

7. คุณภาพแรงงานและการพัฒนาคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่องเพื่อประสิทธิภาพในการผลิต

7.1 คำนำ

การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตรวมและขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลก สถาบัน IMD ได้จัดอันดับให้สภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 34 จาก 55 ประเทศในปี 2550 ซึ่งเป็นอันดับที่ลดลงค่อนข้างต่อเนื่องนับจากปี 2547 ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการขาดแคลนแรงงานฝีมือซึ่งทำให้ผู้ประกอบการไม่มีความมั่นใจในการลงทุนผลิตสินค้าที่ต้องใช้แรงงานฝีมือ

ประสิทธิภาพของการผลิตเป็นปัจจัยหลักในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมในตลาดโลก และด้วยเหตุที่การผลิตสินค้าทุกชนิดต้องใช้แรงงาน ดังนั้นแรงงานที่มีคุณภาพดีย่อมมีส่วนสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในทุกขั้นตอน จึงค่อนข้างชัดเจนว่าการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าที่ผลิตในไทย จะทำได้ด้วยการเพิ่มคุณภาพแรงงานของไทยให้เหมาะสมกับภาระงานและความต้องการของอุตสาหกรรมในไทย

7.2 ขอบเขตการศึกษา

ในประเด็นเรื่องคุณภาพแรงงานและการพัฒนาคุณภาพแรงงานนี้ ได้แบ่งรายงานออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาเรื่องการพัฒนาคุณภาพและการเพิ่มปริมาณแรงงานทักษะภายในประเทศ ซึ่งจะเน้นบุคลากรประเภทช่างที่มีทักษะฝีมือตรงกับความต้องการของอุตสาหกรรมในประเทศ ส่วนที่สองเป็นการศึกษาเรื่องการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของไทยโดยใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพจากประเทศ ซึ่งจะเน้นเรื่องการเพิ่มบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากประเทศอื่น ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ทั้งสองประเภทต่างก็มีผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในเวทีโลก

7.3 การพัฒนาคุณภาพและการเพิ่มปริมาณแรงงานที่มีทักษะภายในประเทศ

7.3.1 ภาพรวมแรงงานที่มีทักษะของไทย

แรงงานไทยที่มีคุณภาพคือแรงงานที่มีทักษะ และทักษะนี้มาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือทั้งสองแหล่ง คือการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและหรือการฝึกทักษะเฉพาะหลังจากที่แรงงานจบการศึกษาในระดับใดก็ตาม ในเชิงคำจำกัดความ แรงงานไทยที่มีคุณภาพในที่นี้ก็คือแรงงานฝีมือ มีความหมายครอบคลุมถึงบุคคลที่ผ่านการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาหลักสูตรทางช่างฝีมือและบุคคล

ที่ได้รับการฝึกอบรมทักษะทางช่างฝีมือหลังจบการศึกษาในระดับใดๆ ก็ตาม และเนื่องจากต้องการเน้นการผลิตอุตสาหกรรม จึงไม่รวมหลักสูตรหรือการฝึกอบรมทางบริหารธุรกิจและทางบัญชี

ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยก็คือการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะตามที่ต้องการ อุตสาหกรรมสาขาการผลิตต่างๆ ต้องการ แม้ว่าในแต่ละปีระบบการศึกษาของไทยจะได้ผลิตผู้มีการศึกษาทางด้านอาชีวศึกษาและทางด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทักษะการผลิตเป็นจำนวนมากก็ตาม

ในระดับสถานประกอบการ (Firm level) ความได้เปรียบในการแข่งขันของสถานประกอบการอยู่ที่ปัจจัยหลัก 2 ประการ ประการใดประการหนึ่งหรือทั้งสองประการรวมกัน คือ (1) ต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าผู้ผลิตรายอื่น (2) ผลិតภัณฑ์ที่โดดเด่นและไม่เหมือนผู้ผลิตอื่น ในขณะที่ปัจจัยอย่างที่สองมีประเด็นเรื่องความสามารถในการวิจัยเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่สถานประกอบการจะมีครบทั้งสองปัจจัยก็ต่อเมื่อบุคลากรของสถานประกอบการมีคุณภาพสูง หรือกล่าวอีกด้านหนึ่งก็คือมีผลิตภาพ (Productivity) สูงนั่นเอง

ผลิตภาพในกระบวนการผลิตจะสูงก็ต่อเมื่อแรงงานมีคุณภาพสูง ในระดับสถานประกอบการ ผู้ประกอบการย่อมต้องการแรงงานที่มีคุณภาพเพื่อลดการสูญเสียที่จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ผู้ประกอบการจึงต้องการตั้งโรงงานผลิตสินค้าในประเทศที่มีแรงงานฝีมือจำนวนมากในตลาดแรงงานเพื่อให้สามารถเลือกแรงงานที่ดีที่สุด ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความได้เปรียบในการแข่งขันในระดับประเทศ จำนวนแรงงานฝีมือที่มีมากพอกับความต้องการจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศ โดยทั่วไป ตลาดแรงงานคุณภาพในประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทย มักจะเป็นตลาดปิด กล่าวคือ ไม่อนุญาตให้แรงงานคุณภาพจากต่างประเทศเข้ามาทำงานได้ง่ายๆ เมื่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นไปได้ยาก ในตลาดแรงงานไทยจึงมีแรงงานฝีมือไทยเป็นหลัก

เป้าหมายสุดท้ายของการเพิ่มและการคงความสามารถในการแข่งขันของประเทศก็คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประชากรในวัยทำงานมีงานทำ ประเทศไทยมีระดับความสามารถในการแข่งขันต่ำกว่าหลายประเทศในเอเชียเพราะปัญหาคุณภาพของแรงงานฝีมือ เมื่อแรงงานฝีมือไม่มีคุณภาพ ผู้ประกอบการจึงไม่กล้าเสี่ยงในการลงทุนที่ต้องใช้เทคโนโลยีสูงเพราะขาดแรงงานที่พร้อมจะใช้เทคโนโลยีนี้ จึงยังคงใช้เทคโนโลยีที่ไม่ทันสมัยมากนัก ต้นทุนการประกอบการจึงสูงไปด้วย

นอกจากผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทยแล้ว ยังกระทบต่อการลงทุนจากต่างประเทศด้วย เนื่องจากประเทศไทยยังต้องอาศัยการลงทุนจากต่างชาติเป็นแหล่งการจ้างงานสำคัญ หากไทยขาดปัจจัยที่จะทำให้ผู้ผลิตต่างชาติมีความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดโลก นักลงทุนต่างชาติย่อมไม่พิจารณาประเทศไทยอย่างแน่นอน ในยุคซึ่งเอเชียกำลังจะเป็นจุดศูนย์กลางความเจริญของโลก หากไทยไม่มีจุดแข็งในด้านคุณภาพแรงงาน ก็ย่อมจะสูญเสียความสามารถในการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติให้ประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชีย

ปัญหานี้กักร่อนความสามารถในการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก ผู้ประกอบการไม่ได้มองไทยว่ามีศักยภาพในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ต้องอาศัยทักษะและความรู้ของแรงงานในสายการผลิต จึงลงทุนผลิตในอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้แรงงานไร้ทักษะและมีมูลค่าเพิ่มต่ำ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเขิบเข้าสู่เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นความรู้และเทคโนโลยีซึ่งผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

7.3.2 การขาดแคลนแรงงานคุณภาพของไทย

1) ภาพการณ์ขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะในปัจจุบัน

การขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะเป็นปัญหาที่รายงานโดยองค์กรต่างๆ เสมอมา จากการศึกษาเรื่อง Thailand Investment Climate, Firm Competitiveness and Growth รายงานโดย World Bank (2006) สรุปไว้ว่าสถานประกอบการ (Firm) ในไทยประมาณร้อยละ 30 ของสถานประกอบการที่สำรวจทั้งหมดเห็นว่าการขาดทักษะที่เหมาะสมกับงานของแรงงานไทยเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดในการประกอบธุรกิจ ข้อกังวลนี้เกิดขึ้นในทุกสาขาอุตสาหกรรม ทำให้สถานประกอบการจำเป็นต้องหันไปใช้แรงงานที่มีทักษะไม่ตรงกับงาน และต้องฝึกงานซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงขึ้นนอกจากนี้ ผู้จัดการส่วนใหญ่เห็นว่าแรงงานยังขาดทักษะในด้านภาษาอังกฤษและสารสนเทศเทคโนโลยี และเมื่อไปสำรวจสอบถามตัวแรงงานเองประมาณ 14,000 ตัวอย่าง ก็พบว่าร้อยละ 70 เห็นด้วยว่าการขาดทักษะทางภาษาอังกฤษเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำงาน

ผลการศึกษาข้างต้นมีข้อสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจฉบับวันที่ 10-16 สิงหาคม 2550 ซึ่งมีรายงานว่า ผู้จัดการส่วนทรัพยากรมนุษย์ของบริษัทผลิตรถยนต์ขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเล่าประสบการณ์ว่าบริษัทฯ เคยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะประมาณ 100 คนต่อปี จึงต้องลงทุนฝึกงานให้แก่พนักงานที่จบมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย

นอกจากนั้น ในการวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุนออสเตรเลียต่อการลงทุนในประเทศไทย สุณีย์ สถาพร (2550) ได้รายงานว่า นักลงทุนต่างชาติมองว่าแรงงานในเมืองไทยเป็นแบบ “ไร้ฝีมือ” (หรือไม่มีทักษะ) ผู้ลงทุนต้องฝึกงานให้ ดังนั้นพวกเขาংশ่อมก็ต้องถูกฝึกใหม่ จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพ นอกจากนี้แรงงานส่วนใหญ่อยากได้ตำแหน่ง แต่ไม่ต้องการความรับผิดชอบที่มาพร้อมตำแหน่ง

2) สาเหตุสำคัญของการขาดแคลนแรงงานทักษะ

แรงงานคุณภาพแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 แรงงานที่มีระดับการศึกษาทั่วไป มีอัตราค่าจ้างต่ำ และมีทักษะตามภาระงานซึ่งมีความเฉพาะเจาะจงตามประเภทการผลิต เช่น การผลิตชิ้นส่วนใดชิ้นส่วนหนึ่งของสินค้า

