รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0”

Foreign Talent Policy in Support of Thailand 4.0 Strategy

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สุรีย์พร พันพึ่ง และคณะ

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

มีนาคม 2562

สัญญาเลขที่ RDG6110015

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0”

Foreign Talent Policy in Support of Thailand 4.0 Strategy

คณะผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.สุรีย์พร พันพึ่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สักกรินทร์ นิยมศิลป์

นางสาววิภาพร จารุเรืองไพศาล

นางสาวกาญจนา เทียนลาย

นางสาวภัทราพร ตาสิงห์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ชุดโครงการ “นโยบายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางประชากรของประเทศไทย”

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

บทนำ

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แบบในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า เนื่องมาจากการเกิดที่ลดลง ส่งผลให้มีประชากรเข้าสู่วัยแรงงานลดลงด้วย ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีกำลังแรงงาน หรือประชากรอายุ 15-59 ปี จำนวน 42.8 ล้านคน ใน 20 ปีข้างหน้า คือ ในปี พ.ศ. 2580 จะลดลงและมีจำนวนเหลือเพียง 36.3 ล้านคน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2556) การลดลงประชากรวัยแรงงานนี้ สวนทางกับความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากแผนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ที่จะนำมาซึ่งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก จึงคาดว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต และทำให้มีแนวโน้มการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพิ่มสูงขึ้นด้วย

ปี 2559 รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้วางกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม พร้อมส่งเสริมการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนทั้งในเชิงขนาดและคุณภาพของแรงงาน แต่ในอนาคต ขนาดและคุณภาพกำลังแรงงานของไทยกำลังจะประสบปัญหาจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป การลดลงของประชากรวัยแรงงานนับล้านคน จะนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ไทยกำลังประสบอยู่ให้รุนแรงมากขึ้น

นอกจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรแล้ว อีกส่วนหนึ่งยังเป็นผลจากระบบการศึกษาที่ผลิตบุคคลากรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และเนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้ระยะเวลานาน กอปรกับการลดลงของจำนวนประชากรวัยแรงงานในปัจจุบัน จึงคาดว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทยจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือ

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องเร่งดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงระยะ 5 ปีแรกของการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี เพื่อให้อุตสาหกรรม 4.0 สามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็ว ด้วยการให้ความสำคัญกับกลุ่มเทคโนโลยีที่ประเทศไทยขาดความชำนาญ หรือประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานทักษะสูงก่อน ควบคู่ไปกับการผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในประเทศเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 โดยประเทศไทยควรมีแนวทางที่ชัดเจนในการนำเข้าแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ ด้วยการให้แต่ละกลุ่มเทคโนโลยีกำหนดคุณสมบัติและเป้าหมายจำนวนแรงงานที่ต้องการ พร้อมประเมินจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนในประเทศในระยะ 5 ปีข้างหน้า เพื่อดึงดูดแรงงานที่ขาดแคลนจากต่างประเทศเข้ามาให้สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละกลุ่มเทคโนโลยีเป้าหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มาร่วมทำงานวิจัยและพัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับแรงงานไทยทั้งที่เป็นแรงงานเดิมและแรงงานใหม่ ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องเร่งผลิตแรงงานใหม่ผ่านระบบการศึกษาทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งการฝึกอบรมในสถานประกอบการต่าง ๆ ให้แรงงานไทยมีทักษะที่ตรงกับความกับความต้องการตามยุทธศาสตร์อุตสาหกรรม 4.0 นี้

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign Talent Policy) เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 โดยเน้นที่ 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมายในช่วง 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2580)
2. ผลกระทบของนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านกฎหมายและความมั่นคง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมและวัฒนธรรม
3. เปรียบเทียบสถานการณ์และนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศปลายทางที่สำคัญสำหรับแรงงานที่มีทักษะในเอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์และจีน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษา

1) ความต้องการแรงงานที่มีทักษะในระยะ 20 ปี ภายใต้นโยบายอุตสาหกรรม 4.0 เพื่อให้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 บรรลุผลสัมฤทธิ์ รัฐบาลได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ National Brainpower Development ซึ่งคาดว่า ประเทศไทยจะมีความต้องการกำลังคนที่มีทักษะสูงจำนวน 2,305,000 คน ตลอดช่วงปี พ.ศ. 2561-2580 (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม, 2559) โดยแบ่งความต้องการแรงงานเป็น 5 กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเป้าหมาย ดังนี้ 1. กลุ่มดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติงส์ ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (Digital & IOT - Embedded Technology) จำนวน 900,000 คน 2. กลุ่มสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า (Creative & Culture - High Value Services) จำนวน 720,000 คน 3. กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ (Smart Devices & Robotics – Mechatronics) จำนวน 375,000 คน 4. กลุ่มเกษตรและอาหารใช้เทคโนโลยีชีวภาพ (Food & Agriculture - Biotech) จำนวน 240,000 คน และ 5. กลุ่มสุขภาพใช้เทคโนโลยีชีวการแพทย์ (Health & Wellness – Biomedical) จำนวน 70,000 คน

ความต้องการแรงงานที่มีทักษะดังกล่าวจำนวน 2,305,000 คน สามารถแบ่งเป็นช่วงละ 5 ปี ตามระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี คือ ในช่วง 1-5 ปีแรก (ปี พ.ศ.2561-65) ต้องการแรงงานมีทักษะทั้งสิ้น 210,500 คน ต่อมา ระหว่างปี พ.ศ. 2566-70 ต้องการแรงงานเพิ่มอีก 490,500 คน ใน ช่วงปี พ.ศ. 2571-75 ต้องการแรงงาน เพิ่ม 556,000 คน และระยะสุดท้ายของแผน คือช่วงห้าปีสุดท้าย คือปี พ.ศ. 2576-80 ต้องการแรงงานมีทักษะ เพิ่มอีก 1,048,000 คน อย่างไรก็ดี แรงงานทักษะสูงเหล่านี้ หมายรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ และ แรงงานไทยหรือแรงงานภายในประเทศที่จะผลิตขึ้นใหม่ หรือได้รับการเพิ่มพูนฝีมือแรงงานโดยการทำงานร่วมกับแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ หรือได้รับการฝึกอบรมในสถานประกอบการ หรือได้รับการฟื้นฟูความรู้ที่ได้รับการอบรมไปแล้ว เพื่อยกระดับขีดความสามารถให้เป็นแรงงานที่มีทักษะในตลาดแรงงาน

2) คุณลักษณะของกำลังแรงงาน การลงทุนจริงในอุตสาหกรรมเป้าหมายยังมีน้อยในปี 2561 เนื่องจาก พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เพิ่งประกาศใช้ในปี 2561 แต่ในอนาคตอันใกล้ EEC ได้รับความสนใจจากนักลงทุนในอุตสาหกรรมหลัก ๆ ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ อาหารแปรรูป และดิจิทัล ในลักษณะของการขยายการลงทุนมากกว่าการลงทุนใหม่ และจากข้อมูลตลาดแรงงานในปี 2561 การขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะในอุตสาหกรรมเป้าหมายยังมีไม่มากนัก เนื่องจากการลงทุนในเขตพัฒนา

พิเศษภาคตะวันออกนี้เพิ่งจะเริ่ม โดยพบว่า ผู้ประกอบการยังคงมีความต้องการกำลังแรงงานในระดับคุณวุฒิวิชาชีพ (ปวช. และ ปวส.) มากกว่าระดับปริญญาตรี แต่ในอนาคตคาดว่าจะมีความต้องการแรงงานในระดับ ปวส. และปริญญาตรีขึ้นไปมากขึ้น

ผลการสำรวจผู้ประกอบการในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโครงการ (EEC) ของกระทรวงแรงงานพบว่า ทั้งอุตสาหกรรม First S-Curve และ New S-Curve จะทำให้เกิดความต้องการบุคลากรด้านวิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์ วิศวกรรมเครื่องกล วิทยาการคอมพิวเตอร์ การออกแบบด้านวิศวกรรม การบัญชี และบริหารธุรกิจเพิ่มขึ้น

3) การพัฒนากำลังแรงงานไทย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีความพยายามในการพัฒนาทักษะแรงงานไทย ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมในรูปแบบต่าง ๆ มาโดยตลอด แต่ยังไม่เน้นในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย 4.0 นัก ส่วนคณะกรรมการกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้พัฒนาฝีมือแรงงานโดยผ่านการอบรมและทดสอบสมรรถนะในการทำงานตามกรอบมาตราวิชาชีพสากล ซึ่งขณะนี้กำลังขับเคลื่อนกำลังแรงงานสู่มาตรฐานวิชาชีพที่จำเป็นเร่งด่วนก่อน เช่น งานที่เกี่ยวกับระบบราง โลจิสติกส์และซัพพลายเชน หุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) และดิจิทัลคอนเทนต์ รวมถึงอาชีพที่ครอบคลุมอุตสาหกรรมแม่พิมพ์ ที่เกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-Generation Automotive) การแพทย์ครบวงจร (Medical Hub) การบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics) และหุ่นยนต์เพื่ออุตสาหกรรม (Robotics) โดยคณะกรรมการกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้เน้นการต่อยอดทักษะให้กับกำลังแรงงานกลุ่ม ปวช. และ ปวส. เป็นหลัก

การผลิตบุคลากรในระดับอาชีวศึกษานั้น ขณะนี้มี “สัตหีบโมเดล” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างวิทยาลัยเทคนิคในภาคตะวันออก กับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งเน้นการฝึกงานในสถานประกอบการโดยเฉพาะโรงงานต่าง ๆ ทำให้ผู้ที่จบการศึกษาสามารถทำงานได้ทันที ซึ่งช่วยแก้ปัญหาขาดแคลนบุคลากรในภาคอุตสาหกรรมในปัจจุบัน สำหรับในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีปัญญาภิวัฒน์ เป็นตัวอย่างสถานศึกษาที่มีการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ โดยเน้นการฝึกงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ราวครึ่งหนึ่งของเวลาในการศึกษา แต่ขณะนี้หลักสูตรต่าง ๆ ยังไม่ได้เน้นไปที่อุตสาหกรรม 4.0 มากนัก

ปัจจุบันมีสถานศึกษา 3 แห่ง ที่มีนโยบายผลิตนักศึกษาที่ตรงต่อตามความต้องการของอุตสาหกรรม 4.0 โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ คือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าลาดกระบัง มหาวิทยาลัยอมตะ และสถาบันวิริยสิริเมธี ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐอื่นๆ ก็ได้เร่งผลิตนักศึกษา ที่จะเป็นความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต แต่พบว่า หลายมหาวิทยาลัยฯ ประสบปัญหาเรื่องขาดอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือสำหรับการเรียน-การสอน ที่จะตอบโจทย์การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 เช่น คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่ทันสมัย สำหรับการจัดการและประมวลผล Big Data รวมทั้ง Disruptive technology ในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ในปี 2562 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้มีการจัดทำแผนเร่งรัดในการผลิตบุคลากรที่มีทักษะจำนวน 4.75 แสนคน ในช่วง 5 ปีแรกของแผนยุทธศาสตร์ฯ เพื่อป้อนอุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่ EEC รวมทั้งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ประกอบด้วยแรงงานระดับอาชีวะ 2.53 แสนคน ระดับปริญญาตรี 2.12 แสนคน และระดับ

ปริญญาโท-เอก 8,600 คน โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัย 11 แห่ง วิทยาลัยอาชีวะ 43 แห่ง โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 205 แห่ง และโรงงานและภาคธุรกิจ 335 แห่ง[1]

4) สำหรับนโยบายดึงดูดผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูงให้มาทำงานในไทยนั้น ภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเข้าร่วมในการให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ประเทศไทยต้องสร้างแรงจูงใจให้ผู้ย้ายถิ่นทักษะสูงเข้ามาทำงานวิจัยและพัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทยในอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยผู้ให้ความคิดเห็นส่วนมากไม่คิดว่า ผู้ย้ายถิ่นจะมาแย่งงานคนไทย เนื่องจากเป็นการทำงานกันคนละระดับทักษะ เพราะอุตสาหกรรมเป้าหมายส่วนใหญ่ เป็นอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีระดับสูงที่ประเทศไทยขาดความเชี่ยวชาญ อีกทั้งสถาบันการศึกษาของไทยยังมีข้อจำกัดในการผลิตบุคลากรในสาขาวิชาต่าง ๆ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ล้ำสมัย แต่เห็นว่าควรให้ผู้เชี่ยวชาญต่างชาติทำงานในไทยเพียงครั้งละ 3-5 ปี เนื่องจากเทคโนโลยีต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงเร็วมาก ทำให้ประเทศต้องการผู้ที่มีทักษะรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ทันกับการเปลี่ยนแปลงโลกในอนาคต

อนึ่ง เนื่องจากประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อต้นปี 2561 ดังนั้นความพยายามดึงดูดผู้เชี่ยวชาญระดับโลก (Global Expert) สำหรับงานวิจัยและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประเทศไทยในการแข่งขันระยะยาวนั้น อาจยังไม่สามารถทำได้ในเวลารวดเร็วนัก และไทยเองยังอาจไม่ได้ต้องการคนกลุ่มนี้ในช่วงแรก ๆ ประเทศไทยจึงควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ผู้เชี่ยวชาญระดับกลาง ซึ่งเป็นคนหนุ่มสาวที่มีค่าตอบแทนไม่สูงมากนัก ซึ่งเหมาะสมกับความต้องการของอุตสาหกรรมในระยะสั้น-กลาง โดยอาจรวมถึงชาวต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยด้วย เช่น นักวิชาการ นักวิจัย และ Digital Nomads ซึ่งมีทักษะที่สามารถรองรับความต้องการของอุตสาหกรรม 4.0 ในช่วง 3-5 ปีข้างหน้าได้ด้วย เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะเฉพาะหน้า โดยอาจต้องกำหนดมาตรการอำนวยความสะดวกให้คนเหล่านี้สามารถขอวีซ่าเพื่อทำงานในไทยได้ หรือขอเปลี่ยนประเภทวีซ่าได้ เป็นต้น หรืออาจมีประเภทวีซ่าสำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำงานประจำ แต่เข้ามาทำงานเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น 3-12 เดือน เป็นต้น

5) นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงของต่างประเทศ งานวิจัยนี้ได้ศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศปลายทางหลักของแรงงานที่มีทักษะสูงในภูมิภาคเอเชียตะวันออก 2 ประเทศ ที่เป็นคู่แข่งของไทยในการดึงดูดแรงงานกลุ่มนี้ คือ สิงคโปร์ และจีน เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนานโยบายที่เหมาะสมของไทยต่อไป

สิงคโปร์ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จสูงที่สุดในเอเชียในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ และมีนโยบายครอบคลุมในหลายมิติ ทั้งด้านวีซ่า สถานะทางกฎหมายของแรงงาน มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ และสร้างแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยในปี 2012 สิงคโปร์มีแรงงานที่มีทักษะสูงถึง 170,600 คน คิดเป็นร้อยละ 13.2 ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด มีแรงงานฝีมือระดับกลาง 164,700 คน คิดเป็นร้อยละ 12.3 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมดที่มีจำนวนรวม 1.34 ล้านคน ต่อมาปี 2015 แรงงานที่มีทักษะสูงเพิ่มขึ้นเป็น 187,900 คน อันเป็นผลจากมาตรการต่าง ๆ เช่น

- นโยบายวีซ่าและใบอนุญาตทำงานตามทักษะแรงงานที่หลากหลาย โดยแบ่งแรงงานต่างชาติเป็น 4 กลุ่มใหญ่ตามคุณวุฒิและทักษะ
- กลยุทธ์เชิงรุกและการจัดตั้งกลไกเพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติ ด้วยการตั้งหน่วยงาน Singapore Talent Recruitment (STAR) Committee มีภารกิจ 3 ด้านหลัก คือ ดึงดูดและรักษาแรงงานที่มี

[1] ดึง 5 ชาติ ผลิตคนป้อน EEC, กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 19 มีนาคม 2562

ทักษะทั้งคนท้องถิ่นและคนต่างชาติ ส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของตลาดแรงงานที่มีทักษะสูง และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศ

- นโยบายดึงดูดผู้มีทักษะขั้นสูงในสาขา Science-Technology-Engineering-Mathematics (STEM) ผ่านมาตรการจูงใจเรื่องที่อยู่อาศัย การศึกษาบุตร ค่าเดินทางและทุนวิจัย
- นโยบายพัฒนาสิงคโปร์ให้เป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ ผ่านหลายโครงการตั้งแต่ปี 1998 ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต่างชาติที่มีชื่อเสียงมาเปิดวิทยาเขต และมีนักศึกษาต่างชาติจำนวนมาก อีกทั้งมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงเข้ามาทำงาน ทำให้สถาบันการศึกษาของสิงคโปร์สามารถติดอันดับโลกได้อย่างรวดเร็ว

จีน มีการดำเนินนโยบายในหลายระดับทั้งระดับชาติ ระดับมณฑล และระดับมหานครของจีน เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะทั้งชาวจีนโพ้นทะเลและชาวต่างชาติ มีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างต่อเนื่อง และมีนโยบายเชิงรุกมากขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเป็นผู้นำโลกในด้านนวัตกรรม โดยตั้งเป้าที่จะเพิ่มแรงงานที่มีทักษะจาก 114 ล้านคนปี 2010 เป็น 180 ล้านคน ในปี 2020 และพร้อมที่จะเพิ่มงบประมาณด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากประมาณร้อยละ 11 ในปี 2010 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2020 โดยดำเนินนโยบาย ดังนี้

- นโยบายให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจกับแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ เช่น โครงการ Ten Thousand Talent ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2012 เพื่อดึงดูดบุคคลากรต่างประเทศให้มาพัฒนางานวิจัย และจัดตั้งหน่วยธุรกิจในจีน โดยให้แรงจูงใจ เช่น ด้านการเงิน ที่อยู่อาศัย
- นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ ได้จัดทำโครงการ Chang Jiang Scholars Program เพื่อดึงดูดนักวิชาการจากต่างประเทศให้กลับมาทำงานวิจัยในประเทศจีน โดยให้การสนับสนุนด้านค่าตอบแทนและทุนวิจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ ช่วงปี 1978-2009 จีนมียอดสะสมนักศึกษาต่างชาติถึง 16.9 ล้านคน ปัจจุบันจีนเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติอันดับที่สอง รองจากสหรัฐอเมริกา
- นโยบาย Green Card จีนเริ่มอนุมัติ Green Card ให้ชาวต่างชาติเพื่อให้ได้สถานะ Permanent Resident (PR) ตั้งแต่ปี 2004 และได้ขยายขอบเขตของผู้มีสิทธิ์ขอ Green Card ให้กว้างขวาง โดยเพิ่มสิทธิให้กับชาวต่างชาติที่ทำวิจัยในสถาบันวิจัยระดับชาติ และ ณ สิ้นปี 2016 รัฐบาลจีนได้อนุมัติ Green Card ให้กับชาวต่างชาติไปแล้วประมาณ 10,000 คน
- รัฐบาลท้องถิ่นของจีนในระดับมณฑลและระดับเมือง ได้มีโครงการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะต่างชาติถึง 57 โครงการ และมีชาวจีนที่มีทักษะสูงที่ย้ายถิ่นกลับมาจีนแล้วกว่า 40,000 คน
- ระดับมณฑล มีนโยบายที่หลากหลาย เช่น ให้แรงจูงใจเรื่องที่อยู่อาศัย การจัดตั้งธุรกิจ การเข้าถึงระบบประกันสังคม การศึกษาบุตร การรักษาพยาบาล และการสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติ
- ระดับมหานครและระดับเมือง ได้มีการปรับเงื่อนไขเพื่อให้ชาวต่างชาติขอสถานะ PR ได้ง่ายขึ้น โดยลดข้อจำกัดด้านรายได้และอาชีพลง มีการปรับนโยบายวีซ่าสำหรับนักศึกษาต่างชาติอยู่ต่อเพื่อทำงานหรือจัดตั้งธุรกิจหลังสำเร็จการศึกษา และมีแรงจูงใจเรื่องที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การศึกษาบุตรและเงินทุนสนับสนุน

6) นโยบายการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติของประเทศไทย ประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศที่ชัดเจนและเป็นระบบดังเช่นจีนและสิงคโปร์ อีกทั้งไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านนี้โดยตรง แต่รัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมยุคใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในหลายด้าน เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะเข้ามาทำงาน โดยด้านนโยบายการเข้าเมืองของไทย มีการให้วีซ่าประเภทต่าง ๆ เช่น Non-immigrant B และได้ประกาศใช้วีซ่าใหม่เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติและธุรกิจ Start-up เป็นการเฉพาะ ได้แก่สมาร์ทวีซ่า (Smart Visa) และต่อมาได้ปรับปรุงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และสิทธิประโยชน์ของนโยบาย สมาร์ทวีซ่า เพิ่มเติม เพื่อให้ครอบคลุมคนกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น และลดเงื่อนไขด้านคุณสมบัติลง เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการยื่นขอ Smart Visa ในไทย

นอกจากนี้ยังมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ บัตรไทยแลนด์ อีลิทการ์ด (Thailand Elite Card) ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานชาวต่างชาติหรือดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ เช่น Smart city, Highspeed train, Science park และ Digital park ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้มีการวางแผนงาน และอนุมัติงบประมาณเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นกำลังแรงงานไทยให้มีทักษะเหมาะสมกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปี ข้างหน้า ซึ่งรวมถึงการจ้างบุคลากรด้านการศึกษาที่เป็นชาวต่างชาติ

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ต้องอาศัยผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูงจำนวนมาก การบริหารจัดการที่เป็นระบบจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสามารถดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศได้ตรงตามเป้าหมาย ควบคู่ไปกับการพิจารณาผลกระทบในมิติต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมด้วย ดังนั้นการพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign Talent Policy) จึงควรเป็นไปในลักษณะองค์รวม (Holistic Manner) ที่ดำเนินหลายมาตรการพร้อม ๆ กัน ทั้งเรื่องวีซ่า ใบอนุญาตทำงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการบูรณาการทางสังคม เป็นต้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใส เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม ดังนั้นคณะวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ แบ่งเป็น 3 หมวดใหญ่ ๆ ดังนี้

1. **การดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ**
   - **1.1. จัดตั้งหน่วยงาน/กลไกที่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานเพื่อพัฒนากำลังคนสำหรับรองรับอุตสาหกรรม 4.0** ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการภารกิจของกระทรวงต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบเรื่องแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทย (ซึ่งดูแลเรื่องการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าให้กับบุคลากรในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (รับผิดชอบในการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้เชี่ยวชาญที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย (เรื่องการอนุญาตให้ชาวต่างชาติพักอาศัยในประเทศไทย) กระทรวงแรงงาน (เกี่ยวกับใบอนุญาตทำงาน) กระทรวงอุตสาหกรรม (ดูแลเรื่องแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมและความต้องการแรงงาน) กระทรวงศึกษาธิการ (เกี่ยวข้องกับการผลิต และพัฒนาศักยภาพบุคลากรทักษะสูง)

ถึงแม้ว่าในขณะนี้ รัฐบาลได้ตั้ง **“ศูนย์บุคลากรทักษะสูง”(Strategic Talent Center)** ซึ่งเป็นภารกิจหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทย แต่ผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของ “ศูนย์บุคลากรทักษะสูง” ให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการวางแผนการทำงานเชิงบูรณาการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และมีขบวนการติดตามแผน และปฏิบัติตามแผนที่มีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานนี้ ควรเพิ่มภารกิจด้าน**การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการรักษาแรงงานทักษะสูงไว้ในประเทศ** โดยมีการ**รวบรวมข้อมูลอุปสงค์ อุปทานแรงงานที่มีทักษะสูงของประเทศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลแรงงานไทยที่มีทักษะสูงที่อาศัยในต่างประเทศ** เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลทรัพยากรมนุษย์สำหรับการจัดทำนโยบายดึงดูดชาวไทยที่มีทักษะสูงในต่างประเทศ ให้เข้ามาถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับสังคมไทยในอนาคตในลักษณะเดียวกับที่ประเทศจีนใช้นโยบายดึงดูดชาวจีนโพ้นทะเลให้กลับมาพัฒนาประเทศ (Return Migration Policy)

ศูนย์บุคลากรทักษะสูง อาจถูกยกระดับให้เป็นกลไกสำคัญภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลอุปสงค์อุปทานของแรงงานที่มีทักษะสูง พิจารณาอนุมัติคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศในอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ อำนวยความสะดวกเรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน และสามารถเชื้อเชิญกลุ่มบุคคลเป้าหมายจากต่างประเทศให้มาร่วมทำโครงการวิจัยที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญของประเทศ

1.2. กำหนดนโยบายวีซ่าที่เหมาะสมและยืดหยุ่นสำหรับการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ รวมทั้งการใช้ระบบการให้คะแนนในการขอวีซ่า (Points-based System) ปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดให้มี Smart Visa เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกและดึงดูดแรงงานที่มีทักษะด้วยอายุวีซ่าที่ยาวขึ้นและลดความยุ่งยากในการขอใบอนุญาตทำงาน แต่ขั้นตอนการพิจารณาขึ้นกับคณะทำงานที่จะพิจารณารายบุคคล โดยไม่ได้มีข้อกำหนดที่ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของทักษะประเภทต่าง ๆ อีกทั้งยังกำหนดเงื่อนไขสัญญาจ้างที่เป็นทางการจึงจะขอวีซ่าได้ ทำให้ผู้ที่มีทักษะที่เป็นกลุ่มที่ทำงานแบบยืดหยุ่น เช่น กลุ่ม Freelance, Consultant, Digital nomads หรือแม้กระทั่งคนที่เป็นศิลปิน นักคิด นักออกแบบ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative economy) และเป็นกลุ่มที่สะท้อนแนวโน้มการทำงานในโลกยุคใหม่ ไม่สามารถขอ Smart Visa ได้ ดังนั้นผู้วิจัยเสนอว่า รัฐบาลควรพิจารณา เพิ่มหลักเกณฑ์สำหรับ Smart visa ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มชาวต่างประเทศที่มีทักษะสูงที่ทำงานแบบยืดหยุ่น ไม่มีสัญญาการจ้างงานแบบการทำงานประจำด้วย โดยอาจเพิ่มประเภทวีซ่าที่มีระยะสั้นลงกว่า 4 ปี สำหรับกลุ่มคนที่ทำงานแบบ Part-time หรือเป็น Project-based assignment ได้ แต่เป็นกลุ่มคนที่มีความรู้และประสบการณ์ที่สอดคล้องกับอุตสาหกรรมเป้าหมายของไทย

นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มประเภทของวีซ่า สำหรับชาวต่างชาติทักษะสูงที่กำลังทำงานในประเทศไทย และต้องการวีซ่าระยะยาว หรือต้องการเป็นผู้อยู่อาศัยถาวรของประเทศไทย (Permanent Resident) หรือต้องการนำครอบครัวมาอยู่ด้วย ด้วยการกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์การให้คะแนนที่ชัดเจนตามทักษะประเภทต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น กำหนดคุณสมบัติและให้คะแนนตามอายุ การศึกษา ประสบการณ์ จำนวนสิทธิบัตร ผลงาน ความสามารถด้านภาษา

ประสบการณ์การศึกษา การทำงานหรือการฝึกอบรมในประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งระบบการให้คะแนนนี้จะเป็นการเปิดกว้างให้ผู้ที่มีทักษะจากทั่วโลกยื่นขอวีซ่าได้ ทำให้ไทยมีตัวเลือกในการพิจารณาเพื่ออนุมัติ Smart Visa มากขึ้น

1.3. **การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการอยู่อาศัยของผู้ย้ายถิ่นมีทักษะสูงต่างชาติ** ควรจัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือและสาธารณูปโภคที่ทันสมัย สำหรับการทำงานวิจัยและพัฒนานวัตกรรมต่างๆ รวมถึงการพัฒนา Smart City ด้วย นอกจากนี้ในด้านการจัดการการศึกษาของบุตรนั้น ต้องมีการจัดการให้ค่าธรรมเนียมสำหรับโรงเรียนนานาชาติเหมาะสมกับมาตรฐานการครองชีพในประเทศไทย ส่วนการจัดการด้านที่พักอาศัยและการเดินทาง รัฐบาลควรพิจารณาที่จะช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก ตลอดจนการสร้างสังคมไทยให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินด้วย

1.4. **นโยบายเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship Rights) และการบูรณาการทางสังคม (Local integration)** รัฐบาลไทยควรยืดหยุ่นกฎเกณฑ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่มีทักษะสูงที่ต้องการพำนักระยะยาวในไทย โดยไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุมัติสถานภาพ Permanent Resident (PR) ให้กับผู้เชี่ยวชาญระดับสูง หรือนักลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ทำงานหรืออยู่อาศัยในไทยมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น 5 ปีขึ้นไป และมีคุณประโยชน์กับประเทศไทย โดยอาจอนุญาตให้ถือสองสัญชาติได้ นโยบายนี้เป็นการทดแทนกำลังแรงงานในประเทศที่ลดลงด้วยคนต่างชาติ (Replacement migration) เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานทักษะสูงสำหรับทดแทนกำลังแรงงานในประเทศที่ลดลงอันเนื่องมาจากสังคมสูงวัย

2. **การสร้างเสริมศักยภาพของแรงงานไทย**

2.1. **ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีของต่างชาติให้กับคนไทย** ควรสนับสนุนทุนวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและนักวิจัยไทยผ่านสถานศึกษาและองค์กรด้านการวิจัยต่าง ๆ สนับสนุนการฝึกงานของบุคลากรไทยในสถานประกอบการของต่างชาติ มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาและฝึกอบรมโดยความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและสถาบันมาตรฐานวิชาชีพของไทยและต่างชาติ และมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในไทยโดยนำนักวิชาการและนักวิจัยจากต่างประเทศมาสอนหรือฝึกอบรมบุคลากรของไทยทั้งหลักสูตรในระบบและนอกระบบการศึกษา โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยต้องประสานความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่เป้าหมาย วิทยาลัยเทคนิค สถาบันอาชีวศึกษา สถานประกอบการและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศชั้นนำด้านอุตสาหกรรม อาทิ ญี่ปุ่น เยอรมนี จีน เกาหลีใต้ และ สหรัฐอเมริกา

2.2. **สนับสนุนการกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อให้เกิดการจ้างงานเป็นระบบ โปร่งใส ยุติธรรมทั้งกับผู้จ้างและผู้รับจ้าง และให้ความสำคัญกับการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนตามสมรรถนะอาชีพในระดับต่าง ๆ มากกว่าการพิจารณาจากใบประกาศนียบัตร หรือปริญญาบัตรจากสถานศึกษา** ถึงแม้ว่าขณะนี้คณะกรรมการกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ โดยสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ได้ปรับระดับมาตรฐานวิชาชีพจากเดิม 7 ระดับ เป็น 8 ระดับ ตามอาเซียน เพื่อร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียน

ในการพัฒนากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายผู้เรียน/แรงงานระหว่างประเทศสมาชิกตามมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกให้การรับรอง

2.3. **กำหนดเป้าหมายกำลังคนและงบประมาณที่เชื่อมโยงข้อมูลของภาคอุตสาหกรรม ตลาดแรงงาน และนโยบายด้านการศึกษาเข้าด้วยกัน** ควรมีการสำรวจจำนวนแรงงานที่มีทักษะสูงที่ทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายทุกปี เพื่อกำหนดเป้าหมายและคาดการณ์แนวโน้มความต้องการเกี่ยวกับขนาดของกำลังแรงงานและทักษะที่ตลาดต้องการอย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณที่รัฐจะใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยบูรณาการแผนงานระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2.4. **กำหนดมาตรการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม ให้เห็นประโยชน์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว** ด้วยการให้แรงจูงใจด้านภาษี หรือการลงทุนด้านบุคลากร ของสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม ให้เห็นถึงประโยชน์ของการลงทุนในการพัฒนากำลังแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ด้วยการสนับสนุนทุนการศึกษา รวมทั้งให้ความก้าวหน้าในอาชีพ สำหรับกำลังแรงงานที่ได้ศึกษาเพิ่มในสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการของสถานประกอบการ และกลับมาทำงานที่เดิมเมื่อเรียนจบจากสถานศึกษาที่มีความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม

2.5. **ส่งเสริมการศึกษานานาชาติและการจ้างงานต่อเนื่อง** ควรส่งเสริมการศึกษานานาชาติในไทยและผลิตบุคลากรทั้งไทยและต่างชาติที่มีทักษะเพื่อป้อนเข้าตลาดแรงงานและอุตสาหกรรม 4.0 อย่างต่อเนื่อง โดยไทยต้องดึงดูดและส่งเสริมให้มีการตั้งสถานศึกษาต่างชาติชั้นนำในไทย เน้นการสอนในหลักสูตรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาหลักสูตรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของไทยและต่างประเทศ และแก้กฎระเบียบเพื่อให้นักศึกษาต่างชาติสามารถทำงานในไทยได้หลังสำเร็จการศึกษา เพื่อเพิ่มแรงงานทักษะสูงในตลาดแรงงานของประเทศไทยต่อไป นอกจากนี้ควรจัดทำหลักสูตรการศึกษา/อบรมออนไลน์เพื่อเสริมสมรรถนะของแรงงานไทยในวงกว้างด้วย

3. **การดึงดูดแรงงานไทยที่มีทักษะจากต่างประเทศ**

3.1. **ไทยควรพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานไทยที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ (Return Migration Policy)** โดยการรักษาความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลของไทยและชุมชนชาวไทยในต่างประเทศ และจัดทำฐานข้อมูลชาวไทยที่มีทักษะด้านต่าง ๆ ในต่างประเทศ เพื่อเชื้อเชิญกลุ่มบุคคลดังกล่าวให้มาถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับสังคมไทย ในรูปของการให้ทุนมาร่วมงานวิจัย การสอนและสัมมนา รวมทั้งอนุมัติให้คนเหล่านี้ถือสองสัญชาติได้ เพื่อให้เกิดความผูกพันกับประเทศไทยแม้จะย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศแล้วก็ตาม

3.2. **นโยบายสร้างแรงจูงใจให้คนไทยในต่างประเทศกลับมาไทย**ทั้งแบบชั่วคราวและถาวร เพื่อเป็นการดึงดูดให้คนไทยที่มีทักษะในต่างประเทศย้ายกลับมาทำงานในไทย รัฐบาลควรพิจารณาให้สิทธิพิเศษ ในเรื่องการเทียบเคียงเงินเดือน ตำแหน่งทางวิชาการ ตลอดจนที่พักอาศัย หรือการให้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือภาษีนิติบุคคลสำหรับการจัดตั้งธุรกิจ Start-up เป็นต้น สำหรับกลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญระดับสูง เพื่อมาเป็นอาจารย์ นักวิจัย หรือนักลงทุนในอุตสาหกรรมชั้นนำที่มีมูลค่าสูง เช่น วิศวการแพทย์ AI เป็นต้น รวมทั้งให้ความยืดหยุ่นกับการทำงานในลักษณะต่าง ๆ เช่น ไม่ต้องทำงานในประเทศไทยตลอดเวลา เนื่องจากปัจจุบัน การทำงานนั้นสามารถทำได้จากทั่วโลก โดยเฉพาะถ้ามีการติดตั้งระบบเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง

บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและขนาดของประชากรไปสู่สังคมสูงอายุนั้น มีผลต่อการขาดแคลนกำลังแรงงานภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อลดการใช้แรงงานมนุษย์ ทำให้เรามีหุ่นยนต์และ AI ซึ่งช่วยทดแทนแรงงานที่คาดว่าจะลดลงในอนาคตก็ตาม แต่เทคโนโลยีเหล่านี้ ก็ไม่สามารถทดแทนแรงงานได้ทุกประเภท โดยเฉพาะงานวิจัยและการพัฒนา และงานที่ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ อีกทั้งต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก คาดว่าระบบอัตโนมัติคงต้องใช้เวลาสักระยะหนึ่งจึงจะครอบคลุมสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม และน่าจะส่งผลกระทบต่อการจ้างงานของแรงงานที่มีทักษะต่ำเป็นหลัก สำหรับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 4.0 นี้ มีเป้าประสงค์ให้ไทยหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง เป็นประเทศที่มีรายได้สูง ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 จะเดินหน้าด้วยนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญระดับสูง ขณะที่กำลังแรงงานที่มีทักษะของไทยยังมีจำนวนไม่เพียงพอหรือมีสมรรถนะที่จำกัดในการขับเคลื่อนกลยุทธ์นี้ได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงดำเนินนโยบายเพื่อดึงดูดชาวต่างชาติที่มีทักษะสูง ภายใต้โครงการ Smart Visa เพื่อให้ทั้งผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูง นักลงทุน และกลุ่ม Start-ups เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานใน 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ด้วยความคาดหวังที่จะให้ชาวต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทำงานวิจัยและพัฒนานวัตกรรมร่วมกับคนไทย และถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทยต่อไป ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็จำเป็นต้องเร่งผลิตกำลังแรงงานใหม่ และเร่งเพิ่มศักยภาพกำลังแรงงานเดิม เพื่อให้มีแรงงานที่มีศักยภาพ และสมรรถนะสูงตรงกับเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ต่อไป โครงการวิจัยนี้เสนอให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการนโยบายและแผนเพื่อดึงดูดชาวต่างชาติ และชาวไทยในต่างประเทศที่มีทักษะสูง อีกทั้งเพิ่มศักยภาพของกำลังแรงงานในประเทศ และพยายามรักษากำลังแรงงานที่มีทักษะสูงที่อยู่ในไทยเพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 อย่างต่อเนื่องในระยะยาวด้วย

Executive Summary

Introduction

Thailand will soon become a complete aged society due to the continuing decline in the birth rate and increased longevity of the population. This also produces a decline in the Thai working-age population. In 2017, Thailand had 42.8 million persons age 15-49. Twenty years later, that segment of the Thai population will decline to 36.3 million (NESDB, 2013). This absolute decline in the working age population coincides with an increased demand for labor, part of which is the result of the Thailand 4.0 strategy which calls for intensified investment in certain sectors of industry and manufacturing. Thus, it can be forecasted that the indigenous Thai labor shortage problem will only worsen in the coming years and decades, and this will increase pressure on Thailand to recruit more non-Thais into the labor force.

In 2016, Gen. Prayuth Chan-o-cha launched the 20-year strategy to promote socio-economic stability and a sustainable environment. This strategy included the upgrading of Thailand's global competitive advantage through building capacity of the size and quality of the labor force. However, as noted, the number of Thais who might be eligible to join the workforce is destined to decline, and decline at an increasingly rapid rate, thus raising the specter of a serious labor shortage in key sectors of advanced development.

Another dimension of the labor shortage is the fact that the Thai educational system is not producing enough of the type of graduates that the 20-year strategic plan envisions that the country will need. Further, realigning the human resources development system takes considerable time. Thus, there will be two dimensions of the looming Thai labor shortage: A declining working-age population, and insufficient numbers of Thai workers who are prepared for the advanced development sector.

For these reasons, the Thai government has no choice but to try to attract non-Thai workers who have the higher-level skills which the country needs, at least in the interim period of implementation of Thailand 4.0 (i.e., the first five years). The first priority must be to address lack of skilled labor in the most critical aspects of advanced technology. At the same time, Thailand has to accelerate the production of high-skilled labor that match the anticipated needs of the 4.0 strategy. To do this efficiently, Thailand will need explicit guidelines for attracting non-Thai high-skilled labor. Each target sector must define the number of workers they need by skill set, which includes the anticipated shortfall in the coming five years if nothing is done to address the problem. In addition, the expectation is that the high-skilled foreign labor will transfer their knowledge and capabilities in research and development to their Thai counterparts, both new and continuing members of the labor force. Concurrently,

Thailand must accelerate the production of qualified laborers, in both the formal and non-formal education systems. There should be on-site training and internships in actual worksites to smooth and hasten the transition from the classroom to the 4.0 labor force.

Objectives

This study aims to study:

1. Policy for importing foreign talent to support Thailand's 4.0 strategy, especially the 10+2 target industries for the 20-year period from 2016-2037.
2. Potential impact of the Foreign Talent Policy from the legal, security, economic, and socio-cultural perspectives.
3. Compare the situation and policy of skilled labor migration to destination countries in Asia, such as Singapore and China, in order to help inform adjustments to the Thai policy.

Results

1. **Labor force needs in the 20 years under the Thailand 4.0 industrial policy**: In order to achieve the goals of Thailand 4.0, the government has defined a National Brainpower Development Strategy which projects that Thailand will need 2,305,000 skilled workers during the 20 year period (2017-37) (Institute for the Promotion of Knowledge Management for Society, 2016). The target sectors include the following, including labor force needs: (1) Digital & IOT - Embedded Technology: 900,000 persons: 2. Creative & Culture - High Value Services: 720,000 persons; 3. Smart Devices & Robotics – Mechatronics: 375,000 persons; 4. Food & Agriculture – Biotech: 240,000 persons; and 5. Health & Wellness – Biomedical: 70,000 persons. These five priority sectors require additional skilled labor of 2,305,000 persons which can be further divided into five-year segments as follows: 2018-22: 210,500 persons; 2023-27: 490,500; 2028-32: 556,000; and 2033-37: 1,048,000. These totals include both Thais and non-Thais.

2. **Attributes of the labor force**: The investment in the target areas under the Eastern Economic Corridor (EEC) Act of 2018 is still limited given the short time in which the Act has been in force. However, in the near future, it is expected that this initiative will attract considerable interest among investors in the electronics, automotive, processed foods, and digital sectors. Initially, the increased investment will be directed toward expanding existing ventures rather than launching new ones. In addition, the 2018 estimate of the labor shortage in the target industries is not yet that severe (since the

EEC initiative is recent). In other words, the current demand for labor is still for moderate skill levels (vocational, commercial college education) rather than graduate degree education. However, soon the demand will up-grade to higher vocational and bachelor degree level workers.

