

เคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน : ผลกระทบอย่างไรต่อไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี *

บทนำ

อาเซียนเป็นชื่อเรียกย่อของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2510 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหภาพพม่า และราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง ตลอดจนเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ให้ประชาชนในอาเซียนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งนี้ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ในปี พ.ศ.2535 เพื่อให้การค้าในกลุ่มอาเซียนเป็นไปโดยเสรี ด้วยการลดอากรนำเข้าให้ต่ำที่สุดหรือเหลือศูนย์ ขจัดปัญหาและอุปสรรคทางการค้า ยกเลิกข้อจำกัดการนำเข้าที่เป็นมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีและมีการขยายเขตของความร่วมมือไปสู่ด้านการขนส่ง การสื่อสาร สาธารณูปโภค บริการและทรัพย์สินทางปัญญา เขตการค้าเสรีอาเซียนดังกล่าวได้ส่งผลให้สินค้าในกลุ่มประเทศสมาชิก ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่กลุ่มสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม และอุปโภคบริโภค ถูกลดภาษีลงเป็น 0 % ถึง 8,300 รายการ

ก้าวต่อไปของอาเซียนคือ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ซึ่งเป็นเสาหลักหนึ่งในสามเสาหลักของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ส่วนอีกสองเสาหลัก ได้แก่ เสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Pillar) และเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม (Socio - Cultural Pillar) เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2545 ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 8 ได้ให้ความเห็นชอบให้อาเซียนกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสหภาพยุโรป (European Union: EU) และให้อาเซียนปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานภายในอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในการประชุมสุดยอดอาเซียนต่อมาในปี พ.ศ.2546 ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ออกแถลงการณ์ร่วม (Bali Concord II) เห็นชอบให้มีการรวมตัวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ภายในปี พ.ศ.2563 ซึ่งต่อมาได้เร่งรัดให้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2558 โดยให้มีการรวมกลุ่มเพื่อเปิดเสรีสินค้าและบริการสำคัญ 11 สาขา (priority sectors)

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ได้แก่ การท่องเที่ยว การบิน ขนยนต์ ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ สินค้าเกษตร ประมง เทคโนโลยีสารสนเทศ และสุขภาพ

หลังจากนั้น กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน กฎบัตรอาเซียนเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียน ซึ่งอาจเทียบได้กับรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งกำหนดบทบาทหน้าที่ให้อาเซียนมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) และมีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังกำหนดกรอบโครงสร้างของอาเซียน บทบาทของสำนักเลขาธิการอาเซียน การรับสมาชิก และข้อกำหนดที่ใช้กับสมาชิก เป็นต้น กฎบัตรอาเซียนนี้ได้มีผลบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2551

อาเซียนเป็นกลุ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคกลุ่มแรกๆ ของโลกที่ถือกำเนิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 ที่ผ่านมามีภูมิภาคแห่งนี้ได้เผชิญกับภัยคุกคามที่หลากหลาย ตั้งแต่ภัยคอมมิวนิสต์ สงครามอินโดจีน การแข่งขันกันระหว่างมหาอำนาจเพื่อเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคในยุคสงครามเย็น แต่ความร่วมมือในกรอบอาเซียนก็ยังคงดำเนินต่อไป ปรากฏจากการใช้อาวุธเพื่อทำสงครามมาเป็นเวลากว่า 40 ปี ส่งผลให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

เป้าหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนในการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น มาจากแนวคิดที่ว่า “อาเซียนจะรวมตัวกันเป็นตลาดหรือฐานการผลิตเดียวกัน” (Single market and production base) หมายความว่า จะต้องมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรีเสมือนอยู่ในประเทศเดียวกัน สามารถดำเนินกระบวนการผลิตในประเทศใดก็ได้ โดยใช้ทรัพยากรทั้งวัตถุดิบ และแรงงานจากหลายประเทศเพื่อนำมาใช้ในการผลิต ปรากฏจากอุปสรรคในด้านภาษีและมาตรการที่มีโทษภัย ตลอดจนมีการสร้างมาตรฐานของสินค้าและกฎระเบียบต่างๆ ร่วมกัน

การค้าด้านสินค้าและด้านบริการระหว่างกันจะทำได้อย่างเสรีโดยไม่มีภาษีมาถ่วงกั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานจะเป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือ ผู้ที่มีใบประกาศนียบัตรรับรองฝีมือแรงงานของประเทศสมาชิกหนึ่ง สามารถเข้าไปทำงานในประเทศใดก็ได้ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน เช่นเดียวกับหลักการของสหภาพยุโรป ที่ประชากรของสหภาพยุโรปทั้ง 27 ประเทศสามารถเข้าไปอยู่อาศัยและทำงานในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมี Work permit และจะต้องได้รับการปฏิบัติในการจ้างงาน สวัสดิการสังคม และประโยชน์ด้านภาษีที่เท่าเทียมกันกับประชากรชาตินั้นๆ นอกจากนี้ ยังสามารถนำสมาชิกในครอบครัวเข้าไปพำนักอาศัยด้วยได้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของสมาชิกในครอบครัว และจะต้องได้รับการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพซึ่งกันและกัน รวมทั้งสามารถเดินทางเข้าออกอย่างเสรีในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ทั้ง 27 ประเทศ

ความจำเป็นที่อาเซียนต้องเร่งรัดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายใน ก็เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับอาเซียนเอง และเพื่อส่งเสริมให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางภายใน

ภูมิภาคเอเชีย สามารถคานอำนาจกับประเทศอื่นๆ ภายในภูมิภาคเอเชียที่มีบทบาทโดดเด่นอย่างเช่น จีน และอินเดียได้¹