เมื่อประกอบกันหลายชิ้นส่วนก็จะได้สินค้าสำเร็จรูป เป็นต้น แรงงานประเภทนี้ต้องใช้วิธีฝึกอบรมภาคปฏิบัติในสถานประกอบการเองจึงจะสามารถเพิ่มคุณภาพของตนเองตามที่นายจ้างต้องการ

ประเภทที่ 2 แรงงานที่จบการศึกษาในระดับ ปวช. และ ปวส. ซึ่งมีทักษะในการทำงานตามวิชาชีพที่เรียนมา ภารกิจของแรงงานประเภทนี้เป็นภารกิจทางช่างฝีมือ จึงต้องทำงานที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรเครื่องมือราคาแพงของสถานประกอบการ ดังนั้น สถานประกอบการจึงคาดหวังว่าจะมีฝีมือสอดคล้องกับค่าตอบแทนที่สถานประกอบการจ่ายให้

การขาดแคลนประเภทที่ 1 เกิดจากการที่แรงงานในตลาดแรงงานขาดแคลนทักษะที่สถานประกอบการต้องการ ไม่ได้เกิดจากการที่ไม่มีแรงงานเข้าสู่ตลาด แต่การที่แรงงานซึ่งจบชั้นมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่าไม่มีทักษะน่าจะเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ เพราะหลักสูตรการศึกษาพื้นฐานไม่ได้เน้นทักษะในการทำงานช่างมา

ส่วนการขาดแคลนประเภทที่ 2 เกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

- แรงงานที่ได้รับการฝึกทักษะในโรงเรียนมาแล้ว เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน สถานประกอบการกลับผิดหวังเพราะพบว่าไม่มีทักษะที่คาดหวัง จึงเป็นการขาดแคลนแรงงานฝีมือ
- แรงงานที่ได้รับการฝึกทักษะในโรงเรียนมาแล้ว ไม่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่หันไปทำอาชีพอื่น

ในรายงานผลการสำรวจความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงานโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2549) ซึ่งให้เห็นว่าแรงงานที่สถานประกอบการต้องการ เป็นแรงงานในระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่าในสัดส่วนร้อยละ 67.3 ของแรงงานที่ต้องการทั้งหมด ความต้องการแรงงานฝีมือในระดับ ปวส. ร้อยละ 9.5 และความต้องการแรงงานฝีมือในระดับ ปวช. ร้อยละ 5.8 เมื่อสำรวจความต้องการตามประเภทงานพบว่า ในจำนวนแรงงานทั้งหมด 445,682 ตำแหน่งซึ่งสถานประกอบการต้องการในปี 2549 นั้น ร้อยละ 32.8 เป็นตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ร้อยละ 23.8 เป็นตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือและร้อยละ 10.8 เป็นตำแหน่งช่างเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานด้านเทคนิค ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าความต้องการช่างฝีมือในตำแหน่งต่างๆ มีมาก แต่ช่างฝีมือที่มาอยู่ในตำแหน่งเหล่านี้ไม่ได้จบอาชีวศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเกิดอาจเกิดจากการที่ผู้ประกอบการต้องการจ้างแรงงานทักษะต่ำเพื่อประหยัดต้นทุนหรืออาจจะเป็นเพราะไม่สามารถหาแรงงานฝีมือที่จบมาโดยตรงก็ได้

แรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานส่วนใหญ่จบหลักสูตรมัธยมศึกษาสายสามัญซึ่งไม่ใช่หลักสูตรอาชีวศึกษา ดังนั้น ค่าจ้างตอบแทนแรงงานจึงต่ำเพราะสถานประกอบการเห็นว่าไม่มีทักษะจากการสำรวจภาวะการว่างงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2549 พบว่ามีผู้ว่างงานทั้งสิ้น 546,700 คน เป็นผู้ที่ไม่เคยทำงานมาก่อนเพียงร้อยละ 35 และเป็นผู้ที่เคยทำงานมาแล้วแต่ออกจากงานเดิมร้อยละ 65 และในจำนวนผู้ที่ทำงานมาก่อนนี้ ร้อยละ 73.7 ทำงานนอกภาคเกษตร นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระดับการศึกษาที่สำเร็จ พบว่า ในบรรดาผู้ที่ว่างงานทั้งหมด (ทั้งที่ยังไม่ได้ทำงานมาก่อนและ

ทำงานมาแล้ว) 546,000 คนนั้น เป็นผู้ที่จบมัธยมศึกษาตอนปลายจำนวน 97,000 คน โดยแบ่งเป็นผู้จบสายอาชีวศึกษาจำนวน 22,700 คนและมีผู้จบสายสามัญจำนวน 74,300 คน ส่วนผู้ที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ว่างงานมีทั้งสิ้น 134,100 คน ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่าผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานและต้องการทำงาน มีความหลากหลายทางด้านการศึกษา แต่จำนวนของผู้ที่ถือว่าเป็นแรงงานฝีมือ มีว่างงานเพียงเล็กน้อย ผู้จบสายอาชีวศึกษาในที่นี้ยังรวมถึงผู้จบพาณิชยกรรมด้วย ไม่ได้มีเพียงช่างฝีมือ

ปัญหาผู้จบหลักสูตรอาชีวศึกษาในหลักการ ก็คือแรงงานมีคุณภาพ แต่กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยเพราะคนไทยนิยมจบการศึกษาในระดับปริญญามากกว่าเนื่องจากเชื่อว่าการจบปริญญาจะทำให้ได้งานซึ่งมีเกียรติและมีรายได้ดี จากการติดตามการมีงานทำของนักศึกษาอาชีวศึกษาที่ศึกษาจบไปแล้วในระหว่างปี พ.ศ. 2545-2549 สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษาได้รายงานว่

- ในระดับ ปวช. ร้อยละ 75 ของผู้ที่ถูกติดตาม ไม่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานทันทีแต่ได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งอาจจะเป็น ปวส. หรือระดับปริญญาก็ได้

- ในระดับ ปวส. ร้อยละ 51 ของผู้ที่ถูกติดตาม ได้เข้าศึกษาต่อเพื่อรับปริญญาซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นการศึกษาต่อในสายวิชาช่างฝีมือ

นอกจากนี้ สำหรับผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน พบว่าร้อยละ 16 ของผู้จบ ปวช. ได้ทำธุรกิจส่วนตัว และร้อยละ 12 ของผู้จบ ปวส. ได้ทำธุรกิจส่วนตัว เมื่อผู้จบการศึกษาหลักสูตรอาชีวศึกษาต้องการศึกษาต่อหรือมีเงินนั้นก็ต้องการทำธุรกิจส่วนตัว ย่อมทำให้แรงงานฝีมือเข้าสู่ตลาดน้อยลง

รายงานการศึกษาเรื่อง Thailand Investment Climate, Firm Competitiveness and Growth โดย World Bank (2006) ระบุว่าคนไทยต้องการเรียนระดับอาชีวศึกษาน้อยลง โดยพบว่า สัดส่วนของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นที่ไปเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีวศึกษาต่อผู้ที่ไปเรียนสายสามัญลดลงจากร้อยละ 46 ในปี 2537 เหลือร้อยละ 34 ในปี 2544 ทั้งนี้เพราะคนไทยส่วนใหญ่เห็นว่าระดับการศึกษาสูงสุดที่พึงปรารถนาคือระดับปริญญาตรีหรือโท ไม่ใช่ประกาศนียบัตรหรืออนุปริญญาทางด้านอาชีวศึกษา ผู้ที่มาเรียนอาชีวศึกษาคือผู้ที่เห็นว่าตนเองคงไม่สามารถเรียนจนสำเร็จระดับอุดมศึกษา จึงตัดสินใจไม่เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ บางคนเห็นว่าครอบครัวไม่สามารถส่งเสริมให้เรียนระดับอุดมศึกษาก็ตัดสินใจหยุดเรียนตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนต้นโดยไม่คิดถึงอาชีวศึกษาด้วยซ้ำ

นอกจากนี้ ในรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบแรกด้านการอาชีวศึกษา (พ.ศ. 2544-2548) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาด้านอาชีวศึกษาไม่ต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งหมด ส่วนใหญ่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยพบว่าในช่วงปีที่ประเมิน ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับ ปวช. มีงานทำร้อยละ 12.5 และประกอบอาชีพอิสระร้อยละ 6.25 ส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส. มีงานทำร้อยละ 26.53 และประกอบอาชีพอิสระร้อยละ 6.19 ที่เหลือต้องการศึกษาต่อ

7.3.3) สภาพแวดล้อมทางด้านสถาบัน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานฝีมือทราบว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือในไทยใน 2 มิติ คือ

- ผู้จบการศึกษาหลักสูตรอาชีวศึกษา มีปัญหาคุณภาพในการทำงาน เพราะนักเรียนที่เข้ามาเรียนคือผู้ที่ตัวเองและสังคมรอบด้านตัดสินใจว่าไม่น่าจะเรียนสายสามัญที่ต้องใช้ความคิดมากกว่า จึงหันมายึดการศึกษาทางด้านการปฏิบัติ

- ผู้จบการศึกษาหลักสูตรอาชีวศึกษา เข้าสู่ตลาดแรงงานประเภทช่างฝีมือ มีจำนวนน้อยกว่าที่ตลาดต้องการเนื่องจากตัวเองและสังคมรอบด้านเห็นว่าการประกอบอาชีพรับจ้างเป็นช่างฝีมือแรงงานไม่มีทางทำให้เขามีความสุขความสบายในอนาคต อย่างน้อยก็จะก้าวหน้าน้อยกว่าคนที่จบปริญญา ไม่ว่าสายไหนก็ตาม

ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะสาเหตุทางด้านสภาพแวดล้อมทางสถาบันด้วย (Institutional Setting) สภาพแวดล้อมในไทยได้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในด้านต่างๆ เช่น แรงงานฝีมือคือใคร ผู้ประกอบการและหน่วยงานที่จ้างจะให้ค่าตอบแทนในการเป็นแรงงานฝีมืออย่างไร หน่วยงานที่พัฒนาฝีมือแรงงานมีหลายหน่วยงาน ในแต่ละปีมีโปรแกรมการพัฒนาฝีมือแรงงานจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกัน หน่วยงานที่ควบคุมคุณภาพแรงงานฝีมืออาจจะไม่ได้ทำงานสอดคล้องกับหน่วยงานทางการศึกษาที่มีหน้าที่ผลิตแรงงานฝีมือออกมาจำนวนมาก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเข้าใจปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ต่างก็ได้พยายามหาทางแก้ไข ซึ่งในที่นี้จะยกมาพิจารณา 2 เรื่อง