The survey of worksite managers in the EEC zone of the Ministry of Industry found that both the First S-Curve and New S-Curve will generate increased demand for electrical engineers, industrial engineers, electronics engineers, mechanical engineers, computer scientists, design engineers, finance/accounting, and business management.

3. **Thai labor force development**: The Department of Skilled Labour, Ministry of Labour has the mandate to support Thai skilled labor development in collaboration with the industrial sector. However, the Department does not yet have a specific emphasis on the 4.0 target industries. The National Qualifications Framework Committee has promoted the development of skilled labor through training and skills certification in accordance with international professional standards. Currently, the emphasis is on accelerated up-grading of the labor force so that it meets professional standards in such areas as rail transport, logistics, supply chains, robotics, automated information & communications technology (ICT), and digital content. Other areas of emphasis include 3D-printing related to Next-Generation Automotive, Medical Hub, Aviation and Logistics and Robotics. The National Qualifications Framework Committee is trying to build and expand upon the existing medium-skilled labor force (vocational, commercial college educated) as a first priority.

   There is also the 'Sattahip Model' for elevating vocational education, which is being implemented in collaboration with technology colleges in the Eastern Thai sub-region and industrial work sites (i.e., in the EEC). The model promotes on-site apprenticeships for students and immediate employment after graduation. That is one short-term approach to addressing labor shortages, but it is not a complete solution. At the higher education level, there are such institutions as the Panyapiwat Technological College which has curricula which are specifically tailored to the business sectors which have current demand for these graduates. This College also offers internships at likely employers, and those internships can actually make up half the credits of the degree program. However, at present, those curricula and internships do not yet focus on the Thailand 4.0 target industries.

   At the time of this study, there were three institutions which had a policy to produce graduates in the priority industries of Thailand 4.0. These institutions also have linkages

with international counterparts as well. The three institutions are as follows: King Mongkut's Institute of Technology (Lat Krabang); the Amata University; and the Vidyasirimedhi Institute of Science and Technology. Other government institutions are also accelerating production of graduates to meet current and future market demand. However, many of these entities lack the requisite equipment and educational resources, such as computers and modern equipment to enable Big Data processing and disruptive technology development.

In 2019 the EEC Board produced a plan for accelerated development of skilled labor to produce 4,750,000 persons for the target industries in the sub-region. The plan includes specifications for infrastructure investment, requiring a labor force comprised of 253,000 vocational school graduates, 212,000 bachelor's degree level personnel, and 8,600 master's/doctorate level specialists. The EEC is collaborating with 11 universities, 43 vocational colleges, and 205 high schools to meet these labor force goals. The plan has targeted 335 factories and worksites to be the recipients of the increased labor force.[2]

4. **Foreign Talent magnet policy**: Representatives from the government, private sector and local administrative organizations participated in data collection for this study. Most agreed that Thailand needs to attract skilled labor in the areas of research/development, and transfer of technology to Thai counterparts in the priority industries. The respondents did not view this as taking jobs away from Thais since there are not enough qualified Thais to take these positions as it is. Increasingly, industry in Thailand is modernizing at a rapid pace, and until Thailand can produce enough personnel to apply the new technology, the interim solution is to import the essential skilled workers. That may continue for some time until the Thai academic and training institutions can begin to catch up with the demand for this new level and type of skilled work force.

   However, at present, the relevant Thai institutions are limited in their capacity to produce graduates in cutting-edge science and technology. Thus, the key informants in this study agreed with the need for short-term assignments for foreign skilled labor in these areas (three to five years per stint). In addition, given the fact that Thailand is still in the early stages of the 4.0 strategic plan period, it may not be possible to 'bootstrap' the country to the required high technical level to achieve global competitiveness in the near-term. Thus, the respondents felt that Thailand should first focus on medium-

[2] Five nationalities to provide labor for the EEC, Bangkok Biznews, March 19, 2019

level expertise to augment the existing and emerging Thai 4.0 labor force. In addition, experts at a moderate level are less expensive than their higher-level counterparts. That approach should be more cost-effective in the short- and mid-term phase of the plan. Thailand should first try to recruit foreigners who are already resident in the country, either as academics, researchers or digital nomads. That would be the most efficient way of filling immediate shortages in certain technical areas. This stop-gap approach might require creating a new category of work visa or facilitating the conversion of an existing visa to a special category, and which could accommodate temporary stays of three to twelve months' duration.

5. **Foreign Talent policies of other countries:** This research looked at the experience of two other destination countries trying to attract high-skilled labor in Asia: Singapore and China. The experience of those countries could help provide lessons for Thailand as it develops its own talent magnet policy.

   Singapore: This country is the most successful in Asia for having attracted the right amount and type of skilled foreign labor to support its economic expansion. Its foreign talent policy covers multiple dimensions, such as work visas, legal status, etc. Singapore created special organizations and introduced incentives to attract foreign skilled labor. In 2012, Singapore had 170,600 high-skilled laborers, or 13.2% of the total foreign labor force. In addition, there were 164,700 medium-skilled workers (12.3% of the total foreign labor force). In 2015, the total high-skilled labor force increased to 187,900 persons. This increase resulted from the following measures:

   - The visa policy and work permit system covers a range of specialties
   - The proactive strategies and mechanisms to attract skilled labor are managed through the Singapore Talent Recruitment (STAR) Committee which has the mission to attract foreign workers to fill gaps, maintain the indigenous and foreign labor that are needed, and promote Singapore as a source of high-skilled labor and labor development.
   - Singapore has a policy to attract specialists in the STEM field: Science-Technology-Engineering-Mathematics, using incentives for housing, education of dependent children, travel subsidies, and research grants.
   - Singapore aims to be an international hub for education. It has launched numerous projects since 1998 to achieve this aim. Famous universities are invited to open branch campuses in Singapore, and that attracts foreign students from the region and beyond. This policy also attracts well-known experts in their field to link with institutions in the country, thus rapidly propelling Singapore to global leadership in advanced technical education.

China: As part of its economic expansion and modernization efforts, China has implemented a host of programs at the national, provincial, and city level throughout the country. China is not shy about inviting foreign experts and technicians, including overseas Chinese and others to help China catch up with the global leaders in a range of industry and manufacturing. China aims to be a leader in innovation and has set the target of increasing its skilled labor force from 114 million persons in 2010 to 180 million in 2020. China plans to increase investment in human resources from 11% in 2010 to 15% in 2020. The following are highlights of its foreign talent magnet policy:

- China has policies to provide financial and housing incentives for high-skilled foreign labor, such as the Ten Thousand Talent Program, launched in 2012, to attract experts in research and enterprise development.
- There is the Chang Jiang Scholars Program to attract academic experts to China. China provides special compensation and research grants as incentives to join the program. During 1978-2009, China was able to attract a cumulative total of 16.9 million persons to China under this program, making it second only to the USA as an international education destination.
- China has a 'Green Card' policy for foreigners which can lead to permanent residence status. That program began in 2004, and has gradually increased the rights and privileges of card holders who are researchers in domestic research institutions. As of 2016, China had issued Green Cards to over 10,000 persons.
- Governments at the level of the province and city in China have their own programs to attract foreign expertise, and have attracted 40,000 overseas Chinese to return to pursue business and academic opportunity in the homeland.
- Provincial governments provide incentives in housing, business creation, immigration, social benefits, child education, medical care, and grants for entrepreneurs who qualify.
- Cities have adjusted their regulations to ease access to permanent residence status for foreigners who are needed in certain economic and academic areas. This includes flexibility for foreign students on education visas to transition to work visas or to start businesses in China after graduation. These programs also include incentives for housing, employing workers, children's education and grant support.

6. **Thailand's Foreign Talent magnet policy:** Thailand does not have an explicit policy to recruit foreign skilled labor, such as the ones in Singapore and China. There is no central agency with a mandate to implement such a policy, were it to exist. However,

the Thai government is promoting modern industry and use of digital technology across a range of sectors in order to advance the country and attract a higher-skilled work force. Thai immigration has various types of non-immigrant B (business) visas and has introduced new types of visas which are tailored to foreign skilled labor and business start-ups. These include the Smart Visa program and Thailand Elite Card, which have rather flexible criteria for eligibility.

In addition, Thailand has a policy to promote foreign investment in the country, advanced degree education at Thai academic institutions, and infrastructure development which should be attractive to foreign experts, such as the Smart City initiative, high-speed trains, Science Park, and Digital Park, among other innovative programs. The government also has plans and allocated budget to build Thai human resources so that the labor force is consistent with the needs of the 20-year 4.0 strategy and priorities.

Recommendations

The Thailand 4.0 strategy specifies development in areas that will require some dependence on a large number of foreign skilled workers, at least in the interim. Thus, there needs to be an appropriate management system in place to attract these foreign workers in sufficient numbers with skill-sets to match the development needs. There also needs to be some assessment of the impact of such a policy on different dimensions, such as security, economic, socio-cultural, etc. Thus, a Foreign Talent Policy should take a holistic approach to implementation which encompasses such issues as visas, work permits, infrastructure development, and social integration. There must be transparent and appropriate criteria for recruitment which is acceptable to stakeholders in society. Thus, the research team has the following recommendations for policy and measures:

1. **Attracting foreign skilled labor**

   1.1 **Creation of an agency/mechanism which has the authority to coordinate human resource development to meet the needs of 4.0 development**: Such an agency should be placed in the Office of the Prime Minister to ensure integration of the various cabinet-level authorities, e.g., NESDB (which is responsible for national strategic planning); the Board of Investment (which oversees foreign investment and facilitates visas for non-Thai workers under certain types of foreign investment); Digital Economy Promotion Agency (which is responsible for defining the attributes and conditions for recruiting foreign experts to Thailand); the Immigration Bureau of the Ministry of Interior (which approves extensions of stay for foreigners in Thailand); the Ministry of Labour (which oversees work permits);

Ministry of Industry (which oversees industrial development plans and labor needs); and the Ministry of Education (which is responsible for production and development of skilled labor).

The Thai government has established a Strategic Talent Center under the Board of Investment. That said, the researchers recommend that there should be a "Center for High-Skilled Personnel" which has the additional mandate to produce plans for integrated implementation, with a process for monitoring plan implementation and assessing efficiency of implementation. Such a center should also have responsibility for overseeing human resources development and retention of high-skilled labor in Thailand. There should be data on the supply and demand for high-skilled labor in the various sectors, including information on skilled Thais working overseas. This information would serve as a database of human resources that are potentially available to help support the 4.0 strategy. A goal should be to absorb as much of the international expertise possible that is not yet being applied to Thai industry. This would translate into knowledge and experience that would permeate Thai society in the years and decades ahead. This is similar to the concept of a 'Return Migration Policy.'

Center for High-Skilled Personnel: This entity could be upgraded to an agency within the Office of the Prime Minister, with the role to link data on supply and demand for high-skilled labor, review and approve criteria for 'foreign expert' status in the target industries, facilitate visas and work permits, and have the authority to invite foreign specialists to participate in strategic research and development activities in Thailand.

1.2 Formulating policy on visas, and loosening restrictions: This can be through a points-based system that is linked with types of visas. At present, Thailand has created the 'Smart Visa' category to facilitate skilled foreigners to join the domestic work force. This component would streamline the approval process and allow for longer periods of stay for work on strategic projects. However, there need to be appropriate criteria for approval of these guest expert workers that is applied consistently across the board. There also need to be standard conditions of hiring in order to obtain the relevant visa. This may include less clearly-defined occupations such as freelance expert, consultant, digital nomad, or even artist, philosopher, designer, and other professionals who add value to the creative economy and are sensitive to emerging trends and globalization. At present, this latter group is not covered by the Smart Visa category.

Thus, the researchers recommend that the government should consider expanding the criteria for issuing a Smart Visa to include those foreigners who have special skill sets that are not necessarily in the STEM fields. The duration of the permit to stay might be less that the four years currently given to Smart Visa holders. That would allow for part-time or project-based assignments – just as long as the skill set augments the Thailand 4.0 industry.

In addition, there should be another type of visa for high-skilled personnel who are already resident in Thailand and are seeking a longer term of stay, or perhaps thinking of settling in Thailand with their family. This could also be awarded on a points-based system to ensure objectivity in assessing attributes and potential contribution to Thailand 4.0. Criteria for points could be age, education, experience, awards/certifications, accomplishments, language skill, and Thai experience in education, work and training. The points system could be broad to attract interested applicants from around the world.

1.3 Creating an enabling environment for living and residing of high-skilled foreign workers in Thailand: There should be modern equipment, facilities and amenities to support research, development and innovation. This could include contributing to the Smart Cities initiatives that are being implemented around Thailand. There should also be incentives for education of the children for foreign experts who have skills which Thailand is seeking. This would include tuition subsidies for international school education. The government should consider subsidies for housing and commuting for high-skilled foreign labor. More broadly, Thailand needs to offer safety and security of life and property while living in the country.

1.4 Policy on citizenship rights and local social integration: The government should be more flexible, especially for foreign high-skilled personnel who wish to live long-term in Thailand. The government could institute new regulations for issuing permanent residence status to non-Thai experts or investors in the target industries. The duration of permission to stay could be five years or more. This measure is another application of 'replacement migration' to increase the number of skilled workers in the target sectors due to the decline in numbers of the Thai working-age population.

2. Building capacity of the Thai labor force

2.1 Support for transfer of knowledge and technology from overseas to Thais: There should be support for research and development in transfer of technology from international experts and Thai researchers through academic and research institutions. This includes training of Thai personnel in foreign worksites, development of educational curricula and training in partnership arrangements between Thai academic institutions/professional associations and their foreign counterparts, and building of capacity of Thais. Foreign experts and researchers can be invited to teach and train Thai personnel. There can be both formal and non-formal education curricula to achieve this. The relevant Thai agencies can coordinate with university counterparts in the targeted field, including technical universities, vocational colleges, worksites, and foreign experts. These cross-national partnerships with Thai agencies should focus on the advanced industrial nations such as Japan, Germany, China, South Korea and the USA.

2.2 Formulation of professional attributes for recruitment which are systematic, transparent, and fair, both for the employer and employee. This should give priority to salary and compensation that is commensurate with professional ability rather than based on diploma or degree. The National Qualifications Framework Committee (via the Professional Qualifications Institute) has modified the professional standards from seven to eight levels in order to align Thailand with the other member countries of ASEAN. This standardization is intended to facilitate the exchange of students and labor across borders.

2.3 Set targets for personnel and budget that are linked with the data from industry, the labor market and education policy so that they are consistent with each other: There should be a survey of the number of high-skilled workers in the target industries on an annual basis to help inform targets and projections of trends in labor force demand by skill set. That data can help the government plan budget requirements for human resource development. There should be integration of plans between the related ministries, such as Education, Labour, Industry, Science & Technology, and others.

2.4 Formulate standards of support for industry so that it sees the benefit of human resources development in the long-term: There should be tax incentives or incentives to invest in personnel by industrial worksites themselves to help upgrade the labor force that is already in place. This could involve educational scholarships, in-service training, and re-tooling of skill sets for their work force. The workers who are trained or provided continuing education should be guaranteed of having a job when they complete their capacity building.

2.5 Support for international education and transition to employment in Thailand: There should be promotion for international education opportunities in Thailand for Thais and non-Thais, who would then be eligible for jobs in the sectors with labor shortages, and Thailand 4.0 in general. This requires that Thailand establish world-class educational and training facilities to attract top Thai and foreign candidates. These Thai institutions can have collaborative or joint-degree program arrangements with their counterparts abroad. Non-Thai graduates of these programs should be given special consideration in obtaining on-going employment in Thailand after graduation. This could be an efficient way to fill labor shortages in the most-needed sectors. The courses could be supplemented by on-line versions to create more accessibility to qualified Thais.

3. Thai Talent from Abroad

3.1 Thailand should have a return migration policy to attract its skilled labor who are currently working and living abroad: This will require collaboration with the various Thai embassies and consulates, and groups of Thais living abroad. The first step is to create a database of who the eligible overseas Thais are. Then, there needs to be a program to entice them to return to the homeland to share their expertise. There could be incentives to participate in cutting-edge research, training and education, seminars and other knowledge enhancements. The overseas Thais should be allowed to hold dual citizenship so that they retain their links to the homeland when abroad.

3.2 Policy to motivate overseas Thais to return to Thailand: There should be both short- and long-term incentives to recruit overseas Thai to join the Thailand 4.0 initiative. Special consideration should be given to providing comparable financial compensation and position to what they are enjoying abroad. There should be incentives for housing or tax breaks for those who want to pursue start-up businesses. The higher-level experts should be invited to serve as lecturers, researchers or entrepreneurs in leading industry with high capitalization. These fields include medical engineering, AI, etc. Flexible work arrangements should be developed which allow these returned Thai experts to spend some of their time abroad, especially in view of the fact that modern high-speed ICT allows a person to participate virtually in the workplace when traveling.

Summary

Changes in the structure of the Thai population means that Thailand will become a complete aged society in the near future. That will have inevitable impact on the indigenous Thai labor force. Even though labor-saving technology and automation has reduced the need for low-skilled labor, the demand for medium and high-skilled labor will increase significantly at time goes on. Certain areas, such as research and development will always need high-level human intelligence to design and manage. The creative economy is also driven by serendipitous human interaction. Thus, Thailand's 4.0 strategy recognizes the emerging transition from a low-skilled, labor-based economy to a knowledge-based economy with high-skilled labor being in considerable demand. That way, Thailand will not get caught in the middle-income trap and can transition more smoothly to a higher-income society. Thailand 4.0 relies on innovation and creative development which is technology-based, requiring a high-skilled workforce in a variety of specialties. At present Thailand has a shortage of that higher-skilled labor and, thus, must seek interim measures to maintain progress in implementing the 4.0 vision.

For this reason, Thailand is implementing a Foreign Talent Policy to attract higher-skilled workers, which is facilitated by the Smart Visa program. This enables experts, high-level managers, investors, and start-up entrepreneurs to join Thailand's effort to promote the 10+2 target industries. The hope is that these foreign experts and resource persons will work side-by-side with their Thai counterparts, creating a smooth transfer of knowledge and technology to Thailand which can be adapted and sustained indefinitely. However, time is short, and Thailand must accelerate the production of new cadres of workers with the requisite skill sets to absorb the knowledge and technology that is available. The authors of this study recommend that the relevant agencies and authorities need to integrate policy and plans to attract foreign talent and overseas high-skilled Thais to join the Thailand 4.0 initiative. This will also enhance the indigenous Thai labor force in the process. Thailand must then take measures to retain the high-skilled labor to ensure the continuous progress in propelling Thailand 4.0 toward its goals.

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ: RDG6110015
ชื่อโครงการ: นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0
ชื่อนักวิจัย: รศ.ดร.สุรีย์พร พันพึ่ง และคณะ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
E-mail Address: sureeporn.pun@mahidol.ac.th
ระยะเวลาโครงการ: วันที่ 29 ธันวาคม 2560 – 28 ธันวาคม 2561 (12 เดือน)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและขนาดของประชากรไปสู่สังคมสูงอายุนั้น มีผลต่อการขาดแคลนกำลังแรงงานภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับการผลิต และสร้างเสริมศักยภาพกำลังแรงงานที่ผ่านมายังไม่สนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมที่ได้กำหนดไว้ในกรอบยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ โดยเน้นชาวต่างชาติที่เข้ามาเพื่อทำงานวิจัยและพัฒนาใน 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ผลกระทบของนโยบายนี้ในมิติด้านกฎหมายและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งศึกษาสถานการณ์และนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศปลายทางที่สำคัญ ได้แก่ สิงคโปร์และจีน ทำการศึกษาโดยการสังเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์ระดับลึกจากผู้มีส่วนได้เสียจำนวน 54 ราย ในกรุงเทพมหานคร พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (EEC) และเมืองอัจฉริยะ (เชียงใหม่และภูเก็ต) ระหว่างเดือนมีนาคม-สิงหาคม 2561 การศึกษานี้พบว่า หน่วยงาน National Brainpower Development คาดประมาณว่า ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงประมาณ 2.3 ล้านคนในอีก 20 ปีข้างหน้า แรงงานทักษะสูงนี้ หมายถึง แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ และแรงงานไทยหรือแรงงานภายในประเทศที่จะผลิตขึ้นใหม่ หรือได้รับการเพิ่มพูนฝีมือแรงงาน การฝึกอบรมในสถานประกอบการเพื่อยกระดับขีดความสามารถให้เป็นแรงงานที่มีทักษะในตลาดแรงงาน กลุ่มที่มีความต้องการ คือ 1). กลุ่มดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติงส์ ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว 2). กลุ่มสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า 3). กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ 4). กลุ่มเกษตรและอาหาร ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ และ 5). กลุ่มสุขภาพ ใช้เทคโนโลยีชีวการแพทย์ โครงการวิจัยนี้เสนอให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการนโยบายและแผน เพื่อดึงดูดชาวต่างชาติ และชาวไทยในต่างประเทศที่มีทักษะสูง อีกทั้งเพิ่มศักยภาพของกำลังแรงงานในประเทศ และพยายามรักษากำลังแรงงานที่มีทักษะสูงที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศไทยอย่างต่อเนื่องในระยะยาวต่อไป

Abstract

Project Code: RDG6110015
Project Title: Foreign Talent Policy in Support of Thailand 4.0 Strategy
Investigator: Sureeporn Punpuing, et al.
Institute for Population and Social Research, Mahidol University
E-mail Address : sureeporn.pun@mahidol.ac.th
Project Period: 29 December 2017 – 28 December 2018 (12 months)

Thailand will soon become a complete aged society, which lead to a decline in the Thai working-age population. In addition, Thailand was not producing enough of the type of graduates and skill development for the existing labour in order to support the growth of industries designed under the 20-year strategic plan -Thailand 4.0. This study aims to study policies for importing foreign talent to support, especially the 10+2 target industries, and its potential impact from the legal, security, economic, and socio-cultural perspectives and the Foreign Talent Policy implemented in major destination countries in Asia-Singapore and China. This project synthesized related documents and in-depth interview 54 stakeholders in Bangkok, EEC and Smart city (Chiangmai and Phuket) during March to August 2018. It is found that the National Brainpower Development estimated that Thailand will need 2,3 million skilled workers during the next 20 year. These totals include both non-Thais and Thais, who are new and existing labours that will be upskilled. The target sectors include 1). Digital & IOT - Embedded Technology 2). Creative & Culture - High Value Services 3). Smart Devices & Robotics – Mechatronics 4). Food & Agriculture – Biotech and 5). Health & Wellness – Biomedical. This study recommends that the relevant agencies and authorities need to integrate policy and plans to attract foreign talent and overseas high-skilled Thais to join the Thailand 4.0 initiative. This will also enhance the indigenous Thai labor force in skill development process. Thailand must then take measures to retain the high-skilled labor to ensure the continuous progress in propelling Thailand 4.0 toward its goals.

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำและระเบียบวิธีวิจัย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 3
1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา 3
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย 4
1.4.1 การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ 4
1.4.2 การรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ 4
1.5 นิยามศัพท์ 5
1.6 ขอบเขตการวิจัย 6

บทที่ 2 โครงสร้างประชากร และผลกระทบด้านแรงงาน

2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร 9
จุดอิ่มตัวของประชากรไทย 9
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและเพศ 9
การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนตามวัยของประชากร 11
2.2 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างกำลังแรงงาน 12
2.3 ผลกระทบด้านแรงงาน 13
อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) 13
อุปทานแรงงาน (Labor supply) ในประเทศ 13
การนำเข้าแรงงาน 14

บทที่ 3 ยุทธศาสตร์ อุตสาหกรรม 4.0 โครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก

3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) 17
3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) 18
3.3 แนวคิด Thailand 4.0 สู่ 12 อุตสาหกรรมเป้าหมาย 20
3.3.1 การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ในต่างประเทศ 21
3.3.2 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต 24
ระยะที่ 1 การต่อยอด 5 อุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพ (First S-curve) 26
ระยะที่ 2 การเติม 5 อุตสาหกรรมอนาคต (New S-curve) 28
3.3.3 มาตรการสนับสนุนรายอุตสาหกรรม 30

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 อุปสงค์ และอุปทานแรงงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

4.1 อุปทานของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ 35
4.2 อุปสงค์ของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ 37
4.3 ความสมดุลของอุปสงค์ และอุปทาน ของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมาย 40
4.4 การประมาณความต้องการแรงงาน 42
4.5 การเตรียมกำลังแรงงานในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก 45
4.6 แนวทางการพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 47

บทที่ 5 นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงในต่างประเทศ

5.1 แนวโน้มการขยายตัวของแรงงานที่มีทักษะสูงข้ามชาติ 49
5.2 โลกยุคดิจิทัล ตลาดแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะข้ามชาติ 51
5.3 กรอบแนวคิดและนโยบายในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ 52
5.4 นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือระดับภูมิภาค 54
5.5 กรณีศึกษานโยบายดึงดูดแรงงานของต่างประเทศ 55
5.5.1 สิงคโปร์ 55
5.5.2 จีน 58

บทที่ 6 นโยบายของไทยที่ส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายของผู้เชี่ยวชาญทักษะสูงจากต่างประเทศ

6.1 นโยบาย Smart Visa (การตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ) 65
6.2 นโยบายส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะ มาตรา 24, มาตรา 25 และมาตรา 26 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 69
6.3 นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติของไทย 70
6.4 Thailand Privilege Card (Thailand Elite Card) 71
6.5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 73
6.6 นโยบายเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship rights) และการบูรณาการทางสังคม (Local integration) 74
6.7 นโยบายการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและธุรกิจผิดกฎหมาย 75

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 7 สรุป และข้อเสนอแนะ

7.1 โครงสร้างประชากรและผลกระทบด้านแรงงาน 77
7.2 ยุทธศาสตร์ประเทศ 4.0 กับความต้องการแรงงานที่มีทักษะในระยะ 20 ปี 77
7.3 นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะต่างชาติ 78
7.4 ผลการศึกษา 78
1) ความต้องการแรงงานที่มีทักษะในระยะ 20 ปี ภายใต้นโยบายอุตสาหกรรม 4.0 78
2) คุณลักษณะของกำลังแรงงาน 80
3) การพัฒนากำลังแรงงาน 80
4) นโยบายดึงดูดผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูง 81
5) นโยบายดึงดูดผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูงของต่างประเทศ 82
5.1) สิงคโปร์ 82
5.2) จีน 82
6) นโยบายการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติของประเทศไทย 83
7.5 ข้อเสนอแนะ 84

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. แนวคำถามสำหรับ ผู้กำหนดนโยบาย/ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ/สภาหรือสมาคมด้านธุรกิจ/นักธุรกิจ 92
ภาคผนวก ข. แนวคำถามสำหรับ แรงงานมีฝีมือระดับสูงชาวไทยที่ย้ายถิ่นกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทย 93
ภาคผนวก ค. แนวคำถามสำหรับแรงงานมีฝีมือระดับสูงชาวต่างชาติที่ย้ายถิ่นมาทำงานในประเทศไทย 94
ภาคผนวก ง. รายชื่อผู้ที่ได้สัมภาษณ์ 96
ภาคผนวก จ. รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ 100
ภาคผนวก ฉ. ผลพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน (IRB) 101
ภาคผนวก ช. ภาพงานสนาม 102

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 โครงการใน EEC ที่ได้รับการอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI (ปี 2560)	32
ตารางที่ 4.1 การประมาณความต้องการแรงงานเพิ่ม รายอุตสาหกรรม และวุฒิการศึกษา ระหว่างปี 2561-2570 ในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก	44
ตารางที่ 6.1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	77
ตารางที่ 7.1 รายละเอียดของคุณสมบัติและคะแนน	86

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปที่ 2.1 พีระมิดประชากรวัยแรงงาน พ.ศ. 2513 - 2583	10
รูปที่ 2.2 สัดส่วนประชากรตามช่วงวัยของประเทศไทย ปี 2560-2579	11
รูปที่ 2.3 อัตราการพึ่งพิง ปี 2560-2579	13
รูปที่ 3.1 ผลการประเมินระดับอุตสาหกรรมของประเทศไทย	20
รูปที่ 3.2 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไทย	24
รูปที่ 3.3 โมเดลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบ S - Curve	25
รูปที่ 3.4 การต่อยอดของ 5 อุตสาหกรรมอนาคต (New S- Curve)	25
รูปที่ 3.5 โครงการใน EEC ที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมาย (ปี 2560)	32
รูปที่ 3.6 โครงสร้างกำลังคนของอุตสาหกรรมเป้าหมายและอื่น ๆ ในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก	33
รูปที่ 4.1 สมมุติฐานและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาแบบจำลองการวางแผนกำลังคน	45
รูปที่ 4.2 แผนพัฒนาบุคลากรในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	46
รูปที่ 5.1 ประเทศปลายทางของแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ	49

บทที่ 1
บทนำและระเบียบวิธีวิจัย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

ในปี 2559 รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้วางกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยมีวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยดำเนินการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” คือ ประเทศไทยจะมี จีดีพี (GDP) โตเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 4 แสนบาทต่อปี มีความเหลื่อมล้ำลดลง และมีความยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม และพร้อมรับภัยท้าทายใหม่ๆ โดยรัฐบาลได้กำหนด 6 ยุทธศาสตร์หลักที่จะไปถึงเป้าหมายเหล่านี้ โดยมีสองยุทธศาสตร์หลัก คือ การสร้างความสามารถในการแข่งขัน และการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนที่เกี่ยวข้องกับขนาดและคุณภาพของกำลังแรงงานมากที่สุด แต่ในอนาคต ขนาดและคุณภาพกำลังแรงงานของไทยกำลังจะประสบปัญหาความท้าทายอย่างใหญ่หลวงจากโครงสร้างประชากรของไทยที่เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว

ในปี 2560 ประเทศไทยมีกำลังแรงงาน หรือประชากรอายุ 15-59 ปี ประมาณ 42.8 ล้านคน แต่ในอีกราว 20 ปีข้างหน้า คือในปี 2580 กำลังแรงงานในประเทศไทยจะมีจำนวนลดลง เหลือประมาณ 36.3 ล้านคน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งการลดลงของประชากรวัยแรงงานนับล้านคนเช่นนี้ ย่อมจะนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประเมินว่ายุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 จะทำให้เกิดความต้องการแรงงานฝีมือจำนวนมหาศาล ในห้ากลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยีที่สำคัญ ได้แก่ 1) กลุ่มเกษตรและอาหารที่ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ 2) กลุ่มสุขภาพที่ใช้โทคโนโลยีการแพทย์ 3) กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ที่ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ 4) กลุ่มดิจิทัลและอินเตอร์เน็ตออฟติงส์ที่ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และ 5) กลุ่มธุรกิจสร้างสรรค์และวัฒนธรรมที่ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า ต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงคิดเป็นจำนวนรวมกว่า 2 แสนคน ในช่วงห้าปีข้างหน้า และมากกว่า 2 ล้านคนตลอดช่วงยี่สิบปีข้างหน้า ซึ่งจะเป็นความท้าทายเรื่องทรัพยากรมนุษย์ที่ใหญ่หลวงยิ่งสำหรับประเทศไทย

นอกจากปัญหาขาดแคลนแรงงานอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงประชากรแล้ว ประเทศไทยจะยังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือจำนวนมาก ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากความไม่สมดุลในเรื่องอุปสงค์และอุปทานแรงงานในประเทศ อันเป็นผลมาจากระบบการศึกษาที่ผลิตบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ดังนั้นยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ซึ่งต้องการแรงงานที่มีทักษะจำนวนมหาศาลดังกล่าวย่อมเป็นโจทย์ใหญ่ของการพัฒนาประเทศ จึงต้องเร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับอุปสงค์แรงงานดังกล่าว แต่เนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้ระยะเวลานาน กอปรกับการลดลงของจำนวนประชากรวัยแรงงานในปัจจุบัน จึงคาดว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทยจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือ (ยงยุทธ และคณะ 2556; สราวุธ, 2559)

ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพิจารณานโยบายการย้ายถิ่นที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ โดยนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่มีคุณสมบัติตามที่อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศต้องการ ซึ่งจะช่วยตอบสนองแนวทางการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนประชากรวัยแรงงาน (Replacement migration) สำหรับสังคมสูงวัย ซึ่งจะแตกต่างจากนโยบายที่ผ่านมา ที่บริหารจัดการให้แรงงานข้ามชาติทุกกลุ่มเป็นผู้ย้ายถิ่นแบบชั่วคราว (Temporary migrants) และต้องกลับประเทศภายหลังสัญญาจ้างสิ้นสุดลง โดยไม่ได้พิจารณาถึงคุณสมบัติหรือระดับทักษะของแรงงานเหล่านั้น ซึ่งในอนาคตไทยจำเป็นต้องพิจารณานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign talent policy) เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ต้องการแรงงานที่มีทักษะสูง ในลักษณะการย้ายถิ่นระยะยาว (Long-term migration) เพื่อช่วยชะลอปัญหาการลดลงของจำนวนประชากรวัยแรงงาน (Replacement migration) อีกทางหนึ่งด้วย

โดยทั่วไปนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ที่นำมาใช้ในหลายประเทศจะมีองค์ประกอบ ดังนี้ 1) นโยบายเรื่องวีซ่าประเภทต่าง ๆ ที่เหมาะสมสำหรับแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติและครอบครัว 2) การสำรวจความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อกำหนดวิชาชีพและคุณสมบัติของแรงงานข้ามชาติที่จะอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศ 3) การกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูง 4) การกำหนดนโยบายแรงงานที่ยืดหยุ่น รวมทั้งการให้ใบอนุญาตทำงานที่เหมาะสมกับสภาวะตลาดแรงงาน 5) การจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ โดยตรง และประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน 6) นโยบายการให้สัญชาติหรือสถานะผู้อยู่อาศัยถาวร (Permanent resident) เพื่อจูงใจให้แรงงานที่มีทักษะสูงตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่เคยศึกษาหรือพิจารณาในเรื่องนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติอย่างจริงจังมาก่อน แต่รัฐบาล คสช. ได้เริ่มออกมาตรการเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติบ้างแล้ว เช่น ครม. ได้เห็นชอบให้มีการออก Smart visa ให้กับผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง และนักลงทุน Start-up ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยให้พำนักในไทยได้ยาวถึง 4 ปี และไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน และการตั้งหน่วยงาน “ศูนย์บุคลากรทักษะสูง” (Strategic Talent Center หรือ STC) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลอุปสงค์อุปทานแรงงานที่มีทักษะสูง ให้บริการรับรองผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศในสาขาที่ประเทศกำลังต้องการ และอำนวยความสะดวกเรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น ประเทศไทยจึงควรมีการศึกษาในเรื่อง Foreign talent policy อย่างเป็นระบบ ที่ครอบคลุมนโยบายต่าง ๆ แบบรอบด้านเป็นแนวทางสากลดังที่กล่าวถึงข้างต้น รวมทั้งพิจารณาผลกระทบของนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ในมิติด้านความมั่นคง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมและวัฒนธรรม เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign talent policy) เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 โดยเน้นที่ 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมายในช่วง 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2580)
2. ศึกษาผลกระทบของนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign talent policy) ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติความมั่นคง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมและวัฒนธรรม
3. ศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์และนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงนโยบายการย้ายถิ่นของไทย

1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

อุตสาหกรรมเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ต้องอาศัยแรงงานที่มีทักษะสูงข้ามชาติจำนวนมาก แต่การบริหารจัดการที่เป็นระบบเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อลดผลกระทบในมิติต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ในลักษณะองค์รวม (Holistic manner) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสและชัดเจนจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม

กรอบแนวคิดสำหรับนำมาประกอบการศึกษาเรื่องนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ได้แก่ (Abella, 2006)

1). แนวคิดเรื่องทุนมนุษย์ (Human Capital Approach) เป็นพื้นฐานนโยบายเพิ่มจำนวนทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว โดยการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติและให้แรงงานฝีมือระดับสูงตั้งถิ่นฐานในประเทศเพื่อช่วยยกระดับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ด้วยการให้สถานะผู้อยู่อาศัยถาวร (Permanent resident) หรือแม้กระทั่งให้คนต่างด้าวโอนสัญชาติได้ หากมีคุณสมบัติพิเศษ

2). แนวคิดเรื่องอุปสงค์ของตลาดแรงงาน (Labour-market Needs Approach) เป็นพื้นฐานของนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางช่วง โดยการเปิดรับแรงงานฝีมือแบบระยะสั้น (Temporary admission) แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยมีการให้คะแนนตามคุณสมบัติด้านการศึกษา อาชีพ รายได้ และความสามารถทางภาษา เป็นต้น

3). แนวคิดเรื่องการสร้างแรงจูงใจทางธุรกิจ (Business incentives approach) เน้นการอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุน และนักธุรกิจ เพื่อขยายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ บางประเทศอาจให้สถานะผู้มีถิ่นอาศัยถาวร (Permanent Resident - PR) กับนักลงทุนที่ลงทุนตามมูลค่าที่กำหนด หรือมีการจ้างงาน หรือแรงงานท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก

4). แนวคิดเรื่องการดึงดูดนักศึกษาต่างชาติ (Academic-gate approach) เน้นการดึงดูดแรงงานฝีมือและนักศึกษานานาชาติให้เข้ามาศึกษาในประเทศนั้น ๆ โดยหลายประเทศจะอนุญาตให้นักศึกษาต่างชาติอยู่ทำงานต่อได้หลังจบการศึกษา และอาจให้สถานะผู้มีถิ่นอาศัยถาวร (PR) กับผู้ที่มีทักษะพิเศษ (Special talent) ที่ตลาดแรงงานต้องการ

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth interview) เป็นหลัก ร่วมกับการสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ จากฐานข้อมูล บทความตีพิมพ์ รายงานวิจัย นโยบาย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการดังนี้

1) การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ จาก

1. ฐานข้อมูล เชิงปริมาณ ซึ่งประกอบด้วย
    a. รายงานการคาดประมาณประชากรไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
    b. รายงานการสำรวจกำลังแรงงานของประเทศไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ
    c. ฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน โดยกระทรวงแรงงาน
    d. ฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่มีที่อาศัยชั่วคราว โดยกระทรวงมหาดไทย
    e. วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร โดยกรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
2. เอกสารเชิงนโยบาย รายงานการศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
    a. รายงานการคาดประมาณความต้องการแรงงาน อุปสงค์อุปทาน แรงงานของประเทศไทย โดยกองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
    b. เอกสารเชิงนโยบายเกี่ยวกับนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติในต่างประเทศ
    c. เอกสารเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการกำลังแรงงานของประเทศไทย ทั้งในด้านการพัฒนา หรือเพิ่มศักยภาพกำลังแรงงานไทย โดยเฉพาะในแนวทางที่สอดคล้องกับแผนพัฒนายุทธศาสตร์ 20 ปีของประเทศไทย
    d. งานวิจัย รายงาน เอกสารตีพิมพ์ ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่น ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรคล้ายกับประเทศไทย

2). การรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth interview) ในการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant) แบบเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัย และใช้วิธีการ Snow ball ควบคู่กันไปด้วย ในกรณีที่ประเด็นการสนทนากับผู้ให้ข้อมูลหลักนั้นไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ได้ออกแบบไว้ตั้งแต่แรก โดยขอให้ผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นผู้แนะนำนักวิจัยให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้นักวิจัยได้ทำการศึกษาในประเด็นนั้น ๆ

อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น ได้กำหนดการสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 40 ราย ซึ่งนักวิจัยกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วย

1. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการพัฒนา 11 อุตสาหกรรมเป้าหมาย นโยบายด้านแรงงาน และนโยบายการย้ายถิ่น ในระดับต่าง ๆ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สภาอุตสาหกรรม หอการค้า

2. เจ้าของสถานประกอบการ/ธุรกิจ นายจ้าง

3. แรงงานไทยมีทักษะย้ายถิ่นกลับ (Return high skilled migrant) และแรงงานต่างชาติที่มีทักษะในประเทศไทย

พื้นที่ศึกษา: กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เชียงใหม่ ภูเก็ต และพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก

1.5 นิยามศัพท์

1. แรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ หมายถึง แรงงานต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญ ในสาขาที่เป็นความต้องการในการเร่งพัฒนา 11 อุตสาหกรรมหลัก (S-curve) ของประเทศไทย
2. อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ หมายถึง 11 อุตสาหกรรมที่รัฐบาลประกาศให้เป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายในการพัฒนา ใน พ.ศ. 2560-2561 คือ 5 อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพเดิม ได้แก่ 1) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ 2) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ 3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ 4) อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ 5) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร และอีก 6 อุตสาหกรรมแห่งอนาคต ประกอบด้วย 1) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม 2) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ 3) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ 4) อุตสาหกรรมดิจิทัล 5) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร และ 6) อุตสาหกรรมการป้องกันประเทศ
3. โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (EEC) เป็นนโยบายที่ผลักดันให้ประเทศไทยยกระดับการพัฒนาประเทศด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ไปสู่ยุค “ไทยแลนด์ 4.0” ที่เริ่มจาก 11 อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ ด้วยการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (EEC) ในพื้นที่นำร่อง 3 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง ให้กลายเป็นแหล่งการลงทุนขนาดใหญ่ เป็นแหล่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดระบบการสะสมเทคโนโลยีเพื่ออนาคต การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

1.6 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ เน้นเฉพาะการดึงดูดแรงงานทักษะสูง เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ใน 11 อุตสาหกรรมหลักนั้นต้องอาศัยแรงงานที่มีทักษะสูงข้ามชาติจำนวนมาก แต่การบริหารจัดการที่เป็นระบบเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อลดผลกระทบในมิติต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ในลักษณะองค์รวม (Holistic manner) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสและชัดเจนจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียในสังคมเท่านั้น

การศึกษานี้ ทำการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จากผู้กำหนดนโยบายผู้มีหน้าที่รับผิดชอบให้นโยบายสามารถดำเนินการไปตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากภาครัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เชียงใหม่ ภูเก็ต และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตะวันออกเท่านั้น

บรรณานุกรม

กระทรวงอุตสาหกรรม. (2559). *พิมพ์เขียว Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนประเทสไทยสู่ความมั่งคั่งมั่นคงและยั่งยืน.*

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, ขนิษฐา ฮงประยูร และ ลลิตา ละสอน. (2556). *ผลกระทบเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศด้านแรงงาน: ศึกษาจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 – 2583.* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *พินิจแรงงาน: รวมองค์ความรู้ด้านแรงงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน.* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583.*

Abella, M. (2006). *Global Competition for Skilled Workers. In Competing for Global Talent*. edited by Kuptsch, C., & Pang, E. F. (pp 11-32). Geneva: ILO

Abella, M. & G. Ducanes. (2008). *The Migration of Professionals in an Integrating East Asia.* Paper submiited for the IDE-JETRO International Symposium on Engaging East Asian Integration—States, Markets and Movement of People, 9 December 2008, Tokyo

Lowell, L. (2008). “Highly Skilled Migration”. *In World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy.* Geneva: IOM.

