



**ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น:
ความท้าทายการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงว่า
ด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา
(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) ผู้เยี่ยมชมเยือนทางธุรกิจ (business visitor) 2) ผู้โอนย้ายภายในกิจการ (intra-corporate transferee) 3) ผู้ลงทุน (investor) 4) ผู้ให้บริการวิชาชีพ (professionals) 5) ผู้ให้บริการตามสัญญา (contractual service supplier) 6) ผู้สอน (instructor)

"ทั้งนี้ แรงงานที่มีทักษะซึ่งใน JTEPA มีข้อยกเว้นไว้เฉพาะสำหรับพ่อครัว – แม่ครัวไทย (บุคคลประเภทที่ 5) เท่านั้น และอาชีพพ่อครัว – แม่ครัวไทยเป็นอาชีพเดียวที่ญี่ปุ่นให้ข้อผ่อนปรนคุณสมบัติของพ่อครัว – แม่ครัว"

การเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยภายหลังจาก JTEPA มีผลบังคับใช้

นับตั้งแต่ JTEPA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2550 พบว่า สถิติการเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนทำความตกลง JTEPA ไม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากญี่ปุ่นยังมีกฎระเบียบที่เคร่งครัดในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาตินำไปทำงาน ความเป็นชาตินิยมสูงและพฤติกรรมการบริโภคอาหารไทยอาจยังไม่เป็นที่นิยมมากนัก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



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

02 กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานควรมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติตามภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ 2.1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรมีการจัดเก็บสถิติทั้งจำนวนผู้เข้ารับการศึกษาอบรม ผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบการอาหารไทยทั้งที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถานประกอบการของเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2.2) กรมการจัดหางานควรมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติของผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบการอาหารไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งติดตามผลในระหว่างการทำงานในประเทศญี่ปุ่นผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น:
ความก้าวหน้าการดำเนินงานว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดากับการขยายโอกาสการทำงานใน
ญี่ปุ่นของแรงงานฝีมือของไทย

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 ให้มีความทันสมัย¹

ดังนั้น รายงานสถานการณ์การค้าเสรีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศสำหรับ ไตรมาสนี้จึงขอเสนอหัวข้อเรื่อง ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น: ความก้าวหน้าการดำเนินงาน ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (แรงงานฝีมือของไทย) เพื่อทบทวนผลและติดตาม ความก้าวหน้าการดำเนินงานในการขยายโอกาสการเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยที่ได้รับการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน

2. JTEPA และข้อบทที่ 9 การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา

ในระหว่างการประชุม Boao Forum for Asia ณ มณฑลไหหลำ สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2545 ผู้นำของไทยและญี่ปุ่นได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะทำงานพันธมิตรทางเศรษฐกิจ ไทย-ญี่ปุ่น (Working Group on Japan-Thailand Economic Partnership: JTEP) เพื่อผลักดันความร่วมมือ ด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งการจัดทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับญี่ปุ่น และในระหว่างการประชุม ASEAN-Japan Commemorative Summit ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2546 ผู้นำของทั้งสองประเทศจึงได้เห็นชอบให้เริ่มการเจรจาหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Closer Economic Partnership: JTEP) อย่างเป็นทางการและเห็นควรให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษา การเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดไทย-ญี่ปุ่น เพื่อผลักดันความร่วมมือที่ครอบคลุมรอบด้าน ทั้งด้านการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการจัดทำความตกลงการค้าเสรี โดยให้ยึดรูปแบบ ความตกลง Japan-Singapore for a New-Age Economic Partnership Agreement (JSEPA) เป็นตัวอย่าง ในการทำความตกลงไทย-ญี่ปุ่น (ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2551) และหลังจากจัดการ เจรจาทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการมากกว่า 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) ข้อกำหนดและขั้นตอนเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (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 เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับข้อผูกพันเฉพาะสำหรับการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (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) และข้อผูกพันเฉพาะที่ผูกพันทั้งฝ่ายญี่ปุ่นและไทย โดยบุคคลประเภทที่ 5 ว่าด้วยผู้ให้บริการตามสัญญาบุคคลธรรมดา ที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือความรู้ระดับสูงหรือที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะทางหรือ Contractual Service Supplier ญี่ปุ่นให้ข้อผูกพันที่จะอนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาในการให้บริการกับหน่วยงานรัฐหรือเอกชนในญี่ปุ่นสามารถเดินทางเข้ามาเพื่อพำนักเป็นการชั่วคราวในญี่ปุ่นเพื่อให้บริการตามสัญญาได้ครั้งละ 1 หรือ 3 ปี ซึ่งผู้ที่จะได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องมีสถานภาพเป็น