1) การออกกฎหมายเพื่อจัดระบบการศึกษาด้านอาชีวศึกษา

พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2551 เพื่อจัดระบบการศึกษาด้านอาชีวศึกษา มีสาระสำคัญที่จะมีส่วนต่อการบริหารจัดการแรงงานฝีมือของประเทศ ดังนี้

(1) การจัดการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพต้องเป็นการจัดการศึกษาในด้านวิชาชีพที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การจัดการศึกษาทำเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการตลาดแรงงาน ดังนั้น ในอนาคต เป้าหมายของการจัดการศึกษาต้องยึดความต้องการของตลาดแรงงาน และยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นหลัก ในทางปฏิบัติ ต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังคนของชาติเพื่อตัดสินใจเรื่องความต้องการแรงงานและยุทธศาสตร์การจัดการกำลังคนในระดับช่างฝีมือ ช่างเทคนิค และช่างเทคโนโลยี

(2) การจัดการศึกษา อาจจัดในรูปของ (1) การศึกษาในระบบ คือทำในสถานศึกษา (2) การศึกษานอกระบบ คือ ทำเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะกลุ่มคน (3) การศึกษาระบบทวิภาคี คือจัดร่วมกับสถานประกอบการ

การจัดการศึกษาในรูปแบบที่สามเป็นรูปแบบที่สำคัญและน่าจะให้ความหวังในด้านการแก้ไขให้บุคลากรมีคุณภาพตามที่สถานประกอบการต้องการได้มาก เพียงแต่ต้องระวังไม่ให้ความยืดหยุ่นในการจัดหลักสูตรไปทำให้มาตรฐานการศึกษาต่ำลง

(3) ให้มีการจัดตั้งสถาบันการอาชีวศึกษาได้ โดยอาจเกิดใหม่หรือเกิดจากการรวมตัวของสถานศึกษาที่มีอยู่เดิมก็ได้ สถาบันการอาชีวศึกษาสามารถจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง และในระดับปริญญาตรีสายปฏิบัติการได้ โดยการบริหารจัดการของสถาบันจะมีสภาสถาบันเป็นองค์กรนโยบาย มีผู้อำนวยการสถาบันเป็นหัวหน้าสูงสุดฝ่ายบริหาร มีคณาจารย์ประจำเพื่อสอน โดยมีตำแหน่งทางวิชาการเป็นศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ เมื่อนักศึกษาจบแล้วก็ได้รับปริญญา มีครูวิทยฐานะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยทั่วไป

ข้อนี้หมายความว่า ผู้ที่เรียนอาชีวศึกษาไม่ต้องกังวลเรื่องแนวทางการศึกษาอีกแล้ว เพราะสามารถที่จะเรียนต่อจนได้ปริญญาตรีในสถาบันเดียวกันนี้ ข้อดีก็คือการพัฒนากำลังคนอย่างต่อเนื่องและการเพิ่มเกียรติภูมิทางการศึกษาให้กับช่างฝีมือ เมื่อผู้ศึกษาจบระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงทางด้านช่างฝีมือ ก็สามารถศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีในด้านหรือสาขาเดียวกัน ไม่ต้องทำเหมือนกับในปัจจุบันซึ่งเมื่อจบออกมาแล้วต้องไปเรียนต่อสาขาวิชาอื่นในมหาวิทยาลัยอื่น เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่มีการเปิดสอนสาขาช่างที่เรียนมาในระดับประกาศนียบัตร

แต่ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนก็คือ ผู้ที่จบปริญญาตรีจะยังอยู่ในตลาดแรงงานในฐานะช่างฝีมือหรือไม่ หรือเปลี่ยนสถานะไปเป็นระดับบริหารตามที่นิยมกันในปัจจุบันว่าผู้จบปริญญาต้องทำงานเอกสารหรือทำหน้าที่ Supervision เท่านั้น ถ้าทำหน้าที่ช่าง จะต้องได้ค่าตอบแทนระดับใด การกีดกันมารับผิดชอบจะเป็นอย่างไร ประเด็นเหล่านี้จะเกิดความชัดเจนก็ต่อเมื่อมีการสร้างระบบกำลังคนประเภทช่างฝีมือของชาติที่สามารถตอบสนองภาวะเศรษฐกิจและสังคมได้

(4) จะต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพขึ้น ในสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา โดยเงินจากกองทุนจะถูกใช้ไปเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการอาชีวศึกษา เป็นแหล่งทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นจากแหล่งเดิมคืองบประมาณแผ่นดิน

2) ระบบมาตรฐานฝีมือและระบบคุณวุฒิช่างฝีมือ

การจัดทำมาตรฐานฝีมือเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับผู้ที่ศึกษาเพื่อเป็นช่างฝีมือ ในการศึกษาหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญเพื่อเตรียมศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีนั้น ในหลักการผู้จบการศึกษาหลักสูตรดังกล่าวย่อมมีความรู้ทางวิชาการเท่าเทียมกัน โดยต้องไปพิสูจน์ความ

เท่าเทียมนี้ในการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยซึ่งรับจำนวนจำกัด แต่ผู้ที่จบอาชีวศึกษาซึ่งได้ประกาศนียบัตรวิชาชีพ เมื่อจบการศึกษาหลักสูตรเดียวกัน ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องมียี่มือเท่าเทียมกันเนื่องจากความชำนาญในการปฏิบัติเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับความสามารถส่วนตัวของบุคคลด้วย ดังนั้น สถานประกอบการที่รับเข้าทำงานแม้จะมีการคัดเลือก แต่ก็ต้องเลือกรับเข้ามาทำงานแล้วค่อยฝึกหัดเพิ่มเติมเพื่อให้ได้มาตรฐาน

ดังนั้น เพื่อการจัดระดับความชำนาญทางช่างของผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะช่างประเทศต่างๆ จึงสร้างระบบมาตรฐานฝีมือและระบบคุณวุฒิช่างฝีมือเพื่อให้หน่วยงานกลางทดสอบช่างแต่ละคนแล้วจัดระดับคุณวุฒิให้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการตัดสินใจในการคัดเลือกได้ง่ายขึ้น ในประเทศไทยก็มีระบบนี้เช่นเดียวกัน แต่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอและระบบยังไม่เป็นเอกภาพ สรุปได้ดังนี้

2.1) มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติที่บริหารโดยกระทรวงแรงงาน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการนี้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติในแต่ละสาขาอาชีพเพื่อจัดทำมาตรฐานแล้วนำเสนอคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้

ระบบนี้มีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

ก. การจำแนกระดับฝีมือแรงงาน จำแนกเป็น 3 ระดับ ตามลำดับความยากง่ายของงาน คือ

- ระดับ 1 หมายถึง ผู้ที่มีฝีมือและความรู้พื้นฐานในการปฏิบัติงานที่ต้องมีหัวหน้างานช่วยให้คำแนะนำหรือช่วยตัดสินใจในเรื่องสำคัญเมื่อจำเป็น

- ระดับ 2 หมายถึง ผู้ที่มีฝีมือระดับกลาง มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ได้ดี และประสิทธิภาพในการทำงาน สามารถให้คำแนะนำผู้ได้บังคับบัญชาได้ คุณภาพงานสูง

- ระดับ 3 หมายถึง ผู้ที่มีฝีมือระดับสูง สามารถวิเคราะห์ วินิจฉัยปัญหา การตัดสินใจ รู้ขั้นตอนกระบวนการของงานเป็นอย่างดี สามารถช่วยแนะนำงานฝีมือผู้ได้บังคับบัญชาได้ดี สามารถใช้หนังสือคู่มือ นำความรู้และทักษะมาประยุกต์ใช้กับเทคโนโลยีใหม่ได้ โดยเฉพาะการตัดสินใจและเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสม

ข. มาตรฐานฝีมือในแต่ละสาขาอาชีพ ในหลักการ มาตรฐานฝีมือเป็นข้อกำหนดทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความรู้ ความสามารถ และทัศนคติในการทำงาน ณ วันสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2551 มีมาตรฐานฝีมือแรงงานบังคับใช้ในกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ดังนี้

- กลุ่มสาขาอาชีพช่างก่อสร้าง มีมาตรฐานฝีมือช่าง 1 ประเภท
- กลุ่มสาขาอาชีพช่างอุตสาหกรรม มีมาตรฐานฝีมือช่าง 11 ประเภท
- กลุ่มสาขาอาชีพช่างเครื่องกล มีมาตรฐานฝีมือช่าง 9 ประเภท
- กลุ่มสาขาอาชีพช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ มีมาตรฐาน

ฝีมือช่าง 6 ประเภท

- กลุ่มสาขาอาชีพช่างอุตสาหกรรมศิลป์ มีมาตรฐานฝีมือช่าง 16 ประเภท
- กลุ่มสาขาอาชีพภาคบริการ มีมาตรฐานฝีมือช่าง 14 ประเภท

ค. ตัวชี้วัดคุณภาพมาตรฐานฝีมือแรงงาน เมื่อมีแรงงานฝีมือมาทดสอบเพื่อจัดระดับ ก็ต้องมีเกณฑ์ให้ตัดสินว่าผู้เข้าทดสอบผ่านเข้าสู่มาตรฐานระดับที่ทดสอบหรือไม่ โดยตัดสินบนฐานของตัวชี้วัดคุณภาพดังนี้

- มีความรู้ในทฤษฎีเพียงพอต่อการปฏิบัติ
- การปฏิบัติงานคำนึงถึงความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม
- เลือกใช้และบำรุงรักษาเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

ได้อย่างถูกต้อง

- ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่เหมาะสม
- เลือกใช้วัสดุอย่างประหยัด คุ่มค่า
- ใช้ระยะเวลาการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม
- ผลสำเร็จของงานได้คุณภาพ ตามข้อกำหนด