บทที่ 2

โครงสร้างประชากร และผลกระทบด้านแรงงาน

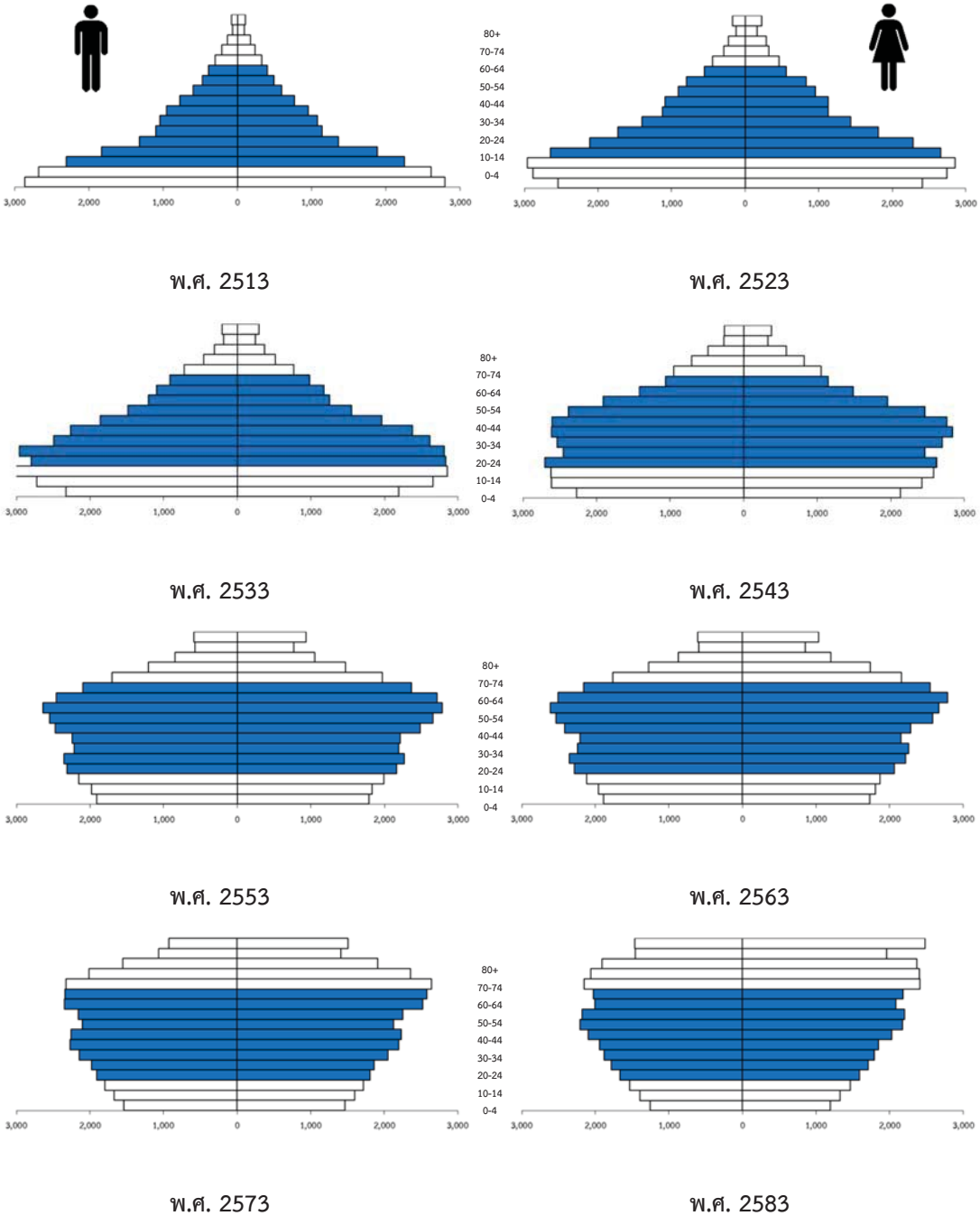
2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

- **จุดอิ่มตัวของประชากรไทย**

ในอีกประมาณเกือบ 10 ปี คือ ปี 2569 ขนาดของประชากรไทยจะถึงจุดอิ่มตัว คือจุดที่อัตราการเพิ่มของประชากรใกล้เคียงกับศูนย์ เนื่องมาจากมีเด็กเกิดใหม่และคนตายในแต่ละปีในจำนวนที่พอ ๆ กัน หลังจากนั้นจะเป็นไปได้ว่าอัตราเพิ่มประชากรจะติดลบ คือต่ำกว่าศูนย์บ้างเล็กน้อย ทำให้จำนวนประชากรแต่ละปีลดลง

- **การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและเพศ**

การที่ประชากรไทยในอนาคตจะเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ จนอิ่มตัวแล้วลดลงนั้น เป็นผลเนื่องมาจากภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดต่ำลง และคนไทยมีชีวิตยืนยาวขึ้น ทำให้โครงสร้างอายุของประชากรเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจน (ปัทมา และ ปราโมทย์, 2548) รูปที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเพียง 70 ปี (พ.ศ. 2513-2583) โครงสร้างทางอายุและเพศของประชากรไทยเปลี่ยนไป จากที่มีประชากรในวัยเด็กจำนวนมาก (พีระมิดส่วนฐาน) เป็นการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุ (พีระมิดส่วนยอด) และจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง (พีระมิดส่วนกลาง) สะท้อนให้เห็นถึงประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า พร้อมกับจุดอิ่มตัวของประชากรในปี 2569



หน่วย : พันคน

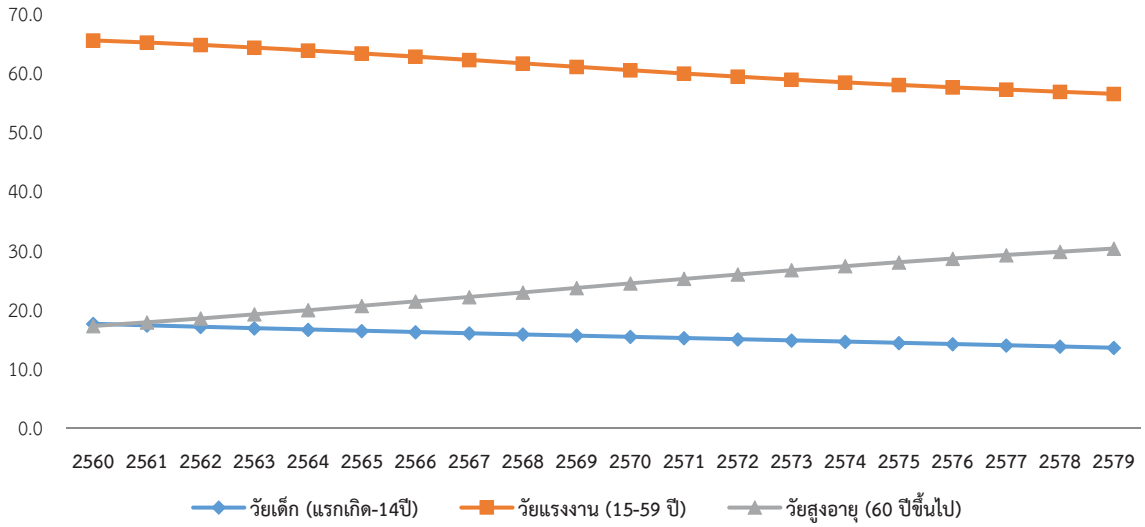
รูปที่ 2.1 พีระมิดประชากรวัยแรงงาน พ.ศ. 2513 - 2583

ที่มา:

1) *สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513, 2523, 2533, 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ*
2) *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 , สศช.*

- **การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนตามวัยของประชากร**

หากพิจารณาสัดส่วนอายุของประชากร พบว่า เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในปี 2560 มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 17.5 ของประชากรทั้งหมด เหลือร้อยละ 13.8 ในปี 2579 ส่วนประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15 – 59 ปี) มีการเปลี่ยนแปลงอย่างน่าสนใจ กล่าวคือในปี 2579 ลงเหลือร้อยละ 57.8 จากร้อยละ 65.3 ในปี 2561 (อัตราการเปลี่ยนแปลง = -11.4%) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) กล่าวคือ กำลังแรงงานในอีก 20 ปีข้างหน้า มีจำนวนเพียงครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดในประเทศ ในขณะที่ปี 2579 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในการดำเนินกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คาดการณ์ว่าจำนวนประชากรวัยสูงอายุจะมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นร้อยละ 30.2 ส่งผลให้ประเทศไทยอยู่ในสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-aged society) ดังรูปที่ 2.2



รูปที่ 2.2 สัดส่วนประชากรตามช่วงวัยของประเทศไทย ปี 2560-2579

ที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583, สศช.

กระบวนการสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรไทย คือ “การเปลี่ยนผ่านทางประชากร โดยขั้นตอนแบ่งได้เป็น 2 ช่วงใหญ่ คือ 1) การเปลี่ยนผ่านภาวะการตาย (Mortality transition) ลดระดับลงอย่างชัดเจนตั้งแต่ราวหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณปี 2488 อายุคาดเฉลี่ยของประชากรไทยได้เพิ่มขึ้นจากไม่ถึง 50 ปี และปัจจุบันเพิ่มเป็น 72.2 ปีในเพศชาย และ 78.9 ปีในเพศหญิง (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2561) และ 2) การเปลี่ยนผ่านภาวะเจริญพันธุ์ (Fertility transition) ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรไทยได้เข้าสู่ขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านช้ากว่าภาวะการตายประมาณ 20 ปี ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรไทยได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เริ่มตั้งแต่ประมาณ ปี 2513 เนื่องมาจากการรณรงค์ให้ประชาชนมีการวางแผนครอบครัว และการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ จนขณะนี้อัตราเจริญพันธุ์ได้ลดลงจนเหลือเพียง 1.5 คน และมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลงไปกว่านี้อีก ซึ่งกระบวนการ เปลี่ยนผ่านทางประชากรของประเทศไทยทั้ง 2 ช่วงนี้ มีผลกระทบต่อการลดลงของขนาดประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15 – 59 ปี) จะลดจำนวนจาก 43 ล้านคนในปี 2558 เหลือ 38 ล้านคนในปี 2578 (ปัทมา และ ปราโมทย์, 2548)

2.2 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างกำลังแรงงาน

ในการศึกษาสถานการณ์กำลังแรงงาน นิยามของกำลังแรงงาน ได้จำแนกออกเป็นหลายประเภท เพื่อให้เห็นความแตกต่างในสถานะของวัยแรงงาน โดยในทางประชากรให้ความหมายของประชากรวัยแรงงาน หมายถึง บุคคลทุกคนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ส่วนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ให้คำจำกัดความ “ประชากรกำลังแรงงานรวม” หมายถึง บุคคลทุกคนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ในสัปดาห์แห่งการสำรวจ เป็น*ผู้อยู่ในกำลังแรงงานปัจจุบัน*[1] หรือ *เป็นแรงงานที่รอฤดูกาล*[2] (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560) สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานภาวะการทำงานของประชากรไทย ในฉบับล่าสุด (ปี 2560) ที่ได้ดำเนินงานโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีผู้อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 38 ล้านคนเท่านั้น เนื่องจากประชากรวัยแรงงานบางส่วนอยู่นอกกำลังแรงงานหรือไม่พร้อมทำงาน อาทิ เรียนหนังสือ ทำงานบ้าน หรือป่วย เป็นต้น

จากสถานการณ์การเปลี่ยนโครงสร้างประชากรไทยอย่างรวดเร็วของไทย สู่สังคมสูงอายุ (Aged society) ด้วยความเร็วเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศในอาเซียนรองจากประเทศสิงคโปร์ (UN, 2017) ทำให้ในอนาคต ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญปัญหาแรงงานไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงต้องคิดถึงการเพิ่มผลิตภาพแรงงานเป็นสิ่งสำคัญ เพราะแม้ว่าจำนวนแรงงานจะลดลง แต่ถ้าเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพ มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงานมากขึ้น ก็จะสามารถทำให้ประเทศไทยพัฒนาต่อไปได้ โดยไม่ต้องกังวลเรื่องปัญหาการขาดแคลนทั้งปริมาณ และคุณภาพแรงงาน (กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ, 2554)

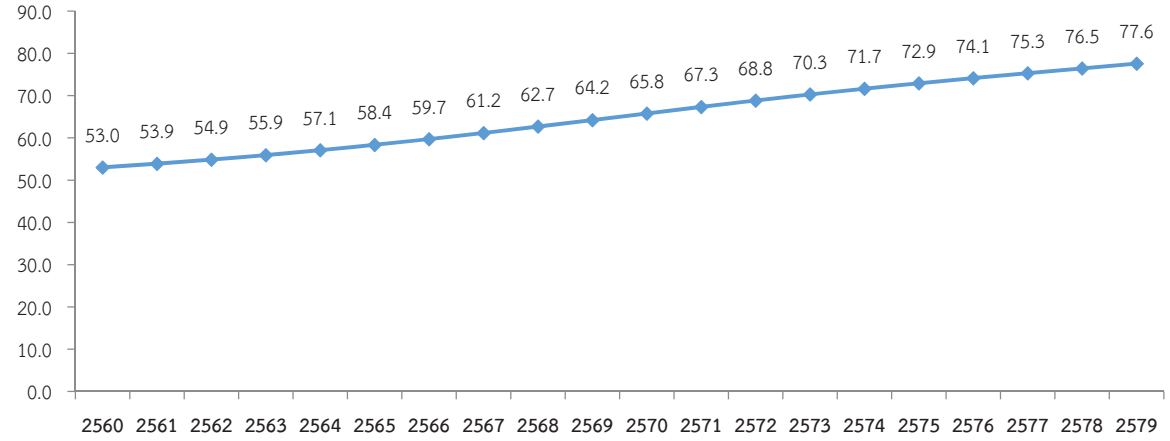
[1] **กำลังแรงงานปัจจุบัน** หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจมีงานทำหรือว่างงาน

[2] **กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล** หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ในสัปดาห์แห่งการสำรวจเป็นผู้ไม่เข้าข่ายคำนิยามของผู้มีงานทำ หรือผู้ว่างงาน แต่เป็นผู้รอฤดูกาลที่เหมาะสมเพื่อที่จะทำงาน และเป็นบุคคลที่ตามปกติจะทำงานที่ไม่ได้รับสิ่งตอบแทนในไร่นาเกษตร หรือธุรกิจซึ่งทำกิจกรรมตามฤดูกาล โดยมีหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกคนอื่น ๆ ในครัวเรือนเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการ

2.3 ผลกระทบด้านแรงงาน

- **อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio)**

จากการที่สถานการณ์ประชากรวัยแรงงานลดลง ส่งผลให้อัตราการพึ่งพิงรวม (ต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน) ที่คำนวณจาก (ประชากรวัยเด็ก + ประชากรวัยสูงอายุ) หาร ประชากรวัยแรงงาน นั้นเพิ่มสูงขึ้นตลอดช่วงที่ทำการศึกษา โดยอัตราส่วนการเป็นภาระพึ่งพิง หมายถึง จำนวนเด็กและผู้สูงอายุที่ประชากรวัยแรงงาน 100 คน จะดูแล ในที่นี้ จะเห็นว่าในปี 2560 ประชากรวัยแรงงาน 100 คน จะต้องดูแลเด็กและผู้สูงอายุ 53 คน และจำนวนนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 78 คน ในปี 2579 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) (รูปที่ 2.3)



รูปที่ 2.3 อัตราการพึ่งพิง) ปี 2560-2579

ที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583, สศช.

- **อุปทานแรงงาน (Labor supply) ในประเทศ**

นอกจากการที่จำนวนแรงงานที่ลดลงจะส่งผลต่ออัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากในอนาคตสัดส่วนของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นและจำนวนแรงงานจะลดลงเช่นเดียวกันแล้ว ผลกระทบจากการลดลงของแรงงานไทยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารประเทศตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นับว่าเป็นสิ่งที่ท้าทายในการกำหนดนโยบายแรงงาน เนื่องจากแนวโน้มของอุปทานแรงงานในประเทศมีทิศทางลดลง หรือมีแนวโน้มที่ลดลงทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

นอกจากนี้ด้านอุปทานของการจ้างแรงงาน จะมีแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับค่าจ้างที่ต้องการ (Reservation wage) ว่าแรงงานต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อค่าจ้างตามตลาดมีค่ามากกว่าค่าจ้างที่ต้องการ โดยปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดค่าจ้าง ที่ต้องการประกอบด้วยหลากหลายปัจจัย โดยเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจ ลักษณะทางประชากรศาสตร์และสภาพแวดล้อมที่มาเป็นตัวกำหนดค่าจ้างที่ต้องการและการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งนี้รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับอัตราค่าแรงที่ต้องการของแต่ละบุคคลนั้นอาจมีความแตกต่างกัน (Hall & Lieberman, 2007)

แนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับคุณภาพแรงงานไทยที่พบว่า สถานการณ์คุณภาพของแรงงานไทยในปัจจุบัน มีกำลังแรงงานกลุ่มเยาวชนส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาโครงสร้างการศึกษาของแรงงาน สะท้อนถึงโครงสร้างกำลังแรงงานในอนาคตที่ยังไม่สามารถยกระดับไปสู่การเป็นแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้นได้ ที่สำคัญแรงงานระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ซึ่งตลาดแรงงานมีความต้องการสูง แต่กลับมีสัดส่วนการศึกษาค่อนข้างต่ำมาก (ไทยพับลิก้า, 2556)

ความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษาของแรงงานและความต้องการของตลาด ทำให้ไม่สามารถดึงศักยภาพของแรงงานมาใช้ได้อย่างเต็มที่และเกิดการสูญเสียต้นทุนทางสังคม เห็นได้จากการว่างงานทั้งตามระดับการศึกษา และสาขาการศึกษา การว่างงานในระดับการศึกษาต่าง ๆ นั้น สะท้อนถึงโครงสร้างการผลิตส่วนใหญ่ ที่ยังคงเป็นการผลิตที่ไม่ซับซ้อน และใช้กำลังแรงงานเป็นหลัก การขาดทักษะในการทำงาน และการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของแรงงานกลุ่มเยาวชน โดยแรงงานอายุ 15-18 ปี ซึ่งหลุดจากระบบการศึกษา และเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็ว ทำให้ขาดทักษะทั้งด้านความรู้พื้นฐานและวิชาชีพ ประกอบกับก้ำกึ่งของวัยอาจทำให้ขาดวุฒิภาวะในการทำงาน

แรงงานใน Generation-Y (ผู้ที่เกิดในช่วงปี 2523-2538) มีทัศนคติเรื่องความสมดุลในชีวิตและการทำงาน มีความมั่นใจและเป็นตัวของตัวเองสูง และมีความคิดสร้างสรรค์ แต่มักมีความอดทนต่ำ ไม่ชอบอยู่ในกรอบ ไม่ฟังคำสั่ง ทำให้ขาดทักษะในการทำงานเป็นทีม ขาดการทุ่มเทเวลาในการทำงาน และเปลี่ยนงานบ่อย จากประเด็นข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงที่กำลังแรงงานหลักในอนาคตส่วนใหญ่จะยังคงเป็นแรงงานทักษะต่ำ โอกาสการเคลื่อนย้ายไปสู่สาขาการผลิตที่มีผลิตภาพสูงมีน้อย และมีความเสี่ยงต่อความผันผวนของรายได้และขาดความมั่นคงในอาชีพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

- **การนำเข้าแรงงาน**

ในเรื่องของแรงงาน และการเข้าสู่สังคมสูงอายุที่เป็นข้อจำกัดของการขยายตัวของเศรษฐกิจ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560) ทำให้ประเทศไทยต้องอาศัยการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเพื่อทดแทนจำนวนแรงงานที่ลดลง ดังนั้นการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมสูงอายุเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาส่วนนี้ได้ เนื่องจากการใช้แรงงานต่างด้าวยังคงเป็นทางเลือกที่อาจเป็นไปได้สำหรับไทย ทั้งนี้จะต้องพิจารณาเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรฐานการครองชีพของประชาชน หรือความกินดีอยู่ดี ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของคนในสังคม

สำหรับจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ณ เดือนธันวาคม 2561 รายงานว่า ชาวต่างชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร มีจำนวน 2,120,546 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2562) ซึ่งคิดเป็น 5% ของกำลังแรงงานของไทยทั้งหมด โดยแบ่ง 4 กลุ่มใหญ่ คือ

- ชาวต่างชาติ 3 สัญชาติ เมียนมา ลาว และ กัมพูชา จำนวนมากที่สุด คือ 1,853,603 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในกิจการก่อสร้าง เกษตรและปศุสัตว์ และกิจการการให้บริการต่างๆ
- ชาวต่างชาติ ประเภทบุคคลธรรมดาทั่วไป จำนวน 115,085 คน ส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพผู้จัดการฝ่ายอื่นๆ ผู้ประกอบอาชีพด้านการสอน และกรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง (3 อันดับแรก)

- ชาวต่างชาติที่เข้ามาตามมาตรการส่งเสริมการลงทุน (BOI- Board of Investment) จำนวน 46,215 คน โดยอาชีพ 3 อันดับแรกที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน คือ ผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ ช่างเทคนิคด้านต่างๆ และ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง (3 อันดับแรก)
- ชาวต่างชาติ กลุ่มอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มชนกลุ่มน้อย และคนที่เข้ามาทำงานในลักษณะไปเช้ากลับเย็น หรือตามฤดูกาล อีก 105,643 คน โดยส่วนมาก ทำงานเป็นกรรมกร งานเกษตรและปศุสัตว์ งานก่อสร้าง กิจการต่อเนื่องการเกษตร และกิจการการให้บริการต่างๆ

ในอดีต ประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ แต่เมื่อเศรษฐกิจของไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจนแรงงานไทยไร้ฝีมือเริ่มขาดแคลน ทำให้แรงงานต่างด้าวไหลเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมาก จนรัฐบาลไทยต้องหาวิธีบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้ นับตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยแบ่งนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวออกเป็น 2 ช่วงหลัก ๆ ได้แก่ ก่อนปี 2544 และหลังปี 2544 โดยในช่วงปี 2535-2543 รัฐบาลไทยได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานในเฉพาะบางพื้นที่และบางกิจการที่กำหนดเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จนกระทั่งในปี 2545 รัฐบาลได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ แบบไม่จำกัดพื้นที่และกิจการขึ้นเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้เพื่อต้องการทราบข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศที่แท้จริง (ยอดยิ่ง, 2553)

อย่างไรก็ดีแรงงานต่างด้าวมักมาประกอบอาชีพเกี่ยวกับการผลิตหรือบริการรวมถึง งาน 3D นั่นคือ งานสกปรก (Dirty job) งานยาก (Difficult job) และงานอันตราย (Dangerous job) ให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ประกอบการในประเทศไทย แต่ประเภทของแรงงานนั้นไม่มีเพียงแต่แรงงานด้อยทักษะเท่านั้น ยังหมายรวมถึงแรงงานที่มีทักษะและแรงงานที่มีทักษะขั้นสูงที่อาจมีความต้องการมากขึ้น เนื่องจากในอนาคตมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความต้องการผลักตัวเองออกจากประเทศรายได้ปานกลาง ดังนั้น การนำเข้าแรงงานที่ไม่มีทักษะอาจเพียงพอ แต่แรงงานที่มีทักษะขั้นสูงอาจไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการสร้างนโยบายดึงดูดบุคคลเหล่านี้เข้ามาเพื่อเป็นฟันเฟืองในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไป

บรรณานุกรม

กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ. (2554). *ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย.* สืบค้นจาก http://asiapacific.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/demographic%20thai.pdf

ไทยพับลิก้า. (2556). *โครงสร้างประชากร 30 ปีข้างหน้า (3) : เสี่ยงขาดแคลนแรงงานทั้งปริมาณและคุณภาพ.* สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2561, สืบค้นจาก https://thaipublica.org/2013/09/population-structure-3/

ปัทมา ว่าพัฒนวงศ์ และ ปราโมทย์ ประสาทกุล. (2548). *ประชากรไทยในอนาคต.* สืบค้นจาก http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSR/AnnualConference/ConferenceII/Article/Article02.htm

ยอดยิ่ง ศุภศรี. (2553). *การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน จะสามารถแก้ปัญหาแรงงานในภาวะสังคมผู้สูงอายุได้หรือไม่?*. สืบค้นจาก http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief /การนำเข้าแรงงานต่างด้า/

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. (2561). *สารประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2560). *มองภาพอนาคต 20 ปี เศรษฐกิจ ที่ดิน พลังงาน น้ำ ของประเทศ*. สืบค้นจาก https://tdri.or.th/2017/09/news-predictions-2035/

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). *ภาวะสังคมไทย ไตรมาสสอง ปี 2556.* ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 เดือนสิงหาคม 2556 หน้า 2-4

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2513). *สำมะโนประชากร พ.ศ. 2513.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2523). *สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2533). *สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2543). *สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). *สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทย เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2560* สืบค้นจาก http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/ภาวะการทำงานของประชากร/ภาวะการทำงานของประชากร60/Report_Dec17.pdf

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2562). *สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ณ เดือนธันวาคม 2561*. สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/d5b8f909422cc2d4be0a62fdb6df215c.pdf

Hall, Robertand Lieberman, Marc (2007). *Economics: Principles and Applications.* Cengage Learning. p. 342

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). *World Population Prospects:* The 2010 Revision: online data : https://population.un.org/wpp/

บทที่ 3

ยุทธศาสตร์ อุตสาหกรรม 4.0

โครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก

3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)

จากปรากฏการณ์ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวของการลงทุนต่ำและมีอัตราการขยายตัวของ GDP ที่มีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งไม่เพียงพอที่จะขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะถัดไปได้ ทำให้รัฐบาลมีแนวคิดหลัก ๆ คือ ให้ประเทศไทยสามารถหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว และต้องการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของคนในสังคม หรือที่เรียกกันว่า Thailand 4.0 ขึ้น รัฐบาลได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำ **“แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี”** ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 ขึ้นมา โดยมีการเผยแพร่ร่างกรอบยุทธศาสตร์ 20 ปี นี้เมื่อเดือนพฤษภาคม 2559 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 ในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีเป้าหมาย 6 ด้าน (ราชกิจจานุเบกษา, 2561) ได้แก่

1. ความมั่นคง
2. การสร้างความสามารถในการแข่งขัน
3. การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
4. การสร้างโอกาส ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
5. การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
6. การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

เป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้านข้างต้น เป็นสิ่งสำคัญในการช่วยให้การพัฒนาของประเทศบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมี 2 ยุทธศาสตร์หลัก คือยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3 เกี่ยวข้องกับขนาดของแรงงานมากที่สุด โดยทั้ง 6 ยุทธศาสตร์ข้างต้นมีแผนปฏิบัติการ 4 ข้อ ได้แก่

1. การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง ซึ่งมีการลงทุนในระบบรถไฟความเร็วสูง ระบบรถไฟรางคู่ รวมถึงการสร้างท่าเรือน้ำลึก เพื่อลดต้นทุน และระยะเวลาในการขนส่ง

2. การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ผ่านอุตสาหกรรมหลักภายใต้โครงการประเทศไทย 4.0 ที่สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม รถยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ การแพทย์ การท่องเที่ยว การเกษตร รวมถึงการสร้างศักยภาพในอุตสาหกรรมใหม่เช่น หุ่นยนต์ การบิน การขนส่ง พลังงานทางเลือก ธุรกิจดิจิทัล การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ให้สิทธิยกเว้นภาษีนิติบุคคลถึง 10 ปีในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย

3. การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งโครงการระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ถือเป็นโครงการแรก ในเบื้องต้นจะเป็นประตูหลักในการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศ

ใน CMLV ซึ่งประกอบด้วยประเทศ กัมพูชา เมียนมา ลาว และ เวียดนาม และในที่สุดจะเป็นทางเชื่อมต่อเส้นทางสายไหมใหม่ (New Silk Road) ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt One Road) ของประเทศจีน

4. การสร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนากับประเทศในอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ CLMV

3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จากระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติ จำเป็นต้องมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นบทกำกับการปฏิบัติโดยเป็นจุดเชื่อมต่อกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การดำเนินการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 12 นี้ ถูกประกาศเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2559 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) นับว่าเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนั้นแผนนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ประกอบด้วย 10 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
2. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
3. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
4. ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
5. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน
6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย
7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
8. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม
9. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
10. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

3 ใน 10 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ข้างต้น ได้กล่าวถึง “อุตสาหกรรมเป้าหมาย” ไว้อย่างน่าสนใจ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์

พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า ส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดงาน พัฒนาศูนย์ฝึกอบรมสมรรถนะแรงงานที่ได้มาตรฐานตามระบบคุณวุฒิวิชาชีพ และมาตรฐานฝีมือแรงงาน จัดทำมาตรฐานอาชีพในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพ และให้มีการประเมินระดับทักษะของแรงงานบนฐานสมรรถนะ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

การพัฒนาภาคการเกษตร - การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้ประเทศไทยสามารถก้าวไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง จำเป็นต้องมีการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพในปัจจุบันเพื่อเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไปได้ รวมทั้งกำหนดอุตสาหกรรมอนาคตที่สามารถใช้โอกาสของการเปลี่ยนแปลงบริบทใหม่ ๆ ในโลก เช่น การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การปรับตัวเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม 4.0 ที่ขับเคลื่อนโดยเทคโนโลยีเข้มข้น ดิจิทัล และนวัตกรรมเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การสนับสนุนให้มีการศึกษาเชิงลึกเพื่อกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อใช้ในการตัดสินใจ “สร้างหรือซื้อ” (Make or Buy) เทคโนโลยีสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ไทยยังไม่มีศักยภาพ ด้านเทคโนโลยีระดับสูงเพื่อให้มีการกำหนดแนวทางและวางระบบการพัฒนาที่ชัดเจนและปฏิบัติได้ ขณะเดียวกันต้องสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากเจ้าของเทคโนโลยีให้กับบุคลากรและผู้ประกอบการไทยอย่างจริงจังทั้งโดยมาตรการภาคบังคับและภาคสมัครใจ เช่น การกำหนดมาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการไทยรายใหญ่ หรือผู้ประกอบการต่างชาติที่มีองค์ความรู้และเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยร่วมทุน หรือร่วมวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีกับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย และการอำนวยความสะดวกและจูงใจ ให้มีการจ้างงานบุคลากรหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยและพัฒนาในสาขาเทคโนโลยีเป้าหมาย เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 8 : การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

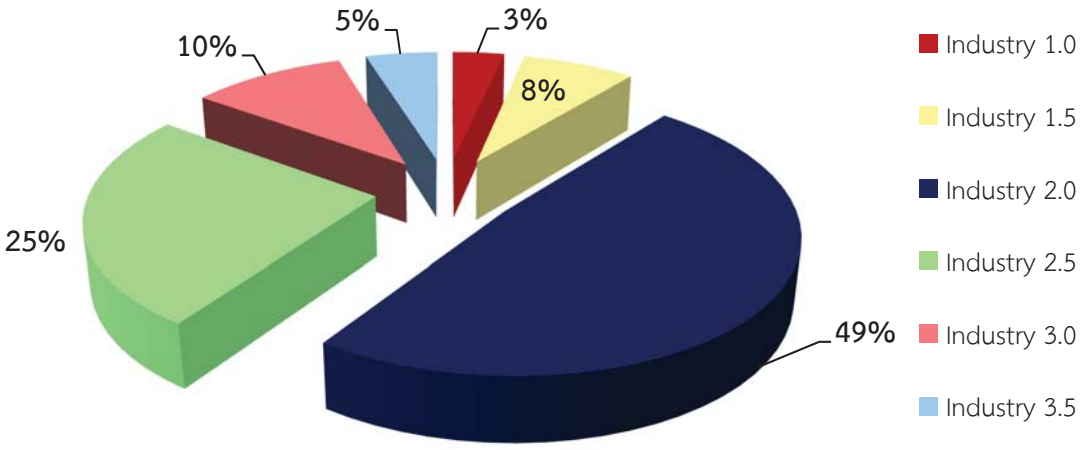
การเร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม การลงทุนวิจัยและพัฒนากลุ่มเทคโนโลยีที่นำสู่การพัฒนาแบบก้าวกระโดด พัฒนาสภาวะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม บุคลากรวิจัยมืออาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิศวกรรมการผลิตขั้นสูง แพทยศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ข้อมูล นักออกแบบ และในสาขาที่ขาดแคลนและสอดคล้องกับอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมถึงการดึงดูดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ นักวิจัย และนักวิทยาศาสตร์ในต่างประเทศที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับในสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมายของไทยให้มาทำงานในสถาบันวิจัยของภาครัฐและ ภาคเอกชนในประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการวิจัยและพัฒนาของประเทศและใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อสนับสนุนภาคการผลิตและภาคบริการในการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ

นอกจากนั้นยังยกระดับโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด โดยสนับสนุนให้เกิดการลงทุนจัดตั้งศูนย์วิจัยพัฒนาในประเทศ ด้วยการกำหนดเขตพื้นที่การส่งเสริม และมีมาตรการจูงใจที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมให้มีความร่วมมือในการดำเนินการวิจัย

และพัฒนาร่วมกับหน่วยงานวิจัย/นักวิจัยทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์วิจัย พัฒนาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการแปลงนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นอุทยานธุรกิจวิทยาศาสตร์ หรือส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนนิคมอุตสาหกรรม ธุรกิจวิทยาศาสตร์ตลอดจน เร่งพัฒนาและประชาสัมพันธ์อุทยานวิทยาศาสตร์ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค และสถาบันวิจัยต่าง ๆ ให้มีการวิจัยที่เข้มแข็ง พร้อมเป็นกลไกช่วยแก้ไขปัญหาให้ภาคการผลิตและบริการ และเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างภาควิชาการกับภาคเอกชน และภาคสังคม

3.3 แนวคิด Thailand 4.0 สู่ 12 อุตสาหกรรมเป้าหมาย

ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมามีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ยุคแรก เรียกว่า “ประเทศไทย 1.0” เน้นการเกษตรแบบดั้งเดิมเป็นหลัก อันได้แก่ การผลิตและขาย พืชไร่ พืชสวน ปศุสัตว์ เป็นต้น ต่อมาเข้าสู่ยุคที่สอง เรียกว่า “ประเทศไทย 2.0” เน้นอุตสาหกรรมแต่เป็นอุตสาหกรรมเบา เช่น การผลิตและขายรองเท้า เครื่องหนัง เครื่องดื่ม เครื่องประดับ เครื่องเขียน กระเป๋า เครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น และปัจจุบันจัดอยู่ในยุคที่สาม เรียกว่า “ประเทศไทย 3.0” เป็นอุตสาหกรรมหนักและการส่งออก เช่น การผลิตและขาย ส่งออกเหล็กกล้า รถยนต์ กลั่นน้ำมัน แยกก๊าซธรรมชาติ ปูนซีเมนต์ เป็นต้น แต่ไทยในยุค 1.0 ถึง ยุค 3.0 รายได้ประเทศยังอยู่ในระดับปานกลาง จำเป็นต้องมีการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจสร้างประเทศ จึงเป็นเหตุให้นำไปสู่ยุคที่สี่ เรียกว่า “ประเทศไทย 4.0” ให้เป็นเศรษฐกิจใหม่ มีรายได้สูง แต่จากผลการประเมินภาพรวมของการดำเนินอุตสาหกรรมไทย พบว่าขณะนี้อยู่ในยุค “ประเทศไทย 2.2” โดยเกือบครึ่งของอุตสาหกรรมทั้งหมดอยู่ในยุค 2.0 และ 1 ใน 4 ของอุตสาหกรรมทั้งหมดอยู่ในยุคที่เริ่มมีการผสมผสานระหว่างอุตสาหกรรมเบาและอุตสาหกรรมหนักรวมถึงการส่งออก (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2561) (รูปที่ 3.1)



รูปที่ 3.1 ผลการประเมินระดับอุตสาหกรรมของประเทศไทย

ที่มา : เอกสารผลการประเมินตนเองของอุตสาหกรรมไทยเพื่อเตรียมเข้าสู่ Industry 4.0 ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560

ประเทศไทย 4.0 เป็นโมเดลเศรษฐกิจที่จะนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง[3] กับดักความเหลื่อมล้ำ และกับดักความไม่สมดุล พร้อม ๆ กับเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่ประเทศในโลกที่หนึ่ง ที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ในบริบทของโลกยุค 4.0 หรือ ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมยุคที่สี่ (The Fourth Industrial Revolution) อย่างเป็นรูปธรรม ตามแนวทางที่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีได้วางไว้ ด้วยการสร้างความเข้มแข็งจากภายใน ควบคู่ไปกับการเชื่อมโยงกับประชาคมโลก ตามแนวคิด “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยขับเคลื่อนผ่านกลไก “ประชารัฐ” โดยเป้าหมายของแนวคิดประเทศไทย 4.0 (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560ก) ได้แก่

1. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็น “ระบบเศรษฐกิจที่เน้นการสร้างมูลค่า” (Value - Based Economy) ที่ขับเคลื่อนด้วย นวัตกรรม เทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์
2. ความอยู่ดีมีสุขทางสังคม เป็น “สังคมที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (Inclusive Society) ด้วยการเติมเต็มศักยภาพของผู้คนในสังคม เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม และฟื้นความสมานฉันท์และความเป็นปึกแผ่นของคนในสังคมให้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง
3. การยกระดับคุณค่ามนุษย์ ด้วยการพัฒนาคนไทยให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์ในศตวรรษที่ 21” ควบคู่ไปกับการเป็น “คนไทย 4.0 ในโลกที่หนึ่ง”
4. การรักษ์สิ่งแวดล้อม มี“ระบบเศรษฐกิจที่สามารถปรับสภาพตามภูมิอากาศ” ควบคู่ไปกับการเป็น “สังคมคาร์บอนต่ำ” อย่างเต็มรูปแบบ

รัฐบาลจึงได้กำหนดทิศทางการพัฒนาโมเดล ประเทศไทย 4.0 ภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบไปด้วย 5 วาระ (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560ก) ดังนี้

วาระที่ 1 : การเตรียมคนไทย 4.0 ให้พร้อมก้าวสู่โลกที่หนึ่ง

วาระที่ 2 : การพัฒนาคลัสเตอร์เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต

วาระที่ 3 : การบ่มเพาะผู้ประกอบการและพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม

วาระที่ 4 : การเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศผ่าน 18 กลุ่มจังหวัด และ 77 จังหวัด

วาระที่ 5 : การบูรณการอาเซียน เชื่อมประเทศไทยสู่ประชาคมโลก

3.3.1 การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ในต่างประเทศ

ไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่มีแนวคิดประเทศไทย 4.0 ต่างประเทศก็มีแนวทางของอุตสาหกรรมในอนาคตได้มีการเกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งมีการเรียกขานที่แตกต่างกันไป เช่น สหรัฐอเมริกา คือ Smart Manufacturing ยุโรป คือ Factories of the Future (FoF) เยอรมัน คือ Industry 4.0 ญี่ปุ่น คือ Industrial Value Chain Initiatives (IVI) เกาหลีใต้ คือ Manufacturing Innovation 3.0 จีน คือ Made in China 2025: A New Era for Chinese Manufacturing และไต้หวัน คือ Productivities 4.0 เป็นต้น กล่าวคือ แนวคิดที่ EU หรือ European Union มีข้อสรุปออกมา เรียกว่า Factories of the Future (FoF) ในอเมริกาเรียกว่า Smart Manufacturing ส่วน Industry 4.0 เยอรมนีเป็นประเทศที่นำไปใช้ ทั้งนี้ในกรอบของการผลิต

[3] ประเทศรายได้ปานกลาง หมายถึง สภาพของประเทศสามารถพัฒนาจากประเทศยากจนที่มีรายได้ต่ำเข้าสู่ประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่ก็ต้อง “ติดหล่ม” อยู่ในสภาพรายได้ปานกลาง โดยไม่มีแนวโน้มที่จะก้าวไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง (Layman’s economics, 2016-online)

ในอนาคต หรือ Factories of the Future จะพูดถึงเรื่องการหาวัตถุดิบใหม่ ๆ เช่น มีน้ำหนักเบาหรือแบตเตอรี่ประหยัดพลังงานได้รีไซเคิลกลับมาใช้ได้ง่ายเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นต้น ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงเรื่องกระบวนการ Automation หรือ ไอทีมาช่วยเพียงอย่างเดียว (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560ข)

สำหรับประเทศเยอรมันนับว่าเป็นต้นแบบที่นานาประเทศให้ความสนใจรวมทั้งประเทศไทย ที่ได้นำแนวคิดมาปรับใช้ในการกำหนดทิศทางอุตสาหกรรมไทยตั้งแต่ในยุคแรกทำให้มีการก่อตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) ตามข้อตกลงระหว่างสองประเทศด้านความร่วมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเมื่อปี 2499 โดยในปี 2502 ได้มีการก่อตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาไทย-เยอรมัน ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ นับจากนั้นความร่วมมือทางวิชาการไทย-เยอรมัน ได้มีการดำเนิน โครงการครอบคลุมแทบทุกสาขาด้านการพัฒนา โดยในทศวรรษแรกโครงการมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาชนบทเกษตรกรรมและอาชีวศึกษา (องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน, 2561) ด้วยเหตุนี้เองทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับอุตสาหกรรมไทยได้รับอิทธิพลจากประเทศเยอรมัน หากพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศต้นแบบอย่างเยอรมัน สามารถแบ่งยุคของการการปฏิวัติอุตสาหกรรม (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560ข) ได้ดังนี้