ปัจจุบันอาเซียนเป็นตลาดส่งออกสำคัญอันดับหนึ่งของไทย มูลค่าการส่งออกของไทยไปยังอาเซียนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 10,874 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2542 มาเป็น 40,152 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2551 หรือคิดเป็นการเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 270 ขณะที่มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นจาก 7,907 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2542 มาเป็น 29,662 ล้านดอลลาร์สหรัฐ² ทั้งนี้ ประเทศไทยเกินดุลการค้ากับอาเซียนตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ดังนั้น การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถขยายตลาดด้านการส่งออกและสร้างประโยชน์สูงสุดจากการนำเข้าแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านการค้า ทั้งระหว่างประเทศในกลุ่มหรือกับประเทศนอกกลุ่มที่อาจยังประโยชน์ให้กับประเทศไทยในฐานะหนึ่งในสมาชิกอาเซียนได้อีกด้วย

การค้าบริการเสรีตามความตกลง GATS

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Services) หรือที่เรียกว่า “GATS” เป็นความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าบริการระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศ สำหรับประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ได้ถือปฏิบัติ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ภายใต้ GATS อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เช่น หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความเอื้อพิเศษยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment: MFN) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ควบคุมการค้าบริการตามหลักความโปร่งใส (Transparency) โดยให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายภายในของประเทศตนในลักษณะสมเหตุสมผล เป็นกลาง และปราศจากความลำเอียงหรือก่อให้เกิดอุปสรรคโดยไม่จำเป็นต่อการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน³

รูปแบบการค้าบริการตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลก มี 4 รูปแบบ (Mode of Supply) ดังนี้⁴

¹ ส่วนความร่วมมืออาเซียน สำนักเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ 15 ตุลาคม 2550

<http://www.mfa.go.th> และ <http://www.moc.go.th>

² ธนาคารแห่งประเทศไทย (2552)

³ ดูรายละเอียดใน พรเทพ เบญญาอภิกุล GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ โครงการ WTO Watch (ฉบับกระแสการการค้าโลก) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2548.

⁴ รศ.ดร.อภิญา เลื่อนฉวี กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ : วิทยุชน 2552 หน้า 306 - 307

- **รูปแบบที่ 1 : การบริการข้ามพรมแดน (Cross Border Supply)** เป็นการให้บริการจากพรมแดนของประเทศสมาชิกหนึ่งข้ามพรมแดนไปสู่ประเทศสมาชิกอื่นที่เป็นผู้รับบริการ โดยผู้ให้บริการไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวอยู่ในประเทศของผู้รับบริการ มีลักษณะเหมือนกับการนำเข้าและส่งออกสินค้า แต่เปลี่ยนจากสินค้าเป็นการให้บริการ ทั้งนี้ แม้ผู้ให้บริการและผู้รับบริการจะมีสัญชาติเดียวกันก็ตาม ก็มีลักษณะเป็นการค้าบริการระหว่างประเทศ เพราะมีองค์ประกอบระหว่างประเทศ กล่าวคือ ตัวบริการมีการเคลื่อนที่ข้ามพรมแดน เช่น การขนส่งทางทะเลและทางอากาศ การศึกษาผ่านทางไกล การบริการผ่านสื่อสารโทรคมนาคม และบริการให้คำปรึกษาผ่าน internet เป็นต้น
- **รูปแบบที่ 2 : การบริโภคในต่างประเทศ (Consumption Abroad)** เป็นการให้บริการที่เกิดขึ้นในพรมแดนของประเทศผู้ให้บริการ โดยอาศัยการเคลื่อนย้ายของผู้บริโภคเป็นเงื่อนไขสำคัญ ตัวอย่างเช่น การบริการด้านการท่องเที่ยว การเดินทางออกไปรับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลในต่างประเทศ หรือการไปศึกษาในต่างประเทศ เป็นต้น
- **รูปแบบที่ 3 : การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ (Commercial Presence)** เป็นการเข้าไปลงทุนจัดตั้งหน่วยธุรกิจของสถานประกอบการวิชาชีพหรือธุรกิจ (Establishment of Business Entity) ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้บริการในประเทศผู้รับบริการ ซึ่งมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล เช่น การจัดตั้งสาขา สำนักงานตัวแทน หรือบริษัท การเปิดธุรกิจสาขาของไทยในประเทศออสเตรเลีย กิจการการเงินการธนาคาร เป็นต้น
- **รูปแบบที่ 4 : การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Person)** เป็นการเข้าไปทำงานประกอบอาชีพในสาขาบริการด้านต่างๆ เป็นการชั่วคราว ในประเทศผู้รับบริการ เช่น การเข้ามาประกอบวิชาชีพที่ปรึกษากฎหมายของนักกฎหมายชาวต่างชาติในประเทศไทย ครูต่างชาติเข้ามาให้บริการสอนภาษาในประเทศไทย วิศวกร แพทย์ที่เข้าไปทำงานในต่างประเทศ เป็นต้น