2.2) ระบบคุณวุฒิวิชาชีพของสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษาได้พัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพขึ้นด้วยเหตุผล 2 ประการ

ประการแรก กระทรวงศึกษาธิการมีภารกิจที่จะต้องจัดทำกรอบมาตรฐานหลักสูตรอาชีวศึกษาเพื่อประกาศให้สถานศึกษานำไปใช้ในการจัดทำหลักสูตรเพื่อการสอน ในการจัดทำกรอบดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษาต้องการทราบสมรรถนะในการปฏิบัติงานในแต่ละอาชีพตามมาตรฐานอาชีพที่ตรงกับความต้องการของอุตสาหกรรมผลิต จึงต้องพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพขึ้นเพื่อเป็นตัวกำหนดมาตรฐานสมรรถนะของแต่ละอาชีพ

ประการที่สอง ในปี 2549 รัฐบาลในสมัยนั้นมอบให้สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษาร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพกำลังแรงงานไทยให้มีประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น จึงเป็นโอกาสที่จะได้พัฒนามาตรฐานอาชีพขึ้นเพื่อไว้เป็นฐานในการกำหนดและประเมินคุณวุฒิวิชาชีพ

อย่างไรก็ตาม การพัฒนามาตรฐานยังอยู่ในขั้นการทำงานให้สมบูรณ์ จึงต้องดำเนินการต่อไป ยังไม่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดคุณวุฒิวิชาชีพของช่างฝีมือเป็นการทั่วไปทั้งประเทศ

ระบบคุณวุฒิวิชาชีพนี้กำหนดระดับคุณวุฒิให้กับผู้ที่ผ่านการประเมินหน่วยสมรรถนะ (Unit of Competence) ได้จำนวนหนึ่ง ตามที่กำหนดไว้ โดยแนวคิดก็คือจะกำหนดระดับคุณวุฒิที่ต่ำสำหรับงานที่ง่าย ปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่ซับซ้อน ขอบเขตของงานไม่กว้าง มีความรับผิดชอบต่ำ ดังนั้น ยิ่งคุณวุฒิวิชาชีพยิ่งสูง งานจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ขอบเขตของงานกว้างขึ้น มีความรับผิดชอบสูงขึ้น กรอบคุณวุฒิวิชาชีพ สำหรับประเทศไทยมี 7 ระดับ ดังต่อไปนี้

ระดับ 7 เชี่ยวชาญพิเศษ หรือผู้ชำนาญพิเศษ, ผู้บริหารระดับสูง ถึงระดับอาวุโส

ระดับ 6 ผู้เชี่ยวชาญ, ผู้บริหารระดับกลาง

ระดับ 5 ผู้เชี่ยวชาญ, ผู้บริหารระดับต้น

ระดับ 4 ผู้ควบคุมดูแล หรือหัวหน้างาน, นักเทคนิค

ระดับ 3 ผู้ชำนาญงาน, หรือหัวหน้างาน

ระดับ 2 ผู้ปฏิบัติงานฝีมือเฉพาะทาง

ระดับ 1 ผู้ปฏิบัติงานอาชีพที่ใช้ทักษะฝีมือพื้นฐาน

ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพสำหรับกลุ่มวิชาชีพเฟอร์นิเจอร์ไม้และเครื่องเรือน กลุ่มวิชาชีพอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม กลุ่มวิชาชีพยางและผลิตภัณฑ์ยาง กลุ่มวิชาชีพอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และกลุ่มวิชาชีพอาหาร จึงยังต้องทำต่อไปอีกหลายกลุ่มอาชีพ

7.3.4 ประเด็นปัญหา และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือของไทยนั้นเป็นปัญหาทั้งในด้านจำนวนและคุณภาพ ดังนี้

จำนวนแรงงานฝีมือ

สาเหตุของการที่ไทยมีจำนวนแรงงานฝีมือไม่เพียงพอ เกิดจากสังคมไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อแรงงานฝีมือให้เหมาะสมกับความสามารถและความยากลำบากในการทำงาน แต่ได้ให้การยอมรับผู้ที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษามากกว่า จึงทำให้คนทั่วไปไม่สนใจจะมาทำอาชีพแรงงานฝีมือ นอกจากนี้ แม้แต่ผู้ที่จบการศึกษาทางด้านอาชีพก็ต้องการเปลี่ยนแนวการศึกษาเพื่อให้สามารถได้รับปริญญาทางวิชาการ

คุณภาพแรงงานฝีมือ

สาเหตุของการมีแรงงานฝีมือคุณภาพต่ำและการผลิตบุคลากรที่มีทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาดนั้น การศึกษาจุดอ่อน จุดแข็ง ของภาคอุตสาหกรรมไทยโดยนาย Michael E.

Porter เมื่อปี 2546 ก็พบว่า สาเหตุที่ประเทศไทยมีปัญหาการผลิตแรงงานฝีมือที่มีทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาดเกิดจากหลักสูตรการเรียนการสอนที่ไม่ตรงกับความต้องการของอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ภาครัฐได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาการขาดแคลนฝีมือแรงงานโดยการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมเพื่อให้บริการแก่บุคคลที่ตั้งใจจะเข้าสู่ตลาดแรงงานฝีมือตามจังหวัดต่างๆ แต่ก็ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเนื่องจากการขาดแคลนงบประมาณและการขาดแคลนบุคลากรฝึกอบรม

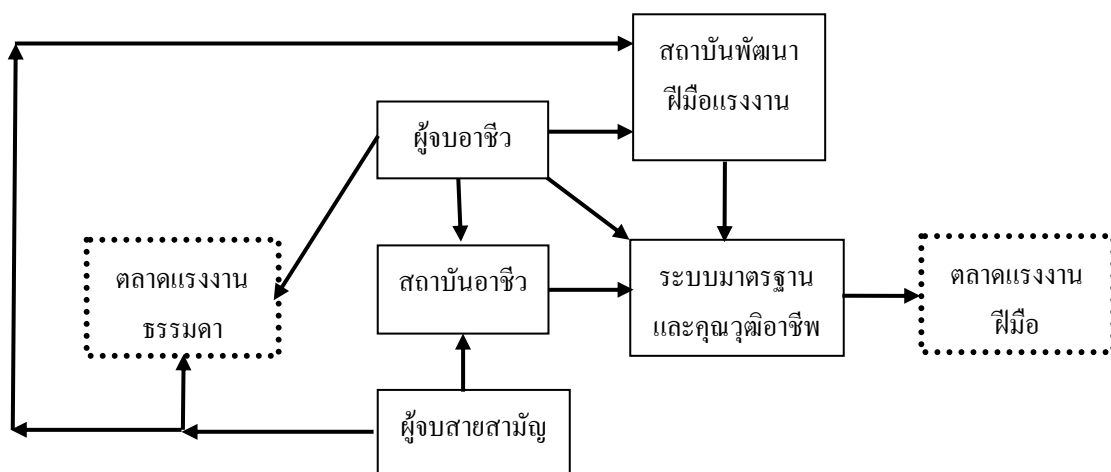
1) ปัญหาระบบตลาดแรงงานฝีมือ

ปัญหาแรงงานฝีมือในไทยที่แท้จริงคือความไม่เพียงพอของจำนวนแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของตลาด ปัญหานี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่ายในระยะสั้น เพราะสาเหตุมาจากสภาพของระบบตลาดแรงงานและระบบการศึกษาที่ไม่แข็งแกร่งและไม่เอื้ออำนวยให้จำนวนแรงงานคุณภาพมีมากขึ้นตามกลไกทางเศรษฐกิจ

ข้อเสนอแนะ

ในการแก้ไข รัฐจึงต้องสร้างระบบการพัฒนาฝีมือของแรงงานและระบบมาตรฐานคุณภาพของแรงงานฝีมือขึ้นมากดดันให้คนเห็นความสำคัญของการเป็นแรงงานที่มีฝีมือ ดังในภาพที่ 7.1

ภาพที่ 7.1 แนวคิดการสร้างระบบการพัฒนาฝีมือของแรงงาน และระบบมาตรฐานคุณภาพของแรงงานฝีมือ



ในภาพนี้แสดงว่า ช่างฝีมือที่จะเข้าตลาดแรงงานฝีมือต้องผ่านการประเมินคุณวุฒิ อาชีพที่ตั้งอยู่บนระบบมาตรฐานแรงงานฝีมือ โดยผู้จบอาชีวศึกษาจะมีทางเลือก 4 ทางทันทีที่จบ การศึกษา คือ

- เข้าตลาดแรงงานธรรมดาโดยรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- ศึกษาต่อในสถาบันอาชีวศึกษาเพื่อรับปริญญาตรี หลังจากนั้นก็ประเมินคุณวุฒิ อาชีพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานฝีมือ
- เข้าประเมินคุณวุฒิอาชีพทันทีก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานฝีมือซึ่งมีอัตราค่าจ้างที่ สูงขึ้น
- พัฒนาฝีมือในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน เข้าประเมินคุณวุฒิอาชีพก่อนเข้าสู่ ตลาดแรงงานฝีมือ

โครงสร้างระบบแรงงานฝีมือของไทยดังกล่าวนี้ เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อให้ ตลาดแรงงานฝีมือในไทยมีระบบค่าตอบแทนที่ดึงดูดให้คนไทยหันมาสนใจอาชีพช่างฝีมืออย่าง จริงจัง เพราะจะทำให้การให้ค่าตอบแทนอยู่ที่ฝีมือและความสามารถ แต่จะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีความ ร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน และภาคเอกชนผู้จ้างแรงงานฝีมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงศึกษาธิการต้องบริหารจัดการให้การอาชีวศึกษามีคุณภาพโดยเข้มงวด การจัดการเรียนการสอนทั้งในสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน และภาคอุตสาหกรรมต้องให้ ค่าตอบแทนตามมาตรฐานคุณวุฒิอาชีพ

