



เศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศกับบริบทการค้าเสรี ในระดับทวิและพหุภาคี ประจำไตรมาส 3/2565 และรายปี 2565



กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
กองเศรษฐกิจการแรงงาน



บทสรุปผู้บริหาร

EXECUTIVE SUMMARY

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ General Agreement on Trade in Services หรือ GATS

"ข้อตกลงการค้าพหุภาคีฉบับแรกที่ครอบคลุมการค้าบริการ เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อขยายระบบการค้าพหุภาคีสู่ภาคบริการและลดข้อจำกัดและอุปสรรคของประเทศสมาชิกในการเข้าสู่การค้าบริการ"

หลักการพื้นฐานของ GATS

1) การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

2) ความโปร่งใส

3) การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศ

4) การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ



รูปแบบตามข้อกำหนดของ GATS ที่คาดว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับบริการระหว่างประเทศด้านการเดินทางและท่องเที่ยว

การบริโภคในต่างประเทศ
(รูปแบบที่ 2)

การให้บริการโดยบุคคล
(รูปแบบที่ 3)

การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ
(รูปแบบที่ 4)

สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว สถานการณ์แรงงานและผลิตภาพแรงงานในภาคการท่องเที่ยวของไทย

ผลิตภาพแรงงาน

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

สถานการณ์แรงงานในภาคการบริการ การท่องเที่ยวผ่านข้อมูลประกันสังคม

ข้อมูลผู้ประกันตนมาตรา 33 แสดงให้เห็นว่า แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในธุรกิจที่พัก ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2560 ก่อนที่จะปรับตัวลดลงเนื่องจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด -19 ซึ่งก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงดังกล่าว

ข้อค้นพบผ่านข้อมูลประกันสังคม

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

ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลงทั่วไปด้วยการค้าบริการและภาคบริการการท่องเที่ยว

“การส่งออกภาคบริการที่สำคัญของประเทศไทย” ประจำปีไตรมาส 3/2565

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การบูรณาการการค้าควบคู่ไปกับการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับปรุงรูปแบบองค์กรการทำงานและเพิ่มผลผลิตได้ช่วยเพิ่มโอกาสในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศที่มีรายได้สูงและรายได้ต่ำ ช่วยให้คนจำนวนมากทั่วโลกหลุดพ้นจากความยากจนโดยเฉพาะในประเทศเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา และยังรวมถึงการเปิดเสรีการค้า (Free trade area) ที่ได้กลายเป็นบทบาททางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาในบทบาทด้านอื่น ๆ และยังมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาในบทบาทด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แต่หากกล่าวถึงคำว่า “การเปิดเสรีทางการค้า” หลายคนคงจะนึกถึงการทำข้อตกลงทางการค้าที่มุ่งเป้าประสงค์ไปที่การจัดภาษีนำเข้าหรือการลดอัตราภาษีนำเข้าให้ต่ำที่สุดเป็นอันดับแรก ๆ แต่หากได้ลองศึกษารายละเอียดมากยิ่งขึ้นจะพบว่า องค์กรการค้าโลกไม่ได้มีข้อตกลงพหุภาคีเฉพาะเรื่องภาษีศุลกากรและการค้าเท่านั้น แต่ยังมีข้อตกลงที่ครอบคลุมการค้าในบริบทอื่น ซึ่งจะกล่าวถึงคือ ข้อตกลงทั่วไปด้วยการค้าบริการ หรือ “GATS” หรือ the General Agreement on Trade in Services เป็นข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับภาคบริการ (Service sector) และมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วที่มีสัดส่วนของภาคบริการสูง หรือในหลายประเทศซึ่งพยายามที่จะยกระดับประเทศให้มีรายได้สูงผ่านการค้าบริการ