ข้อตกลงการค้าบริการขององค์การการค้าโลกที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้ระบุให้มีการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยถือเป็น 1 ใน 4 รูปแบบของการค้าบริการด้วย แต่ปรากฏว่าการเปิดเสรีดังกล่าวในแต่ละประเทศกลับจำกัดคำว่า “แรงงาน” อยู่ในวงแคบๆ โดยการเปิดเสรีเฉพาะแรงงานระดับสูงในภาคบริการเท่านั้น เช่นนักบริหาร ผู้จัดการ ผู้ไปฝึกงานในต่างประเทศ หรือนักวิชาชีพเฉพาะสาขา เช่น วิศวกร ฯลฯ ซึ่งแรงงานเหล่านี้เป็นทรัพยากรที่ประเทศด้อยพัฒนาขาดแคลนอยู่แล้ว และมีไม่เพียงพอแม้แต่ว่าจะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตนเอง การเปิดเสรีแรงงานในภาคดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนามากนัก ในทางตรงกันข้าม สิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนามีอย่างเหลือล้นและพร้อมที่จะส่งออกก็คือ แรงงานระดับล่าง

ไม่ว่าจะเป็น กรรมกร แม่บ้าน คนงานก่อสร้าง ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่ประเทศพัฒนาแล้วมีความต้องการเช่นกัน

ในความเป็นจริง ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายต่างต้องการผลักดันให้มีการเปิดเสรีภาคบริการในรูปแบบที่ 3 คือ การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ (Commercial Presence) ซึ่งเป็นการจัดตั้งธุรกิจในต่างประเทศ โดยพยายามเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ยกเลิกกฎเกณฑ์ที่จำกัดการเข้าไปตั้งสาขาของบริษัทต่างชาติในประเทศของตน เช่น การเรียกร้องให้ประเทศไทยยกเลิกกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในกิจการของประเทศไทยเกินกว่า 49% หรือกฎหมายห้ามมิให้ต่างชาติถือครองที่ดินแต่มีสิทธิเช่าได้ เป็นต้น แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น รูปแบบการเปิดเสรีที่แต่ละประเทศต้องการมากที่สุดก็คือ รูปแบบที่ 4 คือ การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Person) เป็นการเข้าไปทำงานประกอบอาชีพในสาขาบริการด้านต่างๆ เป็นการชั่วคราวในประเทศผู้รับบริการ โดยการอนุญาตให้คนงานจากต่างประเทศเดินทางเข้าไปทำงานได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะผลักดันให้รวมแรงงานนอกภาคบริการเข้าไว้ด้วย เช่น แรงงานภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง ตัดเย็บเสื้อผ้า แต่ปรากฏว่าประเทศพัฒนาแล้วกลับต่อต้านอย่างเต็มที่ ด้วยเกรงว่าแรงงานระดับล่างจากประเทศด้อยพัฒนาจะไหลทะลักเข้าประเทศ จนทำลายระบบสวัสดิการ เศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศไป ด้วยเหตุนี้การค้าบริการในรูปแบบที่ 4 หรือการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศอื่นนั้น จึงมีมูลค่าเพียง 1.4% ของการค้าบริการระหว่างประเทศทุกรูปแบบเท่านั้น ในขณะที่รูปแบบที่ 3 หรือการตั้งกิจการในต่างประเทศกลับมีมูลค่าถึง 56.3% ของมูลค่าการค้าบริการทั้งหมด⁵

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ได้ประเมินไว้ว่า ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวในทุกประเทศทั่วโลกประมาณ 86 ล้านคน ยอดเงินที่แรงงานต่างด้าวส่งเงินกลับไปยังครอบครัวของตนในประเทศกำลังพัฒนานั้น คิดเป็นเงินประมาณ 160,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งมากกว่าเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Aid) ที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับถึง 3 เท่า แต่แม้จะมีจำนวนมหาศาลเพียงใด จำนวนเงินที่แรงงานต่างด้าวส่งกลับบ้านนั้นเป็นเพียง 13% ของรายได้ที่แรงงานกลุ่มดังกล่าวได้รับเท่านั้น หมายความว่า รายได้ที่เหลืออีก 87% ของแรงงานต่างด้าวจะยังคงอยู่ในประเทศเจ้าบ้าน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ นับได้ว่าแรงงานต่างด้าวได้ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศเจ้าบ้านอย่างมากมาย⁶

⁵ WTO Statistical Database

⁶ วิไลลักษณ์ ธีรบุทธิ “เปิดเสรีแรงงานต่างด้าว – ปัญหาที่รอการแก้ไข” สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา 2550

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

โลกยุคโลกาภิวัตน์ปัจจุบัน เป็นโลกของความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคง เศรษฐกิจ และการค้า ประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ในโลก เช่น ยุโรป อเมริกา เอเชีย และแอฟริกาต่างก็รวมกลุ่มกันเพื่อสร้างโอกาสและอำนาจต่อรอง และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้าและการลงทุนเช่นเดียวกัน ได้แก่ สหภาพยุโรป (European Union: EU) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area: NAFTA) สหภาพแอฟริกา (African Union: AU) เป็นต้น

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมอาเซียนให้เป็นตลาดและฐานผลิตเดียว มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และการลงทุน แรงงานฝีมือ และเงินทุนอย่างเสรี ภายในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.2015) และได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ 4 ด้านคือ

1. การเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมกัน ให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือและเงินทุนอย่างเสรี โดยมีรูปแบบการดำเนินการต่อไปนี้

ก. การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของสินค้าอย่างเสรี (Free flow of goods) มุ่งเน้นการลดอุปสรรคในการนำเข้าและส่งออกสินค้าระหว่างประเทศสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคที่เกิดจากภาษีศุลกากรและข้อจำกัดทางการค้าที่มีใช้อยู่ การปรับปรุงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของอาเซียนให้ทันสมัยและเอื้อต่อการค้าขายในภูมิภาค ตลอดจนการวางมาตรการที่จะอำนวยความสะดวกทางการค้าในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดตั้ง ASEAN Single Window ที่จะทำให้ผู้ส่งออกนำเข้าเกิดความสะดวกในการติดต่อประสานหน่วยงาน โดยยื่นเอกสารเพียงจุดเดียว