ยุค 0.0 คือ ยุคหัตถกรรมและเกษตรกรรมที่ผลิตด้วยมือ หรือใช้สัตว์ช่วยในการผ่อนแรง

ยุค 1.0 คือ ยุคการผลิตด้วยเครื่องจักรกลไอน้ำทุ่นแรงงานคน/สัตว์

ยุค 2.0 คือ ยุคแห่งการคิดค้นมอเตอร์ไฟฟ้า/พลังงานไฟฟ้า เพื่อทดแทนเครื่องจักรกลไอน้ำผลิตสินค้าที่เร็วขึ้น ถึงขั้นลักษณะที่เหมือน ๆ กันจึงเกิดการผลิตแบบ Mass Production ที่ผลิตสินค้าเหมือนกันในปริมาณมาก

ยุค 3.0 คือ ยุคเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ดิจิทัล หุ่นยนต์เริ่มแพร่หลาย กระบวนการผลิตทุกอย่างเริ่มอัตโนมัติมากขึ้น ขบวนการทำงานซ้ำ ๆ มีการพัฒนาอย่างมาก เช่น โรงงานประกอบรถยนต์ มีการนำหุ่นยนต์เข้ามาใช้งานทดแทนแรงงานมนุษย์ มีการนำคอมพิวเตอร์เข้ามาควบคุมในกระบวนการผลิต

ยุค 4.0 คือ การผลิตด้วยการนำเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเข้ามา การเชื่อมโยงข้อมูลการผลิตระหว่างเครื่องจักรอย่างมีประสิทธิภาพ การผลิตสินค้าให้มีขนาดเล็ก กระทัดรัดจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบ การผลิตที่ละเอียดขึ้น เป็นแบบที่มนุษย์ไม่สามารถผลิตได้ เป็นยุคใหม่ของการรวมพลังระหว่างเทคโนโลยีดิจิทัลควบคุมเครื่องจักรให้เครื่องจักรสื่อสารข้อมูลกันเอง ซึ่งตัวที่ผลักดันได้ชัดเจนที่สุดให้เกิดยุค 4.0 ขึ้นมาคือ อินเทอร์เน็ต/ไซเบอร์

นอกจากนี้ “แนวคิดอุตสาหกรรม 4.0” ยังถือว่าเป็นแนวคิดใหม่ที่เป็นเสมือนการปฏิรูปอุตสาหกรรมครั้งใหม่ล่าสุดที่มีจุดเด่น คือ การพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารกับเครื่องจักร และระบบการผลิตในลักษณะ Industrial automation เพื่อผลิตสินค้าตามความต้องการที่หลากหลายของผู้บริโภค แต่ยังรักษาประสิทธิภาพ การผลิตที่สูง โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้ในการผลิต เช่น 3D Printing, Augmented reality, Big data and analytics, Autonomous Robots, Simulation, Horizontal and vertical system integration, Smart Factor, Cyber security, Cloud เป็นต้น ดังนั้นแนวคิดอุตสาหกรรม 4.0 หรือ การปฏิวัติอุตสาหกรรมขั้นที่ 4 จึงเป็นการนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้ร่วมในกระบวนการผลิต

เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของ Demand และ Supply ของโลกในอนาคต (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560ข)

ในต่างประเทศมีการตื่นตัวในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตเดิมสู่แนวคิดอุตสาหกรรม 4.0 มาก นำโดยประเทศเยอรมันที่ประกาศ German Standardization Roadmap Industries 4.0 (Version 2) ในเดือนตุลาคม 2015 ตามหลังจีนที่ได้ประกาศแผน Roadmap ที่ชื่อ Made in China 2025 เพื่อเน้นการพัฒนากระบวนการผลิตของจีนเมื่อต้นปี 2015 เนื่องจากการปรับกระบวนการผลิตใหม่นี้จะช่วยลดต้นทุนทั้งกระบวนการได้ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำนั่นเอง

ในอาเซียนนั้น ประเทศที่เป็นแนวหน้าด้านการพัฒนาแนวคิดอุตสาหกรรม 4.0 คือประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย ซึ่งสิงคโปร์นั้นแม้ยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรที่มีจำนวนเพียงพอ แต่เป็นต้นแบบให้กับโรงงานในกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา ลาว เมียนมา เวียดนาม) ที่ผลิตสินค้าให้แก่สิงคโปร์ต่อไปได้ ส่วนประเทศมาเลเซีย ซึ่งเน้นทางด้านไอทีแต่วัตถุดิบของมาเลเซียยังน้อยกว่าไทย หากไทยสามารถนำ Industry 4.0 ไปพัฒนาก่อนได้ อาจจะสามารถขยับด้านการแข่งขันด้วยแนวคิดอุตสาหกรรม 4.0 ได้ไม่ยากนัก (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560ข)

ในส่วนของประเทศไทยนั้นพึ่งพาการลงทุนในการผลิตจากต่างประเทศ มากกว่าภาคบริการและการเกษตรอย่างในกลุ่มประเทศยุโรป ส่งผลให้ไทยต้องรีบศึกษาอุตสาหกรรม 4.0 เพื่อให้สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและอยู่รอดได้ในอนาคต ที่ต้องนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ มากกว่าการใช้ในเชิงส่วนบุคคลเท่านั้นอย่างในปัจจุบัน ซึ่งภาคอุตสาหกรรมไทยที่สามารถปรับตัวพร้อมรับอุตสาหกรรม 4.0 ได้สูงสุดคือ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ รองลงมาได้แก่ ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ การแปรรูปโลหะ สิ่งทอ การบริการ และอาหารที่ยังไม่พบการนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต ซึ่งทางรอดของอุตสาหกรรมไทย คือ การยกระดับภาคการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้นอีกระดับหนึ่งให้เข้าสู่ อุตสาหกรรม 4.0 ให้สอดคล้องกับที่ภาครัฐได้ตั้งเป้าหมายไว้ให้ได้ นอกจากนี้ยังต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมยุคใหม่ที่กำลังเป็นสังคมไร้กระดาษ (Paperless Society) และนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ของรัฐบาล รวมทั้งการผลักดันยุทธศาสตร์ Trading Nation ที่จะทำให้ไทยเป็นชาติการค้าในภูมิภาคและระดับโลก โดยมองตลาดโลกเป็นตลาดเป้าหมาย (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560ข)

3.3.2 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต

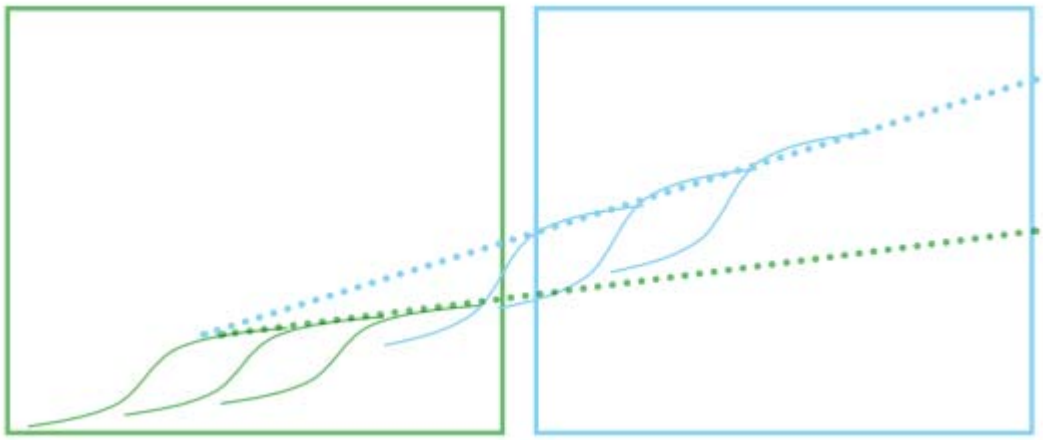
จาก 3 ยุทธศาสตร์ข้างต้นรวมถึงแนวคิดประเทศไทย 4.0 สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของ “อุตสาหกรรมเป้าหมาย” ของประเทศไทยที่มีทั้งสิ้น 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย[4] (รูปที่ 3.2) ได้แก่

รูปที่ 3.2 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไทย

ที่มา : กระทรวงอุตสาหกรรม กองกลาง, 2562 (http://www.industry.go.th/center_mng/index.php/2016-04-24-18-07-42/2016-04-24-18-09-38/2016-04-24-18-10-07/item/11992-10-2)

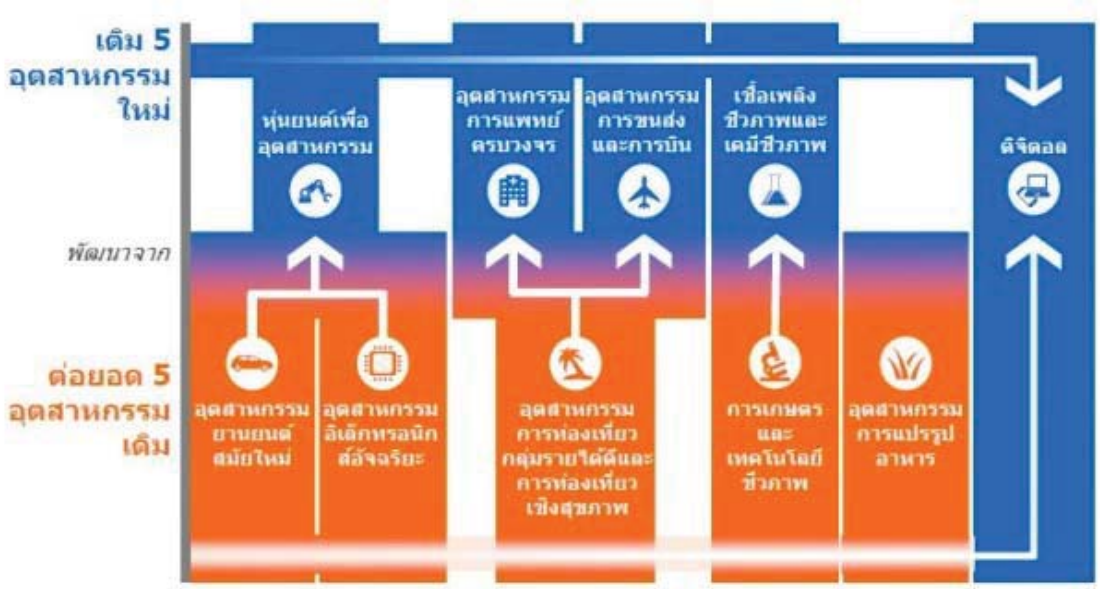
สถานการณ์ปัญหาเชิงโครงสร้างของภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา ที่มีการลงทุนของประเทศน้อย เศรษฐกิจขยายตัวต่ำ แข่งขันไม่ได้ และส่วนแบ่งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยลดลงอย่างต่อเนื่องเทียบกับกลุ่มอาเซียน จำเป็นต้องมีการกำหนดกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ชัดเจน และมีมาตรการสนับสนุนเพื่อชักจูงการลงทุนในประเทศไทยด้วย โดยกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจากที่เป็นอยู่ให้สูงขึ้น รวมทั้งมั่นใจว่า 11 อุตสาหกรรมเป้าหมายเหล่านี้เป็นที่สนใจของนักลงทุนทั่วโลก รวมถึงช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยพัฒนาจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาการผลิต (Manufacturing and Asset Based Industry) ไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตสมัยใหม่ที่ใช้ความรู้การผลิตขั้นสูง เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ (Knowledge Based Industry) (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2560)

[4] เดิมเป็น 10 อุตสาหกรรม เมื่อทำแผนใน ปี 2560 และในระหว่างปี 2561 รัฐบาลประกาศ เพิ่มมาอีก 2 อุตสาหกรรม คือ อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และอุตสาหกรรมพัฒนาคนและการศึกษา



รูปที่ 3.3 โมเดลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบ S - Curve

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2560



รูปที่ 3.4 การต่อยอดของ 5 อุตสาหกรรมอนาคต (New S- Curve)

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2560

นโยบาย 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย: กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) ภายใต้แนวคิดที่ว่าประเทศไทยสามารถผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (S - Curve) ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ 5 อุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพ (First S - Curve) และ 5 อุตสาหกรรมอนาคต (New S - Curve) ทั้งนี้ 10 อุตสาหกรรม สู่เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital economy) (รูปที่ 3.3 และ 3.4) เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมหากต้องการให้ประเทศไทยสามารถหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Iicome trap) ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี 2575 ซึ่งประชากรจะต้องมีรายได้มากกว่า 12,746 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี โดยปัจจุบันประชากรไทย มีรายได้เพียง 5,410 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี นั่นหมายถึง ประเทศไทยจะต้องมีการลงทุนขยายตัวร้อยละ 10 ต่อปี และมี GDP ขยายตัวร้อยละ 6 ต่อปีอย่างต่อเนื่อง ในอีก 17 ปีข้างหน้า ดังนั้นหากต้องการจะบรรลุเป้าหมายข้างต้น จำเป็นต้องมีการกำหนดกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ชัดเจน และมีมาตรการสนับสนุนเพื่อชักจูงการลงทุนบริษัทชั้นนำจากทั่วโลกให้มาลงทุนในประเทศไทย เพื่อช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยพัฒนาจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาการผลิต (Manufacturing and asset based industry) ไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตสมัยใหม่ที่ใช้ความรู้การผลิตขั้นสูงเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ (Knowledge based industry) (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2560) เพื่อนำไปสู่เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital economy) คือ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศโดยการนำเอาไอทีหรือเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต เพิ่มผลงาน โดยใช้เวลาน้อยลงและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อให้เราแข่งขันกับชาติต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุคปัจจุบันที่การใช้สมาร์ทดีไวซ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสมาร์ทโฟนและแท็บเล็ต ติดต่อสื่อสารกันผ่านเครือข่ายไร้สายความเร็วสูง (Wireless Broadband) เช่น 3G, 4G ซึ่งใช้งานได้ง่ายกว่า PC มาก ทำให้เกิดการใช้งานในวงกว้าง แม้กระทั่งในคนที่ไม่เคยใช้คอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ตมาก่อน ซึ่งทำให้เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ มากมายในแทบทุกสาขาเศรษฐกิจ (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2561)

ระยะที่ 1 การต่อยอด 5 อุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพ (First S-curve) กลุ่มนี้มีฐานที่แข็งแรง แต่ต้องต่อยอดการลงทุนในผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ให้มีการวิจัยและพัฒนาเพื่อยกอุตสาหกรรมสู่ระดับนานาชาติ (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2560) ประกอบด้วย

1) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-generation automotive)

อุตสาหกรรมยานยนต์ถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกว่า 40 ปีที่ผ่านมา โดยปัจจุบันมีมูลค่าถึงร้อยละ 5.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และได้รับการกล่าวถึงอย่างมากจากผู้ประกอบการยานยนต์ทั่วโลก นอกจากนี้อุตสาหกรรมยานยนต์เป็นอุตสาหกรรมที่จะได้รับผลกระทบอย่างมากจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ ดังนั้นเพื่อสนับสนุนการเติบโตในอนาคตควรมีการมุ่งเน้นสาขาต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมยานยนต์ อาทิ พัฒนาเป็นฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า (EV) โดยเริ่มจากการประกอบร่วมกับผู้ผลิต (OEM) เพื่อนำไปสู่อุตสาหกรรมแบตเตอรี่และระบบขับเคลื่อนรถไฟฟ้าต่อไป การขยายธุรกิจในห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมยานยนต์ โดยเฉพาะในด้านการออกแบบและจัดทำต้นแบบ (Surface integration Design & Prototyping) การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่มีประสิทธิภาพและความแม่นยำสูง (Catalytic manufacturing) และการพัฒนาธุรกิจอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วนรถยนต์ที่ก้าวทันมาตรฐานโลก เช่น ชิ้นส่วนระบบความปลอดภัย ชิ้นส่วนระบบกำลังส่ง (Transmission system parts) และการผลิตจักรยานยนต์ (ขนาดมากกว่า 248 cc) โดยมีการขึ้นรูปชิ้นส่วนของเครื่องยนต์

2) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart electronics)

อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นเสาหลักสำคัญในภาคการส่งออกของประเทศไทยในปัจจุบัน คิดเป็นมูลค่าถึงร้อยละ 24 ของรายได้การส่งออกของประเทศในปี 2557 นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นผู้ผลิตสำคัญระดับโลกในอุตสาหกรรมฮาร์ดดิสก์และวงจรรวม (Integrated circuits) อีกด้วย ทั้งนี้ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ในปัจจุบันมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยถูกขับเคลื่อนโดยเทคโนโลยีเครื่องรับรู้ (Sensors) และวงจรรวม (Integrated circuits) ที่มีขนาดเล็กลงและมีความซับซ้อนมากขึ้น ประเทศไทยควรส่งเสริมอุตสาหกรรมย่อยที่ผลิตอุปกรณ์ซึ่งใช้เทคโนโลยีระดับสูงมากขึ้น อาทิ การยกระดับอุตสาหกรรมการผลิตวงจรรวมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การผลิตระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ในยานยนต์ และอุปกรณ์ที่ใช้กับผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีสูง การออกแบบและผลิตระบบที่อยู่อาศัยอัจฉริยะและเครื่องใช้ไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart appliances) ซึ่งเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ (Internet of things) การออกแบบและผลิตอุปกรณ์ระบบอิเล็กทรอนิกส์ประเภทสวมใส่ และการออกแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ การออกแบบวงจรอิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็ก (Micro-electronics) และการออกแบบระบบฝังตัว (Embedded systems) รวมถึงการผลิตสารหรือแผ่นไมโครอิเล็กทรอนิกส์

3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism)

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวถือเป็นอีกหนึ่งกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยประเทศไทยถือได้ว่าเป็นผู้นำด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากนโยบายที่เน้นเรื่องการเพิ่มคุณภาพของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ และไทยเที่ยวไทย อย่างไรก็ดีแนวโน้มของโลกจะมีผลต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงควรมีการเพิ่มเติมทิศทางสำหรับอนาคต อาทิ การยกระดับประสบการณ์และคุณค่าจากการท่องเที่ยว (Value Proposition) เพื่อดึงดูดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีรายได้ปานกลางถึงสูงจากประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก การจัดระเบียบและส่งเสริมให้มีกิจกรรมที่หลากหลายตามสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มคุณค่าและประสบการณ์ การสนับสนุนธุรกิจทางการแพทย์ และศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพ (Wellness and rehabilitation) โดยต่อยอดจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Medical tourism) ที่เข้มแข็ง และการส่งเสริมประเทศไทยในการเป็นศูนย์รวมของการแสดงสินค้าและนิทรรศการระดับนานาชาติ (MICE)

4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture and Biotechnology)

การเกษตรเป็นสาขาอุตสาหกรรมที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมมากที่สุดภายในประเทศไทย มีมูลค่าถึงร้อยละ 8.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ นอกจากนี้สัดส่วนแรงงานไทยที่ทำงานในภาคการเกษตรยังสูงถึงร้อยละ 40 ส่งผลให้การเกษตรเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างไรก็ดีในปัจจุบันภาคเกษตรกรรมในไทยยังมีผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ จึงมีศักยภาพที่จะสามารถยกระดับจากการนำเทคโนโลยีทางการเกษตรใหม่ ๆ มาใช้ เกิดเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมย่อยที่เป็นเป้าหมายคือ สร้างธุรกิจเทคโนโลยีการเกษตรขั้นสูง เช่น การใช้ระบบเครื่องรับรู้ (Sensors) การใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลระดับสูง (Advance data analytics) และระบบอัตโนมัติ

การลงทุนและการวิจัยทางเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) พัฒนาอุตสาหกรรมการคัดคุณภาพ บรรจุ เก็บรักษาพืชผัก ผลไม้ หรือดอกไม้ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และกิจการผลิตภัณฑ์จากยางธรรมชาติ

5) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร (Food for the future)

อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญระดับสูงต่อประเทศไทย เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้จำนวนแรงงานมากที่สุด มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุด มีมูลค่าเพิ่มสูงที่สุด และมีการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาสูงที่สุดในบรรดาสาขาต่าง ๆ ของภาคอุตสาหกรรมการผลิตไทย ในปัจจุบันมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในตลาดอาหารทั่วโลกอยู่ 3 แขนง ซึ่งมีโอกาสส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร แนวโน้มดังกล่าว ได้แก่ 1) ความต้องการมาตรฐานความปลอดภัยและความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ที่สูงขึ้นจากผู้บริโภคอาหาร 2) การเพิ่มขึ้นของความต้องการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพและผลิตภัณฑ์อาหารเสริม และ 3) การพัฒนาผลิตภัณฑ์จากแหล่งโปรตีนทางเลือกซึ่งใช้พลังงาน ทรัพยากร และต้นทุนในการผลิตน้อยกว่าแหล่งโปรตีนจากสัตว์ในปัจจุบัน ประเทศไทยสามารถใช้การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นโอกาสในการยกระดับอุตสาหกรรมอาหารแปรรูป โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมย่อย ได้แก่ สารสกัด/ผลิตภัณฑ์จากสารสกัด สารออกฤทธิ์ อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการเพิ่มมาตรฐานด้านการตรวจสอบย้อนกลับในกฎระเบียบความปลอดภัยด้านอาหาร กลุ่มอุตสาหกรรมวิจัยและผลิตโภชนาการเพื่อสุขภาพ และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปที่ใช้โปรตีนจากแหล่งทางเลือก

ระยะที่ 2 การเติม 5 อุตสาหกรรมอนาคต (New S-curve) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมใหม่ที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขัน และมีผู้สนใจลงทุน (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2560) ประกอบด้วย

1) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม (Robotics)

ปัจจุบันประเทศไทยมีอุตสาหกรรมที่มีฐานการผลิตขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มว่าจะมีการใช้วิทยาการหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติตามสายการผลิตมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพของประเทศไทยในการสร้างอุตสาหกรรมการผลิตหุ่นยนต์เป็นอุตสาหกรรมใหม่ เนื่องด้วยอุตสาหกรรมเหล่านี้นอกจากจะเพิ่มความต้องการระบบหุ่นยนต์ในประเทศแล้ว ยังมีวิทยาการ องค์ความรู้ และบุคลากรที่สามารถได้รับการต่อยอดได้อีกด้วย

โดยทั่วไปฐานการผลิตหุ่นยนต์มักจะตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกันกับแหล่งอุตสาหกรรมที่มีความต้องการหุ่นยนต์ประเภทนั้น ๆ ดังนั้นประเทศไทยควรวางแผนสร้างฐานการผลิตหุ่นยนต์เพื่อตอบสนองความต้องการในประเทศและภูมิภาคอาเซียนโดยตรงอันได้แก่ หุ่นยนต์ที่ใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ และอิเล็กทรอนิกส์ หุ่นยนต์ที่ใช้ในกระบวนการผลิตอัดฉีดพลาสติก หุ่นยนต์เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

2) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics)

อุตสาหกรรมการขนส่งเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยมีข้อได้เปรียบทางด้านภูมิศาสตร์ เพราะนอกจากจะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคอาเซียนแล้ว ประเทศไทยยังเป็นจุดเชื่อมต่อกับอินเดียและจีนอีกด้วย นอกจากนี้ยังถือเป็นอุตสาหกรรมสำคัญเพื่ออำนวยแก่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ส่วนในด้านอุตสาหกรรมการบินเป็นอุตสาหกรรมที่คาดว่าจะโตเร็วที่สุดในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ที่มีขนาดใหญ่ในประเทศที่มีรายได้สูง แต่ยังไม่มีในประเทศไทย โดยมีอัตราการขยายตัวอยู่ที่ร้อยละ 3.4 สำหรับด้านการผลิตและซ่อมบำรุง และร้อยละ 2.8 ในด้านการขนส่งทางอากาศ ทั้งนี้ประเทศไทยมีศักยภาพสูงในการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว เนื่องด้วยภูมิศาสตร์ของไทยเป็นจุดศูนย์กลางของภูมิภาคอาเซียน และยังอยู่ในระยะใกล้ (น้อยกว่า 4-5 ชั่วโมงบิน)

กับเมืองใหญ่ของประเทศจีนและประเทศอินเดีย ซึ่งจะมีอัตราการขยายตัวของธุรกิจสายการบินและจำนวนเครื่องบินสูงที่สุดในโลก

3) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Biochemicals)

อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีการคาดการณ์ว่าจะเติบโตเร็วในอนาคต และเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยมีศักยภาพสูง เนื่องจากมีความพร้อมทางด้านวัตถุดิบ เช่น การที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ที่สุดของโลก มีอุตสาหกรรมเคมีและอุตสาหกรรมเชื้อเพลิงเอทานอลที่พัฒนาแล้ว โดยประเทศไทยควรจะสร้างอุตสาหกรรมชีวภาพที่ต่อยอดจากอุตสาหกรรมผลิตเอทานอลและเคมีในปัจจุบัน เช่น การสร้างอุตสาหกรรมเคมีชีวภาพครบวงจร โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมกลางน้ำ และยกระดับอุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยขยายการใช้เทคโนโลยีผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพรุ่นที่สอง และเพิ่มการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพรุ่นที่สาม

4) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital)

ดิจิทัลถือเป็นแนวโน้มสำคัญของโลก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภาคการผลิตและผู้บริโภคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อพิจารณาผลกระทบและศักยภาพของประเทศไทยแล้ว จะสามารถแบ่งอุตสาหกรรมย่อยได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่มาจากความต้องการด้านดิจิทัลของฐานธุรกิจ และกลุ่มที่ประเทศไทยสามารถพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมใหม่เพื่อการส่งออกได้ ได้แก่ อุตสาหกรรมดิจิทัลที่เกิดจากความต้องการของรัฐบาล ธุรกิจ และผู้บริโภค เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ แบ่งย่อยได้เป็น 5 ประเภทธุรกิจ คือ 1) ธุรกิจพัฒนาและให้บริการซอฟต์แวร์ 2) ธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ทั้งในและต่างประเทศ (Domestic and International E-commerce Player) 3) จัดตั้งศูนย์รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลผู้บริโภค (Analytics and Data Center) 4) บริการเกี่ยวกับหน่วยจัดเก็บข้อมูลและการประมวลผลออนไลน์ (Cloud Computing) และการป้องกันอันตรายในโลกออนไลน์ (Cyber Security) และ 5) พัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยใช้เทคโนโลยีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตของอุปกรณ์ต่าง ๆ (Internet of Things - Enabled Smart City) ซึ่งอุตสาหกรรมดิจิทัลจากทรัพยากรและจุดแข็งของประเทศไทย ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมใหม่ได้ คือ อุตสาหกรรมสื่อสร้างสรรค์และแอนิเมชั่น (Creative Media and Animation) และศูนย์นวัตกรรมวิจัย และออกแบบสำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์อนาคตโดยพัฒนาศักยภาพเพื่อโอกาสในการจำหน่ายนวัตกรรมสู่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในภูมิภาคใกล้เคียง

5) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจรเป็นการสร้างอุตสาหกรรมใหม่ต่อยอดจากธุรกิจการรักษาพยาบาลและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่ประเทศไทยมีฐานเดิมที่แข็งแรง โดยเพิ่มธุรกิจด้านอุปกรณ์ทางการแพทย์จากพื้นฐานด้านอิเล็กทรอนิกส์และโทรคมนาคม โดยอุตสาหกรรมนี้เป็นอุตสาหกรรมที่มีอัตราการเจริญเติบโตค่อนข้างเร็วในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว คืออร้อยละ 3.2 และอุตสาหกรรมเวชภัณฑ์จากพื้นฐานด้านการเกษตรและเคมีชีวภาพ อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจรของไทยจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือการให้บริการสมัยใหม่ การวิจัยและผลิตอุปกรณ์ทางการแพทย์ และการวิจัยยา ผลิตเวชภัณฑ์ ซึ่งมีกลุ่มอุตสาหกรรมย่อยเพิ่มเติม คือ การให้บริการด้านการแพทย์ผ่านอินเทอร์เน็ตและสมาร์ทโฟน (eHealth and mHealth) การผลิตอุปกรณ์ทางการแพทย์เพื่อการวินิจฉัยและติดตามผลระยะไกล (Remote Health Monitoring Devices) การส่งเสริมการวิจัยยาและการผลิตยาที่ทันสมัย และการส่งเสริมการวิจัยและผลิตชีวเวชภัณฑ์โดยมุ่งเน้นที่การผลิตยาชีววัตถุคล้ายคลึง (Biosimilar)

นอกจากนี้รัฐบาลได้เสนอ New S – Curve เพิ่ม คือ อุตสาหกรรมเป้าหมายตัวที่ 11 หรือเอส-เคิร์ฟ 11 (S-Curve 11) คือ การส่งเสริมอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นไปตามแนวนโยบายของนายกรัฐมนตรี โดยเบื้องต้นมีประเทศจีน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นสนใจเข้ามาลงทุน ยกระดับศักยภาพการซ่อมแซม และอาจสามารถผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ได้เอง เพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ และคาดการณ์จัดทำแผนสำหรับอุตสาหกรรมที่ 11 นี้จะแล้วเสร็จกลางปี 2561 โดยที่กระทรวงกลาโหมจะลงทุนด้านการผลิตยุทโธปกรณ์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะลงทุนด้านเทคโนโลยีทางการทหารและพาณิชย์ ซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

3.3.3 มาตรการสนับสนุนรายอุตสาหกรรม

จากรายงานฉบับสมบูรณ์การพัฒนากำลังคนด้านดิจิทัลเพื่อรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมายและการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (2561) ที่ดำเนินการโดยนับว่าเป็นพื้นที่ที่สำคัญในการเป็นฐานการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งโครงการ EEC มีเป้าหมายที่จะดำเนินการตามวิสัยทัศน์ของ Thailand 4.0 โดยมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรม S-Curve ปัจจุบันภาครัฐให้กำหนดให้มีมาตรการสนับสนุนรายอุตสาหกรรมใน EEC ได้แก่

- อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่
  - จัดตั้งศูนย์ทดสอบยานยนต์และยางล้อแห่งชาติที่จังหวัดฉะเชิงเทรา
  - มีการก่อสร้างสนามทดสอบยางล้อ R117 ห้องทดสอบและปฏิบัติการมาตรฐานยางล้อ คาดว่าจะแล้วเสร็จในเดือนกันยายน 2561
- อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ และระบบอัตโนมัติ
  - กิจการที่ปรับเปลี่ยนเครื่องจักรเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร และลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี ในอัตรา 50% (และในอัตรา 100% ของเงินลงทุน หากใช้เครื่องจักรในประเทศไม่น้อยกว่า 30% ของมูลค่าเครื่องจักรที่เปลี่ยน)
- อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ
  - ลดหย่อนอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาผลิต เพื่อจำหน่ายในประเทศในอัตราร้อยละ 90 เป็นเวลา 3 ปี หรือจนกว่าจะสามารถผลิตได้ในประเทศ
- อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ
  - จัดตั้งสถาบัน IoT (Internet of Things) ในThailand Digital Park พื้นที่ EEC เพื่อเป็นศูนย์ทดสอบเทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัลสำหรับอุปกรณ์ และระบบอัจฉริยะ และเป็นศูนย์กลางถ่ายทอดเทคโนโลยีดิจิทัล จากนักลงทุนชาวต่างชาติ
- อุตสาหกรรมดิจิทัล
  - รัฐวิสาหกิจ ที่เริ่มต้นด้านดิจิทัล นวัตกรรมและเทคโนโลยี จะได้รับการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจาก DEPA ด้วยการค้ำประกันเงินกู้ผ่านความร่วมมือกับบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)
  - กิจการที่มีทุนที่ชำระแล้วไม่เกิน 5 ล้านบาท และมีรายได้จากการขายสินค้าและบริการไม่เกิน 30 ล้านบาท จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตรา 100% ของค่าใช้จ่ายด้านโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ชำระให้แก่ผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนกับ DEPA (แต่ไม่เกิน 1 แสนบาท)

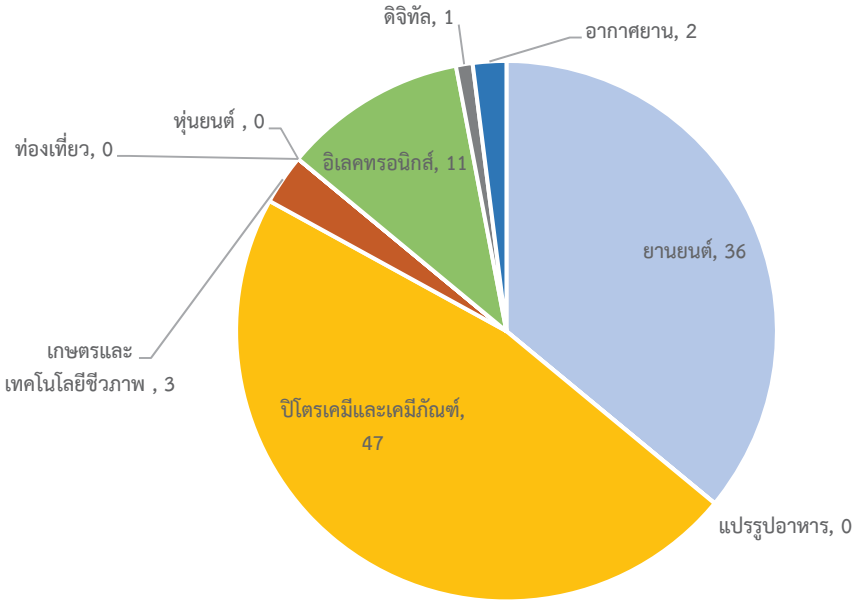
นอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายใน EEC ตามข้อกำหนดของสำนักคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ดังนี้

1. ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดไม่เกิน 15 ปี
2. ยกเว้นอากรขาเข้า เครื่องจักร วัตถุดิบที่นำเข้ามาใช้ผลิตเพื่อส่งออก และของที่นำเข้ามาใช้วิจัยพัฒนา
3. สนับสนุนเงินทุนค่าใช้จ่ายในการลงทุนการวิจัยพัฒนา การส่งเสริม นวัตกรรม และการพัฒนาบุคลากรเฉพาะด้าน
4. ใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้าหรือบริการระหว่างผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ
5. สิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต
6. สิทธิเช่าที่ดินของราชพัสดุ 50 ปี และอาจต่อสัญญาได้อีก 49 ปี
7. สิทธิต่างชาติถือหุ้นข้างมาก กิจการผลิตอากาศยาน ส่วนประกอบสำคัญของยาน หน่วยซ่อมในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ
8. สมาร์ทวีซ่า
9. ลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เหลืออัตราร้อยละ 17 คือผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิจัยที่มีเงินได้ >= 2 แสนบาทต่อเดือน ผู้ที่ใช้สิทธิลดหย่อนภาษีเป็นครั้งแรกจะต้อง ไม่ได้พำนักอยู่ในไทย/พำนักในไทยไม่เกิน 180 วัน ก่อนปีภาษีที่ใช้สิทธิ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2560)

หลักจากที่มีมาตรการสนับสนุนรายอุตสาหกรรมใน EEC และสิทธิประโยชน์ในการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายใน EEC ตามข้อกำหนดของ BOI พบว่า การลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายใน EEC ของปี 2560 โครงการที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ใน EEC มีมูลค่าเงินลงทุน 3.34 แสนล้านบาท และประมาณ 1 ใน 2 มาจากอุตสาหกรรมเป้าหมาย การลงทุนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกอยู่ในสาขาอุตสาหกรรมหลักของไทย (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2561) (ดังตารางที่ 3.1 และรูปที่ 3.5)

ตารางที่ 3.1 โครงการใน EEC ที่ได้รับการอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI (ปี 2560)

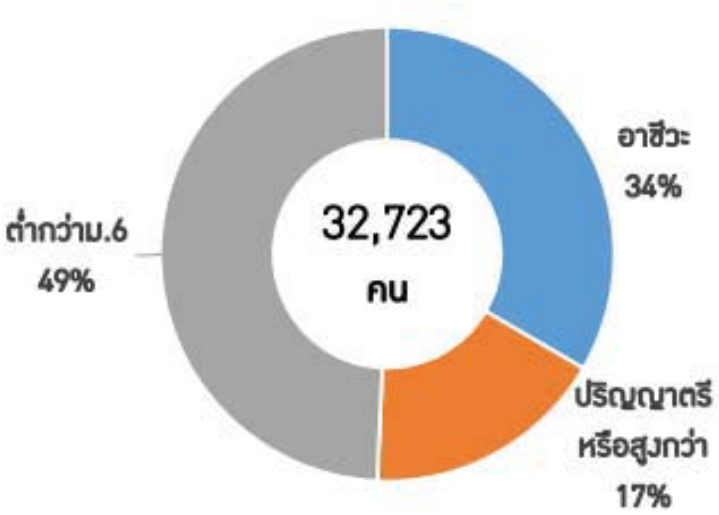
โครงการ	จำนวนโครงการ	มูลค่า (แสนล้านบาท)	แรงงาน (หมื่นคน)
อุตสาหกรรมเป้าหมาย	138	1.75	2.2
อื่นๆ	186	1.59	1.1
รวม	324	3.34	3.3



รูปที่ 3.5 โครงการใน EEC ที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมาย (ปี 2560)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) อ้างอิงจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561)

ขณะที่การลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายเริ่มขยายตัว ทำให้กำลังแรงงานของอุตสาหกรรมเป้าหมายเริ่มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน หากพิจารณาโครงสร้างกำลังคนของอุตสาหกรรมเป้าหมายและอื่น ๆ ใน EEC พบว่าเกือบครึ่ง (ร้อยละ 49) เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เท่านั้น (ดังรูป 3.6) ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอต่อความต้องการแรงงานที่มีทักษะขึ้นสูงที่ต้องอาศัยทักษะ ความรู้ และความเชี่ยวชาญในระดับที่สูง



รูปที่ 3.6 โครงสร้างกำลังคนของอุตสาหกรรมเป้าหมายและอื่น ๆ ในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก

ที่มา: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561)

บรรณานุกรม

กระทรวงอุตสาหกรรม. (2561). *เอกสารผลการประเมินตนเองของอุตสาหกรรมไทยเพื่อเตรียมเข้าสู่ Industry 4.0 ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560.*

กระทรวงอุตสาหกรรม กองกลาง. (2562). ส่งเสริมและพัฒนา 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย สืบค้นจาก http://www.industry.go.th/center_mng/index.php/2016-04-24-18-07-42/2016-04-24-18-09-38/2016-04-24-18-10-07/item/11992-10-2

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาการพัฒนากำลังคนด้านดิจิทัล (Digital Manpower) เพื่อรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย (S-Curve) และการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC).* สืบค้นจาก https://tdri.or.th/2018/09/โครงการศึกษาการพัฒนากำ

ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐*. ๓๑ กรกฎาคม เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๗๙ ก. หน้า 1-12. http://www.ldd.go.th/www/files/81731.pdf

ราชกิจจานุเบกษา. (2561). *ประกาศ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐).* ๑๓ ตุลาคม เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก. หน้า 1-74. http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔*. สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2560). *คู่มือการลงทุนในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก*. สืบค้นจาก http://www.boi.go.th/upload/content/BOI-EEC%20announcement-20170517_33689.pdf

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2560ก). *พิมพ์เขียว Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน.* สืบค้นจาก http://www.libarts.up.ac.th/v2/img/Thailand-4.0.pdf

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2560ข). *อุตสาหกรรม 4.0 (Industry 4.0) แนวทางของอุตสาหกรรมแห่งอนาคต* สืบค้นจาก https://www.nstda.or.th/th/nstda-knowledge/11529-industry-4-0

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2561*). เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy)*. สืบค้นจาก https://www.etda.or.th/digital-economy.html

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (2560). *10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (NEW ENGINE OF GROWTH).* สืบค้นจาก http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/publications/newengineofgrowth.pdf

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน. (2561). *ข้อมูลองค์กร.* สืบค้นจาก http://www.thai-german-cooperation.info/admin/uploads/factsheet/8efa55f6b5b177a82e00723090951fdcth.pdf

บทที่ 4
อุปสงค์ และอุปทานแรงงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

4.1 อุปทานของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ในช่วง 20 ปีข้างหน้า ด้วยการเพิ่มศักยภาพของ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายแรก คือ ยานยนต์สมัยใหม่ อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ ท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ อาหารแห่งอนาคต หุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม การบินและโลจิสติกส์ เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ ดิจิทัล การแพทย์ครบวงจร และการส่งเสริมอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ซึ่งทั้ง 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายดังกล่าวต้องการกำลังคนที่เป็นแรงงานฝีมือและแรงงานที่มีทักษะสูงจำนวนมากนับล้านคนตลอดช่วง 20 ปี

อุปทานแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศในการศึกษานี้ หมายถึงปริมาณของแรงงานที่มีทักษะขั้นสูงเนื่องจากอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นอุตสาหกรรมที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย คุณภาพของแรงงานไทยที่เป็นแรงงานที่มีทักษะขั้นสูงนั้นมีไม่มากนัก สะท้อนถึงการขาดกำลังคนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจตามทิศทางของประเทศที่จะก้าวข้ามประเทศระดับรายได้ปานกลาง ในยุคอุตสาหกรรม 4.0 สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 เป็นยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อนำไปขับเคลื่อนการผลิตและพัฒนากำลังคนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเป็นแผนระยะยาว 20 ปีเพื่อให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