สำหรับในไตรมาสนี้ (3/2565) เป็นรายงานบทวิเคราะห์ประเด็นด้านการค้าเสรี ซึ่งเป็นไตรมาสสุดท้ายประจำปีงบประมาณ 2565 โดยกลุ่มงานฯ ได้เลือกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการระหว่างประเทศเป็นกรณีศึกษา โดยเลือกศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภาคบริการการท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นหนึ่งในภาคการส่งออกหรืออาจจะใช้คำว่า “การส่งออกภาคบริการระหว่างประเทศ” ที่สำคัญอีกภาคหนึ่งของประเทศไทย ทั้งยังมีความเกี่ยวข้องกับข้อตกลงทั่วไปด้วยการค้าบริการเนื่องจากเป็นข้อผูกพันที่องค์การการค้าโลกกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามในการเปิดเสรีการค้าภาคบริการ นอกจากนี้ กลุ่มงานฯ ยังได้มีการนำเสนอตัวอย่างโครงการพัฒนาทักษะสำหรับการค้าและการกระจายความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ (Skills for trade and economic diversification: STED) ซึ่งดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศในประเทศเมียนมาร์และเวียดนาม สำหรับภาคการบริการท่องเที่ยว ซึ่งโครงการฯ มีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาทักษะที่จำเป็นและช่วยสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศ รวมไปถึงมีการนำเสนอสถานการณ์ภาคการท่องเที่ยว สถานการณ์แรงงานและผลิตภาพแรงงานในภาคบริการการท่องเที่ยวของไทยเพื่อเป็นมุมมองต่อการพัฒนาภาคบริการการท่องเที่ยวของไทยต่อไป

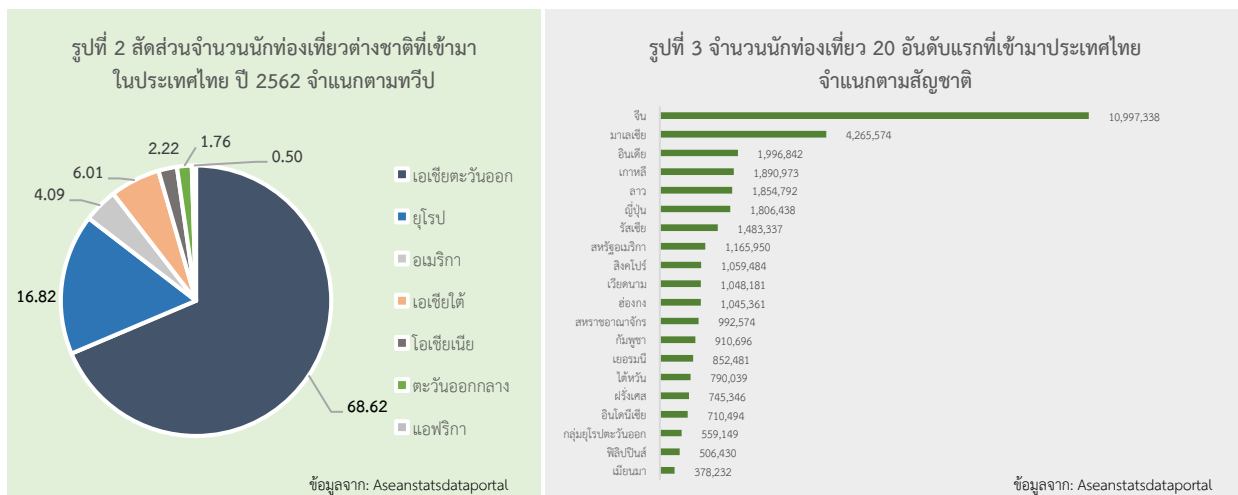
1. สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว สถานการณ์แรงงานและผลิตภาพแรงงานในภาคการท่องเที่ยวของไทย

การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัดในด้านการเพิ่มขึ้นของรายรับและขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนและรายรับจากนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ไทยสามารถก้าวสู่การเป็นหนึ่งในสี่ประเทศที่มีรายรับจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติมากที่สุดในโลกและเป็นลำดับสองของประเทศที่มีรายรับสุทธิจากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศมากที่สุดในโลกเมื่อปี 2562 (UNTWO,



ข้อมูลจาก: Aseanstatsdataportal, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