- ประเภทผู้ให้บริการวิชาชีพ เช่น นักบัญชี ผู้ทำงานด้านภาษี นักกฎหมายแต่ต้องได้รับใบประกอบวิชาชีพภายใต้กฎหมายญี่ปุ่น วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญในสาขามนุษยศาสตร์/บริการระหว่างประเทศ
- ประเภทผู้ที่มีความรู้ระดับปริญญาตรีหรือมีความเชี่ยวชาญพิเศษ เช่น บริการคอมพิวเตอร์ บริการโฆษณา บริการที่ปรึกษา สำหรับแรงงานที่มีทักษะซึ่งใน JTEPA ผูกพันเฉพาะสำหรับพ่อครัว-แม่ครัวไทยเท่านั้น ทั้งนี้อาชีพพ่อครัว-แม่ครัวไทยเป็นอาชีพเดียวที่ญี่ปุ่นให้ข้อผ่อนปรนคุณสมบัติของพ่อครัว-แม่ครัว โดยต้องมีประสบการณ์ไม่ต่ำกว่า 5 ปี โดยรวมเวลาที่ใช้ในการศึกษา และมีใบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานไม่ต่ำกว่าระดับ 1² ซึ่งฝ่ายญี่ปุ่นให้การยอมรับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ผ่านการรับรองจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเฉพาะอาชีพพ่อครัว-แม่ครัวไทยเท่านั้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549) นอกจากนี้ ภายใต้ข้อบทดังกล่าวกำหนดว่าญี่ปุ่นและไทยจะมีการเจรจาเพิ่มเติมสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานในญี่ปุ่นในอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ/ผู้ป่วย (careworkers) ภายในเวลา 1-2 ปี และด้านผู้ให้บริการบำบัดในไทยสปา ภายในเวลา 2 ปี หลังจาก JTEPA มีผลบังคับใช้นอกจากนี้ในข้อ 120 ภายใต้ข้อบทเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดากำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Sub-Committee on Movement of Natural Persons) เพื่อทำหน้าที่ที่ทบทวนผลการดำเนินงานภายใต้ข้อบทดังกล่าว รวมไปถึงการจัดเจรจาเพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นข้อผูกพันที่ต้องมีการเจรจาเพิ่มเติมระหว่างไทยและญี่ปุ่น

3. การเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยภายหลัง JTEPA มีผลบังคับใช้

