

POLICY BRIEF

นโยบายการนำเข้า แรงงานข้ามชาติ ในยุค Global Citizen



เสนอโดย พศ.ดร. สักกรินทร์ นิยมศิลป์
และ รศ.ดร. กฤตยา อาชวนิจกุล
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

นโยบายการนำเข้า แรงงานข้ามชาติ ในยุค Global Citizen

ศตวรรษที่ 21 นี้ เป็นช่วงเวลาของกระแสการเดินทางการย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศของมนุษย์ชาติที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ มากขึ้น ความเป็นพลเมืองโลก (Global Citizen) จะกลายเป็นวิถีชีวิตของคนในทุกมุมโลก

การเข้าสู่สังคมสูงวัยในหลายประเทศ และการเปลี่ยนแปลงฉับพลันทางเทคโนโลยี (Technology Disruption) ทำให้อุปสงค์อุปทานด้านแรงงาน และนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติ มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ จะปรับตัวเปิดกว้างต่อนโยบายด้านนี้มากขึ้น มีการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามมาตรฐานสากลมากขึ้น จะมุ่งเน้นการรับแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่มีทักษะมากขึ้น เพื่อให้ก้าวเข้าสู่โลกยุคดิจิทัลที่มนุษย์จำเป็นต้องมีความคิดสร้างสรรค์ ทักษะที่หลากหลายและสามารถเชื่อมโยงเทคโนโลยี และอุปกรณ์ต่างๆ เข้ากับระบบปัญญาประดิษฐ์ที่กำลังมีบทบาทเพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจของโลก ประเทศไทยซึ่งกำลังมุ่งยกระดับการพัฒนาประเทศให้พ้นจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางเป็นประเทศที่มีรายได้สูง ท่ามกลางปัญหาขาดแคลนแรงงานอันเนื่องมาจากสังคมสูงวัย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพัฒนานโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติในยุค Global Citizen ให้สอดคล้องและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ “ประเทศไทย 4.0” ในช่วง 20 ปีข้างหน้า

แรงงานข้ามชาติในไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติอันดับหนึ่งของกลุ่มประเทศอาเซียนและเป็นอันดับที่ 17 ของโลก โดยในเดือนมิถุนายน 2564 มีแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนในประเทศไทยรวม 2,380,767 คน ประกอบด้วยแรงงานฝีมือ 217,904 คน และแรงงานทั่วไป 2,162,863 คน โดยเป็นแรงงานจากเมียนมา 1.47 ล้านคน กัมพูชา 4.7 แสนคน และลาว 2.3 แสนคน (สำนักการบริหารแรงงานต่างด้าว, กรกฎาคม 2564) อย่างไรก็ตาม หากรวมแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนด้วยแล้ว ตัวเลขจะสูงกว่านี้พอสมควร ที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่ได้พัฒนานโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างชัดเจนและเป็นระบบ แต่มีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือที่เริ่มจากการหลั่งไหลเข้ามาทำงานอย่างไม่มีเอกสาร ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมา กัมพูชาและลาว และมีการจัดระบบแรงงานกลุ่มนี้เป็นการนำเข้าภายหลัง โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือสั่งการ และพรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นหลัก เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นปี ๆ ไป

จุดอ่อนการจัดการแรงงานข้ามชาติ จากประเทศเพื่อนบ้าน

- 1 ประเทศไทยไม่มีนโยบายการนำเข้าแรงงานที่เป็นระบบและชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มักใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือสั่งการและแก้ปัญหาตามสถานการณ์ในแต่ละช่วง ทำให้การจัดการแรงงานข้ามชาติไม่มีนโยบายที่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง จัดการแบบปีต่อปี
- 2 ฐานคติของรัฐและคนไทยส่วนใหญ่ยังมองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจ และเน้นการออกกระเปาะข้อบังคับในเชิงควบคุม ใช้มุมมองจากมิติความมั่นคงเป็นหลัก ขาดมุมมองเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ไม่อาจละเลย
- 3 ขาดวิสัยทัศน์ในการสร้างนโยบายการย้ายถิ่นข้ามชาติแบบองค์รวมระยะยาว

ความต้องการแรงงานที่มีทักษะของไทย

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 20 ปี (2561-2580) เพื่อยกระดับการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูง โดยยุทธศาสตร์สำคัญคือการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ภายในกรอบเวลา 20 ปี กระทรวงอุตสาหกรรมประเมินอุปสงค์แรงงานที่มีทักษะในอุตสาหกรรมเป้าหมาย จะมากถึง 2,305,000 คน ตลอดช่วง 20 ปี โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติงส์ กลุ่มสร้างสรรค์และวัฒนธรรม กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ กลุ่มเทคโนโลยีชีวภาพ และกลุ่มสุขภาพที่ใช้เทคโนโลยีชีวการแพทย์ เป็นต้น นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังประเมินความต้องการแรงงานที่มีทักษะในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือ EEC ในช่วง 10 ปี (2560-2570) ว่า ความต้องการแรงงานที่มีทักษะในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายจะเพิ่มจาก 59,883 คนในปี 2560 เป็น 115,444 คนในปี 2565 และ 249,608 คนในปี 2570