ข. การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของบริการอย่างเสรี (Free flow of services) มีการเจรจาเพื่อลดอุปสรรคในการเข้ามาประกอบธุรกิจบริการ โดยให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างเสรี และผู้บริโภคมีเสรีภาพที่จะเลือกใช้บริการต่างๆ ตามความพึงพอใจ ทั้งนี้ สาขาธุรกิจบริการที่อาเซียนตั้งเป้าหมายเร่งรัดการรวมกลุ่มให้เห็นผลเป็นรูปธรรมมี 5 สาขา ได้แก่ สาขาท่องเที่ยว การบิน สุขภาพ เทคโนโลยีสารสนเทศ และโลจิสติกส์

ค. การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของการลงทุนอย่างเสรี (Free flow of investment) ได้มีการจัดทำความตกลงด้านการลงทุนของอาเซียนฉบับใหม่ (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) แทนความตกลงที่มีอยู่เดิม คือ ความตกลงเขตการลงทุนอาเซียน (Agreement on the ASEAN Investment Area: AIA) 1998 และความตกลงด้านการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Agreement for the Promotion and Protection of Investment) 1987 ความตกลงฉบับใหม่นี้ครอบคลุมเนื้อหา 4 ด้านหลัก คือ การคุ้มครองการลงทุน การอำนวยความสะดวกและความร่วมมือในการลงทุน การส่งเสริมการลงทุน และการเปิดเสรีการลงทุน เพื่อเป็นการเพิ่มและรักษาระดับความสามารถของอาเซียนในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการลงทุนภายในภูมิภาคอาเซียนด้วยกัน

ง. การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของเงินทุนอย่างเสรี (Free flow of capital) ดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนดโดยรัฐมนตรีการคลังของอาเซียน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน และการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีมากขึ้น โดยประเทศสมาชิกยังสามารถมีมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้

จ. การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี (Free flow of skilled labor) แสวงหาความร่วมมือที่จะสร้างมาตรฐานที่ชัดเจนของแรงงานมีฝีมือ และอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานมีฝีมือที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในกลุ่มประเทศสมาชิกได้ง่ายขึ้น

2. การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยส่งเสริมกรอบนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น นโยบายการแข่งขันของอาเซียน สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา นโยบายภาษี การคุ้มครองผู้บริโภค และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเงิน การขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศ และพลังงาน

3. การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก โดยการสนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) พัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถผ่านโครงการต่างๆ ภายใต้กรอบการริเริ่มการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

4. การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก เน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียน ที่มีต่อประเทศภายนอกภูมิภาค เช่น การจัดทำเขตการค้าเสรี และการสร้างเครือข่ายด้านการผลิตและจำหน่าย เป็นต้น

ตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2547 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ได้กำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญ หรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีดังกล่าวเป็นการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานฝีมือและจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (MRAs) ของอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้นจะเริ่มต้นในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.2015) ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันแล้วใน 7 สาขาด้วยกันคือ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี ส่วนสาขาอื่น ๆ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา ข้อตกลงยอมรับร่วมกันนี้ประเทศสมาชิกได้กำหนดเบื้องต้นที่จะเปิดเสรีในตลาดแรงงานทักษะหรือแรงงานฝีมือนาร่องในกลุ่มบริการ 4 สาขา ได้แก่ ท่องเที่ยว สุขภาพ การบิน และเทคโนโลยีสารสนเทศ ภายใต้เป้าหมายการลดอุปสรรคการประกอบวิชาชีพใน

ภูมิภาค ทั้งนี้ บุคลากรในสายอาชีพดังกล่าว หากมีความสามารถและผ่านเกณฑ์เงื่อนไขคุณสมบัติตามที่แต่ละประเทศกำหนดได้ ก็จะเข้าไปทำงานในกลุ่มสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศได้อย่างเสรี

อนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการในการมุ่งสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน ได้มอบหมายให้ประเทศต่างๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานหลัก (Country Coordinators) ในการเปิดเสรีสินค้าและบริการในสาขาสำคัญ 11 สาขา เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าโดยใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนที่ผลิตภายในอาเซียน ดังนี้

- พม่า สาขาผลิตภัณฑ์เกษตร (Agro-based products) และสาขาประมง (Fisheries)
- มาเลเซีย สาขาผลิตภัณฑ์ยาง (Rubber-based products) และสาขาสีงทอ

(Textiles and Apparels)

- อินโดนีเซีย สาขายานยนต์ (Automotives) และสาขาผลิตภัณฑ์ไม้ (Wood-based products)
- ฟิลิปปินส์ สาขาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronics)
- สิงคโปร์ สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศ (e-ASEAN) และสาขาสุขภาพ (Healthcare)
- ไทย สาขาการท่องเที่ยว (Tourism) และสาขาการบิน (Air Travel)

ทั้งนี้ สาขาการท่องเที่ยวและสาขาการบินนั้นซึ่งให้ประเทศไทยรับผิดชอบนั้น ถือว่าสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวและการบินในภูมิภาคนี้

ดังนั้น การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังกล่าวจะทำให้เศรษฐกิจในภูมิภาคแห่งนี้มีความเข้มแข็งขึ้นอย่างมาก และจะเป็นแหล่งการลงทุนที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก รองจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนและประเทศอินเดียเท่านั้น ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของอาเซียนจะได้รับประโยชน์จากการค้ากับประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับตลาดแรงงานไทย และสร้างโอกาสการมีงานทำแก่แรงงานไทยมากขึ้น