แต่การเปลี่ยนแปลงแม้จะนำไปสู่สภาพที่ดีขึ้น ก็มีผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ด้วย เช่น การปรับค่าตอบแทนตามคุณวุฒิอาชีพทำให้อุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ผู้ประกอบการ รายย่อยและขนาดกลางก็ต้องมีต้นทุนรวมที่สูงขึ้น ต้องปรับปรุงการผลิตให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลงจึง จะแข่งขันได้ อย่างไรก็ตาม การปรับรายได้ของแรงงานฝีมือให้สูงขึ้นตามคุณภาพเป็นพื้นฐานที่ เหมาะสมกับแนวการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่มีแนวโน้มจะต้องขยายการผลิตสินค้าที่ต้องใช้ เทคโนโลยีในระดับสูงเพื่อการแข่งขันในตลาดโลกและไม่สามารถแข่งขันบนพื้นฐานของการผลิต โดยอัตราค่าจ้างต่ำอีกต่อไป การปรับเปลี่ยนโครงสร้างจึงมีผลดีมากกว่าผลเสียในระยะยาว

2) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ

ในปัจจุบันไทยยังไม่มีระบบมาตรฐานฝีมือแรงงานที่สมบูรณ์และใช้โดยทุกองค์กร เป็นระบบเดียว การคัดเลือกและการตั้งค่าตอบแทนในตลาดแรงงานฝีมือจึงขึ้นอยู่กับวิธีปฏิบัติของ ผู้ประกอบการแต่ละราย จึงไม่มีความชัดเจนว่าค่าตอบแทนของแรงงานฝีมือจะเป็นเท่าใด คนที่มี ความสามารถจึงลดความสนใจที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานฝีมือ การมีระบบมาตรฐานฝีมือจะช่วยแก้ไข ข้อบกพร่องของระบบ

ขณะนี้ มีหน่วยงานราชการอยู่สองแห่ง คือกระทรวงแรงงานและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่ได้มีการดำเนินการด้านพัฒนามาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ โดยกระทรวงแรงงานได้พัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานรายสาขาวิชาชีพแต่ยังไม่ครบถ้วนและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาซึ่งได้ร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพกำลังแรงงานไทยให้มีประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น ก็ได้พัฒนามาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพแต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ทั้งสองหน่วยงานราชการต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรฐานฝีมือแต่ไม่ได้ร่วมกันเพื่อพัฒนาให้ได้ระบบมาตรฐานระบบเดียวที่จะเป็นแนวทางให้คนไทยใช้ในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงานฝีมือตั้งแต่ระดับการศึกษาจนถึงการทำงานตลอดชีวิต

ข้อเสนอแนะ

ต้องสร้างระบบมาตรฐานแรงงานฝีมือและระบบคุณวุฒิวิชาชีพที่สอดคล้องกันและให้ตลาดแรงงานฝีมือใช้ระบบนี้ ในขั้นแรกรัฐบาลต้องจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระดับชาติ ที่ประกอบด้วยสำนักเลขาธิการอาชีวศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อเร่งรัดจัดทำแนวทางหรือยุทธศาสตร์การพัฒนามาตรฐานแรงงานฝีมือและระบบคุณวุฒิวิชาชีพที่สอดคล้องกัน จากนั้นก็ระดมกำลังเพื่อพัฒนารายละเอียดโดยเร็ว และสร้างกลไกการรับรองระดับคุณวุฒิของแรงงานฝีมือ เพื่อให้สามารถนำมาตราฐานและคุณวุฒิอาชีพมาปฏิบัติได้ทันทีที่ประกาศใช้

3) ปัญหาคุณภาพแรงงานฝีมือไม่ตรงกับความต้องการของตลาด

การผลิตแรงงานฝีมือยังไม่ตรงกับความต้องการของตลาด เนื่องจากยังขาดความร่วมมือกับอุตสาหกรรมในการกำหนดหลักสูตรและการเปลี่ยนหลักสูตรทำได้ช้า

ข้อเสนอแนะ

ให้ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาเพื่อให้ได้แรงงานฝีมือตามความต้องการของตลาด ดังนี้

(1) ให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเร่งรัดปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้นเพื่อผลิตแรงงานฝีมือทางด้านช่างและเทคโนโลยีในระดับคุณภาพที่ตรงกับความต้องการของตลาด

(2) ให้สำนักงานมาตรฐานการศึกษา ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมเอกชนจัดทำตัวชี้วัดคุณภาพของสถาบันที่สอนอาชีวศึกษา โดยเน้นให้เป็นตัวชี้วัดที่เข้มงวดมากขึ้น เพื่อให้การประเมินมาตรฐานของสถาบันการศึกษามีความเข้มแข็ง เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงการเรียนการสอนอย่างจริงจัง

(3) ให้สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษาสร้างกลไกการปรับปรุงหรือการสร้างหลักสูตรที่บังคับให้มีผู้แทนที่มีคุณวุฒิสูงจากภาคอุตสาหกรรมในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และให้สถาบันอาชีวศึกษามีความยืดหยุ่นในการปรับหลักสูตรตามการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรม

(4) หลักสูตรอาชีวศึกษามีหลายหลักสูตร ต้องให้ความสำคัญกับหลักสูตรช่างเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและช่างอุตสาหกรรม โดยเพิ่มงบประมาณปรับปรุงหลักสูตรและการเรียนการสอนอย่างจริงจัง

(5) เพิ่มระบบทวิภาคีในการจัดการศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษาได้ให้อำนาจไว้แล้ว การที่สถาบันอาชีวศึกษาร่วมมือกับภาคเอกชนในการผลิตช่างฝีมือก็จะทำให้ภาคเอกชนได้แรงงานฝีมือตามที่ต้องการ

(6) กฎหมายในปัจจุบันได้ส่งเสริมให้ผู้เรียนจบหลักสูตรอาชีวศึกษาได้ศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีแล้ว โดยเป็นการศึกษาที่ยังเน้นการปฏิบัติ แต่สถาบันอาชีวศึกษายังควรเข้มงวดในการรับเข้าศึกษาต่อเพื่อรักษาคุณภาพของผู้จบการศึกษา

4) การเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน

แรงงานฝีมือมีหลายระดับและภาคอุตสาหกรรมต้องการแรงงานฝีมือในระดับต่างๆ และในด้านความเชี่ยวชาญหลายด้าน เมื่อแรงงานฝีมือจบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาหรือแม้แต่มัธยมศึกษา มักจะพบว่าความชำนาญที่มีอยู่ยังไม่พอหรือไม่ตรงกับความต้องการของตลาด จึงมีความจำเป็นต้องมีศูนย์ฝึกอบรมเพิ่มเติม

ในปัจจุบัน มีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานของกระทรวงแรงงานให้บริการในด้านการเพิ่มความชำนาญ แต่ยังไม่สามารถให้บริการได้ตรงกับความต้องการอย่างเต็มที่เพราะขาดเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการฝึกงานให้ได้คุณภาพและให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันมีศูนย์กำลังคนอาชีวศึกษาเพื่อให้บริการผู้จบอาชีวศึกษาหางานและให้บริการสถานประกอบการในการหาแรงงานคุณภาพ ศูนย์ฯ ควรเพิ่มบทบาทในการเพิ่มทักษะให้กับผู้สมัครงานผ่านศูนย์ฯ เพื่อให้มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของตลาดมากขึ้น ในทางปฏิบัติอาจประสานงานกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและโรงเรียนอาชีววะในการฝึกอบรมเพิ่มเติม โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมให้น้อยที่สุด

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานต้องเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาฝีมือโดยการร่วมมือกับสถาบันอาชีวศึกษาในท้องถิ่น มีการลงทุนอุปกรณ์และวัสดุฝึกอบรมให้มากขึ้น และมีความยืดหยุ่นใน

การเดินทาง เช่น การตั้งหน่วยเคลื่อนที่ในการฝึกอบรม โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมในทุกจังหวัดเพราะจะทำให้งบประมาณกระจายจนไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการฝึกอบรม

7.4 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของไทยโดยใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพจากประเทศอื่น

7.4.1 ภาพรวม

ในภาพรวม การพัฒนาประเทศต้องใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในทุกระดับและทุกสาขาอาชีพ ในประเทศกำลังพัฒนา การผลิตทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพและมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการในทุกระดับและทุกสาขาวิชาชีพเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์อย่างน้อยก็ในระยะสั้นถึงปานกลางเพราะความไม่เพียงพอในปัจจุบันที่ใช้ผลิตทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยหลักอันได้แก่ เงินทุนและฐานความรู้เดิม

นอกจากนี้ ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศยังมีลักษณะเฉพาะที่อาจทำให้การวางแผนสร้างอุปทานทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ได้ละเอียดหรือมองข้ามบางประเด็นบางกรณีไป ลักษณะเฉพาะที่กล่าวถึงนี้ก็คือลักษณะพลวัตของความต้องการบุคลากรและการยกระดับทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วอันเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์

ความต้องการบุคลากรสายอาชีพเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งจำนวนและพฤติกรรมเนื่องจากปัจจัยที่กำหนดความต้องการเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตัวอย่างเช่น เมื่อตลาดโลกต้องการอาหารที่ปรุงจากสินค้าเกษตรอินทรีย์ ผู้ผลิตก็ต้องหาบุคลากรที่เชี่ยวชาญการเกษตรอินทรีย์ และในกรณีที่ด้านอุปทานไม่สามารถผลิตผู้เชี่ยวชาญได้ทัน การขาดแคลนที่เกิดขึ้นทำให้โอกาสในการแข่งขันในตลาดโลกหมดไป หรือในแง่สังคม เมื่อนักเขียนต้องการคนแปลภาษาฟินนิชเป็นภาษาไทยเพื่อนำเอกสารที่แปลไปเผยแพร่ให้ประโยชน์แก่คนไทย หากไม่มีคนที่รู้ภาษานี้อยู่ ก็จะทำให้คนไทยพลาดโอกาสที่จะได้รับทราบเอกสารสำคัญ หรือในกรณีของการยกระดับทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เช่น ประชากรมีรายได้สูงขึ้น ความต้องการบริโภคเปลี่ยนรูปแบบเป็นการบริโภคสินค้าใช้เทคโนโลยีสูง หากผู้ผลิตภายในขาดบุคลากรที่จะเปลี่ยนแปลงสินค้าก็จะหมดโอกาสสนองความต้องการตลาดภายใน ผู้ที่วางแผนอุปทานในภาพรวมจะไม่สามารถให้ความสำคัญกับการขาดแคลนบุคลากรในระยะสั้นเหล่านี้