นอกจากนี้แผนการศึกษาแห่งชาติ 20 ปี ยังต้องออกแบบเพื่อให้สนองต่อความท้าทายที่เป็นพลวัตของโลกศตวรรษที่ 21 ทั้งในส่วนที่เป็นแรงกดดันภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของบริบทเศรษฐกิจและสังคมโลกอันเนื่องจากการปฏิวัติดิจิทัล (Digital revolution) การเปลี่ยนแปลงสู่อุตสาหกรรม 4.0 การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2573 (SDGs 2030) ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน รวมทั้งผลกระทบของการเป็นประชาคมอาเซียน และความต้องการกำลังคนที่มีทักษะในศตวรรษที่ 21 และแรงกดดันจากภายในประเทศคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลให้ประเทศเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้ การติดกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ทัศนคติความเชื่อค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมของประชากรที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว (กระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

ระบบการศึกษาของไทยยังคงมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาคุณภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ปัญหาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับ จุดอ่อนของระบบการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ เทคโนโลยีและการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ยังไม่เหมาะสม ขาดความคล่องตัว ยังมีความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา รวมทั้งปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และการขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการมีวินัย ความซื่อสัตย์สุจริต และการมีจิตสาธารณะของคนไทย ส่วนใหญ่ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สนองและรองรับความท้าทายดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้ระบบการศึกษาเป็นกลไกหลักของการขับเคลื่อนประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

และกรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เพื่อให้สามารถนำพาประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในอีก 20 ปีข้างหน้า โดยมีแผนยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : ปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับ

เป้าประสงค์: เพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนทุกระดับให้สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน โดยเฉพาะวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และภาษาอังกฤษให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : ยกระดับคุณภาพการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ

เป้าประสงค์: เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา มีคุณภาพหรือความสามารถสอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการต่างๆ เพิ่มขึ้นทุกปี

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มจำนวนและคุณภาพผู้สำเร็จการศึกษาสายอาชีวศึกษา โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (S&T)

เป้าประสงค์: เพื่อเพิ่มจำนวนและสมรรถนะของผู้สำเร็จการศึกษาสายอาชีวศึกษา โดยเฉพาะการเพิ่มจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาสายอาชีวศึกษาในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การนำระบบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานอาชีพมาพัฒนาปรับปรุงหลักสูตร

เป้าประสงค์: เพื่อใช้ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (Vocation Qualification System) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสามารถ (Competencies) ของกำลังคน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การบริหารจัดการความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทาน

เป้าประสงค์: เป้าประสงค์ระยะสั้น มุ่งแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาความไม่สอดคล้องของอุปสงค์และอุปทาน เนื่องมาจากการขาดข้อมูลและหรือคุณภาพของแรงงานไม่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ และเป้าประสงค์ระยะยาว มุ่งพัฒนาการแนะแนวการศึกษาและแนะแนวอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดมาเป็นเครื่องมือในการลดความไม่สอดคล้องของผู้สำเร็จการศึกษาตามความต้องการของตลาดแรงงาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

จากการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องมีกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาต้องเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เหล่านี้และบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกระทรวงศึกษาธิการเอง รวมทั้งภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการด้านอุปสงค์ที่มีต่อแรงงาน (อุปสงค์แรงงานเป็นอุปสงค์ต่อเนื่อง จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม) ขึ้นกับความสามารถในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแผนปฏิรูปประเทศในช่วง 20 ปีข้างหน้า และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 อาจจะต้องเผชิญสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ไม่ค่อยเอื้อต่อการพัฒนาเหมือนเช่นในอดีต (กระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

4.2 อุปสงค์ของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ

ในประเทศไทยมีการคาดประมาณ อุปสงค์หรือความต้องการแรงงานที่จะตอบโจทย์การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 โดยหลายหน่วยงาน เช่น ใน **ยุทธศาสตร์ชาติ (2561-2580)** ภายใต้ กรอบยุทธศาสตร์ National Brainpower Development ประมาณว่า **ประเทศไทยต้องการกำลังคนที่มีทักษะสูงจำนวน 2,305,000 คน** (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม, 2559) ในอีก 20 ปี ข้างหน้า โดยแบ่งความต้องการแรงงานมีทักษะเป็นจำนวนสะสมในแต่ละช่วงการของพัฒนา ออก เป็น 5 กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมหลักๆ ดังนี้ 1. กลุ่มเกษตรและอาหาร ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ (Food & Agriculture - Biotech) จำนวน 240,000 คน 2. กลุ่มสุขภาพ ใช้เทคโนโลยี ชีว-การแพทย์ (Health & Wellness – Biomedical) จำนวน 70,000 คน 3. กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ (Smart Devices & Robotics – Mechatronics) จำนวน 375,000 คน 4. กลุ่มดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติงส์ ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (Digital & IOT - Embedded Technology)จำนวน 900,000 คน และ 5.กลุ่ม สร้างสรรค์และวัฒนธรรม ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า (Creative & Culture - High Value Services) จำนวน 720,000 คน

1. กลุ่มเกษตรและอาหาร ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ (Food & Agriculture - Biotech) จำนวน 240,000 คน

พ.ศ.	*2561-65*	*2566-70*	*2571-75*	*2575-80*
วิศวกรการเกษตร	1,000	5,000	10,000	20,000
นักเศรษฐศาสตร์การเกษตร/การตลาด	1,000	5,000	10,000	20,000
วิศวกร/นักวิทยาศาสตร์อาหาร	2,000	10,000	20,000	50,000
นักวิชาการเกษตร/นักวิชาชีพ	5,000	10,000	20,000	50,000
นักเกษตรศาสตร์สมัยใหม่	10,000	30,000	50,000	100,000
รวม	**19,000**	**60,000**	**110,000**	**240,000**

2.กลุ่มสุขภาพ ใช้เทคโนโลยีชีวการแพทย์ (Health & Wellness – Biomedical) จำนวน 70,000 คน

พ.ศ.	*2561-65*	*2566-70*	*2571-75*	*2575-80*
วิศวกรหุ่นยนต์การแพทย์	500	2,000	5,000	10,000
เภสัชกรผลิตยาและวัคซีน	500	2,000	5,000	10,000
นักออกแบบอุปกรณ์การแพทย์	500	2,000	5,000	10,000
วิศวกรชีวการแพทย์	1,000	5,000	10,000	20,000
ช่างซ่อมหุ่นยนต์การแพทย์	1,000	5,000	10,000	20,000
รวม	**3,500**	**16,000**	**35,000**	**70,000**

3. กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ (Smart Devices & Robotics – Mechatronics) จำนวน 375,000 คน

พ.ศ.	*2561-65*	*2566-70*	*2571-75*	*2575-80*
วิศวกรระบบราง	500	5,000	10,000	30,000
วิศวกรอากาศยาน	500	2,000	5,000	10,000
ช่างซ่อมอากาศยาน	1,000	3,000	7,000	15,000
ช่างซ่อมหุ่นยนต์	1,000	5,000	10,000	20,000
ช่างรถไฟฟ้า/ระบบราง	5,000	20,000	50,000	100,000
วิศวกรเมคาทรอนิกส์	10,000	50,000	100,000	200,000
รวม	**18,000**	**85,000**	**182,000**	**375,000**

4. กลุ่มดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติงส์ ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (Digital & IOT - Embedded Technology) จำนวน 900,000 คน

พ.ศ.	*2561-65*	*2566-70*	*2571-75*	*2575-80*
นักวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์	10,000	30,000	70,000	100,000
วิศวกรเชิงระบบ	10,000	30,000	50,000	100,000
ช่างซ่อมระบบคอมพิวเตอร์	10,000	50,000	100,000	200,000
วิศวกรคอมพิวเตอร์	50,000	150,000	300,000	500,000
รวม	**80,000**	**260,000**	**520,000**	**900,000**

5. กลุ่มสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า (Creative & Culture - High Value Services) จำนวน 720,000 คน

พ.ศ.	*2561-65*	*2566-70*	*2571-75*	*2575-80*
Culture Designer	10,000	30,000	50,000	100,000
Fashion Designer	10,000	30,000	50,000	100,000
Universal Designer	10,000	30,000	50,000	100,000
Travel Technology	10,000	50,000	80,000	120,000
Industrial Designer	20,000	40,000	80,000	100,000
Graphic Designer	30,000	100,000	100,000	200,000
รวม	**90,000**	**280,000**	**410,000**	**720,000**

โดยความต้องการแรงงานทั้งหมดในช่วงระยะสุดท้ายของการดำเนินงานตามนโยบายอุตสาหกรรม 4.0 นี้ คือ 2,305,000 คน ซึ่งแบ่งเป็นความต้องการแรงงานทุกช่วง 5 ปี ตามระยะเวลาของการพัฒนา คือ ในช่วง 1-5 ปีแรก (ปี พ.ศ.2561-65) ต้องการแรงงานมีทักษะทั้งสิ้น 210,500 คน ต่อมา ช่วงปี พ.ศ. 2566-70 มีความต้องการแรงงานเพิ่มอีก 490,500 คน ช่วงปี พ.ศ.2571-75 ต้องการแรงงานเพิ่มอีก 556,000 คน และระยะสุดท้ายของแผน ในห้าปีสุดท้าย คือปี พ.ศ. 2575-80 ต้องการแรงงานมีทักษะเพิ่มอีก 1,048,000 คน อย่างไรก็ดี แรงงานมีทักษะนี้หมายรวมถึง แรงงานข้ามชาติมีทักษะ และ แรงงานไทยหรือแรงงานภายในประเทศที่จะสร้างขึ้นใหม่ หรือได้รับการเพิ่มพูนฝีมือแรงงานโดยการฝึกอบรม รวมทั้งมีการฟื้นฟูความรู้ เพื่อรักษาระดับฝีมือแรงงานไว้ด้วย

นอกจากนี้กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประเมินว่ายุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ทำให้ต้องการแรงงานฝีมืออีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะใน 5 กลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยีที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มเกษตรและอาหารที่ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ กลุ่มสุขภาพที่ใช้เทคโนโลยีการแพทย์ กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ที่ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ กลุ่มดิจิทัล และ IoT ที่ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และกลุ่มธุรกิจสร้างสรรค์และวัฒนธรรมที่ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า มีความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงคิดเป็นจำนวนรวมกว่า 2 แสนคนในช่วงห้าปีข้างหน้า และมากกว่าสองล้านคนตลอดช่วงยี่สิบปีข้างหน้า ซึ่งเป็นความท้าทายเรื่องทรัพยากรมนุษย์ที่ใหญ่หลวงยิ่งสำหรับประเทศไทย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

กระทรวงศึกษาธิการ ได้คาดประมาณการผลิตและความต้องการกำลังคนเพื่อตอบสนองความต้องการในอนาคต ปี 2559 โดยคาดประมาณไปใน 5-10 ปี เพื่อรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยวิธีทางเศรษฐมิติเพื่อคาดประมาณอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน อย่างไรก็ตามพบว่า การศึกษาความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมที่เป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศยังมีข้อจำกัดของข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์การศึกษานี้ จึงใช้การประมาณการแนวโน้มเพื่อใช้ประกอบการวางแผนพัฒนาด้านกำลังคนของประเทศ โดยใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติและแบ่งประเภทอุตสาหกรรมของประเทศตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจของ TSIC 2009 การประมาณใช้วิธีการทำให้เรียบแบบเอกโพเนลเชียล (Exponential Smoothing)

ผลการศึกษาแนวโน้มของจำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ (S-curve) และอุตสาหกรรมใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (New S-curve) พบว่า ในภาพรวมยังคงมีแนวโน้มจำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้นตามการเติบโตของเศรษฐกิจในสถานการณ์ปกติที่ไม่มีวิกฤตการทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มการขยายตัวของจำนวนแรงงานมากที่สุด ได้แก่ อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์และอุตสาหกรรมดิจิทัล โดยมีอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 11.6 ร้อยละ 9.7 และร้อยละ 9.6 ต่อปีตามลำดับ ในปี 2568 แนวโน้มของสัดส่วนจำนวนแรงงาน ส่วนใหญ่อยู่ที่อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารจำนวน 2,425,661 คน สาเหตุอาจเกิดจากการที่อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารส่วนใหญ่ยังเน้นการใช้กำลังแรงงานในการผลิตมากกว่าการใช้เทคโนโลยีเข้ามาทดแทนแรงงาน เนื่องจากข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์มีอยู่อย่างจำกัดผลลัพธ์ที่ได้อาจมีความคลาดเคลื่อนสูง การนำไปใช้ควรพิจารณาปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อการวางแผนด้านกำลังคนประกอบด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

4.3 ความสมดุลของอุปสงค์ และอุปทาน ของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมาย

ปัจจุบันประเทศไทยนับได้ว่าอยู่ในยุคของการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในระยะเริ่มแรก ซึ่งจะต้องวางระบบแผนปฏิบัติการไว้ในกฎหมาย เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปโดยต่อเนื่องโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม First S-curve และ New S-curve นโยบายประเทศไทย 4.0 และอุตสาหกรรม 4.0 รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมดิจิทัล การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งในส่วนของพื้นที่ติดชายแดนและพื้นที่ไม่ติดชายแดน เช่น การก่อสร้างเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (Thailand's Eastern Economic Corridor : EEC) ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เป็นต้น กล่าวโดยสรุปคือรัฐบาลปัจจุบันวางรากฐานการปฏิรูปเศรษฐกิจไว้ 3 ด้านดังนี้

1. การยกระดับประสิทธิภาพ โดยเน้น 3 ด้านคือ 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2) การสร้างอุตสาหกรรมและธุรกิจในอนาคต และ 3) สร้างกระบวนการใหม่ในการผลิตและพัฒนาฝีมือแรงงาน

2. ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างโอกาสให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น ปรับปรุงความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้และทรัพย์สิน เป็นต้น

3. สร้างความยั่งยืนให้กับการพัฒนา ซึ่งเป็นการปฏิรูปกรอบการเงินและการคลังของประเทศขจัดนโยบายประชานิยมสุดโต่ง (ที่ไม่คำนึงถึงระยะทางการคลังการเงินระยะยาว) เสริมสร้างระบบการออมฐานรากให้มีความเข้มแข็งและมีธรรมาภิบาล เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

ดังนั้นการวางแผนการผลิตกำลังคนและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาควรสอดรับกับทิศทางในการพัฒนาประเทศระยะ 20 ปีและตามกรอบวิสัยทัศน์และเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่มุ่งสู่การเปลี่ยนผ่านประเทศไทยจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง โดยกำหนดตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของประเทศ ให้ประเทศไทยเป็นประเทศรายได้สูงที่มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของภูมิภาค สู่ความเป็นชาติการค้าและบริการ (Trading and Service Nation) รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายและนโยบายประเทศไทย 4.0 รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมดิจิทัล การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งในส่วนของพื้นที่ติดชายแดนและพื้นที่ไม่ติดชายแดน เช่น การก่อสร้างเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตะวันออก (EEC) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่เกิดขึ้นในยุคประเทศไทย 4.0 อาทิ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการนำไปใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความมั่นคงของประเทศ ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 ให้ไว้ ณ วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2560 ที่ส่งการพัฒนากำลังคน การพัฒนาสถาบัน IoT (Internet of Thing) การส่งเสริม Digital Star up การส่งเสริม Digital Transformation การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมพื้นที่นวัตกรรมดิจิทัล และการส่งเสริมเมืองอัจฉริยะ (Smart City) (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, 2560)

การประเมินความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมาย พบว่า ผลกระทบจากนโยบายอุตสาหกรรม 4.0 ของประเทศไทยเพื่อมุ่งสู่ประเทศไทย 4.0 ส่งผลต่อตลาดแรงงาน และรูปแบบการจ้างงาน รูปแบบการทำงาน และการเกิดอาชีพใหม่ ๆ ในบางอาชีพระบบการศึกษาไทยอาจจะยังไม่มีหลักสูตรรองรับ ทำให้ขาดบุคลากรในอาชีพทักษะขั้นสูง เนื่องจากคุณภาพของแรงงานไทยมีความเสี่ยงที่กำลังแรงงานหลักในอนาคตส่วนใหญ่จะยังคงเป็นแรงงาน

ทักษะต่ำ โอกาสการเคลื่อนย้ายไปสู่สาขาการผลิตที่มีผลิตภาพสูงมีน้อย และมีความเสี่ยงต่อความผันผวนของรายได้และขาดความมั่นคงในอาชีพ กลายเป็นสาเหตุของความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานของแรงงานที่มีทักษะของอุตสาหกรรมเป้าหมาย

จากสถานการณ์การศึกษากำลังแรงงาน คุณภาพของแรงงาน รวมถึงยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของประเทศที่แสดงให้เห็นทิศทางของประเทศในอนาคต สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องวางนโยบายการย้ายถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ โดยนโยบายที่เหมาะสมควรเป็นการย้ายถิ่นที่ตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงทั้งด้านขนาดและโครงสร้างของประชากรในอนาคต ไม่ใช่เพียงนโยบายนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานเฉพาะหน้าดังที่เป็นมาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมสอดคล้องกับอุปสงค์ของตลาดแรงงานและยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ

การขาดแคลนแรงงานฝีมือจำนวนมากจากความไม่สมดุลในเรื่องอุปสงค์ และอุปทานแรงงานในประเทศ อันเป็นผลมาจากระบบการศึกษาที่ผลิตบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ดังนั้นยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ซึ่งต้องการแรงงานที่มีทักษะจำนวนมหาศาลดังกล่าว ย่อมเป็นโจทย์ใหญ่ของการพัฒนา ประเทศไทยจึงต้องเร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับอุปสงค์แรงงานดังกล่าว แต่เนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้ระยะเวลานาน กอปรกับการลดลงของจำนวนประชากรวัยแรงงาน จึงคาดว่าปัญหาขาดแคลนแรงงานของไทยจะเพิ่มมากขึ้นทั้งแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือ (ยงยุทธและคณะ 2556; สราวุธ, 2559)

จากรายงานการศึกษาวิเคราะห์ฐานข้อมูลด้านแรงงาน และประมาณการความต้องการแรงงานของอุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (EEC) (กระทรวงแรงงาน, 2560) พบว่า

- จำนวนสถานประกอบการ

จากข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม พบว่าจำนวนสถานประกอบการในพื้นที่ EEC ณ เดือนกรกฎาคม 2560 มีจำนวน 34,129 แห่ง โดยสถานประกอบการส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดชลบุรี รองลงมาคือระยอง ฉะเชิงเทรา ตามลำดับ และเมื่อประเมินด้วยข้อมูลของปี 2557–2560 เป็นรายเดือน พบว่าสถานประกอบการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประมาณร้อยละ 3.4 ต่อปี โดยจังหวัดชลบุรี มีการขยายตัวมากที่สุด รองลงมาคือระยอง และฉะเชิงเทรา

- จำนวนแรงงานตามระดับการศึกษาและทักษะ

จากข้อมูลสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey : LFS) ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ไตรมาส 2 ปี 2560 พบว่าในพื้นที่ EEC มีแรงงานจำนวนทั้งสิ้น 2,052,931 คน แบ่งเป็น

  - แรงงานไร้ทักษะ (ไม่มีการศึกษา ต่ำกว่าประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย) จำนวน 1,451,277 คน คิดเป็นร้อยละ 72.6 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด
  - แรงงานกึ่งฝีมือ (ประกาศนียบัตรวิชาชีพ อนุปริญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง) จำนวน 278,354 คน คิดเป็นร้อยละ 13.7
  - แรงงานฝีมือ (ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก) จำนวน 254,820 คน คิดเป็นร้อยละ 12.6
  - แรงงานในระดับการศึกษาอื่น ๆ และไม่ระบุระดับการศึกษาอีก 41,480 คน คิดเป็นร้อยละ 2.1

เมื่อนำมาพิจารณาตามประเภทกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแรงงานห้าอันดับแรก พบว่า แรงงานอยู่ในภาคการผลิตมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34.8 ของแรงงานทั้งหมด รองลงมาคือการขายส่ง และขายปลีก การซ่อมยานยนต์และจักรยานยนต์ เกษตรกรรมป่าไม้และการประมง และการก่อสร้าง (กระทรวงแรงงาน, 2560) ตามลำดับ

- การผลิตแรงงานผ่านระบบการศึกษา

จากข้อมูลของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ในปีการศึกษา 2559 จะมีนักเรียนนักศึกษาในพื้นที่ EEC จำนวน 1,208,758 คน ซึ่งลดลงจากปีการศึกษา 2558 ที่มีนักเรียนนักศึกษา จำนวน 1,302,133 คน โดยอัตราส่วนของนักศึกษาในแต่ละระดับไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นระดับ ปวช. ปวส. และปริญญาตรี ที่มีความแตกต่างกันประมาณร้อยละ 1 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในช่วง 3 ปีข้างหน้าพบว่า โดยเฉลี่ยมีผู้สำเร็จการศึกษาในพื้นที่ EEC จำนวน 152,967 คนต่อปี ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งมีผู้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 52.6 และอีกร้อยละ 28.59 เรียนต่อระดับ ปวช. ทั้งนี้จำนวนผู้เรียนในระดับ ปวช. ลดลงอย่างมากเมื่อเทียบระหว่างปี 2559 กับปี 2558

- การพัฒนาฝีมือแรงงานผ่านระบบการทดสอบฝีมือแรงงาน

จากข้อมูลผู้ผ่านมาตรฐานฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พบว่าข้อมูล ณ วันที่ 2 สิงหาคม 2560 มีผู้เข้ารับการทดสอบมาตรฐานฝีมือในพื้นที่ EEC จำนวน 11,353 คน ผ่านการทดสอบ 5,780 คน คิดเป็นร้อยละ 50.9 โดยมีข้อสังเกตคือ จำนวนผู้เข้าทดสอบเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานในพื้นที่ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ คือ ร้อยละ 0.50 ของจำนวนแรงงานในพื้นที่เท่านั้น และจำนวนผู้ผ่านการทดสอบก็อยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน (กระทรวงแรงงาน, 2560)

4.4 การประมาณความต้องการแรงงาน

เป็นการประมาณค่าความต้องการแรงงานในพื้นที่ EEC (ตารางที่ 4.1) ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง โดยศึกษาเฉพาะความต้องการจ้างงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยการประมาณค่าใช้วิธี Exponential Smoothing ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวม ช่วงปี 2561- 2570 จะมีความต้องการจ้างงานเพิ่มจากการจ้างงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอีกจำนวน 186,950 คน โดยกลุ่มที่มีความต้องการจ้างงานเพิ่มสูงสุด คือ วุฒิวิชาชีพ มีความต้องการจ้างงานเพิ่ม 82,773 คน และวุฒิปริญญาตรีมีความต้องการจ้างงานเพิ่ม 62,454 คน ดังนี้

1) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-generation automotive) จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 40,447 คน ในช่วง 10 ปีข้างหน้า โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มมาก คือวุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 23,719 คน และวุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 14,715 คน

2) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart electronics) โดยภาพรวมแล้วใน 10 ปีข้างหน้าจะมีการจ้างงานลดลง 2,903 คน โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มมาก คือ วุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 2,969 คน และวุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 1,956 คน

3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) โดยภาพรวมแล้วใน 10 ปีข้างหน้า จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 49,794 คน โดยกลุ่มที่มีการ

จ้างงานเพิ่มมาก คือ วุฒิวิชาชีพที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 18,693 คน และวุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 13,401 คน

4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture and Biotechnology) ในช่วง 10 ปีข้างหน้า จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 36,578 คน โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มมาก คือ วุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 13,613 คน วุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 8,834 คน

5) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร (Food for the future) จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 17,016 คน ในช่วง 10 ปีข้างหน้า โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มมาก คือ วุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 7,756 คน และวุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 5,467 คน

6) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม (Robotics) เนื่องจากยังอยู่ในระยะเริ่มต้น คาดว่าจากแผนการผลิตกำลังคนดังกล่าวในภาพรวมของประเทศ ช่วงปี 2560-2564 ของกระทรวงแรงงาน จะมีการผลิตกำลังคนจำนวน 2,836 คน

7) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics) จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 21,187 คน ในช่วง 10 ปีข้างหน้า โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น คือ วุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 9,105 คน และวุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 5,983 คน

8) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Biochemicals) ในช่วง 10 ปีข้างหน้า จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 4,661 คน โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มมาก คือ วุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 2,191 คน และวุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 1,684 คน

9) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital) ใน 10 ปีข้างหน้า จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 5,806 คน โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มมาก คือ วุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 1,460 คน และวุฒิปริญญาตรีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 3,600 คน อย่างไรก็ตาม TDRI ได้คาดประมาณกำลังคนในอุตสาหกรรมดิจิทัลของทั้งประเทศ ไว้ที่ 244,703 คน

10) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub) ใน 10 ปีข้างหน้า จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 11,528 คน โดยกลุ่มที่มีการจ้างงานเพิ่มมาก คือ วุฒิวิชาชีพ ที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 3,267 คน และวุฒิปริญญาตรี มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 6,814 คน (กระทรวงแรงงาน, 2560)

ตารางที่ 4.1 การประมาณความต้องการแรงงานเพิ่ม รายอุตสาหกรรม และวุฒิการศึกษา ระหว่างปี 2561-2570 ในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก

อุตสาหกรรมเป้าหมาย	การจ้างงานภาพรวม	วุฒิวิชาชีพ	ปริญญาตรี	การคาดการณ์ในการจ้างงาน		
				ปี 2560	ปี 2565	ปี 2570
1) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่	40,447	23,719	14,715	10,036	21,897	47,732
2) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ	-2,903	2,969	1,956	4,494	5,227	7,397
3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ	49,794	18,693	13,401	9682	24593	59,474
4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ	36,578	13,613	8,834	11,154	21,897	47,732
5) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร	17,016	7,756	5,467	4,388	9,428	21,404
6) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม	2,836	0	0	2,836	0	0
7) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์	21,187	9,105	5,983	7,121	13,309	28,308
8) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ	4,661	2,191	1,684	1,074	2,461	5,735
9) อุตสาหกรรมดิจิทัล	5,806	1,460	3,600	2,485	4,104	8,291
10) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร	11,528	3,267	6,814	9,449	12,525	20,977
รวม	186,950	82,773	62,454	62,719	115,441	247,050

ที่มา: กระทรวงแรงงาน, 2560

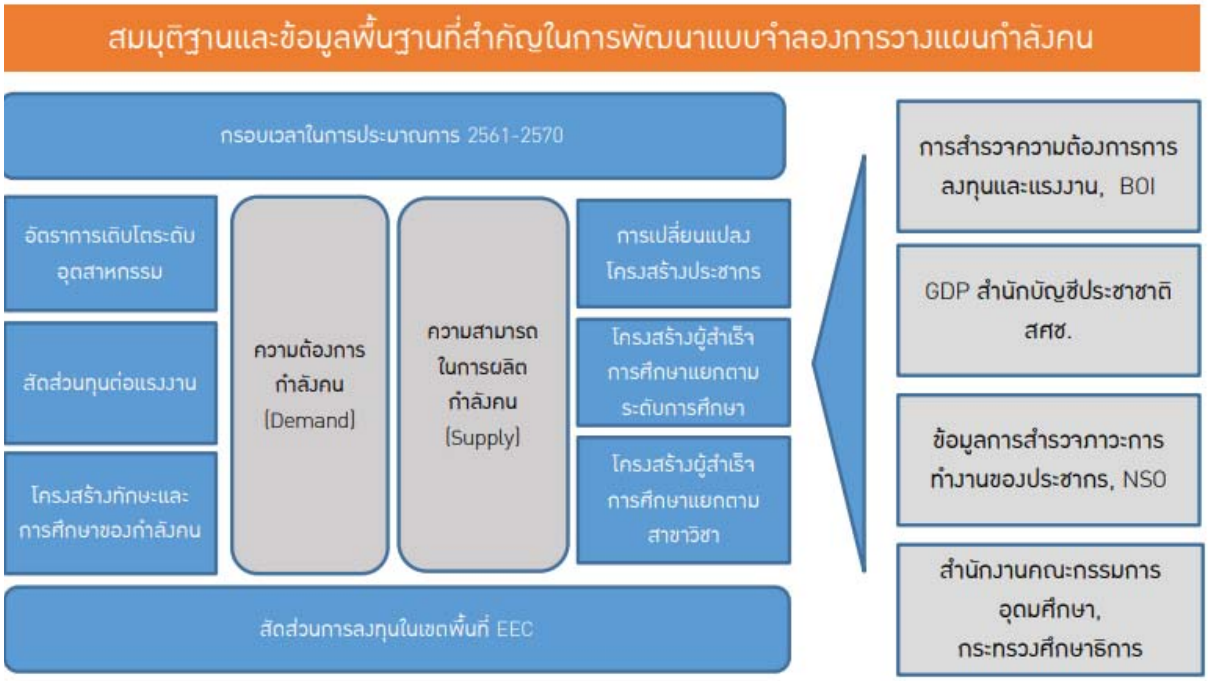
ความสมดุลในระดับการศึกษา

โดยภาพรวมการศึกษาความต้องการจ้างงานเพิ่มของอุตสาหกรรมเป้าหมาย พบว่า มีความต้องการจ้างงานในวุฒิมัธยมศึกษาตอนต้น หรือต่ำกว่า และวุฒิมัธยมศึกษาตอนปลาย ลดลง โดยการจ้างงานในวุฒิดังกล่าวจะเป็นงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะสูง ทั้งนี้เนื่องจากจะมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการผลิตแทนแรงงานคนมากขึ้น เพื่อลดต้นทุนการผลิต และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จากการประเมินช่องว่างทักษะของแรงงานในพื้นที่ พบว่า ประเด็นที่มีช่องว่างทักษะสูงที่สุด 5 อันดับแรก คือ ความรู้ด้านกฎหมายและกฎระเบียบในวิชาชีพ มีค่า 39.7% ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีค่า 38.2% ทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศ มีค่า 38.0% ความรู้ด้านธุรกิจ 37.1% และความรู้ความเข้าใจในสาขาวิชาชีพ 36.0% แต่หากพิจารณาในภาพรวม ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแรงงานในพื้นที่เพื่อรองรับ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายนี้ ที่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะสูงพอที่จะทำงานร่วมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ความรู้ความเข้าใจในวิชาชีพ ทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศ ทักษะในการสื่อสาร และทักษะความสามารถเฉพาะในวิชาชีพ จะเห็นได้ว่าประเด็นเหล่านี้มีช่องว่างทักษะที่สูงเกินกว่า 30% จึงเป็นประเด็นเร่งด่วนที่จะต้องพัฒนา เพื่อให้ช่องว่างทักษะลดลงมาอยู่ในระดับไม่เกิน 25% การสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมกลุ่มย่อย ได้ข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่า ผู้ประกอบการเห็นว่านโยบายระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกจะเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่และประเทศในภาพรวม อย่างไรก็ตามยังมีข้อกังวลเรื่องการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยการผลิตกำลังคนไม่ควรมุ่งแต่เฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ (กระทรวงแรงงาน, 2560)

4.5 การเตรียมกำลังแรงงานในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก

ความต้องการแรงงานใน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ชี้ให้เห็นว่ามีความต้องการอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานฝีมือเฉพาะด้านที่มีระดับรายได้ที่สูง เช่น ช่างฝีมือมืออาชีพ วิศวกรผู้เชี่ยวชาญ นักวิจัย/นักวิทยาศาสตร์ที่เก่ง และนักบัญชี/นักกฎหมาย/บริหารจัดการที่มีความเชี่ยวชาญทำงานกับธุรกิจ ซึ่งในปัจจุบันประชากรในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษตะวันออกมีจำนวนประมาณ 3 ล้านคน เป็นวัยทำงาน ร้อยละ 65 และผู้สูงอายุร้อยละ 12 ดังนั้นจากข้อมูลลักษณะทางประชากรจะเห็นว่า พื้นที่นี้ยังเป็นสังคมวัยเยาว์ และมีสัดส่วนของแรงงานมากกว่าครึ่งของประชากรทั้งหมด



รูปที่ 4.1 สมมุติฐานและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาแบบจำลองการวางแผนกำลังคน

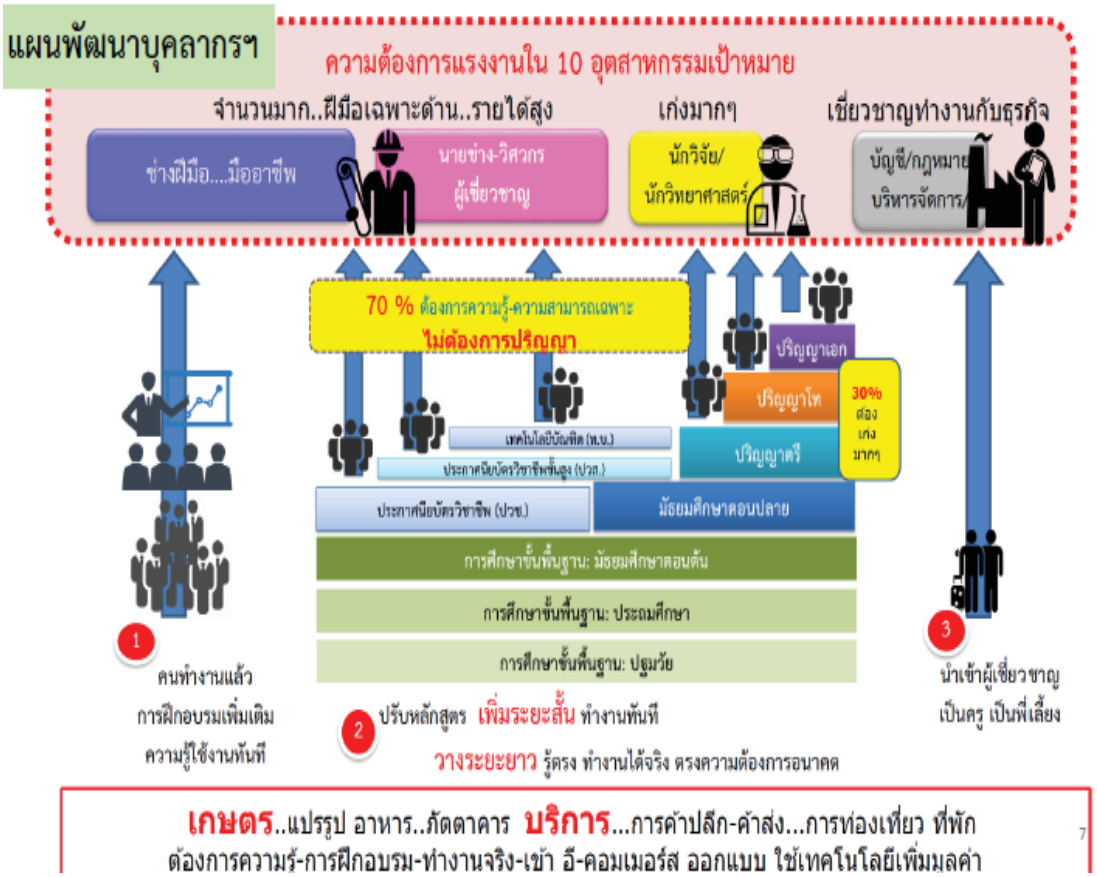
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). รายงานฉบับสมบูรณ์การพัฒนากำลังคนด้านดิจิทัลเพื่อรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย และการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

จากการสำรวจความต้องการบุคลากร 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย (2560) พบว่า การส่งเสริมลงทุน 224 โครงการ ต้องการแรงงาน 12,213 คน ในปี 2560 และทุกสถานประกอบการพร้อมเข้ามาร่วมมือกับสถานศึกษา ทำให้เกิดแผนกำลังคน (รูปที่ 4.1) คือ

- คนทำงานแล้ว จะมีการปรับ (Reskill) เสริมสร้าง (Uplift) ความรู้เพิ่มเติม โดยการให้เอกชนร่วมมือกับสถานศึกษากำหนดหลักสูตร มีผู้เชี่ยวชาญส่วนกลางช่วยและเปิดรับสมัครให้มากที่สุด โดยเฉพาะที่อยู่ในสถานประกอบการอยู่แล้ว และยังให้สถานศึกษาเตรียมตัวในเรื่องของความพร้อม การประสานงาน การวางหลักสูตร การคัดเลือกต้นแบบและพัฒนาผู้สอน รวมถึงการจัดอบรมเพื่อขยายผลหลักสูตร Online
- การผลิตกำลังคนในระดับการศึกษาต่าง ๆ โดยการปรับหลักสูตรเพิ่มระยะสั้น ทำงานทันที และวางระยะยาว รู้ตรง ทำงานได้จริง และตรงตามความต้องการในอนาคต โดยมีเป้าหมาย

เพื่อความสามารถตรงตามความต้องการให้รายได้สูง และมีจำนวนมากเพียงพอกับความต้องการ โดยให้สถานศึกษาเตรียมตัวทำงานร่วมกันเอกชนในการจัดหลักสูตรให้ตรงกับความสามารถที่พึงประสงค์ (Skill set & competencies) ซึ่งจะมีโค้ชจากส่วนกลาง และมีสัดส่วนเวลาเรียนคือเรียน 1 ส่วนและทำงาน 2 ส่วน รวมถึงมีการจัดทำมาตรฐานวิชาชีพและการรับรองมาตรฐาน คุณภาพวิชาชีพที่เกี่ยวกับสมรรถนะที่พึงประสงค์ เพื่อกำหนดรายได้ขั้นต่ำ

- การนำเข้าผู้เชี่ยวชาญเป็นครูพี่เลี้ยง โดยมีแผนการพัฒนาบุคคลการ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2560)



รูปที่ 4.2 แผนพัฒนาบุคลากรในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2560). แผนการพัฒนาบุคลากร การศึกษา การวิจัย และเทคโนโลยีจากแผนปฏิบัติการการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (ข้อมูลจากไฟล์ power point)

4.6 แนวทางการพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

การประมาณการเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน (Baseline information) ที่สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางความต้องการจ้างงานในอนาคตในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกสะท้อนให้เห็นว่า การผลิตกำลังคนนั้น ควรจะต้องพิจารณาประเด็นต่อไปนี้

- การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และตัวแทนประชาชนในพื้นที่เพื่อร่วมกันวางแผนการพัฒนากำลังคนทั้งด้านการลงทุนยกระดับคุณภาพของอุปกรณ์ บุคลากร และสถานศึกษาในพื้นที่ให้มีความพร้อมในการผลิตกำลังคนเพื่อรองรับกับการเติบโตของอุตสาหกรรมเป้าหมาย
- การยกระดับทักษะของแรงงานที่มีงานทำอยู่แล้วในพื้นที่ ซึ่งมีทั้งระดับแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ สามารถทำได้ในเวลาที่รวดเร็วด้วยหลักสูตรระยะสั้น จึงควรหาแนวทางการพัฒนาหลักสูตรและวิธีการเรียนรู้ที่เหมาะสม
- การนำหลักสูตรที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจัดทำไปใช้จริงในพื้นที่ให้ทั่วถึง และต้องพิจารณาความเป็นไปได้ของการนำหลักสูตรดังกล่าวไปใช้กับสถานศึกษาในจังหวัดใกล้เคียง เพื่อผลิตกำลังคนรองรับการเติบโตของระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก
- การส่งเสริมให้สถานประกอบการในพื้นที่สามารถยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีให้สูงขึ้นด้วยการฝึกอบรม การปรับโครงสร้างธุรกิจ และการให้สินเชื่อเพื่อปรับโครงสร้างการผลิต
- การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับความต้องการกำลังคนในแต่ละอุตสาหกรรม ทั้งในด้านจำนวน วุฒิการศึกษา สาขาที่เรียน ตลอดจนสมรรถนะที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถผลิตคนได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง
- การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนทราบถึงธุรกิจที่กำลังจะเข้ามาลงทุนในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเตรียมกำลังคนที่สามารถสนับสนุนและปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางการลงทุนได้ (กระทรวงแรงงาน, 2560)

บรรณานุกรม

กระทรวงศึกษาธิการ. (2559). *รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาเพื่อทบทวนความต้องการกำลังคนเพื่อใช้วางแผนการผลิตและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ.* สืบค้นจาก http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1527-file.pdf

กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙, สืบค้นจาก http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1540-file.pdf

กระทรวงแรงงาน. (2560). *รายงานการศึกษาวิเคราะห์ฐานข้อมูลแรงงานและประมาณการความต้องการแรงงานของอุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (EEC),* สืบค้นจาก http://nlic.mol.go.th/sites/default/files/Documents/EEC.pdf

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาการพัฒนากำลังคนด้านดิจิทัล (Digital Manpower) เพื่อรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย (S-Curve) และ การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC).. สืบค้นจาก https://tdri.or.th/2018/09/โครงการศึกษาการพัฒนากำ

สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส). (2559). พิมพ์เขียว Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน, กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา สคส

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2560). *แผนการพัฒนาบุคลากร การศึกษา การวิจัย และเทคโนโลยีจากแผนปฏิบัติการการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. สืบค้นจาก* https://www.thaichamber.org/content/upload/article/files/PPT2.pdf

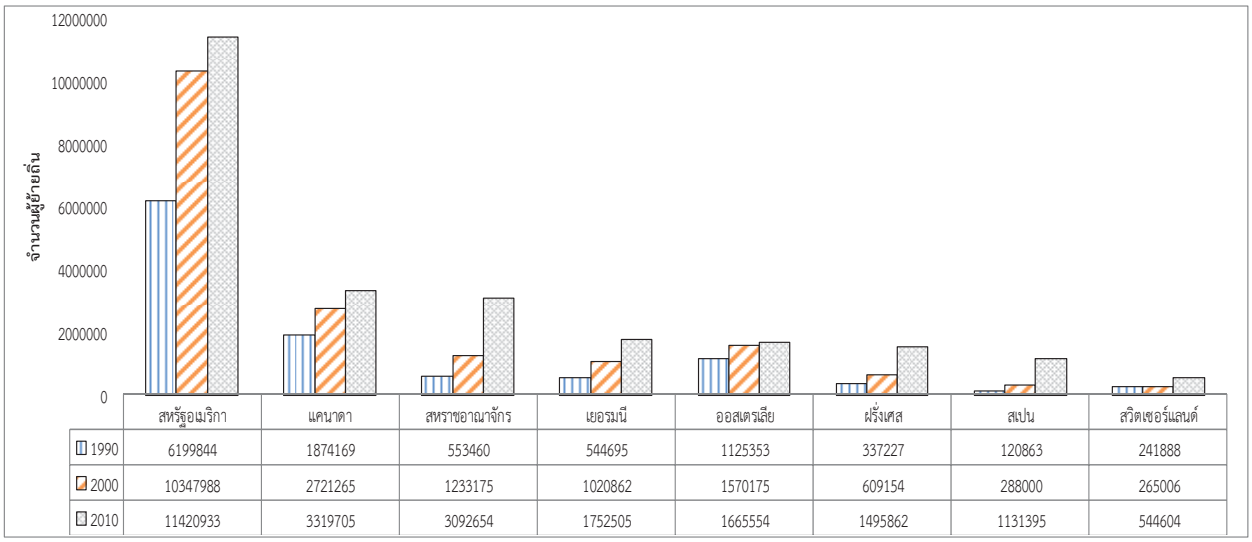
สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2560*).* พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐. สืบค้นจาก http://www.depa.or.th/sites/default/files/news/files/พรบ.%20สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล.PDF

สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2561*). การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล.* สืบค้นจาก http://www.depa.or.th/home

บทที่ 5
นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงในต่างประเทศ

5.1 แนวโน้มการขยายตัวของแรงงานที่มีทักษะสูงข้ามชาติ

นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา เมื่อมีการพัฒนาแบบก้าวกระโดดของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ทำให้เกิดความต้องการแรงงานที่มีทักษะในหลายอาชีพ เช่น วิศวกร IT ธุรกิจการเงิน และบริการธุรกิจ เป็นต้น การย้ายถิ่นของแรงงานที่มีทักษะสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยประเทศปลายทางสำคัญคือกลุ่มประเทศ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยประเทศปลายทางหลักคือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร เยอรมนี และออสเตรเลีย โดยจำนวนแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติในสหรัฐอเมริกา เพิ่มขึ้นจากประมาณ 6 ล้านคนในปี 1990 เป็นกว่า 11 ล้านคนในปี 2010 ส่วนแคนาดาแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเพิ่มจากประมาณ 1.8 ล้านคนเป็นกว่า 3 ล้านคนในช่วงเดียวกัน ขณะที่จำนวนแรงงานที่มีทักษะย้ายถิ่นเข้ามาในสหราชอาณาจักรเพิ่มขึ้น 6 เท่าจากประมาณ 5 แสนคน เป็นกว่า 3 ล้านคนในช่วงเดียวกัน ในเยอรมนีแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติเพิ่มขึ้นราว 3 เท่า จากราว 5 แสนคนเป็นกว่า 1.7 ล้านคน ส่วนออสเตรเลียเพิ่มขึ้นเช่นกันจาก 1.1 ล้านคนเป็น 1.6 ล้านคนในช่วงเดียวกัน แต่ฝรั่งเศสและสเปนมีการขยายตัวของแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ อย่างมากราว 5 เท่าและ 10 เท่าในช่วงเดียวกันจนทะลุหลักล้านคนในปี 2010 (รูปที่ 5.1) ทั้งนี้ Dunnewijk (2008) ประเมินว่า แรงงานที่มีทักษะข้ามชาติในกลุ่มประเทศ OECD ได้เพิ่มขึ้นจากราว 12 ล้านคนในปี 1990 เป็น 29 ล้านคนในปี 2007 โดยกลุ่มที่มีการเติบโตสูงคือ ผู้เชี่ยวชาญด้าน ICT บุคลากรด้านสุขภาพ แรงงานวิชาชีพและผู้ให้บริการธุรกิจต่าง ๆ



	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	สหราชอาณาจักร	เยอรมนี	ออสเตรเลีย	ฝรั่งเศส	สเปน	สวิตเซอร์แลนด์
1990	6199844	1874169	553460	544695	1125353	337227	120863	241888
2000	10347988	2721265	1233175	1020862	1570175	609154	288000	265006
2010	11420933	3319705	3092654	1752505	1665554	1495862	1131395	544604

รูปที่ 5.1 ประเทศปลายทางของแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ

ที่มา: ปรับจาก Jonsson (2017: Table 1, p. 15)

แม้ว่าประเทศปลายทางของแรงงานที่มีทักษะจะกระจุกตัวในประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้วไม่กี่ประเทศ แต่ประเทศต้นทางของแรงงานที่มีทักษะเหล่านี้ ก็มีความหลากหลายในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มขึ้นในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยในปี 1990 แรงงานที่มีทักษะในกลุ่มประเทศ OECD ราวครึ่งหนึ่งย้ายถิ่นมาจากกลุ่มประเทศ OECD ด้วยกัน แต่ในปี 2010 สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 35 เท่านั้น (Jonsson, 2017) โดยผู้ย้ายถิ่นจากประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดย Lowell (2008) พบว่าแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (การศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี) อายุ 25 ปีขึ้นไปในกลุ่มประเทศ OECD ในปี 2000 มาจากภูมิภาคเอเชียมากที่สุดถึงร้อยละ 35 ตามด้วยสหภาพยุโรป (ร้อยละ 27) และละตินอเมริกา (ร้อยละ 18) ทั้งนี้แรงงานที่มีทักษะจากเอเชียนิยมย้ายถิ่นมายังทวีปอเมริกาเหนือมากที่สุด (ร้อยละ 73.1) ตามด้วยยุโรป (ร้อยละ 14.5) โอเชียเนีย (ร้อยละ 8.0) และภายในเอเชีย (ร้อยละ 4.2) ถึงแม้กลุ่มประเทศ OECD จะยังคงเป็นเป้าหมายหลักของแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ แต่ตลาดแรงงานที่มีทักษะในเอเชียก็มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญเช่นกัน เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ข้อมูลจากกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นรายงานว่าจำนวนแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติมีจำนวนราว 198,000 คนในปี 2010 ส่วนแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติในสิงคโปร์มีจำนวนราว 187,900 คนในปี 2015 (ILO, 2017) และไทยเองก็มีจำนวนแรงงานฝีมือข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประมาณ 2 แสนคนในปัจจุบัน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2560)

สักกรินทร์ (2559ก) อธิบายว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงดังกล่าวก็เนื่องมาจากปัจจัยสนับสนุน ดังนี้

(1) การค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติทั่วโลก ทำให้เกิดอุปสงค์ของแรงงานทั้งแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือในหลายภูมิภาคทั่วโลก

(2) การโยกย้ายบุคลากรของบรรษัทข้ามชาติ (Company transfer) อันเป็นผลมาจากการค้า การลงทุนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น

(3) การเติบโตของเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (Knowledge economy) และอุปสงค์ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทั่วโลก

(4) การเติบโตของธุรกิจการศึกษานานาชาติ ทำให้จำนวนนักศึกษานานาชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยนักศึกษาส่วนหนึ่งทำงานต่อหลังจบการศึกษา และกลายเป็นแรงงานฝีมือข้ามชาติในที่สุด

(5) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้เข้าสู่สังคมสูงวัย จึงเกิดอุปสงค์แรงงานด้านสุขภาพจำนวนมาก

(6) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายประเทศมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มุ่งพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ทำให้ต้องนำเข้าแรงงานฝีมือระดับสูงจากต่างประเทศในหลายสาขา

(7) การปรับเปลี่ยนนโยบายการเข้าเมืองในหลายประเทศเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign talent policy) เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและเพื่อทดแทนกำลังแรงงานที่ลดลง (Replacement migration)

5.2 โลกยุคดิจิทัล ตลาดแรงงานกับการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะข้ามชาติ

ในโลกยุคดิจิทัลซึ่งเป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม “อุตสาหกรรม 4.0” (Industry 4.0 หรือ 4IR)[5] ที่กำลังเกิดขึ้นในยุคปัจจุบันนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรม IT ควบคู่กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ มากมาย ได้แก่ Robotisation, Internet of things, Automation of tasks, Driverless cars, Cyber-weapons, Sensors, Biotechnology, Advanced manufacturing, Surveillance และ Learning machines เป็นต้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนลักษณะของงาน กระบวนการทำงาน โครงสร้างทางเศรษฐกิจและธุรกิจ และตลาดแรงงานขนาดใหญ่ ในโลกยุคอุตสาหกรรม 4.0 งานหลายอย่างอาจถูกทดแทนด้วยระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์ โดย McKinsey Global Institute ประเมินว่าราวครึ่งหนึ่งของกิจกรรมที่มนุษย์ทำอยู่ในปัจจุบันจะถูกทดแทนด้วยระบบอัตโนมัติ ในปี 2055 คิดเป็นค่าจ้างที่จะหายไปมูลค่า 15 ล้านล้านดอลลาร์ โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวกับที่พักโรงแรม ธุรกิจอาหาร อุตสาหกรรมการผลิต ขนส่งและโลจิสติกส์ และค้าปลีก ที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดคืองานที่ทำแบบ Routine ทั้งหลาย เช่น พนักงานขาย พนักงานต้อนรับ พนักงานเก็บเงิน Chefs ร้านอาหาร Fast food พนักงานเก็บขยะ พนักงานทำความสะอาดถนน บรรณรักษ์ห้องสมุด ตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ เภสัชกร เป็นต้น แต่มีหลายธุรกิจที่ระบบอัตโนมัติไม่สามารถทดแทนได้ เช่น บริการด้านสุขภาพ การบริหารจัดการ วิชาชีพต่าง ๆ และบริการด้านการศึกษา เป็นต้น โดยทักษะที่เป็นที่ต้องการในโลกยุคดิจิทัลคือทักษะการตอบโต้ทางสังคม ความคิดสร้างสรรค์ และความละเอียดต่ออารมณ์ของคน ขณะเดียวกันก็จะมีงานประเภทใหม่ ๆ เกิดขึ้น โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะสูง อาทิ Data analysts, Complex decision support analysts, Remote-controlled vehicle operators, Customer experience experts, Personalized preventive health helpers, Software developers และ AI experts เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีกลุ่มงานสำหรับแรงงานที่มีทักษะต่ำก็มีความต้องการเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น งานซ่อมบำรุง การดูแลที่อยู่อาศัย ธุรกิจที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง เป็นต้น (McKensie, 2017)

ในด้านหนึ่งโลกยุคดิจิทัลจะทำให้ธรรมชาติของการทำงานเปลี่ยนไป เนื่องจากงานหลายอย่างสามารถทำบนโลกออนไลน์ได้ ทำให้แรงงานที่มีทักษะมีการเคลื่อนย้ายมากขึ้น โดยอาจย้ายไปทำงานหรืออาศัยในประเทศที่มีภาษีและค่าครองชีพต่ำ และทำงานในลักษณะที่เป็น Freelance มากขึ้น จากหลายหน่วยธุรกิจพร้อม ๆ กัน ขณะเดียวกันการเกิดขึ้นและเติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจ Start-ups จะทำให้เกิดความต้องการแรงงานหรือการจ้างงานผู้ที่มีทักษะข้ามชาติมากขึ้นทั้งในรูปแบบประจำและชั่วคราว หรือตามลักษณะชิ้นงาน เป็นต้น ดังนั้นในอนาคตนโยบายวีซ่าและการจ้างแรงงานข้ามชาติของประเทศต่าง ๆ อาจต้องปรับเปลี่ยนให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับโลกยุคดิจิทัลดังกล่าว โดยการแข่งขันเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติจะรุนแรงมากขึ้น ขณะเดียวกันโลกยุคดิจิทัลก็เอื้อให้แรงงานที่มีทักษะสามารถเข้าถึงตลาดแรงงานทั่วโลกจากแนวโน้มการทำงานที่ยืดหยุ่น และแบ่งงานเป็นส่วนย่อย ๆ มากขึ้น ทำให้การจ้างงานบางส่วนเป็นการจ้างงานในระบบออนไลน์ที่แสวงหาผู้รับจ้างที่คิดค่าจ้างในราคาถูกในต่างประเทศจนเป็นปรากฏการณ์ “การเคลื่อนย้ายแรงงานแบบเสมือนจริง” (Virtual labour migration)

[5] การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 1 เกิดขึ้นเมื่อมีการผลิตเครื่องจักรไอน้ำ การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 เกิดขึ้นเมื่อมีการผลิตไฟฟ้าและการผลิตแบบ mass production และการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 3 เกิดขึ้นเมื่อมีการผลิตและใช้คอมพิวเตอร์อย่างแพร่หลาย (McKensie, 2017)

แม้ว่าการรับจ้างทำงานแบบออนไลน์จะถือว่าเป็นการค้าบริการและไม่ถูกมองว่าเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ก็อาจเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานได้ เนื่องจากเงื่อนไขเรื่องวีซ่าและการจ้างงานในบางประเทศทำให้แรงงานบางส่วนไม่สามารถเคลื่อนย้ายทางกายภาพได้และหันมารับจ้างแบบออนไลน์แทน ซึ่งในโลกยุคดิจิทัลตลาดแรงงานแบบออนไลน์มีแนวโน้มที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญ โดยปัจจุบันเริ่มมี Platform สำหรับการจ้างงานแบบออนไลน์จำนวนไม่น้อย เช่น Freelancer, Fiverr, Upwork, Outsourcely, Guru, Peopleperhour และ Mechanical Turk เป็นต้น

ปัจจุบันคาดว่ามีคนจำนวนหลายสิบล้านคนที่ทำงานในลักษณะนี้ทั่วโลก ตลาดหลักของงานแบบออนไลน์ คือสหรัฐฯ อินเดีย สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และแคนาดา โดยประเภทของงานที่มีการจ้างงานแบบออนไลน์คือการพัฒนาซอฟท์แวร์ ธุรกิจสร้างสรรค์และงานประเภทมัลติมีเดีย ซึ่งเป็นงานของแรงงานที่มีทักษะทั้งสิ้น ดังนั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะในโลกยุคดิจิทัลจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งในลักษณะกายภาพและในโลกเสมือนจริง แต่การจ้างงานในลักษณะนี้ก็อาจส่งผลกระทบทางลบกับแรงงานด้วย เนื่องจากขาดระบบการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการต่าง ๆ ในอนาคตการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้อาจเป็นประเด็นข้ามชาติที่ต้องหารือกันในเวทีทวิภาคีและพหุภาคี

แนวโน้มอีกประการหนึ่งของแรงงานที่มีทักษะในโลกยุคดิจิทัล คือทัศนคติและอัตลักษณ์ของแรงงานเหล่านี้ที่มีความเป็นนานาชาติมากขึ้นและไม่ยึดติดกับประเทศใดประเทศหนึ่งมากนัก ซึ่งเอื้อให้เกิดการย้ายถิ่นระยะสั้นแบบบ่อยครั้งหรือเป็นการย้ายถิ่นแบบวงจร (Circular migration) และการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระบบอุปทานการผลิตหรือห่วงโซ่มูลค่าของโลก (Global value chain) อันจะส่งผลให้พรมแดนทางกายภาพของรัฐต่าง ๆ ลดความสำคัญลง ดังนั้นความสามารถในการแข่งขันของประเทศหรือกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ จึงต้องอาศัยเครือข่ายอุปทานการผลิตที่เชื่อมโยงกับแรงงานที่มีทักษะสูง เพื่อสร้างมูลค่าและนวัตกรรมให้กับระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นนโยบายของรัฐต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับโครงสร้างของระบบการจ้างงานและการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงกายภาพและในรูปแบบออนไลน์ โดยวีซ่าที่ผูกติดกับนายจ้างรายเดียวอาจไม่เหมาะกับตลาดแรงงานในรูปแบบใหม่ที่เป็นงานชั่วคราวในลักษณะ Freelance และมีการรับงานจากหลายบริษัทพร้อม ๆ กันมากขึ้น จึงควรปรับรูปแบบวีซ่าที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และเอื้อกับการเดินทางของแรงงานที่มีทักษะที่เดินทางแบบบ่อยครั้งและเป็นการย้ายถิ่นแบบวงจร หรืออาจผสมผสานการท่องเที่ยวระยะยาวเข้ากับการทำงานด้วย (Lifestyle migration)

5.3 กรอบแนวคิดและนโยบายในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ

แม้หลายประเทศจะมีเป้าหมายในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเหมือนกัน แต่รายละเอียดของนโยบายอาจแตกต่างกัน เนื่องจากมีกรอบคิดเชิงนโยบายที่แตกต่างกัน Abella (2006) อธิบายว่า แนวคิดหลักที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติ ประกอบด้วยแนวคิด เรื่อง 1) ทุนมนุษย์ (Human Capital Approach) 2) ความต้องการของตลาดแรงงาน (Labour-market Needs Approach) 3) การสร้างแรงจูงใจทางธุรกิจ (business incentives approach) และ 4) การดึงดูดนักศึกษาต่างชาติเพื่อป้อนตลาดแรงงาน (academic-gate approach) (ดูรายละเอียด แนวคิด ของ Abella (2006) ในบทที่ 1 ของรายงานนี้)

กรอบแนวคิดนี้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะของประเทศต่าง ๆ โดยบางประเทศอาจมีแนวคิดหลายด้านที่ผสมผสานกันจนพัฒนาออกมาเป็นนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่หลากหลาย โดยบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ อาจใช้นโยบายเชิงรุกที่จัดตั้งหน่วยงานต่างประเทศเพื่อประชาสัมพันธ์และดึงดูดแรงงานกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติโดยตรง รวมทั้งสร้างระบบนิเวศเพื่อเอื้อให้ผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาทำงานด้านวิชาการในสิงคโปร์ ส่วนบางประเทศ เช่น ไทย ก็อาจเพียงผ่อนคลายกฎระเบียบการเข้าเมือง และปรับกฎเกณฑ์เรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับแรงงานที่มีทักษะมากขึ้น หรือบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและจีน ก็มีการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดึงดูดแรงงานกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ทั้งนี้ นโยบายและมาตรการหลัก ๆ ที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะส่วนใหญ่ประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้[6]

(1) การอำนวยความสะดวกเรื่องวีซ่าให้กับกลุ่มแรงงานที่มีทักษะ โดยกำหนดประเภทวีซ่าสำหรับคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษ ให้ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากแรงงานกลุ่มอื่น เช่น อาจได้วีซ่าระยะยาวขึ้น และมีสิทธิต่าง ๆ ดีกว่าแรงงานข้ามชาติกลุ่มอื่น เช่น เยอรมนียกเว้นให้แรงงานที่มีทักษะไม่ต้องทดสอบความสามารถด้านภาษาในการขอวีซ่า เป็นต้น

(2) การสำรวจตลาดแรงงาน (Labour market test) หรือการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (Economic needs test) หากพบว่ามีการขาดแคลนแรงงานจริงก็จะอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ โดยอาจมีการกำหนดโควต้าในแต่ละปีหรือไม่ก็ได้ เช่น สหรัฐฯ และออสเตรเลีย มีการกำหนดจำนวนการนำเข้าแรงงานที่มีทักษะในแต่ละปี

(3) การสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานที่มีทักษะ โดยมีข้อกำหนดเรื่องค่าตอบแทนและเงื่อนไขการจ้างงานที่ทัดเทียมประเทศคู่แข่ง เช่น ให้ค่าตอบแทนในระดับสากล ให้ทุนวิจัย ลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สนับสนุนเรื่องที่อยู่อาศัย และค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น

(4) การจัดตั้งกลไกเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานที่มีทักษะหรือดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อดึงดูดคนกลุ่มนี้ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และจีน มีการตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเรื่องนี้เป็นพิเศษ

(5) กำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาการทำงานขั้นต่ำและข้อกำหนดเรื่องการเปลี่ยนนายจ้างที่เอื้อกับการจ้างแรงงานที่มีทักษะ เช่น สิงคโปร์กำหนดให้กลุ่มที่มีทักษะระดับสูงสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ หรือยังคงอยู่ในสิงคโปร์ได้อีกหลายเดือน ในระหว่างที่หางานใหม่

(6) การอนุญาตให้แรงงานที่มีทักษะสามารถนำครอบครัวมาอยู่ด้วยได้ โดยส่วนใหญ่อนุญาตให้คู่สมรสของแรงงานที่มีทักษะสามารถทำงานได้ด้วย

(7) กำหนดเงื่อนไขการขอเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (Permanent Resident- PR) เพื่อให้แรงงานที่มีทักษะอยู่ในประเทศระยะยาว บางประเทศอาจอนุญาตให้มีการขอสัญชาติ (Citizenship) และให้ถือสองสัญชาติได้ เพื่อเอื้อต่อการย้ายถิ่นเป็นช่วง ๆ ของแรงงานที่มีทักษะ

[6] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Lowell (2008), สักกรินทร์ (2559ก) และสักกรินทร์ (2559ข)

5.4 นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือระดับภูมิภาค

นอกจากนโยบายของแต่ละประเทศแล้ว ยังมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อกำหนดนโยบายระดับพหุภาคีต่อแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติด้วย เช่น สหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายออกใบอนุญาตทำงานและวีซ่าพิเศษที่เรียกว่า “EU Blue Card” ใน ค.ศ. 2007 และเริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 2010 โดยอนุญาตให้ชาติสมาชิกกำหนดคุณสมบัติในรายละเอียดได้ แต่ประเทศสมาชิกต้องยอมรับหลักเกณฑ์ร่วมกันในเรื่องของระดับรายได้ขั้นต่ำสำหรับผู้สมัคร EU Blue Card ว่าต้องสูงถึง 1.5 เท่าของรายได้เฉลี่ยของผู้มีงานทำในประเทศสมาชิกนั้น ๆ ยกเว้นบางสาขาที่ขาดแคลนที่อาจลดสัดส่วนของรายได้เฉลี่ยลงมา นอกจากนี้ภายหลังทำงานเป็นเวลา 18 เดือน ผู้ที่ถือ EU Blue Card สามารถย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิก EU อื่น ๆ ได้ แต่ต้องสมัคร EU Blue Card ใหม่ โดยมีระยะเวลาทำงานรวมกันไม่เกิน 4 ปี (Cerna, 2010)

สำหรับภูมิภาคอาเซียน ได้มีความพยายามในการเปิดตลาดแรงงานวิชาชีพระหว่างกันตามแผนปฏิบัติการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ที่กล่าวถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี ซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ อาทิ การอำนวยความสะดวกในเรื่องการออกวีซ่าและใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานฝีมือของชาติอาเซียนในกิจกรรมด้านการค้าและการลงทุนข้ามชาติ การอำนวยความสะดวกในเรื่องการค้าสินค้าบริการข้ามแดน การส่งเสริมความร่วมมือของ ASEAN University Network (AUN) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการเดินทางระหว่างบุคลากรด้านการศึกษาและนักศึกษาในภูมิภาค การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระบบข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานของอาเซียน ต่อมาได้มีการจัดทำ Roadmap เพื่อกำหนดแผนงานการเปิดตลาดแรงงานของอาเซียนโดยการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) สำหรับแรงงานวิชาชีพต่าง ๆ 8 สาขา[7] และการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสำหรับวิชาชีพต่าง ๆ ทั้งนี้ แนวทางการเปิดตลาดแรงงานวิชาชีพของอาเซียนนั้น สอดคล้องกับการเปิดเสรีภาคบริการของ GATS (General Agreement on Trade in Services) ใน Mode 4 เรื่องการให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Persons) ซึ่งครอบคลุมถึงการเดินทางของแรงงานฝีมือ (รวมถึงพ่อค้า นักธุรกิจ นักลงทุน พนักงานของบรรษัทข้ามชาติ และแรงงานวิชาชีพ) เพื่อให้บริการในอีกประเทศหนึ่งหรือทำงานในบริษัทต่างชาติที่ให้บริการข้ามพรมแดนเป็นการชั่วคราว (สักกรินทร์, 2559ข) อย่างไรก็ตามในการเปิดตลาดแรงงานวิชาชีพทั้ง 8 สาขานั้นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลในแต่ละประเทศมีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้กับผู้ประกอบวิชาชีพจากชาติอาเซียนที่เข้ามาทำงาน โดยผู้ประกอบวิชาชีพต้องผ่านกระบวนการเทียบเคียงคุณสมบัติ หรือยื่นขอสอบคุณสมบัติทางวิชาชีพนั้น ๆ ใหม่แม้ว่าตนจะมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศตนแล้วก็ตาม ขั้นตอนที่ยุ่งยากดังกล่าวทำให้ไม่เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในอาเซียนมากนัก

[7] ได้แก่สาขาบริการทางวิศวกรรม ด้านการบริการทางสถาปัตยกรรม การบริการทางพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านทันตแพทย์วิชาชีพด้านการสำรวจ วิชาชีพด้านการบัญชีและบริการด้านการท่องเที่ยว

5.5 กรณีศึกษานโยบายดึงดูดแรงงานของต่างประเทศ

สักกรินทร์ (2559ก) ทบทวนนโยบายการเข้าเมืองของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและพบว่าประเทศส่วนใหญ่มีมุมมองเชิงบวกต่อแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ โดยหลายประเทศ/เขตเศรษฐกิจมีนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ เช่น จีน ญี่ปุ่น มาเลเซีย ไต้หวัน เกาหลีใต้ ฮ่องกง และสิงคโปร์ แต่นโยบายของแต่ละประเทศอาจมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน เช่น ญี่ปุ่นอนุญาตให้แรงงานที่มีทักษะเปลี่ยนงานได้ และขยายอายุวีซ่าให้กับนักวิชาการและแรงงานวิชาชีพต่างชาติจาก 3 ปี เป็น 5 ปี ฮ่องกงได้จัดทำโครงการ Admission of Talents Scheme เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะให้เข้ามาทำงานในฮ่องกงได้โดยไม่ต้องมีสัญญาจ้างงาน มาเลเซียอนุญาตให้แรงงานที่มีทักษะสามารถทำงานในเกือบทุกสาขาอาชีพและให้แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับงานวิจัยนี้จะศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศปลายทางหลักของแรงงานที่มีทักษะในภูมิภาคเอเชียตะวันออก 2 ประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทยในการดึงดูดแรงงานกลุ่มนี้ได้แก่ สิงคโปร์ และจีน เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนานโยบายที่เหมาะสมของไทยต่อไป โดยสิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จสูงที่สุดในเอเชียในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ และมีนโยบายที่ครอบคลุมในหลายมิติทั้งในเรื่องวีซ่า สถานะทางกฎหมายของแรงงาน การจัดตั้งองค์กรพิเศษ การสร้างแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจและอื่น ๆ ส่วนจีนมีการดำเนินนโยบายในหลายระดับทั้งระดับชาติและระดับมหานครเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะทั้งชาวจีนโพ้นทะเลและชาวต่างชาติ โดยมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง และมีนโยบายเชิงรุกมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่แรงงานที่มีทักษะกลุ่มใหญ่ที่ย้ายไปจีนยังเป็นชาวจีนโพ้นทะเลเป็นหลัก แต่ในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

5.5.1 สิงคโปร์

สิงคโปร์มีนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศ โดยแบ่งแรงงานข้ามชาติเป็นประเภทต่าง ๆ ตามทักษะ และมีข้อกำหนดเรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงานของแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน สำหรับแรงงานที่มีทักษะ สิงคโปร์ได้พัฒนานโยบายเพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือจากต่างชาติมาเป็นเวลาราวสามทศวรรษแล้ว ตั้งแต่เมื่อเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก และได้ปรับปรุงนโยบายนี้อย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองความต้องการด้านทรัพยากรมนุษย์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องทุนมนุษย์ การให้แรงจูงใจทางธุรกิจ และการดึงดูดนักวิชาการ/นักศึกษาต่างชาติผสมผสานกัน จนประสบความสำเร็จในการสร้างนโยบาย กลไก และมาตรการต่าง ๆ เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ โดยในปี 2012 สิงคโปร์มีแรงงานที่มีทักษะสูงราว 170,600 คน คิดเป็นร้อยละ 13.2 ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในสิงคโปร์ และแรงงานฝีมือระดับกลางจำนวน 164,700 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.3 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมดที่มีจำนวนรวม 1.34 ล้านคน ส่วนอีก 980,800 คนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Jonsson, 2017) ต่อมาในปี 2015 แรงงานที่มีทักษะสูงได้เพิ่มขึ้นเป็น 187,900 คน (ILO, 2017)

สิงคโปร์เริ่มมีนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะตั้งแต่ครึ่งหลังของคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เนื่องจากเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วจากอุตสาหกรรมส่งออก ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงาน สิงคโปร์จึงมุ่งยกระดับการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูง โดยมีนโยบายดึงดูดแรงงานต่างชาติที่มีทักษะ มีการจัดตั้งกลไกเฉพาะเพื่อดึงดูดชนชั้นมันสมองเข้าสู่สิงคโปร์อย่างเป็นระบบ ต่อมาสิงคโปร์ได้มีนโยบายดึงดูดผู้เชี่ยวชาญในสาขา STEM จากทั่วโลก เพื่อพัฒนาขีดความสามารถทางด้านนวัตกรรม ซึ่งช่วยเป็นแม่เหล็กดึงดูดนักศึกษาและนักวิจัยจากทั่วโลกเข้าสู่สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยของสิงคโปร์ จนเกิดการ

พัฒนาขีดความสามารถในหลายอุตสาหกรรม เช่น เทคโนโลยีชีวภาพ และเทคโนโลยีดิจิทัล โดยมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ดังนี้ (สักกรินทร์ 2559ก, Hui Yang 2017, และ ILO 2017)

(1) การกำหนดนโยบายวีซ่าและใบอนุญาตทำงานตามทักษะแรงงาน

สิงคโปร์แบ่งแรงงานต่างชาติเป็นสี่กลุ่มใหญ่ตามประเภทของทักษะแรงงาน และกำหนดนโยบายวีซ่าและใบอนุญาตทำงานที่แตกต่างกัน ดังนี้

ก. แรงงานไร้ฝีมือ/กึ่งฝีมือ ต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit: WP) กลุ่มนี้เป็นแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในสิงคโปร์ที่ทำงานในภาคก่อสร้าง อุตสาหกรรม และเป็นแม่บ้าน นายจ้างต้องชำระค่าธรรมเนียม (levy) และวางเงินค้ำประกัน (Security bond) สำหรับแรงงานเหล่านี้ สิงคโปร์ควบคุมการนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้อย่างเข้มงวด โดยจำกัดโควตานำเข้าในแต่ละปี ห้ามแรงงานนำครอบครัวเข้ามาในสิงคโปร์และห้ามแรงงานสตรีตั้งครรภ์

ข. แรงงานฝีมือระดับกลาง (S Pass) มีการจำกัดโควตานำเข้าแรงงานกลุ่มนี้ และนายจ้างต้องชำระค่าธรรมเนียม (Levy) การจ้างงาน แต่แรงงานกลุ่มนี้สามารถขอสถานะการเป็น “ผู้มีถิ่นที่อยู่อาศัยถาวร- PR” ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด แรงงานกลุ่มนี้ต้องมีรายได้ขั้นต่ำ 2,200 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือนขึ้นไป

ค. แรงงานฝีมือที่มีประสบการณ์ (Q1 Pass) เป็นแรงงานที่มีทักษะวัยหนุ่มสาวที่เพิ่งจบการศึกษาและมีประสบการณ์ทำงานไม่มาก ต้องมีรายได้ขั้นต่ำ 3,300 ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไป แรงงานกลุ่มนี้สามารถขอสถานะ PR ได้

ง. แรงงานฝีมือขั้นสูง (Employment Pass: EP) เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานวิชาชีพที่มีรายได้ขั้นต่ำเดือนละ 3,600 ดอลลาร์สิงคโปร์ นายจ้างไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการจ้างและไม่ต้องวางเงินค้ำประกันคนกลุ่มนี้ แรงงาน EP สามารถนำครอบครัวเข้ามาในสิงคโปร์ และสามารถขอสถานะ PR ได้

จ. แรงงานที่มีทักษะพิเศษ (Personalized Employment Pass: PEP) เป็นแรงงานกลุ่มใหม่ที่สิงคโปร์เริ่มให้ใบอนุญาต ตั้งแต่ ปี 2007 โดยคนกลุ่มนี้ไม่ต้องผูกติดกับนายจ้าง สามารถอยู่ในสิงคโปร์ได้ยาวนานหกเดือนหลังออกจากงาน แต่คนกลุ่มนี้ต้องมีรายได้ขั้นต่ำเดือนละ 18,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (กรณีแรงงานประเภท EP ที่มีรายได้ขั้นต่ำ 12,000 ดอลลาร์สิงคโปร์สามารถขอเปลี่ยนสถานะมาเป็นแรงงาน PEP)

ฉ. วีซ่าสำหรับผู้ประกอบการต่างชาติในธุรกิจ Start-ups และนวัตกรรม (Entre Pass) เริ่มขึ้นในปี 2004 สำหรับธุรกิจที่มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 50,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ โดยมีข้อกำหนดต่าง ๆ เช่น เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา เป็นเครือข่ายสถาบันวิจัยหรือมหาวิทยาลัยในสิงคโปร์ และเป็นกิจการที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของสิงคโปร์

(2) กำหนดกลยุทธ์เชิงรุกและจัดตั้งกลไกเพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติ

สิงคโปร์ได้กำหนดกลยุทธ์เชิงรุกในการดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1980 โดยเริ่มโครงการ “Eminent Entrepreneurs/Professional Scheme” เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะและผู้ประกอบการจากฮ่องกงให้ย้ายมาอยู่สิงคโปร์ เมื่ออังกฤษเตรียมคืนฮ่องกงให้กับจีน โดยเสนอให้สถานะ PR กับคนกลุ่มนี้ ต่อมาได้ขยายกลุ่มเป้าหมายเป็นชาวต่างชาติอื่น ๆ ด้วย และได้ตั้งหน่วยงาน Singapore Talent Recruitment (STAR) Committee ซึ่งมีภารกิจหลัก 3 ด้านคือ ดึงดูดและรักษาแรงงาน

ที่มีทักษะทั้งคนท้องถิ่นและชาวต่างชาติ ส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของตลาดแรงงานที่มีทักษะสูง และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศ

ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 สิงคโปร์มุ่งพัฒนาเทคโนโลยีด้าน IT จึงตั้งหน่วยงาน International Manpower Program ภายใต้ Economic Development Board (EDB) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่วางแผนการพัฒนาประเทศในปี 1991 และจัดตั้ง Foreign Talent Unit ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีในปี 1995 นอกจากนี้ ได้ปรับโครงสร้างกระทรวงแรงงานให้เป็น Ministry of Manpower เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และจัดตั้ง Contact Singapore ให้เป็นหน่วยงานภายใต้ Ministry of Manpower ทำหน้าที่ดึงดูดแรงงานที่มีทักษะในต่างประเทศให้ไปทำงานที่สิงคโปร์ โดยจัดตั้งสำนักงานสาขาในต่างประเทศ

ในปี 1999 สิงคโปร์ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “Manpower 21: Vision of a Talent Capital” เพื่อพัฒนาให้สิงคโปร์เป็นเมืองหลวงแห่งทักษะ (Talent Capital) ที่สำคัญของโลก โดยมุ่งดึงดูดแรงงานที่มีทักษะขั้นสูงจากทั่วโลก จนเป็นที่มาของวีซ่าประเภท PEP และโครงการ Global Investor Program (GIP) อีกทั้ง Financial Investor Scheme (FIS) โดยเสนอให้ PR กับนักลงทุนและผู้ประกอบการทั้งสองประเภทนี้ โดยไม่ต้องทำงานในสิงคโปร์มาก่อน อย่างไรก็ตามในปี 2010 ภายหลังวิกฤตทางการเงินทั่วโลก สิงคโปร์ได้ปรับลดมาตรการดังกล่าวลง โดยยกเลิกโครงการ FIS ในปี 2012 และเพิ่มเงื่อนไขสำหรับโครงการ GIP ให้เข้มงวดขึ้น

(3) นโยบายดึงดูดผู้มีทักษะขั้นสูงในสาขา STEM

นับตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา สิงคโปร์ได้มุ่งพัฒนาเทคโนโลยีระดับสูงโดยกำหนดมาตรการเพื่อดึงดูดนักวิทยาศาสตร์และนักวิชาการในสาขา STEM ให้มาทำงานในสิงคโปร์ โดยมอบหมายให้ Agency for Science, Technology and Research (A*STAR) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2002 ทำหน้าที่เชื้อเชิญบุคลากรดังกล่าว โดยสิงคโปร์สามารถดึงดูดนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำจำนวนมากมาทำงานวิจัยที่ Biopolis ซึ่งเป็นชุมชนวิทยาศาสตร์ด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ผ่านมาตรการจูงใจเรื่องที่อยู่อาศัย การศึกษาบุตร ค่าเดินทาง และทุนวิจัย โดยใช้มาตรการเชิงรุกเพื่อเข้าถึงบุคคลกลุ่มเป้าหมาย เช่น ติดต่อทาบทามในงานประชุมวิชาการ ทำโครงการร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของสิงคโปร์กับต่างประเทศ ใช้ Head hunters ทาบทาม และใช้ Social media เป็นต้น

(4) นโยบายพัฒนาสิงคโปร์ให้เป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ

สิงคโปร์มีนโยบายมุ่งให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ โดยพยายามชักชวนนักวิชาการและนักวิจัยจากทั่วโลกให้มาทำงานในสิงคโปร์ ในปี 1998 สิงคโปร์ได้จัดทำโครงการ World Class Universities Program โดยชักชวนให้มหาวิทยาลัยต่างชาติที่มีชื่อเสียง ให้มาเปิดแคมปัสในสิงคโปร์ ต่อมาในปี 2002 ได้ทำโครงการ Global Schoolhouse Initiative เพื่อดึงดูดนักศึกษาต่างชาติ ส่งผลให้สัดส่วนนักศึกษาต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก อีกทั้งดึงดูดนักวิชาการที่มีชื่อเสียงเข้ามาทำงานในสถาบันการศึกษาของสิงคโปร์ ทำให้สัดส่วนอาจารย์ชาวต่างชาติเพิ่มขึ้นในหลายสถาบัน เช่น Singapore Management University, Lee Kong Chian School of Medicine, Lee Kuan Yew School of Public Policy และ Nanyang Technological University จนในปี 2012 ชาวต่างชาติมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 32 ของเครือข่ายสถาบันวิจัยในสิงคโปร์ มาตรการเหล่านี้ช่วยส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาของสิงคโปร์สามารถไต่อันดับโลกได้อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม ภายหลังวิกฤตทางการเงินโลกในปี 2008 สิงคโปร์ได้รับผลกระทบโดยเศรษฐกิจชะลอตัวลง ทำให้เกิดกระแสคัดค้าน นโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติว่าอาจส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่น การว่างงานของคนท้องถิ่น ความไม่เท่าเทียมทางรายได้ระหว่างคนท้องถิ่นกับชาวต่างชาติ ราคาอสังหาริมทรัพย์พุ่งสูงขึ้น และปัญหาจราจร เป็นต้น ทำให้ทางการสิงคโปร์เริ่มชะลอการรับแรงงานต่างชาติตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมา โดยกำหนดให้เพิ่มอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสำหรับผู้มีสิทธิ์ทำงานประเภท S Pass และ EP Pass เป็นต้น ส่วนนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติประเภท EP ต้องทำ Market test โดยประกาศหาบุคลากรชาวสิงคโปร์ในเว็บไซต์เป็นเวลา 14 วันก่อน หากไม่สามารถหาบุคลากรได้จึงจะจ้างชาวต่างชาติได้ นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังเพิ่มข้อกำหนดในการขอรับสถานะ PR ให้เข้มงวดขึ้น และในทางกลับกันทางการสิงคโปร์ได้มุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศมากขึ้น โดยการฝึกอบรมทักษะแรงงานผ่านโครงการ Skills Future Credit System โดยจัดสรรทุนการศึกษา/ฝึกอบรมให้ชาวสิงคโปร์ที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไปหัวละประมาณ 500 ดอลลาร์สิงคโปร์ตามความสมัครใจ (Iwasaki, 2015)

5.5.2 จีน

จีนเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงอย่างต่อเนื่องนับแต่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจในปี 1978 เป็นต้นมา อันเป็นผลมาจากการขยายการค้า การลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง แต่จีนก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่กำลังประสบปัญหาโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมสูงวัย ดังนั้นจีนจึงต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีเทคโนโลยี และนวัตกรรมขั้นสูง เพื่อมุ่งเป็นประเทศที่มีรายได้สูงในช่วงสองทศวรรษข้างหน้าเพื่อสามารถรับมือกับการลดลงของกำลังแรงงานในอนาคต โดยในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 21 ทางการจีนตั้งเป้าที่จะเปลี่ยนจีนจากการเป็นศูนย์กลางการผลิตของโลก ให้เป็นผู้นำโลกในด้านนวัตกรรม จึงให้ความสำคัญกับแรงงานที่มีทักษะเป็นอย่างมาก โดยตั้งเป้าที่จะเพิ่มแรงงานที่มีทักษะจาก 114 ล้านคนในปี 2010 เป็น 180 ล้านคนในปี 2020 โดยจะเพิ่มงบประมาณด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากประมาณร้อยละ 11 ของ GDP ในปี 2010 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2020 (Wang, 2012) นอกจากนี้ ทางการจีนยังได้พัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติโดยระยะแรกมุ่งเป้าหมายไปยังกลุ่มชาวจีนโพ้นทะเล และต่อมาได้ขยายนโยบายดังกล่าวให้รวมถึงแรงงานที่มีทักษะชาวต่างชาติด้วย โดยนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติของจีนมีการพัฒนาหลายระดับ ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ดังนี้

(1) นโยบายระดับชาติ

ก. นโยบายให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจกับแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ

