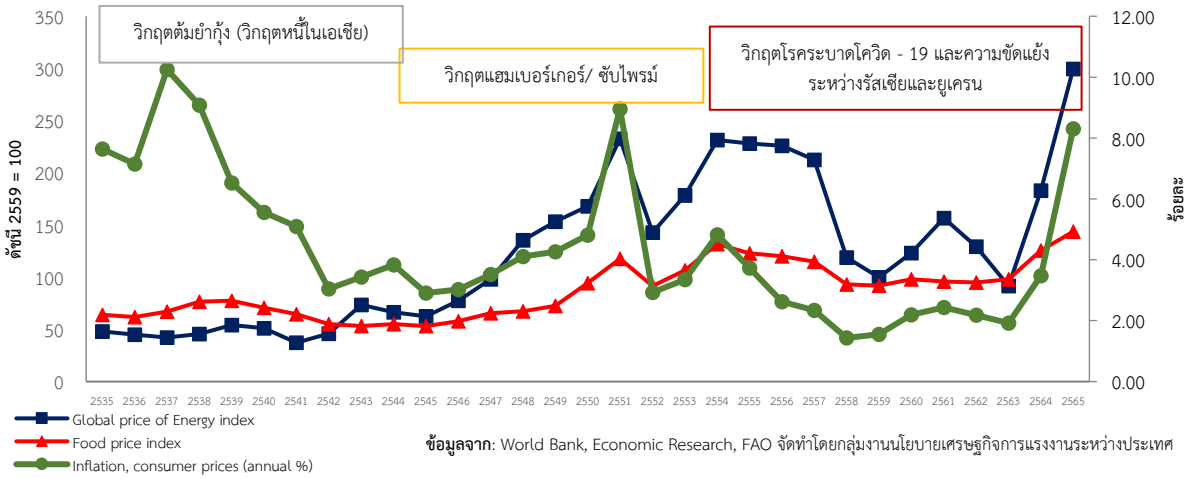


ที่มา: Franz Ulrich Ruch and Temel Taskin

2.2) วิกฤตพลังงานและอาหารทำให้ค่าครองชีพของแรงงานสูงขึ้นและกำลังกัดกร่อนรายได้ของแรงงาน

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2565 เราได้เผชิญกับวิกฤตพลังงานและอาหาร ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างรัสเซียและยูเครน การหยุดชะงักของอุปทานด้านพลังงานและอาหารจากรัสเซียเป็นผลให้ราคาสินค้าและอาหารทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างรุนแรง โดยสามารถสะท้อนให้เห็นจากข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) หรืออัตราเงินเฟ้อ (Inflation rate) ที่เพิ่มสูงขึ้น รูปที่ 4 จะเห็นว่า ข้อมูลดัชนีราคาพลังงานโลก ดัชนีราคาอาหาร และเงินเฟ้อ มีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกัน โดยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ในช่วงที่มีการระบาดของโควิด – 19 และโดนซ้ำเติมด้วยสถานการณ์ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างรัสเซียละยูเครน เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อแรงงานโดยทำให้ค่าครองชีพของแรงงานเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วยเนื่องจากรายได้ที่ได้รับจากการทำงานต้องใช้จ่ายไปสำหรับสินค้าและอาหารมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบดังกล่าวมีความรุนแรงอย่างมากโดยเฉพาะกับแรงงานที่มีรายได้น้อยในประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุด และส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ขาดอำนาจในการต่อรองเพื่อแสวงหาค่าชดเชยสำหรับการสูญเสียที่เกิดขึ้น

รูปที่ 4 เงินเฟ้อ ราคาผู้บริโภค ((%) รายปี) ดัชนีราคาพลังงานโลก และดัชนีราคาอาหาร



ข้อมูลจาก: World Bank, Economic Research, FAO จัดทำโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

จะเห็นว่าทั้ง 2 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมามีผลกระทบต่อตลาดแรงงานเป็นอย่างมาก โดยเป็นผลกระทบในทางอ้อมและมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานในประเด็นที่แตกต่างกันไปออกไป โดยเราสามารถสรุปได้ว่า การแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 ทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น จำนวนชั่วโมงการทำงานและรายได้ของแรงงานลดลง รวมถึงเกิดรูปแบบการทำงานและทักษะงานใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย ฯลฯ สำหรับเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและยูเครน ส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของแรงงานให้เพิ่มสูงขึ้น โดยทำให้รายได้ที่แรงงานได้รับจากการทำงานนำไปซื้อสินค้าและบริการได้น้อยลงนั่นเอง

3. ผลกระทบจากวิกฤตที่มีต่อตลาดแรงงานในระยะยาว

ความรุนแรงของวิกฤตที่เกิดขึ้นนอกจากจะมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานในทันทีแล้ว ยังมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานในระยะยาวอีกด้วย องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการจัดทำรายงานภาพรวมของสถานการณ์ด้านแรงงานและแนวโน้ม ในรายงานที่มีชื่อว่า “World Employment and Social Outlook Trends 2023” โดยเนื้อหาได้กล่าวถึงผลกระทบจากวิกฤตโควิด – 19 และปัญหาจากสงครามความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและยูเครน ที่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงานในระยะต่อไป ซึ่งมีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญและติดตามอย่างใกล้ชิด โดยคณะผู้จัดทำฯ สามารถสรุปได้ ดังนี้