ประเทศอื่นที่ตระหนักถึงการขาดแคลนบุคลากรสายอาชีพในระยะสั้นแบบนี้แก้ปัญหาด้วยการใช้ทรัพยากรมนุษย์จากประเทศอื่น โดยใช้ระบบเปิดตลาดแรงงานสายอาชีพอนุญาตให้คนต่างชาติที่มีฝีมือเข้ามารับการจ้างงานในระยะสั้นได้ค่อนข้างเสรี สำหรับประเทศไทยก็ได้โอนอ่อนผ่อนปรนให้แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงได้เข้ามาปิดช่องว่างการขาดแคลนแรงงานให้ภาคเศรษฐกิจไทย แต่ในระดับสายวิชาชีพ ช่างฝีมือ และผู้ชำนาญการ ยังคงใช้

กฎหมายและนโยบายคนเข้าเมืองที่เข้มงวด เกิดความไม่ยืดหยุ่นของการเข้ามาทำงานของคนต่างชาติ ที่อาจเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในระยะสั้น

การขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความชำนาญการและมีคุณภาพสูง ย่อมบั่นทอนขีดความสามารถในการผลิต ทำให้ประเทศขาดความสามารถในการแข่งขันเพราะกระบวนการผลิตยังต้องอาศัยบุคลากรที่ขาดความชำนาญ ประสิทธิภาพจึงไม่สูงมาก ต้นทุนการผลิตจึงอยู่ในระดับสูง การนำทรัพยากรมนุษย์ต่างชาติมาทำงานชั่วคราวเป็นการเพิ่มศักยภาพของประเทศโดยใช้ต้นทุนน้อย แต่ได้ผลในด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการดึงดูดการลงทุนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ถ้าการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ของไทยคือการขาดแคลนบุคลากรสายอาชีพ ช่างฝีมือ และผู้ชำนาญการ และคนต่างด้าวสามารถเข้ามาทดแทนได้ จุดอ่อนข้อนี้ก็จะลดความรุนแรงลงได้ หากไทยเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวประเภทนี้เข้ามาทำงานได้ก็ย่อมส่งผลต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกให้แก่ไทยได้ในระดับหนึ่ง

แต่เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมทางกฎหมายและแนวการปฏิบัติในปัจจุบัน จะพบว่าประเทศไทยยังไม่เปิดให้คนต่างด้าวที่เป็นบุคลากรสายอาชีพ ช่างฝีมือ และผู้ชำนาญการเข้ามาทำงาน โดยแนวทางของไทยยังยึดเรื่องความมั่นคงภายในและยังไม่ต้องการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนบุคลากรด้วยการให้คนต่างด้าวเข้ามาทดแทน คนต่างด้าวส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในปัจจุบันจะเข้ามาเพื่อทำงานให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน แต่ก็ไม่มีข้อมูลชัดเจนว่าบริษัทเหล่านี้เป็นภาคเอกชนของไทยหรือเป็นบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในไทย จากข้อมูลของกระทรวงแรงงาน พบว่า คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาทำงานอย่างถูกกฎหมายที่ยังเหลืออยู่เมื่อสิ้นเดือนเมษายน 2551 มีทั้งสิ้น 124,984 คน (ไม่รวมแรงงานจากประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง) ในจำนวนนี้เป็นระดับบริหารและผู้ทำงานระดับอาวุโสของภาครัฐประมาณร้อยละ 62.85 และเป็นช่างฝีมือ ผู้ประกอบวิชาชีพ และผู้ปฏิบัติงานในโรงงานประมาณร้อยละ 32.37

7.4.2 การบริหารจัดการของไทยด้านการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว

ในปัจจุบัน การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวถูกจำกัดด้วยการบริหารจัดการใน 2 เรื่อง ซึ่งผูกโยงกัน ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพจากประเทศอื่นอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร คือ

1) การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมือง ซึ่งมีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ควบคุมโดยหน่วยงานที่มีอำนาจคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน ซึ่งมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ควบคุมโดยหน่วยงานที่มีอำนาจคือกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

7.4.3 การบริหารจัดการในส่วนของใบอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมือง

ในการเดินทางเข้ามาประเทศไทย สิ่งแรกที่คนต่างด้าวต้องทำคือการขอตรวจลงตราหนังสือเดินทาง (เรียกว่าขอวีซ่า) จากสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศที่อยู่ก่อน เมื่อเดินทางมาถึงแล้ว ต้องทำกิจกรรมที่ให้เหตุผลเมื่อขอวีซ่า หากต้องการอยู่ต่อจึงขอขยายเวลา หลักเกณฑ์และเวลาที่จะได้รับอนุญาตเป็นไปตามเหตุผลที่ขอเข้ามา มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดภารกิจที่คนต่างด้าวจะยกเป็นเหตุแห่งความจำเป็นในการเดินทางเข้ามาไทยซึ่งฝ่ายไทยจะพิจารณาอนุญาตได้ ดังนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (2) การท่องเที่ยว
- (3) การเล่นกีฬา
- (4) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (5) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานีหรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (6) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ (หนังสือตอบรับการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่จากองค์กร)
- (7) ธุรกิจ (หนังสือเชิญของบริษัทไทยให้คนต่างด้าวเข้ามาติดต่อธุรกิจ)
- (8) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง (หนังสือรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง)
- (9) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (หนังสือรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน)
- (10) การศึกษาหรือดูงาน (หนังสือตอบรับจากสถานศึกษาหรือสถานที่ดูงาน)
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน (หนังสือรับรองจากองค์กรที่สังกัด)
- (12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง (หนังสือรับรองจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง)
- (13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร (หนังสือตอบรับจากสถานศึกษา)
- (14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ (หนังสือรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในกรณีที่มาทำงานให้ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน)
- (15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้แก่
 - (15.1) การเข้ามาใช้ชีวิตในบ้านปลายในฐานะผู้สูงอายุ (อายุ 50 ปีขึ้นไป มีเงินฝากไม่ต่ำกว่า 200,000 บาทหรือมีรายได้จากประเทศอื่นไม่น้อยกว่าเดือนละ 65,000 บาท เข้ามาแล้วห้ามทำงาน)

(15.2) การเข้ามาในฐานะคู่ความหรือพยานสำหรับการพิจารณาคำเนิคดี (หนังสือหรือหมายศาลของไทย)

(15.3) การปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในครอบครัวคนต่างด้าว ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางการทูต กงสุลหรือปฏิบัติภารกิจอื่น โดยเป็นบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตร ซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนแห่งครัวเรือนของบุคคลดังกล่าว (หลักฐานการเป็นบิดา มารดา บุตร คู่สมรส และหนังสือรับรองการทำงาน หนังสือจากสถานทูต)

(15.4) การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางมาจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานตามปกติ ณ ที่พักอาศัยของบุคคลในขณะผู้แทนทางการทูต หรือบุคคลซึ่งมี เอกสิทธิ์เท่าเทียมกัน กับบุคคลซึ่งมีตำแหน่งทางการทูตตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับ รัฐบาลต่างประเทศ หรือกบองค์การ หรือทบวงการะหว่างประเทศ (หนังสือรับรองการทำงาน)

(15.5) การให้ความอุปการะแก่หรือรับความอุปการะจากบุคคลสัญชาติ ไทย หรือบุคคลผู้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยเป็นบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตร ซึ่งอยู่ในความ อุปการะและเป็นส่วนแห่งครัวเรือนของบุคคลดังกล่าว (หลักฐานการเป็นบิดา มารดา บุตร คู่สมรส)

(15.6) การปฏิบัติหน้าที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การกุศลสาธารณะ (หนังสือตอบรับการจ้าง)

(15.7) การเข้ามาในราชอาณาจักรของผู้เคยมีสัญชาติไทย เพื่อเยี่ยมญาติ หรือขอกลับเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร (หลักฐานการมีสัญชาติไทยในอดีต)

(15.8) การเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการรักษาพยาบาล (หนังสือตอบรับ จากสถานพยาบาล)

(15.9) การเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อเป็นผู้ฝึกสอนนักกีฬาตามความ ต้องการของทางราชการ (หนังสือรับรองจากหน่วยงาน)

(15.10) ครู/อาจารย์ในสถาบันการศึกษา (หนังสือตอบรับการจ้างจาก สถาบันการศึกษา)

หลักการพิจารณาอนุญาตจะผูกติดกับเหตุผลที่คนต่างด้าวขอเข้าเมืองไทย ดังนั้น คน ต่างด้าวต้องแสดงหลักฐานแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นในการเข้ามาไทย (ซึ่งระบุไว้ในวงเล็บในแต่ละ รายการข้างต้น)

วีซ่าที่คนต่างด้าวได้รับในทุกกรณีเรียกว่า Non-Immigrant Visa โดยระยะเวลาที่ให้ เข้ามาเป็นไปตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 1 ปี (ยกเว้นในกรณีการลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง ให้ได้ไม่เกิน 2 ปี) เมื่อครบเวลาแต่ภารกิจตามที่ขอยังไม่เสร็จสามารถ ขอย้ายเวลาพำนักได้ แต่ประเด็นสำคัญในด้านบริหารจัดการก็คือ

(1) การเข้าเมืองของคนต่างด้าวต้องมีหน่วยงานรับรองเสมอ โดยเฉพาะการเข้ามาทำงานในไทย ต้องมีหน่วยงานไทยรับรองว่าต้องการจ้างจริง

ยกเว้นในกรณีที่เข้ามาใช้ชีวิตในบั้นปลายในฐานะผู้สูงอายุ ซึ่งต้องมีหลักฐานทางการเงิน

(2) นอกจากไปรับรองแล้ว ยังให้ความสำคัญกับฐานะทางการเงินของคนต่างด้าว โดยเฉพาะในกรณีที่มาทำงานก็ต้องได้รับเงินค่าตอบแทนในการทำงานจำนวนมาก หรือเข้ามาลงทุนก็ต้องมีเงินทุนที่จะเอาเข้ามาตั้งแต่ 3 ล้านขึ้นไป เป็นต้น ผู้เชี่ยวชาญไม่อาจเข้ามารับจ้างด้วยเงินเดือนต่ำ และคนต่างด้าวไม่สามารถเข้ามาเป็นกรรมกร