ในช่วงแรกจีนเน้นนโยบายดึงดูดชาวจีนที่ไปศึกษาและทำงานในต่างประเทศให้กลับมาตุภูมิเดิมซึ่งเป็นนโยบายสมองไหลกลับ (Reverse migration) เนื่องจากชาวจีนกลุ่มดังกล่าวมีจำนวนมากนับล้านคน ส่วนใหญ่เป็นผู้มีทักษะสูง แต่ส่วนใหญ่อาศัยในต่างประเทศภายหลังสำเร็จการศึกษา โดยในปี 2011 มีชาวจีนที่ไปศึกษาต่างประเทศจำนวนสะสม 2,244,100 คน แต่กลับมาจีนเพียง 818,400 คน หรือมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 36 เท่านั้น (Wang, 2012) จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานทั้งองค์กรของรัฐและ NGO เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศจีนกับชาวจีนย้ายถิ่นดังกล่าว เช่น Overseas Chinese Affairs Office (OCAO) และ All-China's Federation of Returned Overseas Chinese (ACFROC) และจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น งานแสดงสินค้าและเทคโนโลยีเพื่อดึงดูดคนจีนในต่างประเทศให้กลับมาสร้างเครือข่ายในประเทศจีน รวมทั้งจัดทำโครงการต่าง ๆ เช่น อุทยานบ่มเพาะนักวิชาการจีนที่กลับจากต่างประเทศ (Returned Overseas Scholars Incubator

Parks) จำนวนหลายสิบแห่งเพื่อดึงดูดให้ชาวจีนโพ้นทะเลที่มีคุณวุฒิสูงกลับมาสร้างประโยชน์ให้กับประเทศ โดยให้แรงจูงใจต่าง ๆ เช่น เงินลงทุน สิทธิประโยชน์ทางภาษี ทุนวิจัย เป็นต้น (สักกรินทร์, 2559ข) แต่ชาวจีนในต่างประเทศส่วนใหญ่ไม่ต้องการกลับจีนอย่างถาวร เพียงแต่ไป ๆ มา ๆ ในลักษณะการย้ายถิ่นแบบชั่วคราว (Temporary migration) มากกว่า ทางการจีนจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการมุ่งให้ชาวจีนที่มีทักษะย้ายกลับจีนอย่างถาวรมาเป็นแนวคิดการย้ายถิ่นแบบชั่วคราว *(Duanqihuiguo)* ในปี 1994 เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายความรู้ (Brain circulation) จากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังจีนผ่านชาวจีนที่ศึกษาและทำงานในต่างประเทศ โดยทางการจีนได้มีสโลแกนใหม่ให้ชาวจีนในต่างประเทศตอบแทนแผ่นดินเกิด (Serving the motherland: *weiguofuwu*) แทนสโลแกนเดิมที่ให้กลับประเทศเพื่อตอบแทนแผ่นเดินเกิด (Returning and serving the motherland: *huiguofuwu)*

นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะระดับชาติของจีนในช่วงแรก ยังมุ่งเน้นชาวจีนในต่างประเทศเป็นหลัก แต่ต่อมาได้ขยายกลุ่มเป้าหมายเป็นชาวต่างชาติที่มีทักษะระดับสูงด้วย นโยบายที่สำคัญได้แก่ Thousand Talents Program ปี 2008 และ Ten Thousand Talents Program ปี 2012 เพื่อดึงดูดบุคลากรจากต่างประเทศให้มาพัฒนางานวิจัยและจัดตั้งหน่วยธุรกิจในจีน โดยให้แรงจูงใจด้านการเงิน ที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ ต่อมาได้เพิ่มโครงการ Foreigner Thousand Talents Program สำหรับชาวต่างชาติด้วย นอกจากนี้ Chinese Academy of Social Science ยังจัดทำโครงการ Hundred Talents Program เพื่อให้ทุนวิจัยนักวิทยาศาสตร์ชาวจีนที่อยู่ในต่างประเทศให้กับมาทำวิจัยในจีนด้วย และหน่วยงานอื่น ๆ ก็ได้จัดทำโครงการของตนเอง เพื่อสร้างเครือข่ายกับชาวจีนโพ้นทะเล เช่น Cross Century Talent Program ของกระทรวงศึกษาธิการจีน เป็นต้น จนถึงปี 2013 Thousand Talents Program สามารถดึงดูดชาวจีนที่มีทักษะระดับสูงโดยเฉพาะนักวิยาศาสตร์ให้กลับมาจีนได้ราว 4,000 คน ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการในระดับสูง เช่น ต้องจบการศึกษาปริญญาเอกในมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก ถ้าเป็นอาจารย์ก็ต้องเป็นระดับศาสตราจารย์ หรือนักวิชาการชั้นนำในสถานศึกษาหรือสถาบันวิจัยในต่างประเทศ ส่วนผู้ที่มิได้เป็นนักวิชาการก็ต้องเป็นผู้บริหารระดับสูงในบรรษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ หรือเป็นผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีชั้นนำที่สำคัญต่อประเทศจีน (ILO, 2017)

อย่างไรก็ตาม มีชาวจีนที่มีทักษะจำนวนมากเดินทางกลับมายังประเทศจีนแม้จะไม่ได้เข้าร่วมโครงการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะของรัฐบาล จากเงื่อนไขที่เข้มงวดจนเป็นข้อจำกัด โดยในปี 2013 มีชาวจีนจำนวน 353,500 คนที่เคยศึกษาในต่างประเทศเดินทางกลับจีน โดยร้อยละ 60 ของคนกลุ่มนี้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท ร้อยละ 6 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก และร้อยละ 30 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี โดยคนกลุ่มนี้มองเห็นโอกาสทางด้านอาชีพในประเทศจีน เศรษฐกิจที่ขยายตัวในอัตราสูงและต้องการอยู่ใกล้ชิดกับญาติพี่น้องของตน (ILO, 2017)

ข. นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ

ทางการจีนได้จัดทำโครงการ Chang Jiang Scholars Program เพื่อดึงดูดนักวิชาการจากต่างประเทศให้มาศึกษาวิจัยในประเทศจีน โดยให้การสนับสนุนด้านค่าตอบแทนและทุนวิจัยต่าง ๆ ชาวต่างชาติ (ที่ไม่ใช่จีนโพ้นทะเล) ที่เข้ามาทำงานด้านวิชาการในจีนในปี 2013 มีจำนวน 5,105 คน โดย 1,519 คน เป็นนักวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ (ILO, 2017) นอกจากนี้จีนยังมีนโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ โดยตั้งเป้าดึงดูดนักศึกษาต่างชาติจากทั่วโลกให้มายังจีน นโยบายนี้ค่อนข้างประสบความสำเร็จ โดยในช่วงปี 1978-2009 จีนมียอดนักศึกษาต่างชาติสะสมถึง 1.69 ล้านคนจากทั่วโลก

จนปัจจุบันจีนกลายเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติลำดับที่สองของโลก รองจากสหรัฐฯ เท่านั้น (Wang, 2012)

ค. นโยบาย Green Card

นโยบายที่สำคัญของจีนในการดึงดูดและรักษาแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศ คือ การอนุมัติ Green Card ให้ชาวต่างชาติเพื่อให้ได้รับสถานะ Permanent Resident (PR) ซึ่งเริ่มขึ้นในปี 2004 โดยแรงงานที่มีทักษะสูงที่ทำงานในองค์กรของรัฐหรือสถาบันวิจัยของรัฐในโครงการระดับชาติสามารถขอ PR ได้ โดยต้องทำงานมาเป็นเวลาสี่ปีและมีประวัติการชำระภาษีมาอย่างน้อยสามปี นอกจากนี้นักลงทุนที่ลงทุนเป็นจำนวน 5 แสนดอลลาร์สหรัฐในภาคตะวันตกของจีน หรือ 1 ล้านดอลลาร์ในภาคกลางของจีน หรือ 2 ล้านดอลลาร์ในพื้นที่อื่นของจีนในช่วงเวลาสามปีขึ้นไปก็สามารถขอสถานะ PR ได้ นอกจากนี้ชาวต่างชาติที่แต่งงานกับคนจีนมาแล้วอย่างน้อยห้าปีก็สามารถขอ PR ได้ โดย PR ของจีนจะมีอายุ 10 ปี ต่อมาจีนได้ปรับเปลี่ยนนโยบายโดยขยายขอบเขตของผู้มีสิทธิขอ Green Card ให้กว้างขวางขึ้น โดยเพิ่มสิทธิกับชาวต่างชาติที่ทำวิจัยในสถาบันวิจัยระดับชาติ ศูนย์วิจัยด้านวิศวกรรม หน่วยงานวิจัยในภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองจากรัฐ และศูนย์วิจัยที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ[8] จนถึงสิ้นปี 2016 ทางการจีนได้อนุมัติ Green Card ให้กับชาวต่างชาติแล้วเป็นจำนวนรวมประมาณ 10,000 คน[9]

(2) นโยบายในระดับท้องถิ่น

นอกจากนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะของรัฐบาลกลางแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นของจีนทั้งในระดับมณฑลและระดับเมืองก็ได้ทำโครงการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติด้วยเช่นกัน จนถึงปี 2016 มีโครงการในทั้งในระดับมณฑลและเมืองต่าง ๆ ถึง 57 แห่งที่มุ่งดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติเป็นจำนวนหลายพันโครงการ และในปี 2013 มีการจัดตั้งพื้นที่พิเศษสำหรับรองรับการลงทุนของแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศถึง 112 แห่ง และอุทยานนวัตกรรมอีกกว่า 260 แห่ง โดยนักธุรกิจกว่า 20,000 คน และชาวจีนที่มีทักษะสูงที่ย้ายถิ่นกลับมาจีนกว่า 40,000 คนเข้ามาใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว (ILO, 2017) นโยบายท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่

ก. นโยบายระดับมณฑล

ระบบการปกครองของจีนให้อำนาจรัฐบาลระดับมณฑลอย่างกว้างขวาง มณฑลฝูเจี้ยนได้อนุมัติ Talent Residence Permit ให้กับชาวจีนโพ้นทะเลที่มีทักษะสูงให้ย้ายถิ่นมายังมณฑลของตน โดยมีเงื่อนไขที่ดึงดูดใจในเรื่องที่อยู่อาศัย การจัดตั้งธุรกิจ การเข้าถึงระบบประกันสังคม และการศึกษาของบุตร ส่วนมณฑลเจ้อเจียงก็ได้ริเริ่มโครงการ Seagull Plan เพื่อชักจูงให้นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้าน IT นักวิจัยด้านเภสัชกรรม และอื่น ๆ ให้เข้ามาทำวิจัยในเจ้อเจียงเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือน โดยจะได้รับสิทธิในเรื่อง Residence permit การรักษาพยาบาล ระบบประกันสังคม ที่อยู่อาศัย และการศึกษาของบุตร นอกจากนี้ มณฑลเจียงซูก็ได้จัดทำโครงการดึงดูดนักลงทุนและแรงงานที่มีทักษะชาวจีนในต่างประเทศ โดยตั้งเป้าจำนวน 20,000 คนในเวลาห้าปี โดยจะให้การสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับผู้ประกอบการที่ผ่านคุณสมบัติรายละ 1 ล้านหยวน และสนับสนุนเรื่องที่อยู่อาศัยและการศึกษาของบุตร โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย

[8] สืบค้นจาก http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2088429/five-things-you-should-know-about-chinas-green-cards วันที่ 30 มิ.ย. 2561

[9] สืบค้นจาก http://www.chinadaily.com.cn/a/201806/20/WS5b29e3e7a3103349141dd4cf.html วันที่ 30 มิ.ย. 2561

ญี่ปุ่น สหรัฐฯ เพื่อดึงดูดชาวจีนกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ส่วนมณฑลกวางตุ้งก็มีโครงการ Zhujiang Plan เพื่อดึงดูดผู้ประกอบการในสาขานวัตกรรม (ILO, 2017)

ข. นโยบายระดับมหานครและระดับเมือง

นโยบายที่สำคัญคือนโยบายของมหานครเซี่ยงไฮ้และปักกิ่ง โดยรัฐบาลเซี่ยงไฮ้ได้ริเริ่มโครงการ Ten Thousand Overseas Returnee Cluster Project ในปี 1992 เพื่อดึงดูดชาวจีนที่มีทักษะในต่างประเทศจำนวน 20,000 คน ทำให้เกิดการลงทุนจำนวน 4,000 โครงการในเวลาต่อมา จากนั้นได้ปรับเงื่อนไขให้ชาวต่างชาติที่มีทักษะสามารถขอสถานะ PR ได้ง่ายขึ้นโดยลดข้อจำกัดในเรื่องรายได้และอาชีพลง และในปี 2015 ได้ปรับนโยบายวีซ่าให้นักศึกษาต่างชาติสามารถอยู่ต่อเพื่อทำงานหรือจัดตั้งธุรกิจภายหลังสำเร็จการศึกษาได้ ส่วนที่ปักกิ่งก็ได้จัดตั้งอุทยานวิทยาศาสตร์และนิคมอุตสาหกรรมไฮเทคที่ Zhongguancun ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม Chinese Silicon Valley สามารถดึงดูดผู้ประกอบการที่เป็นชาวจีนโพ้นทะเลได้ถึงประมาณ 12,000 คนในปี 2011 ก่อให้เกิดการจัดตั้งธุรกิจประมาณ 5,000 กิจการ โดยเกือบครึ่งหนึ่งของชาวจีนที่ย้ายถิ่นกลับดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาตั้งแต่ยังอยู่ในต่างประเทศ ต่อมาในปี 2008 ทางการปักกิ่งได้ตั้งหน่วยงาน Overseas Students and Scholars Service Center เพื่อทำหน้าที่ดึงดูดชาวจีนที่มีทักษะในต่างประเทศเป็นการเฉพาะ และต่อมาได้ปรับกฎให้ชาวต่างชาติขอ PR ได้ง่ายขึ้น และในปี 2016 ได้จัดทำระบบ Single window สำหรับชาวต่างชาติที่ต้องการขอวีซ่าเพื่อดึงดูดการลงทุนในเขต Zhongguancun เพิ่มขึ้น (ILO, 2017)

ในระดับเมืองก็มีการจัดทำโครงการดึงดูดผู้ประกอบการและแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติเช่นเดียวกัน เช่นที่เมืองหนิงโปในมณฑลเจ้อเจียง เมืองเจิ้งโจวในมณฑลเจียงซู เมืองอู่ฮั่นในมณฑลเหอเป่ย และเมืองเฉิงตูในมณฑลเสฉวน โดยส่วนใหญ่เน้นบุคลากรด้าน STEM และผู้ประกอบการในสาขานวัตกรรม และให้แรงจูงใจในเรื่องที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การศึกษาของบุตร และเงินทุนสนับสนุน ทั้งนี้เมืองเฉิงตูมีนโยบายที่ค่อนข้างเปิดกว้างโดยมุ่งดึงดูดผู้มีทักษะข้ามชาติทั้งด้านวิทยาศาสตร์ ด้านการเงิน และผู้ประกอบการด้านนวัตกรรม โดยจัดสรรงบประมาณ 120 ล้านหยวน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการย้ายถิ่นของคนเหล่านี้มายังเฉิงตู

สรุป

การเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา และมีแนวโน้มจะขยายตัวต่อเนื่องในโลกยุคดิจิทัล จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ การค้าและการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากรในหลายประเทศ ความต้องการแรงงานที่มีทักษะในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ต่าง ๆ และการปรับเปลี่ยนนโยบายการเข้าเมืองในประเทศต่าง ๆ ที่ต้องการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะมากขึ้น แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศปลายทางสำคัญของแรงงานที่มีทักษะคือกลุ่มประเทศ OECD โดยเฉพาะสหรัฐฯ แคนาดา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ออสเตรเลียและฝรั่งเศส แต่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกก็เป็นประเทศปลายทางสำหรับแรงงานที่มีทักษะด้วยเช่นกัน โดยหลายประเทศได้มีนโยบายดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่เป็นระบบ และมีมาตรการเชิงรุกเพื่อดึงดูดแรงงานในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อยกระดับการพัฒนาประเทศ โดยสิงคโปร์และจีนมีการพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติที่ค่อนข้างก้าวหน้า และประสบความสำเร็จในระดับสูง ในอนาคตอาจเป็นคู่แข่งของไทยในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ของไทยได้ การเรียนรู้นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะของต่างประเทศจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมของไทยในอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2555) รายงานการศึกษาโครงการการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (2556) การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเข้าสู่ตลาดแรงงานตามมาตรฐานอาเซียน กรุงเทพฯ: ITD

สักกรินทร์ นิยมศิลป์ (2559ก) "การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ และนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติของเอเชีย" บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการ ประชากรและสังคม 2559 **เรื่อง ประเทศไทยกับศตวรรษแห่งการย้ายถิ่นข้ามชาติ** ณ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม วันที่ 1 กรกฎาคม 2559

สักกรินทร์ นิยมศิลป์ (2559ข) “แรงงานวิชาชีพต่างด้าว: มุมมองเชิงเปรียบเทียบการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในไทยกับอาเซียน” ในไทยต่างด้าว ท้าวต่างแดน: สังคมวิทยาของชีวิตข้ามพรมแดน (บรรณาธิการโดย พัทยา เรือนแก้ว, สุภางค์ จันทวานิช, ฉันทนา บรรพ และศิริโชติ หวันแก้ว) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abella, M. (2006). Global Competition for Skilled Workers. In Competing for Global Talent, edited by Kuptsch, C., & Pang, E. F. (pp 11-32). Geneva: ILO.

Abella, M. & G. Ducanes (2008) The Migration of Professionals in an Integrating East Asia. Paper submiited for the IDE-JETRO International Symposium on Engaging East Asian Integration—States, Markets and Movement of People, 9 December 2008, Tokyo

Cerna, Lucie (2010) Policies and Practices of Highly Skilled Migration in Times of the Economic Crisis. International Migration Paper No.99. Geveva: International Labour Office

Chalamwong, Yongyuth and Sujitra Rodsomboon (2007). Expanding the Number of Semi-skilled and Skilled Emigrant Workers from Southeast Asia to East Asia. TDRI Quarterly Review, December 2007, Bangkok

Chanda, Rupa (2012). Migration between South and Southeast Asia: Overview of Trends and Issues, ISAS Workiong Paper No.140, 2 February 2012. Singapore: Institute of South Asian Studies (ISAS)

Chia, S.Y. (2011) “Free Flow of Skilled Labour in the AEC”. In Urata, S. and M. Okabe (eds.), Towards a Competitive ASEAN Singler Market: Sectoral Analysis. ERIA Research Project Report 2010-03: 205-279, Jakarta: ERIA

Docquier, F. & H. Rapoport (2007) Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries, Discussion Paper Series No.2873. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA)

Dunnewijk,T (2008). Global migration of the highly skilled: a tentative and quantitative approach. UNU-MERIT Working Papers, no. 070, UNU-MERIT, Maastricht

Goujon, A. & K.C. Samir (2008) “The Past and Future of Human Capital in Southeast Asia”, Asian Population Studies, 4(1): 31-56

Howard, R.W. (2009) “The Migration of Westerners to Thailand: An Unusual Flow from Developed to Developing World”, Journal of International Migration, 47(2): 193-225

Huguet, Jerrold W. (2010) Linking International Migration and Development in Asia. Paper submitted to the Workshop on Strengthening National Capacities to Deal with International Migration, 22-23 April 2010, Bangkok

ILO (2017). Attracting Skilled International Migrants to China: A Review and Comparison of Policies and practices. Beijing: Centre for China and Globalization (CCG)

International Organization for Migration (IOM) (2011) Thailand Migration Report 2011. Bangkok: IOM Bangkok Office

Iredale, Robin (2000) “Migration Policies for the Highly Skilled in the Asia-Pacific Region”, International Migration Review 34(3): 882-906

Jonsson (2017) The Global Mobility of Skilled Workers: lessons for Sweden. Ostersund: Swedish Agency for Growth Policy Analysis.

Kaur, Amarjit (2007). Competition for Knowledge Workers and Skilled Migrants in the Asia-Pacific Region: A Comparison of Immigration and Policies in Australia and Singapore, Paper submitted to Asia-Pacific Skilled Migration to Australia WORKSHOP, Macquarie University, Sydney, 19 & 20th April 2007

Lowell, Lindsay (2008) “Highly Skilled Migration”. In World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Geneva: IOM

Mahroum, Sami (2000) “Highly Skilled Globetrootters: The International Migration of Human Capital”, R&D Management 30: 23-31

Manning, C. & A. Sidorenko (2007) “The Regulation of Professional Migration in ASEAN: Insights from the Health and IT Sectors”, The World Economy: 1084-1113

Manning, C. & P. Bhatnagar (2003) The Movement of Natural Persons in Southeast Asia: How Natural? Paper presented in the Division of Economics Seminar Series, Research School of Pacific and Asian Studies, the Australian National University, Canberra, 25 November 2003

Martin, Philip (2005) Managing Labour Migration: Professionals, Guest Workers and Recruiters, Paper submitted to UN Expert Group Meeting on International Migration and Development, UN Secretariat, New York, 6-8 July 2005

McKensie, Fiona (2017). The Fourth Industrial Revolution and International Migration. Working Paper Number 5, November 2017. Sydeney: Lowy Institute

Rupa, Chanda (2012) Migration between South and Southeast Asia: Overview of Trends and Issues. ISAS Working Paper 140, 2 February 2012. Singapore: Institute of South Asian Studies

Wang, Huiyao (2012), China's Competition for Global Talents: Atrategy, Policy and Recommendations, Asia Pacific Foundation of Canada, Research Reports, 24 May 2012

Wickramasekara, Piyasiri (2002). Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation, Paper submitted to the Meeting on Skilled Migration, Neuchatel, Switzerland, 7-8 November 2002

Xiaoli Kang (2012) Migration Policies of Thai Nationals Abroad and Evaluation of Migration Policy Effect. Paper presented to First Thai-Chinese Strategic Research Seminar, Bangkok, 24-26 August 2012

บทที่ 6

นโยบายของไทยที่ส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนย้าย ของผู้เชี่ยวชาญทักษะสูงจากต่างประเทศ

บทนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ เพื่ออภิปรายนโยบายต่าง ๆ ของไทยที่ส่งผลต่อการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ ตลอดจนนโยบายที่เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ และมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานที่มีทักษะในมิติต่าง ๆ โดยเนื้อหาประกอบด้วยนโยบาย Smart Visa นโยบายส่งเสริมการลงทุน นโยบายส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ นโยบาย Thailand Privilege Card นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายเรื่องสิทธิพลเมืองและการบูรณาการทางสังคม และนโยบายการจัดการปัญหาความมั่นคงและอาชญากรรมข้ามชาติ

นโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของไทยที่ผ่านมา เป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ทักษะและแรงงานที่มีทักษะต่ำเป็นหลัก โดยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ ลาว กัมพูชา เมียนมาและเวียดนาม เข้ามาทำงานในไทยได้อย่างถูกกฎหมาย ในทางกลับกัน ไทยไม่ได้มีการกำหนดนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะชาวต่างชาติที่เป็นระบบดังประเทศในกลุ่ม OECD หรือประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียตะวันออกอื่น ๆ เช่น จีน มาเลเซียและสิงคโปร์ โดยที่ผ่านมาไทยดำเนินนโยบายเชิงรับเป็นหลัก โดยอนุญาตให้แรงงานที่มีทักษะเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามการเปิดเสรีภาคบริการขององค์การการค้าโลก (WTO) และการอำนวยความสะดวกให้บุคลากรของบรรษัทข้ามชาติที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เข้ามาทำงานได้โดยสะดวก อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ไทยไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายระดับชาติ หรือออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานหรือกลไกพิเศษเพื่อทำหน้าที่ดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศในเชิงรุก ดังเช่น สิงคโปร์ หรือมาเลเซีย เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้มีนโยบายย่อย ๆ หรือมาตรการบางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานที่มีทักษะ ดังต่อไปนี้

6.1 นโยบาย Smart Visa (การตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ)

เป็นนโยบายที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign Talent Policy) ของไทย โดยนโยบายนี้มุ่งดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ซึ่งต้องการแรงงานที่มีทักษะและผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง 10 อุตสาหกรรมซึ่งบุคลากรของไทยอาจไม่เพียงพอ หรือขาดความรู้ ความชำนาญ[10] ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนใน

[10] ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-Generation Automotive) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture and Biotechnology) อุตสาหกรรมอาหารแห่งอนาคต (Food for the Future) อุตสาหกรรมระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์ (Automation and Robotics) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Biochemicals) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

อุตสาหกรรมดังกล่าว โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นหน่วยงานหลักที่ประสานงานหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ในลักษณะ One Stop Service Center (OSS) เพื่อรับสมัครและพิจารณาใบสมัคร Smart Visa โดยให้ BOI ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกเป็นหลัก[11] ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับ Smart Visa จะสามารถอยู่อาศัยในไทยได้เป็นเวลา 4 ปี (ยกเว้นกลุ่ม Start-ups) และรายงานตัวต่อสำนักงาน ตรวจคนเข้าเมืองเพียงหนึ่งปีต่อครั้งแทนที่จะเป็นทุก 3 เดือนดังวีซ่าประเภทอื่น โดย Smart Visa ได้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 โดยมีการปรับปรุงกฎหมาย 3 ฉบับ ดังนี้[12]

ก. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยจัดตั้งศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้ศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงานมีอำนาจครอบคลุมการดำเนินการเกี่ยวกับ SMART Visa

ข. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาในราชอาณาจักรชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง นักลงทุน ผู้บริหารระดับสูง และผู้ประกอบการวิสาหกิจเริ่มต้นตามมติคณะรัฐมนตรี

ค. ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ สำหรับผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง นักลงทุน ผู้บริหารระดับสูง และผู้ประกอบการวิสาหกิจเริ่มต้น (SMART Visa) ตามมติคณะรัฐมนตรี

ในระยะแรก Smart Visa มีข้อกำหนดที่เข้มงวด โดยกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำในระดับสูงและกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติต่าง ๆ ที่เข้มงวด ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะตามเป้าหมาย อาทิ[13]

- กลุ่ม SMART "T" (Talents): ผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะสูงในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายในประเทศไทย ต้องมี*เงินเดือนไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน* หรือเทียบเท่า (ไม่รวมค่าตอบแทนอื่น)

- กลุ่ม SMART "I" (Investors): นักลงทุนต่างชาติที่ลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายในประเทศไทย ต้องลงทุนโดยตรงในนามบุคคล*ไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท* ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

- กลุ่ม SMART “E” (Executives): ผู้บริหารระดับสูงที่ทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย *ต้องมีเงินเดือนไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน* หรือเทียบเท่า (ไม่รวมค่าตอบแทนอื่น) คุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และ*มีประสบการณ์ทำงานในสายงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 10 ปี*

---

11 ครม. ได้เห็นชอบการดำเนินการ SMART Visa ให้เป็นไปในลักษณะศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service Center) ตามมติคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.) โดยให้ศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงานของ สกท. (One Stop Service Center of Visa and Work Permit : OSS) เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการดำเนินงาน SMART Visa (สืบค้นจาก http://www.thansettakij.com/content/245542 วันที่ 1 ตุลาคม 2561)

12 สืบค้นจาก https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99327373 วันที่ 1 พฤศจิกายน 2561

13 สืบค้นจาก https://www.boi.go.th/upload/smart%20visa%20details_Thai_25Jan%202018_51278.pdf วันที่ 1 กรกฎาคม 2561

- กลุ่ม SMART “S” (Startups): คนต่างชาติที่จะจัดตั้งวิสาหกิจเริ่มต้นที่ใช้เทคโนโลยีและอยู่ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย จะได้รับ SMART “S” โดยมีระยะเวลาครั้งแรก 1 ปี และขยายให้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี เมื่อได้จัดตั้งธุรกิจ โดย*ต้องมีเงินฝากประจำไม่น้อยกว่า 600,000 บาท หรือเทียบเท่า ต้องได้รับการรับรองการเข้าร่วมโครงการบ่มเพาะ (Incubation) หรือโครงการเร่งการเติบโต (Accelerator) จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ขอจะต้องจัดตั้งกิจการในประเทศไทยภายใน 1 ปี* หลังจากวันที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวในราชอาณาจักร และต้องได้รับการรับรองว่าเป็นธุรกิจอยู่ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

ด้วยเงื่อนไขที่เข้มงวดดังกล่าว โดยเฉพาะข้อกำหนดเรื่องอัตราเงินเดือนขั้นต่ำที่สูงมาก ทำให้จนถึงปลายปี 2561 มีผู้ยื่นขอ Smart Visa จำนวน 37 ราย และได้รับการอนุมัติเพียง 28 รายเท่านั้น[14] ยิ่งไปกว่านั้น ส่วนหนึ่งของผู้ได้รับ Smart Visa เป็นการเปลี่ยนประเภทวีซ่าของผู้ที่ทำงานในไทย โดยเป็นผู้บริหารของบรรษัทข้ามชาติที่ได้วีซ่านักธุรกิจอยู่แล้ว[15] ดังนั้น Smart Visa จึงไม่ประสบความสำเร็จในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะกลุ่มใหม่ให้เข้ามาทำงานในไทยได้มากนัก

ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีกระแสเรียกร้องให้มีการทบทวนระเบียบเรื่อง Smart Visa ให้ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยลดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคลง รวมถึงการเพิ่มประเภทหรือวิชาชีพของผู้สมัคร เพื่อให้ครอบคลุมธุรกิจต่างๆ มากขึ้นและสามารถดึงดูดแรงงานที่มีทักษะระดับสูงได้อย่างจริงจัง BOI จึงได้รวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน และได้นำมาประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเสนอ ครม. ให้อนุมัติการแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และสิทธิประโยชน์ ภายใต้ Smart Visa เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561 ดังนี้[16]

(1) เพิ่มเติมอุตสาหกรรมเป้าหมาย 3 สาขา นอกเหนือจาก 10 อุตสาหกรรม S Curve ได้แก่ ก. การบริการด้านการระงับข้อพิพาททางเลือก ข. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ ค. การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงานทดแทน

(2) เพิ่มสิทธิและประโยชน์ สำหรับผู้ถือ Smart Visa ให้สามารถใช้ช่องทางพิเศษ (Fast Track) ในการเข้าออกราชอาณาจักร ณ ท่าอากาศยานระหว่างประเทศทุกแห่งที่มีบริการช่องทางพิเศษได้

(3) ปรับปรุงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขสำหรับ Smart Visa อาทิ

- ยกเลิกหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดให้คนต่างชาติ ต้องไม่ทำงานต้องห้าม ตามการกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดย***เปิดช่องให้ผู้ได้รับ Smart Visa สามารถทำงานทุกประเภทในราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องมีการอนุญาตทำงาน*** (ส่วนคู่สมรสยังคงได้รับสิทธิทำงานได้ แต่ต้องไม่เป็นการทำงานต้องห้ามตามกฎหมายสำหรับผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง ให้รวมถึงบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่จะต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป)
- ปรับคุณสมบัติของ SMART “T” สำหรับผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง (Talent) จากเดิมที่กำหนดเงินเดือน (ไม่รวมค่าตอบแทนอื่น) ไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน เป็นเงินได้

[14] สืบค้นจาก https://www.thaipost.net/main/detail/21504 วันที่ 30 พ.ย. 2561

[15] สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย Smart Visa

[16] สืบค้นจาก https://www.thaipost.net/main/detail/21504 และ https://www.dharmniti.co.th/ครม-ไฟเขียว-ปรับปรุงหลักเกณฑ์และสิทธิประโยชน์ของ-smart-visa/ วันที่ 1 ธันวาคม 2561

[ตามประมวลรัษฎากรมาตรา 40 (1) และ (2)] เฉลี่ยไม่น้อยกว่า 100,000 บาทต่อเดือน ในกรณีทั่วไป เพื่อสะท้อนอัตราเงินได้จริงของพนักงานระดับผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย และให้สามารถแข่งขันในการดึงดูดผู้เชี่ยวชาญทักษะสูงจากต่างประเทศได้

- กลุ่มผู้บริหารระดับสูง เดิมกำหนดเงินเดือนไม่รวมค่าตอบแทนอื่นขั้นต่ำ 200,000 บาทต่อเดือน เป็นให้มีเงินได้เฉลี่ยขั้นต่ำ 200,000 บาทต่อเดือน เพื่อให้ครอบคลุมผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอสเอ็มอี
- สำหรับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานใน Startup และผู้เชี่ยวชาญเกษียณอายุ ต้องมีเงินได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่า 50,000 บาทต่อเดือน
- กลุ่มผู้เชี่ยวที่มาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา สถาบันฝึกอบรมเฉพาะทาง และหน่วยงานของรัฐไม่กำหนดเงินได้ขั้นต่ำ และไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำของสัญญาจ้างด้วย จากเดิมที่จะต้องมีสัญญาจ้างนาน 1 ปีขึ้นไป
- กรณีผู้เชี่ยวชาญที่มาทำงานให้หน่วยงานของรัฐ สามารถให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เป็นผู้ให้การรับรองความเชี่ยวชาญและการทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย แทนการที่จะต้องรอขอการรับรองจากหน่วยงานในเครือข่ายของศูนย์บุคลากรทักษะสูงเพียงอย่างเดียว
- สำหรับนักลงทุน เดิมกำหนดว่าจะต้องลงทุนไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท ในบริษัทที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในการผลิต ให้เปลี่ยนเป็นลงทุนขั้นต่ำ 20 ล้านบาท ในกิจการที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐาน หรือกิจการร่วมลงทุนที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานรัฐ หรือลงทุนขั้นต่ำ 5 ล้านบาทในวิสาหกิจเริ่มต้น วิสาหกิจในโครงการบ่มเพาะ หรือโครงการเร่งการเติบโตที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ครอบคลุมรูปแบบการลงทุนที่มากขึ้น และเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ Startup ในประเทศ ส่วนผู้ประกอบการ เดิมกำหนดว่าจะต้องมีหลักฐานทางการเงิน คือ มีเงินฝากในบัญชีเงินฝากประจำระยะเวลาเหลือ 1 ปีขึ้นไป เป็น ให้มีบัญชีเงินฝากในประเทศไทย ประเทศที่ตนมีสัญชาติ หรือมีถิ่นพำนัก ขั้นต่ำ 6 แสนบาท ซึ่งถือครองมาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 เดือน เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการพิจารณา ส่วนอายุของวีซ่าจากเดิมอนุมัติครั้งแรกให้ 1 ปี ขยายได้คราวละ 2 ปี โดยต้องตั้งกิจการในไทยภายใน 1 ปี เป็นแบ่งอายุวีซ่าออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ 6 เดือน 1 ปี และ 2 ปี

คาดว่า หลักเกณฑ์ใหม่ที่ยืดหยุ่นและครอบคลุมกลุ่มแรงงานที่มีทักษะที่กว้างขวางมากขึ้น รวมถึงการลดเพดานเงินเดือนขั้นต่ำลง จะสามารถดึงดูดผู้สมัคร Smart Visa ได้เพิ่มมากขึ้น เช่น กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา สถาบันฝึกอบรมเฉพาะทาง และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งยกเว้นข้อกำหนดเรื่องเงินเดือนขั้นต่ำ หรือระยะเวลาในสัญญาจ้างที่ไม่ต้องครบหนึ่งปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อกำหนดบางอย่างที่เป็นข้อจำกัดในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศอยู่ อาทิ (1) การจำกัดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้อาจไม่ตอบโจทย์การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (ซึ่งเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมเป้าหมายของ Smart Visa) ซึ่งไม่ได้ต้องการแรงงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ต้องการบุคลากรและผู้ที่มีทักษะต่าง ๆ ที่หลากหลาย โดยอาจรวมถึงนักกีฬา ศิลปิน นักประวัติศาสตร์ ฯลฯ ด้วย (2) เงื่อนไขสัญญาจ้างของกลุ่ม T (Talent) ที่ต้องมีสัญญาจ้างอย่างน้อยหนึ่งปี ทำให้ปิดกั้นแรงงานที่มีทักษะกลุ่มใหม่ที่จะย้ายถิ่นเข้ามายังไทย เนื่องจากจะได้เฉพาะคนที่เข้ามาทำงานในไทยอยู่แล้วหรือคนที่ได้รับการว่าจ้างแล้ว หากไทยต้องการดึงดูดคนจากทั่วโลกก็ควรเปิดกว้างให้ผู้เชี่ยวชาญจากทั่วโลกขอ Smart Visa ได้เพื่อให้ไทยมี

ตัวเลือกมากขึ้น (3) ในประเทศไทยมีกลุ่ม Digital Nomads จำนวนมากที่เข้ามาอาศัยและทำงานระยะสั้น คนกลุ่มนี้จำนวนไม่น้อยมีคุณสมบัติที่จะช่วยขับเคลื่อนการเติบโตของอุตสาหกรรมดิจิทัลได้ แต่ Smart Visa ยังไม่เปิดช่องทางให้คนกลุ่มนี้เข้ามาเปลี่ยนประเภทวีซ่าได้ จึงน่าจะมีวีซ่าเฉพาะสำหรับกลุ่ม Digital Nomads ด้วย

6.2 นโยบายส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะ มาตรา 24, มาตรา 25 และมาตรา 26 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

อนุญาตให้นักลงทุนและแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยมีการให้บริการแบบ One-Stop Service ทำให้เกิดความสะดวกกับนักลงทุนและช่างฝีมือที่เข้ามาทำงาน ดังนี้

มาตรา 24

ก. อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาเพื่อศึกษาลู่ทางการลงทุนได้เป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน

ข. อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาเพื่อให้คำแนะนำหรือประสานงานด้านการค้าและการลงทุน เป็นเวลา 1-2 ปี

ค. อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาปฏิบัติงานในกิจการที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้รับการส่งเสริม หรืออยู่ระหว่างรอรับบัตรส่งเสริมการลงทุนเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน

ง. อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาปฏิบัติงานในหอการค้าต่างประเทศเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี

จ. อนุญาตให้ขยายระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างชาติเป็นระยะเวลา 6 เดือน, 1 ปี หรือ 2 ปี แล้วแต่เงื่อนไข เช่น หากเป็นกิจการที่ลงทุนในประเทศก็สามารถขยายระยะเวลาได้ครั้งละ 1 ปี แต่หากเป็นการปฏิบัติงานในหอการค้าต่างประเทศก็ขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ปี เป็นต้น

ฉ. กรณีการใช้สิทธิช่างฝีมือในกิจการที่มีขอบข่ายนอกธุรกิจนอกเหนือไปจากเงื่อนไขในบัตรส่งเสริม ให้พิจารณาการใช้สิทธิประโยชน์ด้านช่างฝีมือฯ ตามกำลังการผลิตหรือขอบข่ายกิจการที่ได้รับ ตามบัตรส่งเสริมการลงทุน

มาตรา 25

ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ได้รับอนุญาตนำคนต่างชาติซึ่งเป็น ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ คู่สมรส และบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะเข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามจำนวนและกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็ตาม

มาตรา 26

ภายใต้ บังคับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้คนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 24 และมาตรา 25 ได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะตำแหน่งหน้าที่ ที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตลอดระยะเวลาเท่าที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่า มาตรา 24, 25 และ 26 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีเงื่อนไขที่ผ่อนปรนและให้อำนาจกับ BOI สามารถอนุญาตให้นักลงทุน แรงงานที่มีทักษะและผู้เชี่ยวชาญต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้โดยสะดวก และเป็นเครื่องมือสำคัญที่อำนวยความสะดวกให้กับการย้ายถิ่นของกลุ่มคนดังกล่าว แม้กฎหมายนี้จะจำกัดเฉพาะกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน แต่เนื่องจากอุตสาหกรรมเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 เป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอยู่แล้ว การอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานที่มีทักษะตามกฎหมายนี้จึงช่วยตอบสนองนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศด้วยในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขเรื่องระยะเวลาที่สั้นกว่า Smart Visa และข้อกำหนดเรื่องการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) อาจทำให้ผู้ที่เข้ามาทำงานในไทยภายใต้ มาตรา 24 และ 25 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน ต้องการขอเปลี่ยนวีซ่าเป็น Smart Visa แทน ซึ่งหากเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ควรสนับสนุน แต่ก็อาจไม่ตรงกับเป้าประสงค์เดิมที่ต้องการดึงแรงงานที่มีทักษะกลุ่มใหม่ ๆ ให้เข้ามาทำงานในไทย

6.3 นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติของไทย

นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติเป็นนโยบายที่สำคัญอันหนึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วเพื่อสร้างรายได้ในภาคบริการ อีกทั้งตอบสนองเป้าหมายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ โดยนักศึกษานานาชาติจำนวนมากได้รับอนุญาตให้อยู่ต่อเพื่อหางานทำได้ภายหลังสำเร็จการศึกษา สำหรับประเทศไทยได้ส่งเสริมให้มีการศึกษานานาชาติและผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ในปี 2556 ไทยมีนักศึกษานานาชาติในระบบอุดมศึกษาจำนวน 13,994 คน โดยส่วนใหญ่มาจากจีน (9,329 คน) ลาว (1,311 คน) เมียนมา (1,310 คน) เวียดนาม (1,100 คน) กัมพูชา (944 คน)[17] ปัจจุบัน รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติเพื่อสร้างรายได้ในภาคบริการเป็นหลักมากกว่าการมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยในมุมมองของ Academic Gate Approach ที่ให้นักศึกษาต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยสะดวกภายหลังสำเร็จการศึกษา โดยวีซ่าเพื่อการศึกษาในไทยจะต่ออายุได้ครั้งละหนึ่งปี แต่เมื่อสำเร็จการศึกษาก็ต้องเดินทางออกจากประเทศไทย เนื่องจากไทยไม่มีนโยบายต่ออายุวีซ่าเพื่อให้นักศึกษาต่างชาติอยู่หางานในประเทศดังที่ปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ แม้กระนั้นก็ตาม ยังมีนักศึกษาต่างชาติบางส่วนที่ยังคงอาศัยในไทยต่อเพื่อทำงานและทำธุรกิจต่อ โดยแผนงานของกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2559-2564 มุ่งผลักดันธุรกิจบริการการศึกษานานาชาติ ที่มีมูลค่าตลาดรวมกันกว่า 2.6 หมื่นล้านบาท และมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยกว่าร้อยละ 12 ต่อปี โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้าน

[17] สืบค้นจาก https://esa.un.org/miggmgprofiles/indicators/files/Thailand.pdf วันที่ 1 ธันวาคม 2561