รูปที่ 5 ผลกระทบจากวิกฤตโควิด – 19 วิกฤตพลังงานและอาหาร ต่อตลาดแรงงานในระยะยาว

1. ความยากจนเนื่องจากรายได้ที่ไม่เพียงพอ	• ประมาณ 214 ล้านคน ยังคงมีความยากจนในการทำงานเนื่องจากมีรายได้ต่ำและไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต
2. เด็กกลุ่ม NEETs มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น	• มีเยาวชนซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การทำงาน หรือการฝึกอบรม หรือที่เรียกกันว่า “กลุ่ม NEETs” อยู่ร้อยละ 23.5 ของจำนวนเยาวชนทั้งหมดของโลก
3. งานที่ควรถูกยกเลิก	• ทั่วโลกมีงานที่สมควรถูกยกเลิกประมาณ 188 ล้านตำแหน่ง โดยที่ 166 ล้านคน เป็นแรงงานเด็กในภาคการเกษตร และอีก 28 ล้านคนเป็นแรงงานบังคับ

ข้อมูลจาก: รายงาน World Employment and Social Outlook Trends 2023 เรียบเรียงโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

จากรูปที่ 5 เห็นได้ว่า ทุกประเด็นล้วนเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญทั้งสิ้น วิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเปรียบเสมือนปัจจัยเร่งให้เราเห็นปัญหาเหล่านี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เราพบว่า ผลพวงจากวิกฤตต่าง ๆ ได้ทำให้เกิดการสูญเสียงาน รายได้ของแรงงานลดลง ค่าครองชีพของแรงงานสูงขึ้น ฯลฯ จึงส่งผลให้แรงงานส่วนหนึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและนำไปสู่ปัญหาความยากจนของประชาชนในท้ายที่สุด รวมถึงยังทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศสูงขึ้นอีกด้วยโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุด นอกจากนี้ ปัญหาความยากจนยังมีโอกาสก่อให้เกิดปัญหาเด็กกลุ่ม NEETs ตามมาเนื่องจากครอบครัวไม่มีรายได้เพียงพอที่จะให้เด็กหรือเยาวชนได้รับโอกาสทางการศึกษาหรืออื่น ๆ ที่ดีหรือทัดเทียมกับครอบครัวที่มีฐานะที่ดีหรือครอบครัวที่ไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตมากนัก ซึ่งในรายงานของ ILO (รูปที่ 5 (ข้อ 2)) พบว่า ในปีพ.ศ. 2565 มากกว่า 1 ใน 5 ของเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 15 ถึง 24 ปี คือ เด็ก NEETs โดยมี

แนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา (ILO, 2566) จึงเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการมีนโยบายหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหานี้ นอกจากนี้ ความยากจนยังทำให้มีการใช้แรงงานเด็กและการใช้แรงงานบังคับเพิ่มขึ้น โดยในรายงานเรื่อง 2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor ได้ระบุว่าการแพร่ระบาดของวิกฤตโควิด – 19 ทำให้พบการใช้แรงงานเด็กมากขึ้นโดยเฉพาะในภาคเกษตร รวมถึงการประมงเนื่องจากความยากจนที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยากจน (Department of Labour, 2563)

4. หน่วยงานภาครัฐควรเตรียมความพร้อมรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นเหล่านี้อย่างไร

จากประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ สิ่งที่หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญและควรเตรียมความพร้อมรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับตลาดแรงงาน ดังนี้

1) การให้ความสำคัญกับกลุ่มเด็ก NEETs ซึ่งอาจจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะต่อไป และหากในประเทศไทยมีจำนวนกลุ่มเด็ก NEETs เพิ่มขึ้น จะกลายเป็นปัญหาให้กับสังคมไทยในระยะยาวได้ เช่น หากเด็กไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาหรือการฝึกอบรมที่ดี เมื่อเติบโตขึ้นก็จะกลายเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ ผลิตภาพแรงงานต่ำ และส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดแรงงานไทยในอนาคต รวมถึงยังส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของเด็กเหล่านั้นอีกด้วย ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเด็ก NEETs เพื่อที่จะติดตามสถานการณ์กลุ่มเด็ก NEETs ในประเทศ และเพื่อออกแบบนโยบายหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม เช่น มาตรการสนับสนุนโอกาสทางการศึกษา มาตรการส่งเสริมการเรียนรู้ทักษะอาชีพ หรือการส่งเสริมการมีงานทำให้กับเด็กและเยาวชนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยให้มีการทำงานในรูปแบบงาน Part – Time จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชั่วโมง เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีทักษะและรายได้ เป็นต้น

2) การแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เนื่องจากผลกระทบจากโควิด – 19 ทำให้พบการใช้แรงงานเด็กเพิ่มขึ้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการดำเนินมาตรการตรวจสอบการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับให้มากขึ้น

3) การทบทวนหรือมีการพิจารณาปรับปรุงค่าจ้างที่มีความถี่มากขึ้น เนื่องจากวิกฤตโควิด – 19 และถูกซ้ำเติมด้วยวิกฤตราคาพลังงานและอาหาร ส่งผลให้ค่าครองชีพของแรงงานเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องมีการทบทวนหรือมีการพิจารณาปรับปรุงค่าจ้างที่มีความถี่มากขึ้น และใช้บทเรียนที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงค่าจ้างในอนาคต เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีรายได้ที่เพียงพอสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

5. เอกสารอ้างอิง

Department of Labour. 2563. **2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor**. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2566, จาก https://www.dol.gov/ sites/dolgov/ files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPRA_List_Online_Final.pdf.

Economic Research. 2566. **Global price of Energy index**. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566, จาก https://fred.stlouisfed.org/series/PNRGINDEXA.

Food and Agriculture Organization and The United Nations. 2566. **FAO Food Price Index**. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566, จาก https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/.

Franz Ulrich Ruch and Temel Taskin. 2565. **Demand and Supply Shocks:Evidence From Corporate Earning Calls** . สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566, จาก https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/9a5345f9-8d84-5449-bfea-ebfbdb5f6f27/content.

International Labour Organization. 2563. **COVID-19 impact on average wages per country**. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2566, จาก https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_762931/lang--en/index.htm.

International Labour Organization. 2566. **World Employment and Social Outlook Trends 2023**. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2566, จาก https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_865332.pdf.

OECD.StAt. 2566. Average annual hours actually worked per worker. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566, จาก https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=ANHRS.

World Bank. **Employment to population ratio, 15+, total (%) (modeled ILO estimate)** สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566, จาก https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.ZS.

World Bank. **Inflation, consumer prices (annual %)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2566, จาก https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG.

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น: ความก้าวหน้าการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (แรงงานฝีมือของไทย)

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

บทสรุปผู้บริหาร
EXECUTIVE SUMMARY

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น: ความก้าวหน้าการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (แรงงานฝีมือของไทย)

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (Japan – Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) เป็นความตกลงการค้าเสรีในระดับทวิภาคี โดยการเจรจาระหว่างไทยและญี่ปุ่นภายใต้กรอบ JTEPA เริ่มต้นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2547 โดยเนื้อหาการเจรจาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา และภายหลังจากการลงนามของนายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 แล้ว JTEPA จึงได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2551

JTEPA และข้อบทที่ 9 การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา

ข้อบทเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาใน JTEPA มีกรอบความตกลงที่อิงกับ General Agreement on Trade in Services (GATS) หรือความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลก โดยกรอบการเจรจาครอบคลุมการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา 6 ประเภท ได้แก่ 1) ผู้เยี่ยมเยือนทางธุรกิจ (business visitor) 2) ผู้โอนย้ายภายในกิจการ (intra-corporate transferee) 3) ผู้ลงทุน (investor) 4) ผู้ให้บริการวิชาชีพ (professionals) 5) ผู้ให้บริการตามสัญญา (contractual service supplier) 6) ผู้สอน (instructor)
"ทั้งนี้ แรงงานที่มีทักษะซึ่งใน JTEPA มีข้อผูกพันไว้เฉพาะสำหรับพ่อครัว – แม่ครัวไทย (บุคคลประเภทที่ 5) เท่านั้น และอาชีพพ่อครัว – แม่ครัวไทยเป็นอาชีพเดียวที่ญี่ปุ่นให้ข้อผ่อนปรนคุณสมบัติของพ่อครัว – แม่ครัว"

การเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยภายหลัง JTEPA มีผลบังคับใช้

นับตั้งแต่ JTEPA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2550 พบว่า สถิติการเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนทำความตกลง JTEPA ไม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากญี่ปุ่นยังมีกฎระเบียบที่เคร่งครัดในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน ความเป็นชาตินิยมสูงและพฤติกรรมการบริโภคอาหารไทยอาจยังไม่เป็นที่นิยมมากนัก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

01 ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานควรใช้โอกาสจากการที่วัฒนธรรมไทยและการบริโภคอาหารไทยกำลังเป็นที่นิยมของชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวญี่ปุ่น จัดทำข้อเสนอให้มีการเจรจารอบใหม่เพื่อทบทวนและติดตามการดำเนินงานข้อบทเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาใน JTEPA ในสาขาอาชีพพ่อครัว–แม่ครัวไทย และโอกาสที่แรงงานที่มีทักษะฝีมือในสาขาอาชีพอื่น เช่น พนักงานสปา และผู้ดูแลผู้สูงอายุ ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานจะได้เข้าไปทำงานในญี่ปุ่น โดยผ่านกลไกคณะอนุกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) ของทั้งฝ่ายไทยและญี่ปุ่น ทั้งนี้ควรเริ่มต้นจากการหารือในระดับระหว่างหน่วยงานในประเทศไทยก่อน ได้แก่ กระทรวงแรงงานและกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อหารือถึงความเป็นไปได้ในการยื่นข้อเสนอดังกล่าวในระดับคณะอนุกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) รวมทั้งเป็นการทบทวนการดำเนินงานของประเทศไทยในข้อบทดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมาของประเทศไทยด้วย