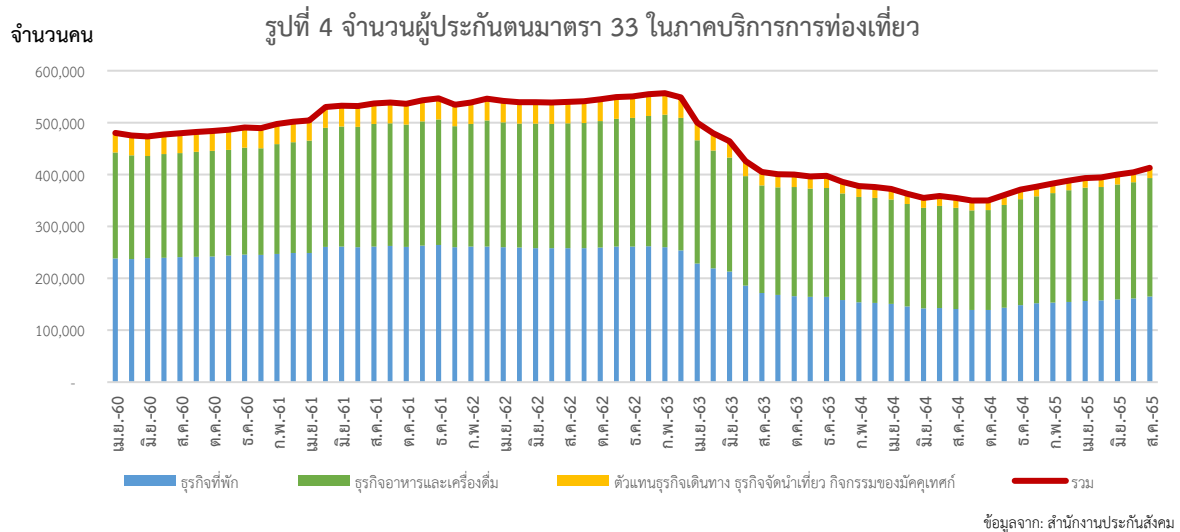
2564 อ้างถึงใน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2565) ขณะเดียวกันภาคเศรษฐกิจท่องเที่ยวยังกลายมาเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจสำคัญของไทย ทั้งในแง่ของมูลค่าเพิ่มและการจ้างงาน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2565) โดยนักท่องเที่ยวต่างชาติทั่วโลกที่เข้ามาในประเทศไทยมากที่สุดคือ ทวีปเอเชียตะวันออก รองลงมาคือ ยุโรป อเมริกา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



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

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

(หมวดใหญ่ (I)) ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว พบว่า ผลภาพแรงงานต่อชั่วโมงยังคงอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากการบริการส่วนใหญ่ยังคงเป็นรูปแบบการบริการแบบดั้งเดิม (Traditional services) นั้นเอง



2. ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และภาคบริการการท่องเที่ยว

2.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการคืออะไร มีหลักการสำคัญอย่างไร

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) หรือ GATS เป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคีฉบับแรกที่ครอบคลุมการค้าบริการ เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อขยายระบบการค้าพหุภาคีสู่ภาคบริการและลดข้อจำกัดและอุปสรรคของประเทศสมาชิกในการเข้าสู่การค้าบริการ สมาชิกทั้งหมดขององค์การการค้าโลก (รวมถึงประเทศไทย) เป็นผู้ลงนามใน GATS และต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐาน 4 เรื่อง ได้แก่ 1) การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง¹ 2) ความโปร่งใส² 3) การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศ³ 4) การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ⁴ ความจำเป็นของข้อตกลงฉบับนี้ เนื่องจากเศรษฐกิจการบริการส่วนใหญ่ ตั้งแต่โรงแรมและร้านอาหารไปจนถึงบริการส่วนบุคคล และกิจกรรมการบริการในลักษณะอื่น ๆ ถูกมองว่าเป็นกิจกรรมภายในประเทศที่ไม่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและเครื่องมือนโยบายการค้า และด้วยแรงผลักดันอย่างต่อเนื่องของการค้าบริการโลก ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ จึงจัดให้มีการประสานงานร่วมกันในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศและส่งเสริมการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นการปรับปรุงการเข้าถึงตลาดและขยายการปฏิบัติในระดับชาติไปยังบริการและผู้ให้บริการจากต่างประเทศในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังอยู่ภายใต้การดำเนินการของภาครัฐแต่ละประเทศในการควบคุม (มีความยืดหยุ่น) เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนานโยบายระดับประเทศด้วยเช่นกัน (WTO, 2556)

¹ GATS กำหนดให้สมาชิกต้องให้การปฏิบัติที่ดีที่สุดแก่สมาชิกทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน

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

³ GATS ให้สิทธิสมาชิกในการออกกฎหมาย หรือกฎระเบียบเพื่อใช้กำกับดูแลธุรกิจบริการในประเทศของตนได้ตลอดเวลา แม้จะเป็นกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการในสาขาที่สมาชิกที่พันธะในการเปิดตลาดก็ตาม ครบถ้วนต่อการกำหนดกฎระเบียบภายในดังกล่าว นำมาใช้อย่างมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ ไม่ลำเอียง ไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนต่างชาติ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการโดยไม่จำเป็น