ดังนั้น การนำเข้าแรงงานที่มีทักษะ (skill labour/knowledge migrant) จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การพัฒนาประเทศเดินไปได้โดยไม่ติดขัด แต่ประเทศไทยขาดนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมและดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ เนื่องจากสาเหตุขาดนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ประเทศในเอเชียหลายประเทศมีนโยบายเชิงรุก โดยตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดึงดูด

แรงงานที่มีทักษะสูงเพื่อการพัฒนานวัตกรรม และให้แรงจูงใจต่างๆ เช่น ทุนวิจัย ภาษี การช่วยเหลือเรื่องค่าเล่าเรียนบุตร การให้ Permanent Resident (PR) หรือสัญชาติ เป็นต้น แต่ไทยกลับใช้นโยบายเชิงตั้งรับเป็นหลัก ดังนี้

- 1 การมีพรม. คนเข้าเมืองที่ตกยุค ไม่เอื้อต่อนโยบาย Thailand 4.0 เนื่องจากมุ่งกวตั้น ควบคุมการเดินทางเข้าออกประเทศของคนต่างชาติ ไม่ได้ปรับกฎระเบียบการเข้าเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับแรงงานที่มีทักษะ ขาดการใช้ digital platform ที่สะดวก ประหยัด และรวดเร็ว
- 2 ขาดการบูรณาการเชิงข้อมูลและนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวงแรงงานและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำให้อายุของวีซ่าที่ให้คราวละ 1 ปี ไม่สัมพันธ์กับ Work Permit ที่ให้คราวละ 2 ปี โดยหลายประเทศใช้นโยบาย Work-Visa ที่ได้ทั้งวีซ่าและใบอนุญาตทำงานพร้อมกัน อายุเท่ากัน
- 3 วิธีออกใบอนุญาตทำงาน ไม่ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคดิจิทัลปัจจุบัน ที่คนหนุ่มสาว เช่น digital nomads นิยมทำงานแบบไม่ประจำที่ใดที่หนึ่ง ทำงานเป็น contract ที่ไม่ได้มีนายจ้างเพียงรายเดียว และทำงานแบบยืดหยุ่น ไม่จำเป็นต้องมีที่นั่งทำงานประจำ อาจเคลื่อนย้ายทำงานในหลายพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยได้
- 4 SMART VISA เป็นมาตรการหนึ่งในการเปิดรับแรงงานที่มีทักษะของไทย แต่กลับไม่ช่วยสร้างแรงจูงใจ เนื่องจากเน้นที่กฎระเบียบด้านคุณสมบัติและต้องยื่นเอกสารและแบบกระดาษจำนวนมาก มีขั้นตอนราชการและอนุกรมการพิจารณามากมาย กำหนดเงินเดือนขั้นต่ำสูงมาก ทำให้ไม่สามารถดึงดูดคนหนุ่มสาวที่มีทักษะ มีผู้ผ่านเกณฑ์ไม่กี่ร้อยคน ยิ่งห่างไกลจากจำนวนที่ไทยต้องการหลายแสนคนในช่วงสิบปีข้างหน้า

แนวทางในการพัฒนาโยบายดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ

เพื่อให้สามารถดึงดูดแรงงานที่มีทักษะเพื่อป้อนตลาดแรงงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด โดยนำเรื่อง global citizenship มาใช้ และปรับปรุงมาตรการต่างๆ อาทิ

- 1 ปรับแก้กฎระเบียบเรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงานที่มีความหลากหลาย และยืดหยุ่น สอดคล้องกับการทำงานในโลกดิจิทัล ครอบคลุมคนกลุ่มต่างๆ
- 2 ปรับปรุง SMART VISA ให้คล่องตัว ยืดหยุ่น และรวดเร็วมากขึ้น มีการกำหนดคุณสมบัติและคะแนนที่ชัดเจน (point-based system) มุ่งเน้นคนหนุ่มสาว และคนที่มีประสบการณ์ทำงานในไทยมากขึ้น
- 3 อนุญาตให้ Retirement Migrants ที่ได้วีซ่าผู้เกษียณอายุทำงานได้ เนื่องจากวีซ่าประเภทนี้ ห้ามทำงานแต่ retirees จำนวนมากมีความรู้และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศไทย ไม่ควรมองข้ามคนกลุ่มนี้ ซึ่งมีจำนวนมากในประเทศไทย
- 4 ขยายข้อตกลงยอมรับร่วมมาตรฐานวิชาชีพกับต่างประเทศ ปัจจุบันไทยมีข้อตกลงนี้กับอาเซียนใน 8 สาขาวิชาชีพ แต่มีข้อจำกัดมาก ไทยควรแก้ปัญหาอุปสรรคในเรื่องนี้ และขยายความร่วมมือนี้กับประเทศอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย
- 5 ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาและวิจัยชั้นนำขยายสาขาในไทย ดังเช่น ที่สิงคโปร์และมาเลเซียดำเนินการอยู่ จนประสบความสำเร็จและกลายเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ อีกทั้งสามารถพัฒนางานวิจัยและนวัตกรรมต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว และเป็นการสร้างแรงงานทักษะในประเทศจำนวนมาก
- 6 พัฒนา Return Migration Policy เพื่อให้คนไทยในต่างประเทศมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ให้คนไทยที่มีทักษะมาถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ และร่วมงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายต่างๆ เพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง



ติดตามชมคลิปวิดีโอ

ตอนที่ 1



ตอนที่ 2