02 กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานควรมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติตามภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ 2.1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรจัดเก็บสถิติทั้งจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทยทั้งที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถานประกอบการของเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2.2) กรมการจัดหางานควรจัดเก็บข้อมูลสถิติของผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งติดตามผลในระหว่างการทำงานในประเทศญี่ปุ่นผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น:
ความก้าวหน้าการดำเนินงานว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดากับการขยายโอกาสการไปทำงานในญี่ปุ่นของแรงงานฝีมือของไทย

Japan – Thailand Economic Partnership Agreement (JTEPA): Progress of the Implementation of Movement of Natural Persons Chapter and Maximizing Job Opportunities for Thai Skilled Labour

1. บทนำ

เป็นระยะเวลากว่า 135 ปี แล้วที่ไทยและญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ทางการทูต และนำมาซึ่งความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน รวมไปถึงการจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น หรือที่รู้จักในชื่อ Japan – Thailand Economic Partnership Agreement (JTEPA) ซึ่งเป็นความตกลงการค้าเสรีในระดับทวิภาคี โดยการเจรจาระหว่างไทยและญี่ปุ่นภายใต้กรอบ JTEPA เริ่มต้นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2547 โดยเนื้อหาการเจรจาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา และภายหลังจากการลงนามของนายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 แล้ว JTEPA จึงได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2551 เป็นต้นมา

ประเด็นความร่วมมือระหว่างไทยและญี่ปุ่นภายใต้ข้อตกลง JTEPA ประกอบด้วยเนื้อหาจำนวนทั้งสิ้น 15 บท โดยข้อบทที่ 9 เป็นประเด็นความร่วมมือว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Movement of Natural Persons) ที่ครอบคลุมการอนุญาตเข้าเมืองและพำนักเป็นการชั่วคราวหรือเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นของบุคคล 6 ประเภท ได้แก่ 1) นักธุรกิจที่พำนักระยะสั้น 2) ผู้โอนย้ายภายในกิจการ 3) นักลงทุน 4) ผู้ให้บริการวิชาชีพ อาทิ นักบัญชี นักกฎหมาย สถาปนิก 5) ผู้มีความรู้ในระดับปริญญาตรีหรือมีความเชี่ยวชาญพิเศษ และ 6) ผู้สอน ทั้งนี้ประเด็นความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทยอาชีพพ่อครัวแม่ครัวไทยที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษแต่ไม่จำเป็นต้องมีวุฒิปริญญาตรี แต่ต้องทำงานเป็นผู้ประกอบอาหารในร้านอาหารมาแล้ว 5 ปี และผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานจนได้ใบรับรองฝีมือแรงงานจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยผู้เรียนจบในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาหาร เช่น คหกรรมศาสตร์ สามารถนับรวมระยะเวลาศึกษาเป็นประสบการณ์การทำงานได้ สำหรับผู้จบปริญญาตรีโดยทั่วไป ญี่ปุ่นยอมรับที่จะพิจารณาเทียบวุฒิปริญญาตรีที่ได้รับในประเทศไทยเทียบเท่ากับวุฒิปริญญาตรีในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเปิดโอกาสให้คนไทยสามารถเข้าไปตั้งกิจการให้บริการในญี่ปุ่นได้หลายสาขา อาทิ สาขาโฆษณา โรงแรม ร้านอาหารจัดเลี้ยง จัดการประชุม จัดทัวร์ รักษาความปลอดภัย ล่ามแปล บริการดูแลคนสูงอายุ สอนภาษา รำไทย สำหรับพ่อครัว - แม่ครัวไทย ซึ่งไม่ต้องจบปริญญาตรี ญี่ปุ่นยอมลดเงื่อนไขการเข้าเมืองเรื่องประสบการณ์ทำงานจาก 10 ปี เหลือ 5 ปี (รวมระยะเวลาศึกษาด้วย เช่น ปวส. 3 ปี) (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2564)

ในข้อบทที่ 15 บทบัญญัติสุดท้าย (Chapter 15 Final Provisions) มาตรา 169 ว่าด้วยเรื่องการทบทวนทั่วไป (Article 169 General Review) กำหนดว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลา 10 ปี หลังจาก JTEPA มีผลบังคับใช้ ไทยและญี่ปุ่นเห็นพ้องให้มีการพิจารณาทบทวนทั่วไป ทั้งนี้ ไทยและญี่ปุ่นได้จัดประชุมอนุกรรมการว่าด้วยการทบทวนทั่วไป (Sub-committee on General Review: SCGR) ครั้งที่ 1 เมื่อปี 2560 ครั้งที่ 2 เมื่อปี 2561 และครั้งที่ 3 เมื่อปี 2562 โดยญี่ปุ่นและไทยสลับกันเป็นเจ้าภาพตามลำดับ โดยการ