ผลกระทบจากการค้าบริการด้านแรงงานเสรี

การค้าเสรีได้ส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อการขยายตัวของภาคการผลิตและภาคแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่ความต้องการแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือมากขึ้นในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมยาง สีงทอ อัญมณีและเครื่องประดับ ซึ่งจะส่งผลให้อัตราค่าจ้างสูงขึ้น นอกจากนี้ มาตรฐานแรงงานหรือคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานในกระบวนการผลิตต่างๆ จะสูงขึ้น ความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับแรงงานที่มีฝีมือและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะอยู่ในระดับที่สูงขึ้น การเปิดเสรีทางการค้าจะช่วยส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้น ตลอดจนสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานในธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ เช่น อุตสาหกรรมสีงทอ อัญมณี และธุรกิจบริการ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผลกระทบของการเปิดการค้าบริการเสรีมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบในทางบวกต่อผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในอาชีพของแรงงานไร้ฝีมือ และนำมาซึ่งปัญหาช่องว่างทางรายได้ และสวัสดิการระหว่างผู้ใช้แรงงานที่มีระดับฝีมือแตกต่างกัน และระหว่างแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมต่างประเทศกัน กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่จะมีปัญหามากที่สุดในการปรับตัวเพื่อเตรียมพร้อมรับกับสถานการณ์คือ กลุ่มแรงงานที่อยู่ในวัยกลางคนขึ้นไป (มากกว่า 40 ปี) และกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือหรือผู้มีการศึกษาน้อย⁷

การแข่งขันด้านการค้าบริการนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการแข่งขันของสินค้า โดยเฉพาะการบริการวิชาชีพซึ่งจะมีลักษณะเฉพาะหรือผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ เช่น สถาปนิก วิศวกร นักบัญชี นักกฎหมาย ในหลายประเทศมักมีการทำความตกลงเปิดเสรีด้านวิชาชีพ โดยจัดทำความตกลงยอมรับคุณสมบัติวิชาชีพของกันและกันไว้ หรือที่เรียกว่า Mutual Recognition Agreement: MRA ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพจากประเทศหนึ่งสามารถเข้าไปทำงานในอีกประเทศหนึ่งได้ ผลกระทบจากการค้าบริการเสรีจึงขึ้นอยู่กับว่า วิชาชีพนั้นเป็นสาขาที่มีความสามารถในการแข่งขันกับผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันจากต่างประเทศหรือไม่ บางสาขาวิชาชีพอาจมีความเสี่ยงต่อการแข่งขันมากกว่าสาขาวิชาชีพอื่นที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น วิชาชีพกฎหมายซึ่งผู้ประกอบการวิชาชีพจำเป็นต้องเรียนรู้ระบบกฎหมายของประเทศนั้น และสอบประกาศนียบัตรให้ได้ ก่อนถึงจะประกอบอาชีพได้ จึงเป็นการยากที่ทนายความของประเทศหนึ่งจะสามารถไปประกอบอาชีพทนายความในอีกประเทศหนึ่งได้ เพราะระบบกฎหมายของแต่ละประเทศแตกต่างกัน หรือในการประกอบวิชาชีพบัญชี ก็ต้องสอบประกาศนียบัตรเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้ระบบบัญชีของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่ก็ไม่เท่ากับกรณีของการบริการด้านกฎหมาย

ทั้งนี้ นักเรียนนักศึกษา จึงควรที่จะเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น ภาษาอังกฤษ สำหรับใช้ในการสื่อสารและการทำงาน รวมทั้งความรู้ด้านวิชาการในแขนงต่างๆ โดยเฉพาะในสาขาวิชาหลักที่ได้มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันแล้ว 7 สาขา คือ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี ซึ่งเป็นสาขาที่จำเป็นต้องมีพื้นฐานด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์มาก่อน อย่างไรก็ดี จากการสำรวจของกรมการจัดหางาน⁸ เรื่อง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในประชาคมอาเซียน : ศึกษาเฉพาะกรณีนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในกรุงเทพมหานคร จำนวน 736 คน ผลปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ หรือร้อยละ 99.46 ยังไม่ทราบเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในประชาคม

⁷ รศ.ดร.ศิริณ พงศ์มพัฒน์, รศ.ดร.จุฑา มนต์ไพบูลย์, ผศ. สติพงษ์ ชนวิริยะกุล, ผศ.ดร.ไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์ โครงการวิจัย ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีต่อแรงงานไทย, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน 2544

⁸ กองวิจัยตลาดแรงงาน ฝ่ายวิเคราะห์ตลาดแรงงาน. เงื่อนไขเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในประชาคมอาเซียน, กรุงเทพฯ : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2553.