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

2.2 GATS กำหนดรูปแบบการให้บริการในสาขาบริการอย่างไรและสาขาการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องอย่างไร

GATS แบ่งรูปแบบการให้บริการที่สามารถเกิดขึ้นได้ 4 รูปแบบ (4 Mode of supply) ประกอบด้วย

รูปแบบที่ 1: การบริการข้ามพรมแดน เป็นการให้บริการจากพรมแดนของประเทศหนึ่งไปสู่อพรมแดนของประเทศสมาชิกอื่นที่เป็นลูกค้า โดยผู้ให้บริการไม่ต้องปรากฏตัวอยู่ในประเทศลูกค้า

รูปแบบที่ 2: การบริโภคนอกประเทศ เป็นการให้บริการที่เกิดขึ้นในพรมแดนของประเทศผู้ให้บริการ โดยอาศัยการเคลื่อนย้ายของผู้บริโภคเป็นเงื่อนไขสำคัญ

รูปแบบที่ 3: การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ เป็นการเข้าไปลงทุนจัดตั้งธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้บริการในประเทศลูกค้า

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

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

ตารางที่ 1 รูปแบบตามข้อกำหนดของ GATS ที่มีความเกี่ยวข้องกับบริการระหว่างประเทศด้านการเดินทางและท่องเที่ยว

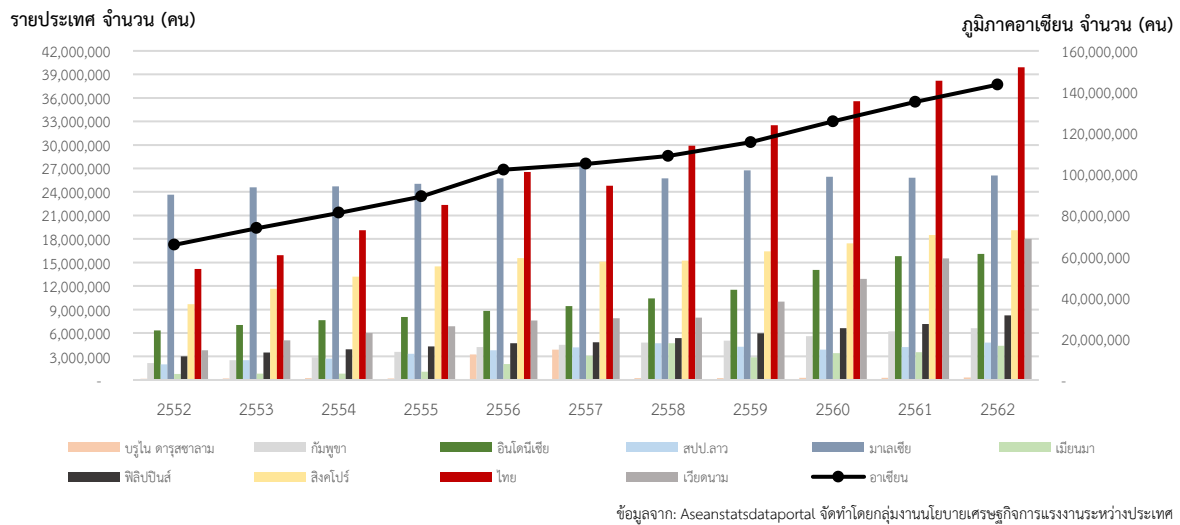
รูปแบบ	คาดว่าจะเกี่ยวข้องกับบริการด้านการเดินทางและท่องเที่ยว
รูปแบบที่ 1: การบริการข้ามพรมแดน	-
รูปแบบที่ 2: การบริโภคนอกประเทศ	✓
รูปแบบที่ 3: การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ	✓
รูปแบบที่ 4: การให้บริการโดยบุคคล	✓