ทบทวนครอบคลุมด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา การลงทุน เพื่อปรับปรุง JTEPA ให้มีความทันสมัย[1]

ดังนั้น รายงานสถานการณ์การค้าเสรีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศสำหรับไตรมาสนี้จึงขอนำเสนอหัวข้อเรื่อง ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น: ความก้าวหน้าการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (แรงงานฝีมือของไทย) เพื่อทบทวนผลและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานในการขยายโอกาสการเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน

2. JTEPA และข้อบทที่ 9 การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา

ในระหว่างการประชุม Boao Forum for Asia ณ มณฑลไหหลำ สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2545 ผู้นำของไทยและญี่ปุ่นได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะทำงานพันธมิตรทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Working Group on Japan-Thailand Economic Partnership: JTEP) เพื่อผลักดันความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งการจัดทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับญี่ปุ่น และในระหว่างการประชุม ASEAN-Japan Commemorative Summit ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2546 ผู้นำของทั้งสองประเทศจึงได้เห็นชอบให้เริ่มการเจรจาหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Closer Economic Partnership: JTEP) อย่างเป็นทางการและเห็นควรให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษาการเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดไทย-ญี่ปุ่น เพื่อผลักดันความร่วมมือที่ครอบคลุมรอบด้าน ทั้งด้านการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการจัดทำความตกลงการค้าเสรี โดยให้ยึดรูปแบบความตกลง Japan-Singapore for a New-Age Economic Partnership Agreement (JSEPA) เป็นตัวอย่างในการทำความตกลงไทย-ญี่ปุ่น (ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2551) และหลังจากจัดการเจรจาทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการมากกว่า 10 ครั้ง ทั้งสองฝ่ายจึงบรรลุผลการเจรจาอย่างสมบูรณ์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, มิถุนายน 2564)

นายกรัฐมนตรีของไทยและนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นได้ลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (Japan – Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 ณ กรุงโตเกียว ซึ่ง JTEPA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 โดย JTEPA มีเนื้อหาข้อตกลงทั้งหมด 15 บท 173 ข้อ ซึ่งบทที่ 9 เป็นข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (Movement of Natural Person) ประกอบด้วย

1) ขอบเขตและความครอบคลุม (Scope and Coverage) ปรากฏอยู่ในข้อ 115 ของ JTEPA

2) คำนิยาม (Definition) ปรากฏอยู่ในข้อ 116 ของ JTEPA

3) ข้อผูกพันเฉพาะ (Specific Commitments) ปรากฏอยู่ในข้อ 117 ของ JTEPA

4) ข้อกำหนดและขั้นตอนเกี่ยวกับเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (Requirements of Procedures Relating to the Movement of Natural Persons) ปรากฏอยู่ในข้อ 118 ของ JTEPA

5) การยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition) ปรากฏอยู่ในข้อ 119 ของ JTEPA

6) คณะอนุกรรมการว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) ปรากฏอยู่ในข้อ 120 ของ JTEPA

7) การเจรจาต่อไป (Further Negotiations) ปรากฏอยู่ในข้อ 121 ของ JTEPA

[1] กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2564 และ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, รายงานประจำปี 2560

ทั้งนี้ ในภาคผนวก 7 ที่กล่าวถึงในบทที่ 9 เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับข้อผูกพันเฉพาะสำหรับการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Annex 7 referred to in Chapter 9 Specific Commitments for the Movement of Natural Persons) ซึ่งเป็นการระบุประเภทของบุคคลธรรมดาต่อไปนี้

- นักธุรกิจที่พำนักระยะสั้นของภาคีอีกฝ่าย
- ผู้โอนย้ายภายในกิจการของภาคีอีกฝ่าย
- ผู้ลงทุนของภาคีอีกฝ่าย
- บุคคลธรรมดาของภาคีอีกฝ่ายซึ่งให้บริการวิชาชีพ
- บุคคลธรรมดาของภาคีอีกฝ่ายซึ่งดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ ที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือความรู้ระดับสูงหรือที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะทางที่เป็นส่วนหนึ่งของสาขาเฉพาะของอุตสาหกรรม บนพื้นฐานของสัญญาส่วนบุคคลกับองค์กรสาธารณะหรือเอกชนในภาคีฝ่ายแรก
- ผู้ฝึกสอนของภาคีอีกฝ่าย

โดยเนื้อหาของข้อบทประกอบด้วยข้อผูกพันทั่วไปซึ่งเป็นกรอบแนวทางการจัดทำความตกลงยอมรับซึ่งกันและกัน (Mutual Recognition Agreement: MRA) และข้อผูกพันเฉพาะที่ผูกพันทั้งฝ่ายญี่ปุ่นและไทยโดยบุคคลประเภทที่ 5 ว่าด้วยผู้ให้บริการตามสัญญาบุคคลธรรมดา ที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือความรู้ระดับสูงหรือที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะทางหรือ Contractual Service Supplier ญี่ปุ่นให้ข้อผูกพันที่จะอนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาในการให้บริการกับหน่วยงานรัฐหรือเอกชนในญี่ปุ่นสามารถเดินทางเข้ามาเพื่อพำนักเป็นการชั่วคราวในญี่ปุ่นเพื่อให้บริการตามสัญญาได้ครั้งละ 1 หรือ 3 ปี ซึ่งผู้ที่จะได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องมีสถานภาพเป็น