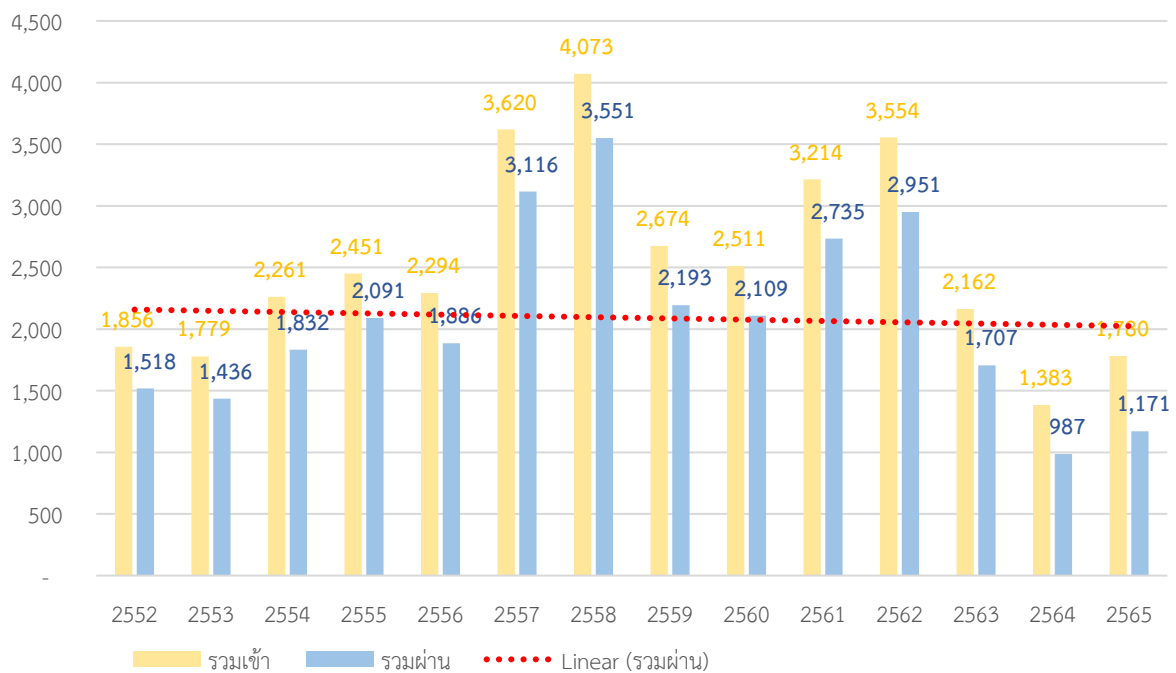
ภายหลังจาก JTEPA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา การติดตามและประเมินผลในรูปแบบรายงาน ผลการศึกษาหรืองานวิจัยเน้นหนักไปในเรื่อง การเปิดตลาดสินค้า การค้าบริการ พิธีการด้านศุลกากร ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดายังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดทั้งฝ่ายไทยและญี่ปุ่น ประเมินผลการดำเนินงานว่า JTEPA มีส่วนส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของทั้งสองประเทศอย่างไร

² โครงการวิจัยข้อสังเกตต่อร่างความตกลง JTEPA เสนอต่อสำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2549

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลในเอกสารวิชาการหัวข้อเรื่อง การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทยภายหลังจากจัดทำข้อตกลง JTEPA ในปี 2552 ระบุว่าข้อมูลสถิติการเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี 2548 – 2552 เมื่อมีการเปรียบเทียบการทำงานในประเทศญี่ปุ่นก่อนและหลังการทำความตกลง JTEPA ไม่มีความแตกต่างกัน ซึ่ง JTEPA ยังไม่ได้ส่งเสริมให้แรงงานไทยได้ไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นมากขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งอาจยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายการควบคุมการเข้าเมืองและอพยพของญี่ปุ่น (กุงุมา อยู่เจริญ, 2552)

ทั้งนี้จากข้อมูลสถิติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานระหว่างปี 2552 ถึง 2565 ที่จัดให้มีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพผู้ประกอบการอาหารไทย พบว่า ผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่และมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย

จำนวนคน รูปที่ 1 ผลการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ สาขาอาชีพผู้ประกอบการอาหารไทย (รวมระดับ 1 และ 2)



ข้อมูลจาก: กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

ซึ่งจะเห็นว่ากรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้มีการรวบรวมข้อมูลสถิติของผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติในสาขาอาชีพผู้ประกอบการอาหารไทย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการทำงานของผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานสาขาอาชีพผู้ประกอบการอาหารไทยในสถานประกอบการ ร้านอาหาร หรือภัตตาคาร ทั้งในประเทศและในต่างประเทศยังไม่มีรวบรวมและจัดเก็บอย่างเป็นระบบ แม้ว่าในทางปฏิบัติกรมการจัดหางาน ซึ่งมีหน้าที่กำกับ ดูแล และอนุญาตให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จะมีการจัดเก็บข้อมูลในตำแหน่งงาน ผู้ประกอบการอาหารไทยและมีการประกาศรับสมัครคนหางานไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นตามความต้องการของนายจ้างเป็นครั้งคราวโดยการประสานงานผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น แต่ทั้งนี้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันในตำแหน่งงานผู้ประกอบการอาหารไทย ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายไทยขาดข้อมูลในเชิงประจักษ์สำหรับประกอบการเจรจาระหว่างฝ่ายไทยและญี่ปุ่นเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานภายใต้ข้อบ่งชี้ดังกล่าว คณะผู้ศึกษาเห็นว่าทำให้เกิดช่องว่างในการติดตามและประเมินผลจากการใช้สิทธิประโยชน์จาก JTEPA ในเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาประเภทแรงงานที่มีทักษะ ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายไทยขาดข้อมูลในเชิงประจักษ์สำหรับประกอบการเจรจาระหว่างฝ่ายไทยและญี่ปุ่นเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานภายใต้ข้อบ่งชี้ดังกล่าว

4. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของญี่ปุ่นกับกระแส Thainess และ Thai Soft Power

นับตั้งแต่ JTEPA มีผลบังคับใช้ การดำเนินงานภายใต้ข้อบ่งชี้ดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมา ยังไม่มีความคืบหน้า และโอกาสการเดินทางไปทำงานในญี่ปุ่นของพ่อครัว-แม่ครัวไทยยังมีข้อจำกัดเนื่องจากญี่ปุ่นยังมีกฎระเบียบที่เคร่งครัดในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในญี่ปุ่น นอกจากนี้ คนญี่ปุ่นมีความเป็นชาตินิยมสูงและในอดีตที่ผ่านมาพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารไทยอาจยังไม่เป็นที่นิยมของคนญี่ปุ่น แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับความสนใจเป็นอย่างสูงจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรมเครื่องแต่งกาย หรืออาหารไทยที่ได้รับการจัดอันดับในระดับโลก ทำให้กระแส Thainess และ Thai Soft Power สามารถเข้าถึงและได้รับการยอมรับจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ไม่เว้นแม้แต่นักท่องเที่ยวชาวเอเชียที่มีความเป็นชาตินิยมสูง เช่น จีน เกาหลีใต้และญี่ปุ่น เป็นต้น ดังนั้นความต้องการบริโภควัฒนธรรมของไทยจึงเผยแพร่ยังประเทศปลายทางของนักท่องเที่ยวด้วย ซึ่งส่งผลต่อกระแสการบริโภคอาหารไทยที่ได้รับความนิยมไปด้วย ประกอบกับกรณีของประเทศญี่ปุ่นจากเดิมที่เคยเป็นสังคมปิด (closed society) กลายเป็นประเทศเปิดรับมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรมต่างชาติ การผ่อนกฎระเบียบสำหรับการรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นเนื่องจากกรณีที่ญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงวัยจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติสูงมากขึ้นด้วย

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อมูลและการวิเคราะห์ข้างต้น คณะผู้ศึกษาขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

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

2. กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานควรมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติตามภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ 2.1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรจัดเก็บสถิติทั้งจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบการอาหารไทยทั้งที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและสถานประกอบการของเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานพ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2.2) กรมการจัดหางานควรจัดเก็บข้อมูลสถิติของผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบการอาหารไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งติดตามผลในระหว่างการทำงานในประเทศญี่ปุ่นผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น

3. ทั้งสองหน่วยงานคือกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการจัดหางานควรร่วมกันพัฒนาระบบการจัดเก็บ การรายงานผล และระบบส่งต่อข้อมูลสถิติของผู้เข้ารับการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการทดสอบและผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาผู้ประกอบการอาหารไทยที่เดินทางไปทำงานในสถานประกอบการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ฝ่ายไทยนำข้อมูลเชิงสถิติดังกล่าวไปกำหนดท่าทีเพื่อเจรจาทบทวนกับฝ่ายญี่ปุ่น ทั้งนี้เพื่อขยายโอกาสการทำงานของแรงงานไทยทั้งสาขาผู้ประกอบการอาหารไทย (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. **เอกสารประกอบการเจรจาพันธกรณีต่าง ๆ ภายใต้บทที่ 9 การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น**. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566, จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>.