อาเซียน มีเพียงร้อยละ 0.54 เท่านั้น ที่มีความรู้ความเข้าใจ ดังนั้น ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจึงควรมี การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในเรื่องนี้ให้มากขึ้น เพื่อสถาบันการศึกษาต่างๆ จะได้จัดเตรียมความ พร้อมให้แก่บัณฑิตนักศึกษาที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเสรี ซึ่งจะมีการแข่งขันกันมากขึ้นอย่างแน่นอน

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติซึ่งมีจำนวน เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่าง ประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา จากเหตุการณ์ในประเทศพม่าที่มีการปราบปราม ประชาชนจนกลายเป็นจลาจลทางการเมือง ทำให้มีประชาชนจากพม่าลักลอบเข้าประเทศไทยเป็น จำนวนนับแสนคน อีกทั้งสถานะเศรษฐกิจของไทยที่พัฒนาและเจริญเติบโตสูงขึ้น โดยเฉพาะใน ภาคก่อสร้างและภาคประมง จึงเกิดความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก รัฐบาลไทยจึงต้อง ใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี หรือเพื่อยกเว้น กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 อนุญาตให้มีการจ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากทั้งสามประเทศ ให้อาศัยอยู่และทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ ทั้งนี้ การกำหนด นโยบายในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ได้วางแนวทางปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ เป็นรายปีตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศผิดกฎหมายนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศไทย ใน 4 มิติ คือ⁹

ก. **ด้านความมั่นคง** เป็นปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัญหา ชนกลุ่มน้อย แรงงานเถื่อน กฎหมายและนโยบายแรงงานที่ไม่ชัดเจน ไม่มีการวางมาตรการอย่าง เป็นระบบ ยืดหยุ่นผ่อนผันในนโยบายจนก่อให้เกิดปัญหาที่สะสมอย่างยาวนาน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการและความไม่เคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ มีการคอร์รัปชัน การขาดการ ประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่ไม่ชัดเจนและไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกัน ได้

ข. **ด้านการสาธารณสุข** เกิดปัญหาด้านการควบคุมโรค การจำกัดผลกระทบของโรค ร้ายแรง การสูขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีระบบ ภาระ งบประมาณของประเทศในการให้บริการและรักษาแรงงานต่างด้าว

ค. **ด้านสังคม** ปัญหาความปลอดภัยของชีวิตทรัพย์สิน การก่ออาชญากรรม การแบ่งแยก เชิงสังคม ขบวนการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ การสร้างอิทธิพลกลุ่มชนชาติ ยาเสพติด

⁹ รายงานการวิจัยเรื่อง "แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหา สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ" วุฒิสภา 2546

ปัญหาโสเภณี ภาระของรัฐในการจัดปัจจัยพื้นฐานและการสาธารณสุขปก การพึ่งพาบริการ
โรงเรียนของรัฐ การเลือกปฏิบัติด้านมนุษยธรรม ปัญหาเด็กต่างด้าวและเด็กเลือดผสมที่เกิดใน
ประเทศไทย

ง. **ด้านเศรษฐกิจ** ปัญหาต้นทุนค่าแรงงาน การแข่งขัน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การ
ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง เกิดธุรกิจนอกระบบ ความต้องการ ความจำเป็น
และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง ที่ทำให้ไม่สามารถสร้างตลาดแรงงานที่แท้จริงได้ ตลอดจน
การไม่สามารถกำหนดนโยบายการจัดสรรทรัพยากรและแรงงานต่างด้าวในประเภทอุตสาหกรรม
ต่างๆ เพราะไม่มีตัวเลขที่ชัดเจน

แม้ปัจจุบันบรรดาแรงงานต่างด้าวจะได้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวเท่านั้น แต่ในอนาคต
หากแนวคิดของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนบรรลุผลสำเร็จ ก็ย่อมเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าว
เหล่านี้เข้ามาทำงานได้อย่างเสรี โดยเฉพาะแรงงานทักษะฝีมือต่างๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ
แรงงานไทย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีจะส่งผลดีที่เห็นได้ชัดต่อตลาดแรงงาน กล่าวคือ ตลาดแรงงาน
จะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจทั่วโลกในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะผนวกเข้าหา
กัน แรงงานในแต่ละประเทศจะมีโอกาสเลือกทำงานในสถานที่หรือในประเทศที่มีโอกาสที่เขาจะ
สามารถแสดงศักยภาพได้สูงสุด และก่อให้เกิดรายได้ที่สูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศมีการ
ขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ส่วนผลเสียอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้นก็คือ
อุตสาหกรรมบางประเภทอาจได้รับผลกระทบจากการไหลเข้าของแรงงานที่มาจากประเทศอื่นซึ่ง
เข้ามาแข่งขันในอีกประเทศหนึ่ง นายจ้างจะมีทางเลือกที่จะจ้างแรงงานของประชากรอาเซียนใน
ประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีค่าแรงถูกกว่า เกิดปัญหาระหว่างคนในชาติและชาวต่างชาติ และทำให้
เกิดปัญหาการเหยียดเชื้อชาติตามมา

อย่างไรก็ดี เพื่อการเตรียมพร้อมในการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีที่จะมีขึ้นใน
อนาคต ภาครัฐควรเตรียมการดังนี้

1. การพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะผู้ใช้แรงงาน

ประเทศไทยมีจุดแข็งอย่างมากในภาคบริการการท่องเที่ยว การบริการด้านสุขภาพ การ
รักษาพยาบาล การดูแลผู้สูงอายุ และด้านศิลปกรรม จึงเป็นที่คาดหมายว่าเมื่อมีการเปิดเสรีภาค
บริการในอาเซียน ภาคบริการดังกล่าวจะเป็นภาคธุรกิจที่ได้รับประโยชน์ค่อนข้างมาก และใน
อนาคตการส่งออกแรงงานจะเป็นช่องทางนำรายได้จากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยจำนวน

มหาศาลต่อปี โดยเฉพาะแรงงานประเภทภูมิปัญญาท้องถิ่น อาทิ พ่อครัว พนักงานสปา หมอรักษาโรคด้วยยาสมุนไพรสูตรแผนโบราณ หรือหมอนวดแผนโบราณ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมการพัฒนาแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานและแรงงานที่จะออกสู่ตลาดแรงงานให้มีสมรรถนะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านภาษาอังกฤษหรือภาษาอื่นในชีวิตประจำวัน

นอกจากนี้ ประเทศในภูมิภาคอาเซียนทั้งหลายควรร่วมกันจัดตั้งหน่วยงานเหนือชาติหรือระดับนานาชาติขึ้นมาดูแลปัญหาของกลุ่มคนงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรี ด้วยการฝึกอบรมความรู้ความชำนาญใหม่ การฝึกอบรมจะทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่น และทำให้การเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศและระหว่างภูมิภาคนั้นดีขึ้น¹⁰ นอกจากการฝึกฝนทักษะแรงงานเพื่อเข้าไปทำงานในประเทศกลุ่มอาเซียนด้วยกันแล้ว การฝึกฝนทักษะแรงงานเพื่อป้อนสู่ตลาดโลกก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของประเทศและเปิดหลักสูตรอบรมวิชาชีพให้กับประชาชนในสาขาอาชีพต่างๆ เป็นต้นว่า ช่างก่อสร้าง ช่างซ่อมรถ ช่างประกอบอัญมณี ช่างคอมพิวเตอร์ พนักงานดูแลเด็กและผู้สูงอายุ แม่บ้าน บุรุษพยาบาล ผู้ประกอบอาหารไทย พนักงานสปา หมอนวดแผนโบราณ ซึ่งแรงงานเหล่านี้เป็นที่ต้องการของต่างประเทศจำนวนมาก หากรัฐบาลให้การส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจัง ในอนาคตแรงงานเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญในการออกไปนารายได้เข้าประเทศ

2. การป้องกันสถานะ “สมองไหล”

เมื่อการเดินทางระหว่างประเทศทำได้ง่ายหรือเดินทางไปได้โดยเสรี จึงเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานของบรรดาผู้ใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือ ผู้บริหาร นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศภาคีสมาชิกอื่นของอาเซียนมากขึ้น ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม เช่น ค่าตอบแทน สวัสดิการ หรือการดำรงชีวิตที่ดีกว่าประเทศไทย จึงทำให้เกิดสภาพ “สมองไหล” ของประชากรที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรทางด้านวิชาการ และก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาประเทศตามมา ดังนั้น การที่จะทำให้ไม่เกิดสภาวะการรั่วสมองไหล ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสวัสดิการและค่าตอบแทนที่ดีและจูงใจ ซึ่งอาจยับยั้งการไหลออกของแรงงานเหล่านี้ได้

กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการแรงงานในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติแรงงานวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กฎหมายเหล่านี้ถูกนำมาใช้กับคนต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วย ดังนั้น หากประเทศไทยสามารถ

¹⁰ Parviz Dabir-Alai, Mehmet Odekon “Political Economy, Liberalization and Labor's Absorption”

Economic Liberalization and Labor Markets, USA: Greenwood Press, 1988, pp.13 – 24.

จัดการกฎหมายสวัสดิการแรงงานได้ดี ก็จะทำให้แรงงานมีฝีมือจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น และทำให้เกิดการลงทุนตามมา รวมทั้งแรงงานมีฝีมือ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของไทยก็จะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานฝีมือไหลออกนอกประเทศนั้น ประเทศไทยจึงควรกำหนดนโยบายและมาตรการ ดังต่อไปนี้

ก. ส่งเสริมให้สินค้าของประเทศไทยสามารถแข่งขันกับ Brand ต่างประเทศได้ สาเหตุหนึ่งที่แรงงานมีฝีมือของไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ก็เพราะมีความเชื่อมั่นในบริษัทต่างชาติมากกว่าบริษัทหรือองค์กรภายในประเทศ และทุกคนย่อมต้องการทำงานในบริษัทหรือองค์กรที่ดีที่สุด ดังนั้น ถ้าประเทศไทยสามารถทำให้บริษัทหรือองค์กรในประเทศดีเท่าหรือดีกว่าในต่างประเทศได้ ก็จะแก้ปัญหาการไหลออกของแรงงานมีฝีมือได้

ข. ให้สวัสดิการที่ดีแก่ผู้ใช้แรงงานเช่นเดียวกับข้าราชการ เพราะแรงงานกลุ่มนี้จะสามารถนำความรู้ความสามารถมาใช้ในการพัฒนาบริษัทหรือองค์กรได้ ซึ่งสุดท้ายก็จะตกเป็นผลประโยชน์ของประเทศชาติ คือทำให้บริษัทของไทยเติบโตและสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ เศรษฐกิจในประเทศจะดีขึ้นและสามารถเก็บภาษีมาพัฒนาประเทศได้มากขึ้น นอกจากนี้ สวัสดิการต่างๆ บางประการควรขยายให้แก่แรงงานมีฝีมือ ผู้บริหาร นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เป็นคนต่างชาติที่เข้ามาทำประโยชน์ให้แก่ประเทศด้วย

ค. ค่าตอบแทนแก่ผู้ใช้แรงงานภายในประเทศกับผู้ใช้แรงงานในต่างประเทศไม่ควรแตกต่างกันจนเกินไป หากอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำมาก ก็จะไม่สามารถดึงดูดให้คนไทยที่เป็นแรงงานมีฝีมือไม่ไปทำงานในต่างประเทศได้ เพราะในความเป็นจริงนั้นไม่มีใครอยากที่จะทำงานไกลบ้าน