(3) เมื่อเข้ามาด้วยเหตุผลใดก็ต้องอยู่ด้วยเหตุผลนั้น ไม่สามารถเปลี่ยนได้ ดังนั้น จึงไม่เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาหางาน เมื่อเปลี่ยนงาน ต้องออกไปต่างประเทศแล้วขออนุญาตใหม่

สำหรับการขยายระยะเวลาพำนัก คนต่างด้าวที่ถือวีซ่า Non-Immigrant เมื่อเข้ามาแล้วและเวลาพำนักกำลังจะหมดไปแต่ภารกิจไม่เสร็จ ต้องขอขยายระยะเวลาพำนัก แต่จะได้รับการอนุญาตหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าหลักฐานที่ยื่นนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตกำหนดหรือไม่ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยทั่วไปไม่ได้เกี่ยวข้องกับจำนวนความพอเพียงของบุคลากรคนไทยที่มีความชำนาญในประเภทและระดับเดียวกันกับคนต่างด้าวที่ขอต่ออายุวีซ่า แต่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ ที่ผู้อนุญาตจะต้องใช้ดุลยพินิจ ในที่นี้จะยกตัวอย่างบางหลักเกณฑ์ที่กำหนดในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 606/2549 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549

(1) คนต่างด้าวที่จำเป็นต้องอยู่ปฏิบัติงานในบริษัทร่วมทุน หรือยังปฏิบัติงานไม่เสร็จ หากมีความจำเป็นทางธุรกิจต้องขอยุ่ต่อ จะอนุญาตให้ขยายเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยหลักฐานที่คนต่างด้าวต้องแสดงเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์ที่จะอนุญาตได้ ได้แก่

(1.1) คนต่างด้าวต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และ

(1.2) คนต่างด้าวต้องมีเงินได้ตามที่กำหนด เช่น จากทวีปยุโรป ทวีปออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐ แคนาดา ญี่ปุ่น รายได้ขั้นต่ำ 50,000 บาทต่อเดือน รายได้ต่ำสุดจากประเทศเพื่อนบ้านเดือนละ 25,000 บาทต่อเดือน และ

(1.3) ต้องเป็นธุรกิจซึ่งมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท

(1.4) ธุรกิจนั้นต้องยื่นงบดุล ณ วันสิ้นงวดปีบัญชีที่ผ่านมา ที่ได้รับการตรวจรับรองความถูกต้องจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเพื่อแสดงสถานภาพการเงินของธุรกิจว่ามีความมั่นคงเชื่อถือได้ โดยยอดรวมของส่วนของผู้เป็นเจ้าของ ในงบดุลดังกล่าว ต้องมีจำนวนเงินไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท และ

(1.5) ธุรกิจนั้นต้องยื่นงบกำไรขาดทุน ที่ผ่านการตรวจรับรองความถูกต้องจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต เพื่อแสดงผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา สิ้นสุด ณ วันเดียวกันกับงบ

คุณ โดยขอรวมรายได้ในงบกำไรขาดทุนดังกล่าว จะต้องไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินทั้งหมดที่ธุรกิจคาดว่าจะต้องจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างรวมทั้งสิทธิประโยชน์ทุกประเภทให้แก่คนต่างด้าวทุกรายที่ต้องยื่นคำขอฯ เพื่อว่าจ้างให้ทำงานกับธุรกิจในรอบปีบัญชีถัดไป และ

(1.6) ธุรกิจนั้นมีความจำเป็นจะต้องว่าจ้างคนต่างด้าวทำงาน และ

(1.7) ธุรกิจนั้นต้องมีอัตราส่วนระหว่างจำนวนคนต่างด้าวกับพนักงานคนไทยประจำในอัตราส่วนคนต่างด้าว 1 คนต่อพนักงานคนไทยประจำ 4 คน

(1.8) ธุรกิจประเภทดังต่อไปนี้ ให้ได้รับการยกเว้นหลักเกณฑ์ตามข้อ (1.3) (1.4) (1.5) และ (1.6) และให้ได้รับการผ่อนผันในเรื่องอัตราส่วนคนไทยตามหลักเกณฑ์ข้อ (1.7) โดยให้มีพนักงานคนไทยในอัตราส่วนคนต่างด้าว 1 คน ต่อพนักงานคนไทย ประจำ 1 คน

(ก) ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (สำนักงานผู้แทน)

(ข) สำนักงานภูมิภาค

(ค) บริษัทข้ามชาติ (สำนักงานสาขา)

(2) กรณีเพื่อการลงทุนไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท จะอนุญาตให้ขยายเวลาไม่เกิน 1 ปี เงื่อนไขก็เกี่ยวข้องกับจำนวนเงิน ไม่เกี่ยวกับความขาดแคลนของทรัพยากร กล่าวคือ

(2.1) คนต่างด้าวต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และ

(2.2) เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรก่อนที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ และได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท ต่อเนื่องตลอดมา และ

(2.3) มีหลักฐานการโอนเงินเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท และ

(2.4) มีหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งของ

(2.4.1) การลงทุนโดยการซื้อห้องชุดในอาคารชุดจากหน่วยงาน หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในราคาซื้อไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท หรือ

(2.4.2) มีหลักฐานการลงทุนโดยการฝากเงินประจำกับธนาคารที่จดทะเบียนในประเทศไทยซึ่งมีผู้ถือหุ้นเป็นคนสัญชาติไทยเกินกว่าร้อยละ 50 ไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท หรือ

(2.4.3) มีหลักฐานการลงทุนโดยการซื้อพันธบัตรของทางราชการ หรือของรัฐวิสาหกิจไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท หรือ

(2.5) มีหลักฐานการลงทุนรวมกันตาม (2.4.1), (2.4.2) หรือ (2.4.3) ไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท

(3) กรณีเป็นครูหรืออาจารย์หรือผู้เชี่ยวชาญในสถานศึกษาของรัฐ มีเงื่อนไขที่ง่ายต่อการปฏิบัติ กล่าวคือจะอนุญาตให้ขยายเวลาไม่เกิน 1 ปี เงื่อนไขคือ

(3.1) คนต่างด้าวต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และ

(3.2) ได้รับการรับรองและร้องขอจากสถานศึกษานั้น

(4) กรณีเพื่อฝึกสอนหรือค้นคว้าวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัย มีเงื่อนไขที่ง่ายต่อการปฏิบัติเช่นกัน กล่าวคือจะอนุญาตให้ขยายเวลาไม่เกิน 1 ปี เงื่อนไขคือ

(4.1) คนต่างด้าวต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และ

(4.2) ได้รับการรับรองและร้องขอจากคณบดีสถาบันอุดมศึกษา หรือจากหัวหน้าสถาบันวิจัยนั้นๆ

(4.3) กรณีฝึกสอน หรือค้นคว้าวิจัยในสถาบันอุดมศึกษา หรือสถาบันวิจัยของเอกชน ต้องได้รับการรับรองและร้องขอจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) กรณีเป็นช่างฝีมือหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์ การพยาบาล หรือสาขาวิชาชีพต่างๆ เพื่อถ่ายทอดความรู้ให้กับคนไทย จะอนุญาตให้ขยายเวลาไม่เกิน 90 วัน เงื่อนไขคือ

(5.1) คนต่างด้าวต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และ

(5.2) ได้รับการรับรองและร้องขอจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อสังเกตก็คือ การนำช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์ การพยาบาลมาอยู่ในกลุ่มเดียวกันไม่น่าจะเหมาะสม นอกจากนี้การระบุเงื่อนไขว่าการเข้ามาของผู้เชี่ยวชาญเพื่อการถ่ายทอดความรู้ให้คนไทยก็นับเป็นเงื่อนไขที่ป้องกันการทำงานเพื่อหารายได้ ส่วนเวลาอนุญาตกลับให้เพียงไม่เกิน 90 วันทั้งๆที่ไทยต้องการช่างฝีมือ

(6) กรณีเป็นนักแสดง นักร้อง นักดนตรี ประจำโรงแรม หรือประจำบริษัทที่ประกอบธุรกิจบันเทิงในประเทศไทย ซึ่งมีทุนจดทะเบียนชำระเต็มมูลค่าไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท จะอนุญาตให้ขยายเวลาไม่เกิน 120 วัน เงื่อนไขคือ

(6.1) คนต่างด้าวต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และ

(6.2) ได้รับการรับรองการจ้างจากโรงแรมหรือจากบริษัทที่ประกอบธุรกิจบันเทิงในประเทศไทยซึ่งมีทุนจดทะเบียนชำระเต็มมูลค่าไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท

ข้อสังเกตก็คือบุคลากรทางการบันเทิงเวลาที่อนุญาตยาวถึง 120 วัน ในขณะที่ช่างฝีมือและแพทย์ได้เพียงไม่เกิน 90 วัน

(7) กรณีเป็นการลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนให้พิจารณาตามหนังสือรับรองและกำหนดระยะเวลาตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือคณะกรรมการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนพิจารณา

7.4.4 การบริหารจัดการในการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน

1) ประเด็นในเรื่องกฎหมายที่ใช้บังคับ

กฎหมายในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีผลบังคับตั้งแต่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 มาแทนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และเนื่องจากมีกฎกระทรวง ระเบียบ และคำสั่งจำนวนมากที่ได้ออกตามกฎหมายเดิม ในทางปฏิบัติจึงต้องใช้กฎกระทรวง ระเบียบ และคำสั่งเดิมไปพลางก่อนตราบท่างที่ไม่ขัดกับกฎหมายใหม่

หลักการของกฎหมายใหม่ในส่วนที่เหมือนกับกฎหมายเดิมก็คือ คนต่างด้าวต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานให้ทำงาน จึงจะทำงานได้ และจะทำงานเฉพาะประเภท ที่องที่เวลาที่อนุญาตเท่านั้น จะเปลี่ยนแปลงเองไม่ได้ ข้อยกเว้นคือ การขออนุญาตทำงานเช่นนี้ ไม่บังคับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคนต่างด้าวเฉพาะในฐานะดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
- (2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
- (3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนาญพิเศษ
- (4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลใน (1) หรือ (2) หรือ (3)
- (5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษาวัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
- (7) บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด โดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ประเภทของงานที่คนต่างด้าวจะทำได้ในกฎหมายทั้งสอง ฉบับสรุปได้ว่าในกฎหมาย พ.ศ. 2521 มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่ามีงานใดบ้างที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ ดังนั้น งานที่ไม่ได้ห้ามไว้ในกฎหมายก็จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้โดยปริยาย แต่ในกฎหมาย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดของงานที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ โดยระบุเป็นท้องที่และเวลาด้วย ซึ่งหมายความว่าหากไม่ได้ระบุประเภทของงานที่อนุญาต งานเหล่านั้นคนต่างด้าวจะทำได้