หมายเหตุ: จัดทำโดยกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ

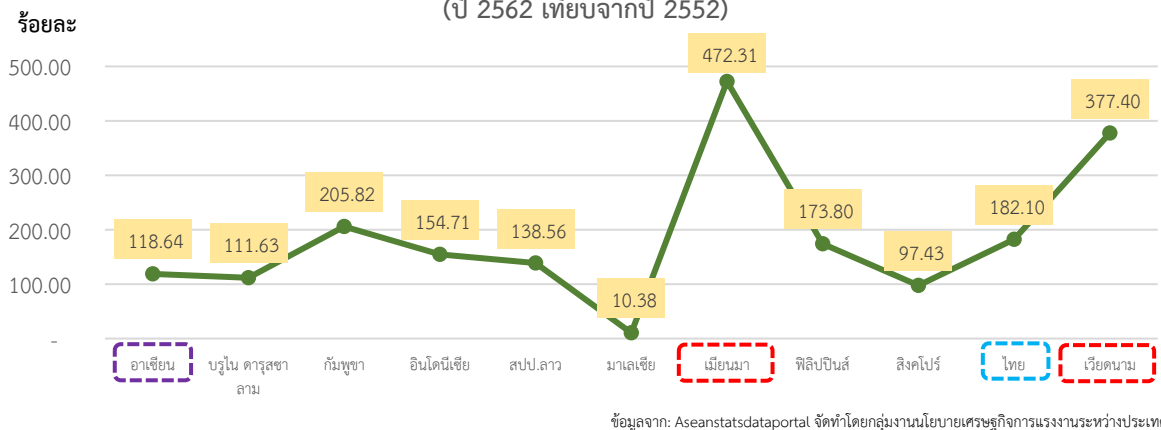
3. มอภาพภาคบริการสาขาการท่องเที่ยวในอาเซียน

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

รูปที่ 5 สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย



รูปที่ 6 อัตราการเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปี 2562 เทียบจากปี 2552)



3.1 ตัวอย่างโครงการ STED ในประเทศเวียดนามและเมียนมา; กรณีภาคบริการการท่องเที่ยว

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

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

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงการ STED มีส่วนช่วยในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาลาดแรงงานภาคการท่องเที่ยวในเชิงลึก ที่ผ่านมาเข้าไปทำงานแล้วกว่า 19 ประเทศ โดยที่ทั้งหมดเป็นประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้นแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาด้านการค้าระหว่างประเทศ และนับวันจะยิ่งเห็นผลเป็นรูปธรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ

4. บทวิเคราะห์

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

จากข้อมูลประกันสังคม (รูปที่ 4) ตั้งข้อสังเกตว่า แรงงานในกลุ่มตัวแทนธุรกิจเดินทาง ธุรกิจจำหน่ายเที่ยว กิจกรรมของมัคคุเทศก์ ในระบบประกันสังคมมาตรา 33 มีจำนวนไม่มากนัก นั้นจึงอาจจะสะท้อนได้ว่า แรงงานกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานอิสระหรือเป็นนายจ้างตัวเอง (Self - employment) หรืออาจจะทำงานในลักษณะการรับเหมาช่วงต่อจากผู้ประกอบการในธุรกิจจำหน่ายเที่ยว ซึ่งอาจทำให้ไม่ได้รับสิทธิ หรือสวัสดิการทางสังคมที่ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาทักษะ แตกต่างจากแรงงานในระบบที่มีกฎหมายรองรับให้นายจ้างจัดให้แรงงานได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะแรงงาน ปัญหาดังกล่าวจึงอาจจะส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานในสาขาการท่องเที่ยวอยู่ในระดับต่ำได้เช่นกัน นอกจากนี้ การยกระดับภาคบริการ การท่องเที่ยวจาก Traditional services เป็น Modern services เพื่อให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคบริการการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรมและเพิ่มทักษะด้านภาษาแรงงานให้ตรงต่อความต้องการของสถานประกอบการเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง สะท้อนได้จากบทเรียนโครงการ STED ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการในประเทศเวียดนามที่ระบุว่า แรงงานขาดทักษะทางการปฏิบัติ (Practical skills) รวมถึงการศึกษายังเป็นทางการหรือในระบบยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของธุรกิจได้ ดังนั้น จึงเป็นความท้าทายต่อไปว่าภาครัฐจะมีกลไกอย่างไรในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้

5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ เล็งเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการศึกษา โครงสร้างกำลังแรงงานและการพัฒนาทักษะแรงงานในภาคบริการการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ ภาครัฐอาจจะมีโครงการศึกษาและต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาเชิงพื้นที่การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยร่วมมือกับภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการ เกี่ยวกับความต้องการทักษะ ทักษะที่จำเป็น หรือปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดด้านทักษะของแรงงานในสาขาการท่องเที่ยว 2) แรงงาน เกี่ยวกับทักษะ ปัญหาในการพัฒนาทักษะ เป็นต้น และ 3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ ความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมเชิงพื้นที่ ผลประโยชน์และผลกระทบที่ได้รับจากการพัฒนา เป็นต้น นำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์หาจุดเด่น จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาส เพื่อที่สามารถพัฒนาและรองรับการบริการสาขาการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2562. รูปแบบและสาขาการค้าบริการ. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/5d6fc93bef41401c1d2704a0/download>.