3. การบริหารจัดการภาครัฐ

การเปิดเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์นี้อาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ใช้แรงงานและเจ้าของทุนมากขึ้น และความแตกต่างระหว่างแรงงานที่มีทักษะฝีมือกับแรงงานที่ไร้ฝีมือ¹¹ รัฐควรเข้ามา มีบทบาทในการกระจายความมั่งคั่งอันเกิดจากการเปิดเสรีลงสู่ประชาชนโดยทั่วหน้า และรักษาไว้ซึ่งความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ รัฐต้องเข้ามากระตุ้นให้เกิดการพัฒนาของนวัตกรรม การพัฒนาความรู้และทักษะด้านการจัดการขั้นสูง การพัฒนาเครือข่ายอุตสาหกรรมร่วมทุนเพื่อให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยี และที่สำคัญต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ รองรับ ดังต่อไปนี้

¹¹ Kwan S.Kim “Global Integration, Capital and Labor: A North-South Comparative Perspective”

Economic Liberalization and Labor Markets, USA: Greenwood Press, 1988, pp. 25 – 40.

ก. ให้ความสำคัญต่อการสร้างงานเพื่อรองรับกลุ่มแรงงานที่อาจได้รับผลกระทบ ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยเน้นความสามารถในการทำงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคการผลิตได้

ข. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยครอบคลุมไปถึงแรงงานภาคเกษตร และแรงงานนอกระบบ เป็นต้นว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการจ้างงานแบบชั่วคราว

ค. ปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้สามารถเชื่อมโยงกับสิทธิของผู้ใช้แรงงานในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงาน สวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม เพื่อก้าวเข้าสู่การแข่งขันในตลาดเสรีด้านแรงงาน

ง. พัฒนาศักยภาพของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในการเชื่อมโยงข้อมูลด้านแรงงาน และข้อมูลด้านเศรษฐกิจกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของไทย การเปิดเสรีทางการค้า การบริการ และการลงทุน จะส่งผลดีแก่ประเทศไทย ในด้านการค้า ตลาดสินค้าของไทยจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งในภูมิภาคอาเซียนเองและขยายออกไปสู่ภูมิภาคอื่นในโลก โดยการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศนอกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นอาเซียนบวก 3 บวก 6 หรือความร่วมมือกับกลุ่มสหภาพยุโรป ส่วนภาคบริการนั้น มีบทบาทอย่างมากในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวและด้านสุขภาพ การเปิดเสรีด้านแรงงานจะทำให้การแข่งขันมีมากขึ้น นายจ้างจะมีโอกาสเลือกจ้างงานในประชากรอาเซียนที่มีค่าแรงถูกกว่า ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่แรงงานทักษะทั้งหลายจำเป็นต้องเพิ่มความรู้ด้านภาษาต่างประเทศเป็นภาษาที่สองหรือที่สาม และปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐานการทำงานที่เป็นสากล

ประเทศไทยประเทศเดียวมีประชากรเพียง 60 กว่าล้านคน มีรายได้ประชาชาติประมาณ 4 พันกว่าล้านบาท ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศมหาอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจอย่างจีนหรืออินเดียได้ แต่ถ้ารวมกันเป็นประชาคมอาเซียนที่เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวสำเร็จ ประชากรของอาเซียนจะมีถึง 600 ล้านคน หรือ 1 ใน 10 ของประชากรโลก ที่มีรายได้ประชาชาติรวมกันเกือบ 30,000 ล้านบาท นับเป็นตลาดและแหล่งเงินทุนที่มีศักยภาพมหาศาล และยังเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยในการค้ากับตลาดอื่นนอกภูมิภาคอีกด้วย การรวมกลุ่มกันภายในภูมิภาคอาเซียนจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ เกิดการแบ่งปันทรัพยากรด้านต่างๆ แก่กัน มีการเอื้อประโยชน์และให้การสนับสนุนระหว่างกัน รวมทั้งมีการส่งเสริมการค้าระหว่างกัน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาค

บรรณานุกรม

- กองวิจัยตลาดแรงงาน ฝ่ายวิเคราะห์ตลาดแรงงาน. **เงื่อนไขเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในประชาคมอาเซียน**, กรุงเทพฯ : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2553.
- ดิเรก พงศ์มพัฒน์ รศ.ดร., รศ.ดร.จุฑา มนต์ไพบูลย์, ผศ. สติตพงศ์ ธนวิริยะกุล, ผศ.ดร.ไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์ **โครงการวิจัย ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีต่อแรงงานไทย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน 2544.**
- ธนาคารแห่งประเทศไทย 2552.
- พรเทพ เบญญาอภิกุล **GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2548.**
- รายงานการวิจัยเรื่อง "แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาสาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ" วุฒิสภา 2546
- วิไลลักษณ์ ธีรบุทธิ "เปิดเสรีแรงงานต่างด้าว – ปัญหาที่รอการแก้ไข" สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา 2550
- ส่วนความร่วมมืออาเซียน สำนักเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ 15 ตุลาคม 2550.
- อภิญา เลื่อนฉวี รศ.ดร. **กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ** กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2552.
- Kwan S.Kim "Global Integration, Capital and Labor: A North-South Comparative Perspective"
Economic Liberalization and Labor Markets, USA: Greenwood Press, 1988.
- Parviz Dabir-Alai, Mehmet Odekon, "Political Economy, Liberalization and Labor's Absorption"
Economic Liberalization and Labor Markets, USA: Greenwood Press, 1988.
- <http://www.mfa.go.th>
- <http://www.moc.go.th>