กฎหมายระบุให้กระทรวงแรงงานกำหนดชนิดของงานที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ให้เสร็จภายใน 2 ปีคือภายใน 22 กุมภาพันธ์ 2553 ในระหว่างที่ยังไม่เสร็จ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกาของกฎหมาย 2521 ไปพลางก่อน

กฎหมาย พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติบางประการที่แสดงให้เห็นแนวโน้มว่าจะไม่จำกัดการเข้ามาของคนต่างด้าวประเภทช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการ กล่าวคือ ในมาตรา 8 ได้ระบุว่า “เพื่อประโยชน์ในการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานบาง

ประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักร รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือ ผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานตามประเภทหรือลักษณะที่กำหนดในราชอาณาจักรก็ได้” จึงต้อง ติดตามแนวปฏิบัติที่ใช้จริงต่อไป

ภาคผนวกแสดงอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งจะใช้ไปอีก 2 ปี แต่ คาดหมายว่าไม่ได้กระทบต่อการเข้ามาของคนต่างด้าวมากนักเพราะอาชีพส่วนใหญ่ที่กำหนดในบัญชี ดังกล่าวคนไทยมีความสามารถมากในจำนวนที่เพียงพอกับความต้องการ

2) ประเด็นเรื่องแนวปฏิบัติในการขออนุญาต

มี 4 กรณี โดย 3 กรณีแรกต้องขออนุญาตจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

(1) กรณีที่คนต่างด้าวยังไม่ได้เดินทางเข้ามาไทย

กรณีนี้ นายจ้างต้องยื่นขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าว เมื่อได้รับอนุญาต ทาง กรมการจัดหางานจะแจ้งไปยังสถานทูตไทยหรือกงสุลไทยในประเทศที่คนต่างด้าวอยู่ สถานทูตหรือ กงสุลก็จะออกวีซ่าให้ เมื่อเดินทางมาถึงไทย คนต่างด้าวไปปรับหนังสืออนุญาตจึงเริ่มทำงานได้

(2) กรณีที่คนต่างด้าวขออนุญาตทำงานเป็นครั้งแรก หรือเมื่อใบอนุญาตเดิมขาดต่อ อายุจึงต้องขอใหม่

กรณีนี้ คนต่างด้าวเข้ามาในไทยแล้ว โดยได้วีซ่า Non-immigrant (ถ้าเข้ามาด้วย Tourist หรือ Transit visa จะมาขอไม่ได้) ชนิดใดก็ตาม มาขออนุญาตได้ถ้ามีใบรับรองการจ้าง

ในเวลาเดียวกันกับการยื่นขอทำงาน หากวีซ่ากำลังจะหมดอายุ คนต่างด้าวต้องยื่นขอ อนุญาตขยายเวลาพำนักที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพร้อมกันไปด้วย ในขั้นตอนนี้ คนต่างด้าวต้อง พึ่งสำนักงานกฎหมายเอกชนเพราะไม่มีระเบียบที่ชัดเจนว่าคนต่างด้าวควรคาดหวังอย่างไร โดยเกณฑ์ ในการอนุญาตทำงานต่างจากเกณฑ์การขอขยายเวลาพำนัก และขึ้นอยู่กับการประสานงานของสอง หน่วยงานว่าหน่วยงานใดจะให้คำอนุญาตก่อน และจะให้เวลาทำใด

(3) กรณีที่คนต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงานมาก่อนแล้วแต่งานยังไม่เสร็จต้องการ ขยายเวลาทำงาน

กรณีนี้ ถ้าวีซ่ายังไม่หมดอายุและขอต่อตามอายุวีซ่า การอนุญาตขึ้นอยู่กับกรมการ จัดหางาน แต่ถ้าวีซ่าจะหมดอายุ ก็ต้องขออนุญาตขยายเวลาพำนักที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพร้อม กันไปด้วย ความไม่ชัดเจนในการที่จะได้ต่ออายุเกิดขึ้นเช่นกัน

(4) กรณีที่ขออนุญาตทำงานภายใต้กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายการนิคม อุตสาหกรรม และกฎหมายการปิโตรเลียม คนต่างด้าวจะยื่นคำขอที่ศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาต ทำงาน และโดยที่ศูนย์นี้มีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานและสำนักงานตรวจคน

เข้าเมืองอย่างใกล้ชิด การอนุญาตจึงค่อนข้างชัดเจน โดยเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินคือจำนวนเงินลงทุนของ บริษัทที่ต้องการคนต่างด้าวทำงาน

7.4.5 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ

ในภาพรวม ประเทศไทยขาดแคลนคนทำงานที่มีฝีมือและประสบการณ์ในหลายๆ ด้าน ซึ่งอาจทดแทนได้ด้วยคนต่างด้าวที่มีคุณสมบัติเหมาะสม แต่การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในไทยอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของหน่วยงาน 2 หน่วยที่ทำงานอย่างอิสระภายใต้กฎหมายคนละฉบับ กล่าวคือ

1) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

2) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

นอกจากนี้ เงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้คนต่างด้าวที่มีคุณภาพและประเทศไทยต้องการเข้ามาทำงาน ในบางกรณี มีเงื่อนไขในเรื่องจำนวนเงินเป็นหลักทำให้ประเทศไทยไม่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพจากประเทศอื่นอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร

1) ปัญหาการพิจารณาอนุญาตคนต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในไทย รวมกรณีต่ออายุ

คนต่างด้าวที่มีคุณภาพจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำงานจากกรมการจัดหางานและได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทั้งสองหน่วยงานต่างก็มีอำนาจในการพิจารณาโดยอิสระ จึงเกิดความไม่ชัดเจนและความไม่แน่นอน ทั้งในส่วนของผู้ว่าจ้างและคนต่างด้าว

ข้อเสนอแนะ

ให้จัดตั้งศูนย์พิจารณาอนุญาตที่ให้เจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้พิจารณาร่วมกันพร้อมกันในลักษณะ One stop services ให้ครบถ้วนเพื่อทำหน้าที่อนุญาตคนต่างด้าวในทุกกรณี

2) ปัญหาการแก้ไขเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นประโยชน์กับประเทศไทยมากที่สุด

เงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้คนต่างด้าวที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานหรือเข้ามาลงทุนอย่างแท้จริงในไทย แต่เอื้ออำนวยให้คนต่างด้าวที่มีเงินเข้ามา

ง่ายกว่า นอกจากนี้ คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยแล้วไม่สามารถย้ายงานได้ ต้องออกนอกประเทศก่อนจึงเข้ามาใหม่ ส่งผลให้ต้นทุนสูงโดยไม่จำเป็น

ข้อเสนอแนะ

ก. หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองควรเน้นที่คุณสมบัติและความรู้ความสามารถมากกว่าที่จะเน้นจำนวนเงินค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ได้รับหรือจำนวนเงินที่คนต่างด้าวต้องนำมาลงทุนซื้อคอนโดมิเนียมเป็นที่อยู่อาศัย

ข. กำหนดอาชีพที่คนต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานในไทยได้โดยได้รับค่าตอบแทนพอสมควร คืออาชีพนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร และนักภาษาศาสตร์ โดยมีการตรวจสอบ หากไม่สามารถหางานทำได้ภายในเวลาที่กำหนดก็ต้องออกนอกประเทศ

สำหรับกลไกการอนุญาตให้กำหนดโควตาจำนวนที่จะอนุญาตเป็นรายประเทศตามศักยภาพทางวิชาการของประเทศนั้นๆ

ค. อำนวยความสะดวกในการพิจารณาต่ออายุวีซ่าให้คนต่างด้าวคุณภาพที่ต้องการเปลี่ยนงานทำหลังจากที่เข้ามาทำงานในไทยแล้ว โดยพิจารณาจากประวัติการทำงานต่อเนื่องและอาจจำกัดจำนวนครั้งของการเปลี่ยนงาน

ภาคผนวก

บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 -----	
(1)	งานกรรมกร
(2)	งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา หรืองาน งานควบคุมดูแลฟาร์ม
(3)	งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
(4)	งานแกะสลักไม้
(5)	งานขับเคลื่อนยนต์ หรืองานขับเคลื่อนพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับเคลื่อนเครื่องบินระหว่าง ประเทศ
(6)	งานขายของหน้าร้าน
(7)	งานขายทอดตลาด
(8)	งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการบัญชี ยกเว้น งานตรวจสอบภายในชั่วคราว
(9)	งานเจียรไน หรือขัดเพชรหรือพลอย
(10)	งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
(11)	งานทอผ้าด้วยมือ
(12)	งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
(13)	งานทำกระดาษสาด้วยมือ
(14)	งานทำเครื่องเงิน
(15)	งานทำเครื่องดนตรีไทย
(16)	งานทำเครื่องถม
(17)	งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
(18)	งานทำเครื่องลงหิน
(19)	งานทำตุ๊กตาไทย
(20)	งานทำที่นอนผ้าห่มนวม
(21)	งานทำบัตร
(22)	งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
(23)	งานทำพระพุทธรูป
(24)	งานทำมีด

บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา
กำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ
พ.ศ. 2522

(25)	งานทำร่มด้วยกระดาษหรือผ้า
(26)	งานทำรองเท้า
(27)	งานทำหมวก
(28)	งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้น งานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
(29)	งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
(30)	งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบเขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ
(31)	งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
(32)	งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
(33)	งานมวนบุหรี่ด้วยมือ
(34)	งานมัลคัลเตสต์ หรืองานจัดนำเที่ยว
(35)	งานเร่ขายสินค้า
(36)	งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
(37)	งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
(38)	งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
(39)	งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี