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2562. หลักการสำคัญของความตกลง GATS. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/5d6fc8e7ef41406e35540d74/download>.

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. 2565. รายงานภาวะเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ปีที่ 3 ฉบับที่ 1/2565 สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2565 ,จาก <https://www.mots.go.th/news/category/663>.

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2565, จาก <https://www.mots.go.th/news/category/629>.

กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กองเศรษฐกิจการแรงงาน. (2564). รายงานการศึกษาวิจัยแนวทางการเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อพัฒนาคุณภาพของแรงงานไทย. สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2565, จาก <http://warning.mol.go.th/uploadFile/pdf/pdf-2021-11-18-1637204645.pdf>.

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

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

International Labour Organization. 2560. **Skills for Trade and Economic Diversification Tourist Guides Sector, Myanmar**. สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2565, จาก https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_556945.pdf.

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

World Trade Organization. 2556. **THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES AN INTRODUCTION**. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gsintr_e.pdf.

ประมวลเนื้อหารายงานสถานการณ์แรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ประจำปี 2565

นอกเหนือจากการจัดทำเอกสารวิชาการว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีรายไตรมาสแล้วนั้น กลุ่มงานฯ ยังได้มีการจัดทำรายงานประจำปี 2565 โดยเป็นการประมวลเนื้อหาจากรายงานรายไตรมาสประจำปี 2565 ทั้ง 4 ฉบับนำเสนอให้เห็นถึงความเชื่อมโยง ความเกี่ยวข้อง และสัมพันธ์กันในมิติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการค้าระหว่างประเทศ

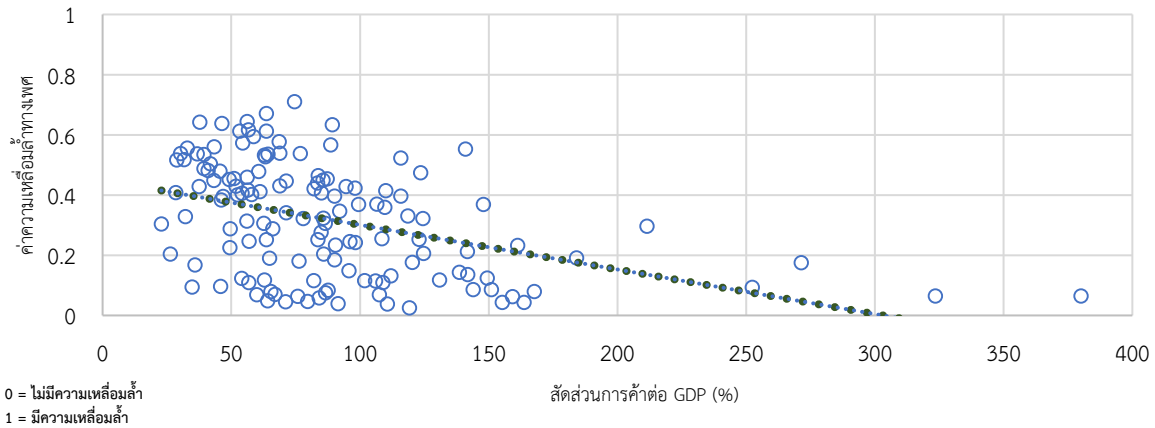
เป็นที่ทราบกันดีว่าแนวความคิดการรวมกลุ่มหรือความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านการค้าแบบพหุภาคีมีมาอย่างยาวนานแล้วภายใต้ภารกิจการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) อย่างไรก็ตาม บทบาททางการค้าขององค์การการค้าโลกในช่วงที่ผ่านมาอาจไม่ได้ประสบผลสำเร็จอย่างที่ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากมีหลายฝ่ายให้ความเห็นว่า ระบบการค้าพหุภาคีของ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

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

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

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

รูปที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและความเหลื่อมล้ำทางเพศ



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

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

ทักษะแรงงานและความพร้อมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มนี้ด้วยเช่นกัน จึงเป็นความท้าทายต่อไปว่าภาครัฐจะมีกลไกอย่างไรในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้