- <u>ประเภทผู้ให้บริการวิชาชีพ</u> เช่น นักบัญชี ผู้ทำงานด้านภาษี นักกฎหมายแต่ต้องได้รับใบประกอบวิชาชีพภายใต้กฎหมายญี่ปุ่น วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญในสาขามนุษยศาสตร์/บริการระหว่างประเทศ
- <u>ประเภทผู้ที่มีความรู้ระดับปริญญาตรีหรือมีความเชี่ยวชาญพิเศษ</u> เช่น บริการคอมพิวเตอร์ บริการโฆษณา บริการที่ปรึกษา สำหรับแรงงานที่มีทักษะซึ่งใน JTEPA ผูกพันเฉพาะสำหรับพ่อครัว-แม่ครัวไทยเท่านั้น ทั้งนี้อาชีพพ่อครัว-แม่ครัวไทยเป็นอาชีพเดียวที่ญี่ปุ่นให้ข้อผ่อนปรนคุณสมบัติของพ่อครัว-แม่ครัวโดยต้องมีประสบการณ์ไม่ต่ำกว่า 5 ปี โดยรวมเวลาที่ใช้ในการศึกษา และมีใบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานไม่ต่ำกว่าระดับ 1[2] ซึ่งฝ่ายญี่ปุ่นให้การยอมรับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ผ่านการรับรองจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเฉพาะอาชีพพ่อครัว-แม่ครัวไทยเท่านั้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549) นอกจากนี้ ภายใต้ข้อบทดังกล่าวกำหนดว่าญี่ปุ่นและไทยจะมีการเจรจาเพิ่มเติมสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานในญี่ปุ่นในอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ/ผู้ป่วย (careworkers) ภายในเวลา 1-2 ปี และด้านผู้ให้บริการบำบัดในไทยสปา ภายในเวลา 2 ปี หลังจาก JTEPA มีผลบังคับใช้นอกจากนี้ในข้อ 120 ภายใต้ข้อบทเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดากำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) เพื่อทำหน้าที่ทบทวนผลการดำเนินงานภายใต้ข้อบทดังกล่าวรวมไปถึงการจัดเจรจาเพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นข้อผูกพันที่ต้องมีการเจรจาเพิ่มเติมระหว่างไทยและญี่ปุ่น

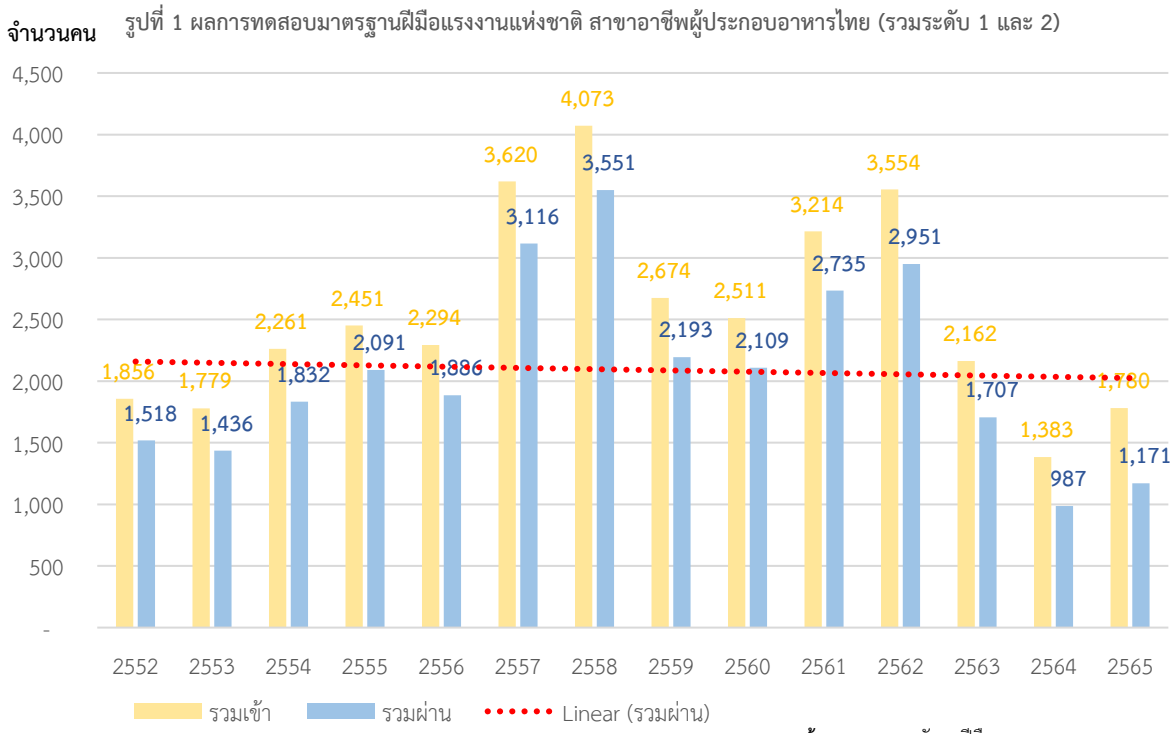
3. การเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยภายหลัง JTEPA มีผลบังคับใช้

ภายหลังจาก JTEPA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา การติดตามและประเมินผลในรูปแบบรายงาน ผลการศึกษาหรืองานวิจัยเน้นหนักไปในเรื่อง การเปิดตลาดสินค้า การค้าบริการ พิธีการด้านศุลกากร ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดายังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดทั้งฝ่ายไทยและญี่ปุ่นประเมินผลการดำเนินงานว่า JTEPA มีส่วนส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของทั้งสองประเทศอย่างไร

[2] โครงการวิจัยข้อสังเกตต่อร่างความตกลง JTEPA เสนอต่อสำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2549

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลในเอกสารวิชาการหัวข้อเรื่อง การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทยภายหลังการจัดทำข้อตกลง JTEPA ในปี 2552 ระบุว่าข้อมูลสถิติการเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี 2548 – 2552 เมื่อมีการเปรียบเทียบการทำงานในประเทศญี่ปุ่นก่อนและหลังการจัดทำความตกลง JTEPA ไม่มีความแตกต่างกัน ซึ่ง JTEPA ยังไม่ได้ส่งเสริมให้แรงงานไทยได้ไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นมากขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งอาจยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายการควบคุมการเข้าเมืองและอพยพของญี่ปุ่น (กุสุมา อยู่เจริญ, 2552)

ทั้งนี้จากข้อมูลสถิติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานระหว่างปี 2552 ถึง 2565 ที่จัดให้มีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทย พบว่า ผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่และมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย



ข้อมูลจาก: กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

ซึ่งจะเห็นว่ากรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้มีการรวบรวมข้อมูลสถิติของผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติในสาขาอาชีพผู้ประกอบอาหารไทย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการทำงานของผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานสาขาอาชีพผู้ประกอบอาหารไทยในสถานประกอบการ ร้านอาหาร หรือภัตตาคารทั้งในประเทศและในต่างประเทศยังไม่มีการรวบรวมและจัดเก็บอย่างเป็นระบบ แม้ว่าในทางปฏิบัติกรมการจัดหางานซึ่งมีหน้าที่กำกับ ดูแล และอนุญาตให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จะมีการจัดเก็บข้อมูลในตำแหน่งงานผู้ประกอบการอาหารไทยและมีการประกาศรับสมัครคนหางานไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นตามความต้องการของนายจ้างเป็นครั้งคราวโดยการประสานงานผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น แต่ทั้งนี้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันในตำแหน่งงานผู้ประกอบอาหารไทย ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายไทยขาดข้อมูลในเชิงประจักษ์สำหรับประกอบการเจรจาระหว่างฝ่ายไทยและญี่ปุ่นเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานภายใต้ข้อบทดังกล่าว คณะผู้ศึกษาเห็นว่าทำให้เกิดช่องว่างในการติดตามและประเมินผลจากการใช้สิทธิประโยชน์จาก JTEPA ในเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาประเภทแรงงที่มีทักษะ ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายไทยขาดข้อมูลในเชิงประจักษ์สำหรับประกอบการเจรจาระหว่างฝ่ายไทยและญี่ปุ่นเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานภายใต้ข้อบทดังกล่าว

4. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของญี่ปุ่นกับกระแส Thainess และ Thai Soft Power

นับตั้งแต่ JTEPA มีผลบังคับใช้ การดำเนินงานภายใต้ข้อบทดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านยังไม่มีความคืบหน้า และโอกาสการเดินทางไปทำงานในญี่ปุ่นของพ่อครัว-แม่ครัวไทยยังมีข้อจำกัดเนื่องจากญี่ปุ่นยังมีกฎระเบียบที่เคร่งครัดในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในญี่ปุ่น นอกจากนี้ คนญี่ปุ่นมีความเป็นชาตินิยมสูงและในอดีตที่ผ่านมาพฤติกรรมการบริโภคอาหารไทยอาจยังไม่เป็นที่นิยมของคนญี่ปุ่น แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับความสนใจเป็นอย่างสูงจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรม เครื่องแต่งกาย หรืออาหารไทยที่ได้รับการจัดอันดับในระดับโลก ทำให้กระแส Thainess และ Thai Soft Power สามารถเข้าถึงและได้รับการยอมรับจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ไม่เว้นแม้แต่นักท่องเที่ยวชาวเอเชียที่มีความเป็นชาตินิยมสูง เช่น จีน เกาหลีใต้และญี่ปุ่น เป็นต้น ดังนั้นความต้องการบริโภควัฒนธรรมของไทยจึงเผยแพร่ยังประเทศปลายทางของนักท่องเที่ยวด้วย ซึ่งส่งผลต่อกระแสการบริโภคอาหารไทยที่ได้รับความนิยมไปด้วย ประกอบกับกรณีของประเทศญี่ปุ่นจากเดิมที่เคยเป็นสังคมปิด (closed society) กลายเป็นประเทศเปิดรับมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรมต่างชาติ การผ่อนกฎกระเบียบสำหรับการรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นเนื่องจากการที่ญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงวัยจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติสูงมากขึ้นด้วย