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

การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเพื่อกำหนดนโยบาย ท่าทีประเทศ ด้านเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ประกอบการจัดทำสัญญาการค้าเสรีทั้งทวีปเอเชียและพหุภาคี ประจำปี 2565

1. ด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ตลาดแรงงาน

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

1) ในระดับนโยบาย ยังมีช่องว่างด้านความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงศึกษาธิการ ภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่สามารถเห็นความเชื่อมโยงที่เป็นระบบและสอดคล้องกันระหว่างระบบการศึกษาและระบบตลาดแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานทักษะหรือแรงงานส่วนเกิน ดังนั้นจึงควรศึกษาแนวปฏิบัติหรือดำเนินความร่วมมือในเชิงวิชาการกับสมาชิกในเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจัดระบบการศึกษาและหน่วยงานที่ดูแลเรื่องตลาดแรงงาน เพื่อเป็นการลดช่องว่างของการขาดแคลนแรงงานทักษะ

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

2. ด้านการแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากมองว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีความเชื่อมโยงกับการใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็กและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและมักถูกใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขกฎหมายแรงงานของไทยให้เป็นไปตามหลักสากล ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว อาจจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงขั้นตอนการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวโดยมีการร่วมมือกันระหว่างรัฐต้นทางอย่างเป็นทางการเป็นระบบมากขึ้น ตลอดจน

มีนโยบายสนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจให้คนต่างด้าวเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย การให้สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการที่ดีกว่าแก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยอาจพิจารณาจากสิทธิประโยชน์จำเป็นขั้นพื้นฐานในชีวิตประจำวัน นอกจากนั้นแล้ว การได้รับข้อมูลที่ต้องการของแรงงานต่างด้าวมียผลต่อการตัดสินใจและต้องสร้างความตระหนักรู้ให้กับผู้ประกอบการ นายจ้างในประเทศเพื่อลดโอกาสในการนำเข้าหรือจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

3. ด้านการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาทักษะ

3.1) จากความรุนแรงของการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรมีการคิดรูปแบบหรือนโยบายที่เอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถให้กับแรงงานโดยเฉพาะแรงงานหญิง เนื่องจากแรงงานหญิงส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะต่ำ โดยการส่งเสริมด้านการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและในระดับที่สูงกว่าให้กับเด็กผู้หญิง เพื่อเป็นการสะสมด้านทุนมนุษย์ การสร้างโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการศึกษาและการประกอบอาชีพ เพื่อยกระดับทักษะของแรงงานหญิงให้พร้อมรับมือกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเปิดเสรีทางการค้าที่จะมีการแข่งขันของอุตสาหกรรมที่มีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้จะมีส่วนช่วยลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเพศด้านแรงงานได้ในระยะต่อไป

3.2) การศึกษาโครงสร้างของกำลังแรงงานและการพัฒนาทักษะของแรงงานในภาคบริการ การท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ ภาครัฐอาจจะมีโครงการศึกษาและต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาเชิงพื้นที่และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยร่วมมือกับภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการ เกี่ยวกับความต้องการทักษะ ทักษะที่จำเป็น หรือปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดด้านทักษะของแรงงานในสาขาการท่องเที่ยว 2) แรงงาน เกี่ยวกับทักษะ ปัญหาในการพัฒนาทักษะ เป็นต้น และ 3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ ความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมเชิงพื้นที่ ผลประโยชน์และกระทบที่ได้รับจากการพัฒนา เป็นต้น นำข้อมูลมาใช้ประกอบการวิเคราะห์หาจุดเด่น จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาส (SWOT) เพื่อให้สามารถพัฒนาและรองรับการบริการสาขาการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะผู้จัดทำ

รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
ไตรมาสที่ 3/2565

ที่ปรึกษา

ปลัดกระทรวงแรงงาน

รองปลัดกระทรวงแรงงาน

กองบรรณาธิการ/คณะผู้จัดทำ

นางศิริลักษณ์ ฉกะนันท์

ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการแรงงาน

นางสาวสุรีย์พร ทัพภสุต

ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจ

การแรงงานระหว่างประเทศ

นายเทพบดี

แลกันทะ

นางสาวพิมพ์นิภา

ทวีธนวิริยา

นายพีรนนท์

สุวรรณมณี

นายอานุกาพ

จีสันเทียะ

นางสาวปิยนุช

บทมัตย์

นางสาวปภาวี

ปันดอนตอง