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อมูลและการวิเคราะห์ข้างต้น คณะผู้ศึกษาขอนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

1. ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานควรใช้โอกาสจากการที่วัฒนธรรมไทยและการบริโภคอาหารไทยกำลังเป็นที่นิยมของชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวญี่ปุ่น จัดทำข้อเสนอให้มีการเจรจารอบใหม่เพื่อทบทวนและติดตามการดำเนินงานข้อบทเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาใน JTEPA ในสาขาอาชีพพ่อครัว-แม่ครัวไทย และโอกาสที่แรงงานที่มีทักษะฝีมือในสาขาอาชีพอื่น เช่น พนักงานสปา และผู้ดูแลผู้สูงอายุที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานจะได้เข้าไปทำงานในญี่ปุ่น โดยผ่านกลไกคณะอนุกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) ของทั้งฝ่ายไทยและญี่ปุ่น ทั้งนี้ควรเริ่มต้นจากการหารือในระดับระหว่างหน่วยงานในประเทศไทยก่อน ได้แก่ กระทรวงแรงงานและกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อหารือถึงความเป็นไปได้ในการยื่นข้อเสนอดังกล่าวในระดับคณะอนุกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) รวมทั้งเป็นการทบทวนการดำเนินงานของประเทศไทยในข้อบทดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมาของประเทศไทยด้วย

2. กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานควรมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติตามภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ 2.1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรจัดเก็บสถิติทั้งจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทยทั้งที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถานประกอบการของเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานพ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2.2) กรมการจัดหางานควรจัดเก็บข้อมูลสถิติของผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งติดตามผลในระหว่างการทำงานในประเทศญี่ปุ่นผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น

3. ทั้งสองหน่วยงานคือกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานควรร่วมกันพัฒนาระบบการจัดเก็บ การรายงานผล และระบบส่งต่อข้อมูลสถิติของผู้เข้ารับการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบอาหารไทยที่เดินทางไปทำงานในสถานประกอบกิจการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ฝ่ายไทยนำข้อมูลเชิงสถิติดังกล่าวไปกำหนดท่าทีเพื่อเจรจาทบทวนกับฝ่ายญี่ปุ่น ทั้งนี้เพื่อขยายโอกาสการทำงานของแรงงานไทยทั้งสาขาผู้ประกอบอาหารไทย (พ่อครัว-แม่ครัวไทย) และสาขาอาชีพอื่นที่ต้องเจรจาเพิ่มเติม เช่น ผู้ให้บริการสปา เป็นต้น

6. เอกสารอ้างอิง

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2564. **Overview JTEPA ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566, จาก https://api.dtn.go.th/files/v3/60f13e2eef41405387204183/download.

กุสุมา อยู่เจริญ. 2552. **การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทยภายหลังการทำข้อตกลง JTEPA**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566, จาก https://kpi-lib.com/multim/ebook2/plm8p1259.pdf.

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบายสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2553. **ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA): ประโยชน์ ปัญหา/อุปสรรค และนัยทางนโยบาย**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566, จาก file:///C:/Users/M2610G-MOL/Downloads/Policy-Brief-1-11.pdf.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2548. **รายงานการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาการลงทุนและการเปิดเสรีภาคบริการในการเจรจา JTEPA**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566, จาก https://www.dtn.go.th/file/get/file/202201210a6335f393f4b540c893f663e4c2cf03094317.pdf.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2549. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย "ข้อสังเกตต่อร่างความตกลง JTEPA"**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566, จาก https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/s44.pdf.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2552. **เอกสารกรอบการเจรจาพันธกรณีต่าง ๆ ภายใต้บทที่ 9 การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566, จาก https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ปลัดกระทรวงแรงงาน

รองปลัดกระทรวงแรงงาน

ผู้จัดทำ

นางศิริลักษณ์ ฉกะนันท์	ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการแรงงาน
นางสาวสุรีย์พร ทัพภสุต	ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
นางสาวพิมพ์นิภา ทวีธนวิริยา	นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ
นายพีรนันท์ สุวรรณมณี	นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ
นายอานุภาพ งีสันเทียะ	นักวิชาการแรงงาน
นางสาวปิยนุช บทมาตย์	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
นางสาวปภาวี ปันดอนตอง	ผู้ช่วยนักวิชาการแรงงาน