การศึกษานานาชาติของไทย ทั้งที่เป็นหลักสูตรระยะสั้น หลักสูตรที่สอนวิชาชีพ และหลักสูตรในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา[18] ดังนั้นหากไทยจะมองการศึกษานานาชาติให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแรงงานที่มีทักษะสูงในประเทศแล้วก็จะเป็นช่องทางหนึ่งในการเพิ่มอุปทานแรงงานที่มีทักษะสูงเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ได้

6.4 Thailand Privilege Card (Thailand Elite Card)

เป็นนโยบายอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวที่มีอำนาจซื้อและเดินทางมาไทยบ่อยครั้ง เริ่มต้นในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ 1,000 ล้านบาท เพื่อจัดตั้งบริษัทไทยแลนด์พริวิเลจการ์ด จำกัด (Thailand Privilege Card Co.Ltd. มีชื่อย่อว่า "TPC") ในปี 2546 โดยให้บริษัทนี้เป็นบริษัทลูกของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ดำเนินธุรกิจขายบัตรที่เรียกว่า Thailand Elite Card หรือ "บัตรอีลิท" ให้คนต่างชาติที่ไม่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศไทย ในราคาใบละ 25,000 เหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 750,000 บาท สำหรับเอกชน และ 50,000 เหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 1,500,000 บาท สำหรับบรรษัทหรือนิติบุคคล โดยบัตรส่วนบุคคลมีอายุตลอดชีวิตและโอนให้ผู้รับช่วงได้หนึ่งครั้ง ส่วนบัตรบรรษัทมีอายุใช้การได้ 30 ปี สมาชิกผู้ถือบัตรอีลิทและคู่สมรส จะได้สิทธิพิเศษหรืออภิสิทธิ์ในเรื่องการเข้าออกประเทศ มีวีซ่าเข้าออกประเทศชนิด Multiple entry visa ซึ่งสามารถเข้าออกประเทศไทยได้ตลอดภายใน 5 ปี การผ่านด่านตรวจหนังสือเดินทางที่สนามบินโดยมีช่องผ่านด่วน (Fast tract) ได้รับบริการเป็นพิเศษ โดยในอดีตแบ่งเป็น 4 ประเภทได้แก่ 1) บัตรประเภทบุคคล (Individual) 2) บัตรสมาชิกที่ขายร่วมกับอสังหาริมทรัพย์ 3) บัตรสมาชิกประเภท Elite Easy Access และ 4) บัตรสมาชิกประเภทครอบครัว โดยกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย นักท่องเที่ยว กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ผู้ประกอบการเจ้าของกิจการ คนในวัยเกษียณ นักลงทุน และ นักเรียนนักศึกษา ซึ่งหมายความว่ามีนักลงทุนและแรงงานที่มีทักษะสูงอยู่ในกลุ่มเป้าหมายนี้ด้วย แต่นโยบายนี้ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เพราะมีผู้สมัครเป็นสมาชิกจำนวนน้อย ทำให้บริษัทประสบภาวะขาดทุนและต้องของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล โดยในปี 2552 มียอดขาดทุนสะสมมากถึง 1.4 พันล้านบาท[19]

ต่อมาในสมัยรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการปรับนโยบาย Elite Visa ใหม่โดยมีการเพิ่มประเภทบัตรให้หลากหลายและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น อีกทั้งมีการทำการตลาดเชิงรุก โดยทำการตลาดผ่าน บริษัท เฮนลีย์ แอนด์ พาร์ทเนอร์ส โฮลดิ้งส์ จำกัด ซึ่งมีสำนักงานและเครือข่ายกระจายอยู่ทั่วโลก รวมถึงการเพิ่มช่องทางโดยตัวแทนจำหน่ายของบริษัทมีทั้ง ประเภทนิติบุคคล และประเภทบุคคลธรรมดา โดยในปี 2560 มีบัตรประเภทใหม่ๆ มีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น 1) "อีลิทแฟมิลี เอ็กซ์เคอร์ชั่น (Elite Family Excursion) " ราคา 8 แสนบาท อายุบัตร 5 ปี 2) "อีลิทแฟมิลี่ อัลเทอร์เนทีฟ (Elite Family Alternative)" ราคา 8 แสนบาท อายุ 10 ปี 3) "อีลิทพริเวลแอคเซส (Elite Privilege Access)" ราคา 1 ล้านบาท อายุบัตร

[18] สืบค้นจาก https://www.khaosod.co.th/economics/news_408496 วันที่ 1 ธันวาคม 2561

[19] สืบค้นจาก https://mgronline.com/business/detail/9600000046621 วันที่ 9 ธันวาคม 2561

10 ปี 4) "อีลิทซูพีเรียริตี้เอ็กซ์เทนชั่น (Elite Superiority Extension) " ราคา 1 ล้านบาท อายุบัตร 20 ปี[20] ส่งผลให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้น จนถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม 2561 Thailand Elite Card มียอดสมาชิกสะสมจำนวน 6,192 คน แบ่งเป็นสมาชิกรุ่นแรก 2,452 คน และสมาชิกรุ่นใหม่ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2556 ถึงวันที่ 31 ก.ค. 2561 จำนวน 3,740 คน โดยสมาชิกส่วนใหญ่มาจากจีน (29%) ญี่ปุ่น (8.3%) อังกฤษ (6.3%) ฝรั่งเศส (6%) อเมริกา (5.4%) และอื่น ๆ อีก 45% และเริ่มมีกำไรแล้ว[21]

นอกจากนี้ บริษัท อีทีเอ มันนี่ เจ้าของเหรียญสกุลเงินดิจิทัล (คริปโตเคอเรนซี่) สัญชาติไทยที่ชื่อ “อีทีเอคอยน์” ได้ร่วมมือกับสมาคมการค้าพาณิชย์อีเล็กทรอนิกส์เพื่อธุรกิจท่องเที่ยว (อีทีเอ) และ Thailand Privilege ได้ริเริ่มโครงการใหม่คือ “Thailand Ultimate Privilege Card” โดยรวบรวมสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น การพักอาศัยในไทยยาวนานครั้งละ 5 ปี ต่อเนื่องถึง 20 ปี โดย*“Thailand Ultimate Privilege Card”* แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) Thailand Ultimate Cream (20 ปี) ค่าสมาชิกรายปี 5,000,000 บาท ครอบคลุมมูลค่าการใช้บริการ 10 ล้านบาท 2) Thailand Ultimate The Premier (10 ปี) ค่าสมาชิกรายปี 3 ล้านบาท ครอบคลุมมูลค่าการใช้บริการ 6 ล้านบาท 3) Thailand Ultimate The Family Prime (20 ปี) ค่าสมาชิกรายปี 2 ล้านบาท โดยต้องสมัคร Thailand Ultimate Cream ก่อน ครอบคลุมมูลค่าการใช้บริการ 4 ล้านบาท 4) Thailand Ultimate The Superior (5 ปี) ค่าสมาชิกรายปี 1 ล้านบาท ครอบคลุมมูลค่าการใช้บริการ 2-3 ล้านบาท และ 5) Thailand Ultimate The Alternative (1 ปี) ค่าสมาชิกรายปี 500,000 บาท ครอบคลุมมูลค่าการใช้บริการ 2 ล้านบาท โดยวางแผนจะเปิดรับสมาชิกในปี 2562[22]

การเติบโตของ Thailand Privilege Card น่าจะส่งผลดีไม่เพียงต่อกลุ่มนักท่องเที่ยวระยะยาว แต่ยังรวมถึงกลุ่มนักธุรกิจ นักลงทุนและแรงงานที่มีทักษะที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทยบ่อยครั้งด้วย โดยเฉพาะการเพิ่มประเภทของ Thailand Privilege Card ที่มีราคาถูกลงและการทำตลาดในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านก็จะช่วยให้คนกลุ่มนี้เข้ามาประเทศไทยมากขึ้น โดยคนกลุ่มนี้น่าจะแตกต่างจากผู้ขอ Smart Visa เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อยู่ในไทยระยะสั้น ไม่มีสัญญาจ้างงาน อาจเป็นนักธุรกิจ Start-up หรือผู้บริหารระดับสูงที่ต้องการการบริการในระดับ VIP

---

[20] สืบค้นจาก http://www.govivigo.com/news-promotions/1139-เผยทิศทางแผนปี-2017-ชูบัตรอีลิทการ์ด-4-รูปแบบใหม่-ดึงเม็ดเงินต่างชาติ วันที่ 9 ธันวาคม 2561

[21] อ้างแล้ว

[22] สืบค้นจาก http://www.aec10news.com/ข่าว/ทองคำ/item/13459-eta-ผุดthailand-ultimate-ดึงเงินต่างชาติ วันที่ 12 ธันวาคม 2561

6.5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพรวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อกับการลงทุน การพัฒนาให้เกิด Synergy ระหว่างสถาบันการศึกษา หน่วยงานด้านการวิจัยและผู้ประกอบการ ตลอดจนการพัฒนาเมืองและเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ ล้วนเอื้อต่อการลงทุน การพัฒนานวัตกรรม และการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะทั้งของไทยและต่างประเทศ โดยนโยบายที่สำคัญที่จะส่งผลบวกต่อการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะได้แก่ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) การส่งเสริมการลงทุนตามยุทธศาสตร์อุตสาหกรรม 4.0 การพัฒนาท่าเรือ สนามบิน การขนส่งระบบราง การพัฒนา Smart city ในหลายพื้นที่ การสร้างอุทยานวิทยาศาสตร์ในหลายจังหวัด การพัฒนา Digital park การพัฒนาสถาบันการศึกษานานาชาติ ซึ่งประกอบด้วยการพัฒนารถไฟความเร็วสูง โดยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกจะเป็นแม่เหล็กสำคัญที่ขับเคลื่อนการลงทุนด้านต่างๆ ในประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษหน้า โครงการหลัก ๆ ประกอบด้วย รถไฟความเร็วสูง รถไฟทางคู่ การขยายท่าเรือแหลมฉบังและมาบตาพุด การพัฒนาท่าอากาศยานอู่ตะเภาและเมืองการบิน การขยายเส้นทางมอเตอร์เวย์ การพัฒนาเมืองใหม่ การสร้างอุทยานวิทยาศาสตร์และอุทยานดิจิทัลเป็นต้น คาดว่าการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีมูลค่า 4 แสนล้านบาท การพัฒนาเมืองใหม่และการท่องเที่ยวมูลค่า 6 แสนล้านบาท และการลงทุนใน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายจะมีจำนวน 5 แสนล้านบาทในช่วงปี 2560-2564 (รูปที่ 6.1) แน่นอนว่าการลงทุนมหาศาลดังกล่าวและการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นเข้าไปยังพื้นที่ EEC มหาศาล โดยในปี 2561 ภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ก็ได้เริ่มมีการลงทุนขยายกิจการในอุตสาหกรรม S Curve เดิมและมีความสนใจในกลุ่มอุตสาหกรรม New S Curve บ้างแล้ว ซึ่งภาคเอกชน เช่น นิคมอุตสาหกรรมอมตะก็ได้ขยายการลงทุน โดยเปิดพื้นที่ใหม่รองรับคลื่นนักลงทุนในอนาคตรวมทั้งมีโครงการพัฒนา Smart City และร่วมมือกับมหาวิทยาลัยของไต้หวันเพื่อเปิดหลักสูตรนานาชาติเพื่อผลิตแรงงานที่มีทักษะสูงสำหรับอุตสาหกรรม 4.0 ด้วย[23] ส่วนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก็มีโครงการลงทุนเพื่อเปิดนิคมอุตสาหกรรมอีกจำนวนมาก เพื่อรองรับการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายเช่นเดียวกัน โดยมีนักลงทุนจำนวนมากให้ความสนใจที่จะขยายการลงทุนในพื้นที่ EEC ในอนาคต[24] อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่าแรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในพื้นที่ EEC (ที่ไม่ใช่จากประเทศ CLMV) อาจไม่ใช่แรงงานที่มีทักษะสูงเสมอไป เนื่องจากมีนักลงทุนจากเอเชียบางประเทศพยายามนำเข้าแรงงานที่ไม่ใช่ช่างเทคนิคระดับสูงเข้ามาทำงานในโรงงานของตนด้วย แม้จะผิดระเบียบในมาตรา 25 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนก็ตาม ในอนาคตจึงควรมีการตรวจสอบในเรื่องนี้ด้วยเพื่อให้ไทยสามารถดึงดูดแรงงานที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง[25]

ส่วนการพัฒนาอุทยานวิทยาศาสตร์ เช่น ปทุมธานี เชียงใหม่ ขอนแก่น และศรีราชา (ในอนาคต) ก็จะมีส่วนช่วยให้เกิดการค้นคว้าวิจัยและการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ระหว่างนักวิชาการไทยและต่างประเทศ โดยปัจจุบันมีนักวิชาการจากต่างประเทศเข้ามาทำวิจัยจำนวนมากที่อุทยานวิทยาศาสตร์ประเทศไทยที่จังหวัดปทุมธานี[26] ส่วนในพื้นที่ EEC สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)

[23] สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของอมตะนคร จ. ชลบุรี

[24] สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

[25] สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนแห่งหนึ่งใน จ.ชลบุรี

[26] สัมภาษณ์ผู้บริหาร สวทช.

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนเขตนวัตกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EECi (Eastern Economic Corridor of Innovation) เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมการบินและอวกาศ และพิจารณาให้พื้นที่ EECi เป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตทดสอบทดลองใช้ (Regulatory Sandbox) และร่วมกันดำเนินการให้มีการวิจัย พัฒนาทางด้านอากาศยานไร้คนขับ (UAV) ด้วย[27] ซึ่งแน่นอนว่าจะช่วยดึงดูดนักวิจัยและบุคลากรด้าน STEM จำนวนมากให้มาทำงานในพื้นที่ EEC

ตารางที่ 6.1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

การขนส่งทางราง	● รถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-ระยองเพื่อเชื่อมท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง (ดอนเมือง สุวรรณภูมิ และอู่ตะเภา) ● รถไฟทางคู่ เชื่อมโยงท่าเรือ 3 แห่ง (แหลมฉบัง มาบตาพุด สัตหีบ) ● การปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งระหว่างท่าเรือแหลมฉบังและสถานีบรรจุและแยกกล่องสินค้าลาดกระบัง
การขนส่งทางทะเล	● โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 และโครงการพัฒนาท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 ● โครงการพัฒนาท่าเรือสัตหีบ (จุกเสม็ด) สำหรับการท่องเที่ยว
การขนส่งทางอากาศ	● โครงการพัฒนาท่าอากาศยานอู่ตะเภาเพื่อให้เป็นศูนย์กลางของธุรกิจการบิน การขนส่งสินค้าทางอากาศ และการซ่อมบำรุงอากาศยานแบบครบวงจร
การขนส่งทางถนน	● โครงการก่อสร้างและปรับปรุงส่วนต่อขยายทางหลวงพิเศษ(มอเตอร์เวย์) ● โครงการปรับปรุงโครงข่ายถนนให้รองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้นในบริเวณรอบท่าเรือแหลมฉบัง ● โครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง
การพัฒนาเมืองใหม่และการท่องเที่ยว	● โครงการพัฒนาเมืองใหม่ในพื้นที่ 3 จังหวัดได้แก่ ฉะเชิงเทรา ระยอง พัทยา และอู่ตะเภา เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการท่องเที่ยว

ที่มา: ปรับจาก ธนาคารกสิกรไทย. 2560. แผนลงทุน EEC หนุน SME โต. Bangkok: K SME Analysis.

6.6 นโยบายเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship rights) และการบูรณาการทางสังคม (Local integration)

แม้ประเทศไทยจะมีจุดแข็งหลายด้านในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศ และมีนโยบายที่เอื้อต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนบางประการที่ควรได้รับการปรับปรุง เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะในระยะยาว โดยเฉพาะการอนุญาตให้ชาวต่างชาติเป็นผู้อยู่อาศัยถาวร (Permanent Resident: PR) แม้ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จะอนุญาตให้ชาวต่างชาติยื่นคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้ แต่มีข้อจำกัดอย่างมากและแต่ละปีมีการอนุมัติน้อยมาก เช่น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2561 กำหนดให้เปิดรับไม่เกินหนึ่งร้อยคนสำหรับคนต่างด้าวที่มีสัญชาติของแต่ละประเทศ และไม่เกินห้าสิบคน สำหรับคนต่างด้าวไร้สัญชาติ ปัจจุบัน

[27] สืบค้นจาก https://mgronline.com/smes/detail/9610000111117 วันที่ 18 ธันวาคม 2561

ไทยมี PR รวมกันประมาณหนึ่งพันคนเท่านั้น ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับการให้ PR ของสิงคโปร์ในแต่ละปีเฉลี่ยมากกว่าสองหมื่นคนต่อปี หรือแม้เต่การให้ Green Card ของจีนซึ่งมียอดสะสมทะลุหลักหมื่นคนแล้วในปัจจุบัน อีกทั้งมีข้อกำหนดเรื่องการลงทุนหรือโอนเงินเข้ามาในไทยไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท นอกเหนือจากสัญญาจ้างงานในไทย[28] ทำให้กลุ่มเป้าหมายประเภทแรงงานที่มีทักษะสูงที่ต้องการทำงานและพักอาศัยระยะยาวในไทยต้องไปใช้ช่องทางอื่น ซึ่งอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ เช่น ขอวีซ่าผู้เกษียณอายุ (Retirement Visa) หรือวีซ่าทั่วไป ทำให้ไทยไม่สามารถดึงดูดและรักษาผู้ที่มีทักษะสูงในระยะยาวได้ นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับ PR สามารถขอสัญชาติสิงคโปร์ได้ด้วย อีกทั้งอนุญาตให้มีระบบสองสัญชาติ ทำให้สามารถดึงดูดและรักษาแรงงานที่มีทักษะสูงทั้งที่เป็นคนสิงคโปร์ที่ทำงานในต่างประเทศ และชาวต่างชาติให้ใช้สิงคโปร์เป็นบ้านแห่งที่สองในการพักอาศัยและทำงาน จึงเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานจากการเข้าสู่สังคมสูงวัยได้เป็นอย่างดี

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการขอสัญชาติไทยสำหรับผู้ที่ไม่มีบุพการีเป็นคนไทย (ยกเว้นคนไร้รัฐบางกลุ่ม) และไม่อนุญาตให้มีการถือสองสัญชาติ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแข่งขันในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงกับสิงคโปร์ได้ ชาวต่างชาติที่ทำงานในประเทศไทยจึงอาจรู้สึกว่าตนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่เปิดรับให้เขาเข้าเป็นพลเมืองไทย ทำให้เขาไม่ได้รับสิทธิความเป็นพลเมืองต่าง ๆ เช่น สิทธิทางการเมือง การรักษาพยาบาล และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ แม้แต่ชาวต่างชาติที่มีทักษะสูงและแต่งงานกับชาวไทยและมีบุตรที่เป็นคนไทยก็รู้สึกว่าตนถูกปฏิเสธสิทธิความเป็นพลเมืองอีกทั้งต้องขอต่ออายุวีซ่าทุกปี[29]

6.7 นโยบายการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและธุรกิจผิดกฎหมาย

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีชาวต่างชาติหลายล้านคนที่มาทำงานในประเทศ ซึ่งรวมถึงแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน และแรงงานที่มีทักษะสูงราวสองแสนคนจากทั่วโลก การที่มีแรงงานย้ายถิ่นจำนวนมากเข้ามาอยู่ในประเทศก็ตามมาด้วยปัญหาด้านสังคม สิ่งแวดล้อม อาชญากรรมและโรคติดต่อ ดังนั้นการจัดการปัญหาเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อลดผลกระทบในทางลบ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ [30]ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในงานวิจัยนี้พบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีมุมมองเชิงบวกต่อแรงงานที่มีทักษะสูง โดยมองว่าคนกลุ่มนี้ไม่ค่อยทำผิดกฎหมายและไม่ค่อยมีปัญหาด้านความมั่นคงมากนัก และไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องการแย่งงานกับคนไทย เนื่องจากไทยยังต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงในด้านอุตสาหกรรมอีกจำนวนมาก และคนเหล่านี้ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมหรือโรคติดต่อ เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีการศึกษาและมีรายได้สูง

[28] สืบค้นจาก http://bangkok.immigration.go.th/base.php?page=residence วันที่ 18 ธันวาคม 2561

[29] สัมภาษณ์นักวิชาการชาวสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทย

[30] สัมภาษณ์นักวิชาการ ผู้บริหารระดับกระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ภาคเอกชน และผู้ประกอบการ ในพื้นที่ EEC เชียงใหม่ และภูเก็ต

อย่างไรก็ตาม ชาวต่างชาติจำนวนหนึ่งอาจเกี่ยวข้องกับขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติและธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การใช้วีซ่าผิดประเภทเช่นใช้วีซ่านักท่องเที่ยวหรือวีซ่าการศึกษาเข้ามาทำงานในไทย และการอยู่เกินระยะเวลาของวีซ่า (Visa overstay) ในบางพื้นที่อาจมีปัญหาเฉพาะ เช่น ที่ภูเก็ตมีปัญหาการเข้ามาทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ถูกต้อง เช่น นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่างชาติฉ้อโกงผู้ซื้อและหนีไป มีชาวต่างชาติจัดตั้ง Business nominee ที่เป็นคนไทยเพื่อถือครองอสังหาริมทรัพย์โดยเลี่ยงกฎหมาย หรือมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะโดยกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ทั้งที่เป็นชาวไทยและชาวต่างชาติ เป็นต้น[31] นอกจากนี้ยังมีรายงานข่าวว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเปิดเผยตัวเลขจำนวนชาวต่างชาติที่อยู่เกินระยะเวลาของวีซ่ามากถึงราวหนึ่งแสนคนในปี 2560 โดยส่วนหนึ่งอาจเป็นภัยด้านความมั่นคงซึ่งรวมถึงกลุ่มก่อความไม่สงบในภาคใต้ด้วย[32]

ดังนั้นการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดผลกระทบในทางลบและป้องกันไม่ให้การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานชาวต่างชาตินำมาซึ่งปัญหาด้านความมั่นคงและปัญหาสังคม ในยุครัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา รัฐบาลมีแนวโน้มการกวดขันจับกุมชาวต่างชาติที่ผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการจับกุมและผลักดันชาวต่างชาติที่เป็นกลุ่ม Visa overstay และกลุ่มที่ใช้วีซ่าผิดประเภทมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชาวต่างชาติที่มีทักษะบางกลุ่ม เช่น กลุ่ม Digital nomads โดยเมื่อปี 2557 เคยมีการจับกุม Digital nomads จำนวน 18 คนที่ Co-working space แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากคนเหล่านี้ไม่มีใบอนุญาตทำงาน[33] ทำให้เกิดความตื่นตระหนกอย่างมาก แต่ปัจจุบันภาครัฐไม่ได้มีนโยบายจับกุมคนเหล่านี้ ยกเว้นมีการกระทำความผิดหรืออยู่เกินกำหนดเวลาของวีซ่า[34]

สรุป

แม้ว่าไทยจะไม่มีนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะชาวต่างชาติที่เป็นระบบดังในประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ แต่ที่ผ่านมาไทยได้อนุญาตให้แรงงานที่มีทักษะเข้ามาทำงานในประเทศได้ตามการเปิดเสรีภาคบริการขององค์การการค้าโลก (WTO) และการอำนวยความสะดวกให้บุคลากรของบรรษัทข้ามชาติที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเข้ามาทำงานได้โดยสะดวก นอกจากนี้ยังมีนโยบายและมาตรการอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศได้แก่ นโยบาย Smart Visa นโยบายส่งเสริมการลงทุน นโยบายส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ นโยบาย Thailand Privilege Card นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายเรื่องสิทธิพลเมืองและการบูรณาการทางสังคม และนโยบายการจัดการปัญหาความมั่นคงและอาชญากรรมข้ามชาติ โดยนโยบายส่วนใหญ่เอื้อและดึงดูดให้แรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้สะดวกขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign Talent Policy) ที่สมบูรณ์จำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายในหลาย ๆ ด้าน เช่น เรื่องความหลากหลายของวีซ่า การพัฒนาเรื่องการศึกษานานาชาติ และการปรับปรุงสิทธิพลเมืองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นต้น

---

[31] สัมภาษณ์ นักกฎหมาย /ผู้บริหาร ส่วนงานมระดับท้องถิ่น หอการค้าจังหวัด เทศบาล

[32] สืบค้นจาก https://www.benarnews.org/thai/news/TH-crackdown-11132017142543.html วันที่ 15 ธันวาคม 2561

[33] สืบค้นจาก https://www.techinasia.com/digital-nomads-chased-out-of-punspace วันที่ 15 ธันวาคม 2561

[34] สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จ.เชียงใหม่

บทที่ 7
สรุป และข้อเสนอแนะ

บทสุดท้ายของรายงานนี้ เน้นการนำเสนอข้อเสนอแนะจากการวิจัย โดยเริ่มจากการเสนอความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์ กลุ่มตัวอย่างผลการศึกษาแบบย่อ และตามด้วยข้อเสนอแนะจากการวิจัย

7.1 โครงสร้างประชากรและผลกระทบด้านแรงงาน

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แบบในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า เนื่องมาจากการเกิดที่ลดลง ส่งผลให้มีประชากรเข้าสู่วัยแรงงานลดลงด้วย ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีกำลังแรงงาน หรือ ประชากรอายุ 15-59 ปี จำนวน 42.8 ล้านคน ใน 20 ปีข้างหน้า คือ ในปี พ.ศ. 2580 จะลดลงและมีจำนวนเหลือเพียง 36.3 ล้านคน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2556) การลดลงประชากรวัยแรงงานนี้ สวนทางกับความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากแผนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ที่จะนำมาซึ่งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก จึงคาดว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต และทำให้มีแนวโน้มการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพิ่มสูงขึ้นด้วย

7.2 ยุทธศาสตร์ประเทศ 4.0 กับความต้องการแรงงานที่มีทักษะในระยะ 20 ปี

ปี 2559 รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้วางกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม พร้อมส่งเสริมการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนทั้งในเชิงขนาดและคุณภาพของแรงงาน แต่ในอนาคต ขนาดและคุณภาพกำลังแรงงานของไทยกำลังจะประสบปัญหาจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป การลดลงของประชากรวัยแรงงานนับล้านคน จะนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ไทยกำลังประสบอยู่ให้รุนแรงมากขึ้น

นอกจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรแล้ว อีกส่วนหนึ่งยังเป็นผลจากระบบการศึกษาที่ผลิตบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และเนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้ระยะเวลานาน กอปรกับการลดลงของจำนวนประชากรวัยแรงงานในปัจจุบัน จึงคาดว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทยจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือ

สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม ได้รายงานว่า ตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 จะทำให้เกิดความต้องการแรงงานฝีมือจำนวนมหาศาล ในกลุ่มอุตสาหกรรมเทคโนโลยีที่สำคัญซึ่งจะเป็นอุตสาหกรรมรุ่นใหม่ของประเทศไทย ได้แก่ 1) กลุ่มเกษตรและอาหารที่ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ 2) กลุ่มสุขภาพที่ใช้เทคโนโลยีการแพทย์ 3) กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ที่ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ 4) กลุ่มดิจิทัลและอินเตอร์เน็ตออฟติงส์ที่ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และ 5) กลุ่มธุรกิจสร้างสรรค์และวัฒนธรรมที่ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า โดยคาดว่าจะมีความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงคิดเป็นจำนวนมากกว่าสองล้านคนตลอดช่วง 20 ปีข้างหน้า ซึ่งหมายถึงแรงงานที่มีทักษะสูงรวมทั้งหมดทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเมื่อสิ้นสุดแผนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 20 ปี ในปี พ.ศ. 2580

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องเร่งดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงระยะ 5 ปีแรกของการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี เพื่อให้อุตสาหกรรม 4.0 สามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็ว ด้วยการให้ความสำคัญกับกลุ่มเทคโนโลยีที่ประเทศไทยขาดความชำนาญ หรือประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานทักษะสูงก่อน ควบคู่ไปกับการผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในประเทศเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 โดยประเทศไทยควรมีแนวทางที่ชัดเจนในการนำเข้าแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ ด้วยการให้แต่ละกลุ่มเทคโนโลยีกำหนดคุณสมบัติและเป้าหมายจำนวนแรงงานที่ต้องการ พร้อมประเมินจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนในประเทศในระยะ 5 ปีข้างหน้า เพื่อดึงดูดแรงงานที่ขาดแคลนจากต่างประเทศเข้ามาให้สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละกลุ่มเทคโนโลยีเป้าหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มาร่วมทำงานวิจัยและพัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับแรงงานไทยทั้งที่เป็นแรงงานเดิมและแรงงานใหม่ ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องเร่งผลิตแรงงานใหม่ผ่านระบบการศึกษาทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งการฝึกอบรมในสถานประกอบการต่างๆ ให้แรงงานไทยมีทักษะที่ตรงกับความกับความต้องการตามยุทธศาสตร์อุตสาหกรรม 4.0 นี้

7.3 นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะต่างชาติ

ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณานโยบายการย้ายถิ่นที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ โดยนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่มีคุณสมบัติตามที่อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศต้องการ เพื่อทดแทนประชากรวัยแรงงาน (Replacement Migration) สำหรับสังคมสูงวัย โดยมีวีซ่าที่หลากหลายประเภท และอนุญาตให้อยู่ในประเทศได้นานขึ้น ตามความต้องการแรงงานที่มีทักษะในอนาคต ซึ่งจะแตกต่างจากนโยบายที่ผ่านมา ที่บริหารจัดการให้แรงงานข้ามชาติทุกกลุ่มเป็นผู้ย้ายถิ่นแบบชั่วคราว (Temporary migrants) ที่ให้วีซ่าเพียงระยะสั้นไม่เกินครั้งละหนึ่งปีเท่านั้น

คาดว่า ความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงตลอดช่วง 20 ปีข้างหน้าจะมีจำนวนมากกว่าสองล้านคน ซึ่งรวมทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ อุปสงค์จำนวนมหาศาลดังกล่าวจึงเป็นความท้าทายเรื่องทรัพยากรมนุษย์สำหรับประเทศไทย ด้วยเหตุผลนี้ จึงนำมาซึ่งการศึกษาวิจัยนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 โดยเน้นที่ 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมายในช่วง 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2580)

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign Talent Policy) เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 โดยเน้นที่ 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมายในช่วง 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2580) และผลกระทบของนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านกฎหมายและความมั่นคง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนเปรียบเทียบสถานการณ์และนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศปลายทางที่สำคัญสำหรับแรงงานที่มีทักษะในเอเชียได้แก่ สิงคโปร์และจีน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

7.4 ผลการศึกษา

1) ความต้องการแรงงานที่มีทักษะในระยะ 20 ปี ภายใต้นโยบายอุตสาหกรรม 4.0 เพื่อให้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 บรรลุผลสัมฤทธิ์ รัฐบาลได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ National Brainpower Development ซึ่งคาดว่า ประเทศไทยจะมีความต้องการกำลังคนที่มีทักษะสูงจำนวน 2,305,000 คนตลอดช่วงปี พ.ศ. 2561-

2580 (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม, 2559) โดยแบ่งความต้องการแรงงานเป็น 5 กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเป้าหมาย ดังนี้ 1. กลุ่มดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติงส์ ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (Digital & IOT - Embedded Technology) จำนวน 900,000 คน 2. กลุ่มสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ใช้ความรู้ด้านการบริการเพิ่มมูลค่า (Creative & Culture - High Value Services) จำนวน 720,000 คน 3. กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ (Smart Devices & Robotics – Mechatronics) จำนวน 375,000 คน 4. กลุ่มเกษตรและอาหาร ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ (Food & Agriculture - Biotech) จำนวน 240,000 คน และ 5. กลุ่มสุขภาพ ใช้เทคโนโลยีชีวการแพทย์ (Health & Wellness – Biomedical) จำนวน 70,000 คน

ความต้องการแรงงานที่มีทักษะดังกล่าวจำนวน 2,305,000 คน สามารถแบ่งเป็นช่วงละ 5 ปี ตามระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี คือ ในช่วง 1-5 ปีแรก (ปี พ.ศ. 2560-65) ต้องการแรงงานมีทักษะทั้งสิ้น 210,500 คน ต่อมาระหว่างปี พ.ศ. 2566-70 ต้องการแรงงานเพิ่มอีก 490,500 คน ในช่วงปี พ.ศ.2571-75 ต้องการแรงงานเพิ่ม 556,000 คน และระยะสุดท้ายของแผน คือช่วงห้าปีสุดท้าย คือปี พ.ศ. 2576-80 ต้องการแรงงานมีทักษะเพิ่มอีก 1,048,000 คน อย่างไรก็ดี แรงงานทักษะสูงเหล่านี้ หมายรวมถึง แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ และแรงงานไทยหรือแรงงานภายในประเทศที่จะผลิตขึ้นใหม่ หรือได้รับการเพิ่มพูนฝีมือแรงงานโดยการทำงานร่วมกับแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ หรือได้รับการฝึกอบรมในสถานประกอบการ หรือได้รับการฟื้นฟูความรู้ที่ได้รับการอบรมไปแล้ว เพื่อยกระดับขีดความสามารถให้เป็นแรงงานที่มีทักษะในตลาดแรงงาน

ดังนั้นเพื่อให้ทันกับระยะเวลาของเป้าหมายการพัฒนา 20 ปีของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะให้เข้ามาทำงานในส่วนที่ประเทศไทยยังขาดแคลน โดยเฉพาะในช่วง 5-10 ปีแรก ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเทคโนโลยีชั้นสูง เนื่องจากไทยยังไม่สามารถผลิตบุคลากรในประเทศรองรับได้ทัน การศึกษานี้ได้กำหนดให้ประเทศไทยนำเข้าแรงงานที่มีทักษะสูงและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาทำงาน และทำงานวิจัยและพัฒนา รวมทั้งถ่ายทอดความรู้ให้กับบุคลากรในประเทศประมาณร้อยละ 80 ของความต้องการแรงงานในช่วง 10 ปีแรกของแผนยุทธศาสตร์ (ปี พ.ศ. 2560-70) หลังจากนั้นเมื่อประเทศไทยสามารถผลิต หรือพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานในประเทศได้แล้ว จึงค่อยลดสัดส่วนจำนวนแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศลง เหลือเพียงครึ่งหนึ่งของความต้องการ ต่อมาในช่วงที่สาม ของนโยบายอุตสาหกรรม 4.0 (ปี พ.ศ. 2571-2575) และในช่วงสุดท้าย (ปี พ.ศ. 2576-80 ให้ลดสัดส่วนแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติเหลือเพียงหนึ่งในสี่ของความต้องการทั้งหมด สรุปว่าตลอดช่วงระยะเวลา 20 ปี ของการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรม 4.0 นี้ ***คาดว่าจะมีแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ประมาณ 1,100,800 คน*** โดยคาดว่าแรงงานที่มีทักษะเหล่านี้น่าจะมาจากประเทศผู้ลงทุนหลักในอุตสาหกรรม 4.0 อาทิ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา จีน สหภาพยุโรป เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ รวมทั้งประเทศผู้ส่งออกแรงงานฝีมือในเอเชีย เช่น อินเดีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า ภาครัฐจะมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในพื้นที่ของ EEC ซึ่งคาดว่าจะทำให้เกิดความต้องการแรงงานในด้านก่อสร้างและการผลิตในอุตสาหกรรม First S-Curve เพิ่มขึ้น และหลังจากนั้นจะมีความต้องการกลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูง ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ตามการลงทุนจากต่างประเทศที่จะเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดในอุตสาหกรรม New S-Curve ตามมา

2) คุณลักษณะของกำลังแรงงาน ในปี 2561 การลงทุนจริงในอุตสาหกรรมเป้าหมายยังมีน้อย เนื่องจาก พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เพิ่งประกาศใช้ในปี 2561 แต่ในอนาคตอันใกล้ EEC ได้รับความสนใจจากนักลงทุนในอุตสาหกรรมหลักๆ ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ อาหารแปรรูป และดิจิทัล ในลักษณะของการขยายการลงทุนมากกว่าการลงทุนใหม่ และจากข้อมูลตลาดแรงงานในปี 2561 การขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะในอุตสาหกรรมเป้าหมายยังมีไม่มากนัก เนื่องจากการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนี้เพิ่งจะเริ่ม โดยพบว่า ผู้ประกอบการยังคงมีความต้องการกำลังแรงงานในระดับ คุณวุฒิวิชาชีพ (ปวช. และ ปวส.) มากกว่าระดับปริญญาตรี แต่ในอนาคตคาดว่าจะมีความต้องการแรงงานในระดับ ปวส. และปริญญาตรีขึ้นไปมากขึ้น

ผลการสำรวจผู้ประกอบการในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโครงการ (EEC) ของกระทรวงแรงงานพบว่า ทั้งอุตสาหกรรม First S-Curve และ New S-Curve จะทำให้เกิดความต้องการบุคลากรด้านวิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์ วิศวกรรมเครื่องกล วิทยาการคอมพิวเตอร์ การออกแบบด้านวิศวกรรม การบัญชี และบริหารธุรกิจเพิ่มขึ้น

3) การพัฒนากำลังแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีความพยายามในการพัฒนาทักษะแรงงานไทย ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมในรูปแบบต่าง ๆ มาโดยตลอด แต่ยังไม่เน้นในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย 4.0 นัก ส่วนคณะกรรมการกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้พัฒนาฝีมือแรงงานโดยผ่านการอบรมและทดสอบสมรรถนะในการทำงานตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพสากล ซึ่งขณะนี้กำลังขับเคลื่อนกำลังแรงงานสู่มาตรฐานวิชาชีพที่จำเป็นเร่งด่วนก่อน เช่น งานที่เกี่ยวกับระบบราง โลจิสติกส์และซัพพลายเชน หุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) และดิจิทัลคอนเทนต์ รวมถึงอาชีพที่ครอบคลุมอุตสาหกรรมแม่พิมพ์ ที่เกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-Generation Automotive) การแพทย์ครบวงจร (Medical Hub) การบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics) และหุ่นยนต์เพื่ออุตสาหกรรม (Robotics) โดยคณะกรรมการกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้เน้นการต่อยอดทักษะให้กับกำลังแรงงานกลุ่ม ปวช. และ ปวส. เป็นหลัก เพื่อป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานเฉพาะหน้า มากกว่าการผลิตแรงงานที่มีทักษะสูงในระดับอุดมศึกษา โดยพยายามร่วมมือกับสถานประกอบการให้มีการปรับเพิ่มค่าจ้างให้กับแรงงานที่ผ่านการทดสอบสมรรถนะในการทำงานตามกรอบมาตราวิชาชีพมากกว่าการพิจารณาเพียงคุณวุฒิการศึกษา เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการพัฒนาทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อุตสาหกรรม 4.0

ส่วนการผลิตบุคลากรในระดับอาชีวศึกษานั้น ขณะนี้มี “สัตหีบโมเดล” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างวิทยาลัย เทคนิคในภาคตะวันออก กับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งเน้นการฝึกงานในสถานประกอบการโดยเฉพาะโรงงานต่างๆ ทำให้ผู้ที่จบการศึกษาสามารถทำงานได้ทันที ซึ่งช่วยแก้ ปัญหาขาดแคลนบุคลากรในภาคอุตสาหกรรมในปัจจุบัน สำหรับในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีปัญญาภิวัฒน์ เป็นตัวอย่างสถานศึกษาที่มีการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ โดยเน้นการฝึกงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ราวครึ่งหนึ่งของเวลาในการศึกษา แต่หลักสูตรต่างๆ ยังไม่ได้เน้นไปที่อุตสาหกรรม 4.0 มากนัก

ปัจจุบันมีสถานศึกษา 3 แห่ง ที่มีนโยบายผลิตนักศึกษาที่ตรงต่อตามความต้องการของอุตสาหกรรม 4.0 โดยร่วม มือกับสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ คือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าลาดกระบัง มหาวิทยาลัยอมตะ และสถาบันวิริยสิริเมธี ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐอื่นๆ ก็ได้เร่งผลิต นักศึกษา ที่จะเป็นความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต แต่พบว่า หลายมหาวิทยาลัยฯ ประสบปัญหาเรื่องขาดอุปกรณ์ เครื่องไม้

เครื่องมือสำหรับการเรียน-การสอน ที่จะตอบโจทย์การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 เช่น คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่ทันสมัย สำหรับ การจัดการและประมวลผล Big Data รวมทั้ง disruptive technology ในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ในปี 2562 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้มีการจัดทำแผนเร่งรัดในการผลิตบุคลากรที่มีทักษะจำนวน 4.75 แสนคน ในช่วง 5 ปีแรกของแผนยุทธศาสตร์ฯ เพื่อป้อนอุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่ EEC รวมทั้งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ประกอบด้วยแรงงานระดับอาชีวะ 2.53 แสนคน ระดับปริญญาตรี 2.12 แสนคน และระดับปริญญาโท-เอก 8,600 คน โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัย 11 แห่ง วิทยาลัยอาชีวะ 43 แห่ง โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 205 แห่ง และโรงงานและภาคธุรกิจ 335 แห่ง[35]

สำหรับการผลิตบุคลากรระดับปริญญาตรีขึ้นไป ประกอบด้วย การร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ EEC เพื่อผลิตบุคลากรระดับปริญญาตรีขึ้นไปเพื่อป้อนอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยใน 5 ปี จะผลิตบุคลากรได้ร้อยละ 30 ของความต้องการทั้งหมด หรือ 66,000 คน จากความต้องการรวม 2.2 แสนคน ที่เหลือจะร่วมมือกับมหาวิทยาลัยทั่วประเทศให้ผลิตบุคลากรเพิ่ม นอกจากนี้ ยังมีโครงการฝึกอบรมครู อาจารย์เริ่มตั้งแต่โรงเรียนมัธยมศึกษาใน EEC เพื่อปลูกฝังแนวคิดการพัฒนา EEC และให้เด็กเรียนต่อในสาขาที่เป็นอุตสาหกรรมเป้าหมาย โครงการร่วมมือกับสถาบันหุ่นยนต์ภาคสนามและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศจัดทีมไปอบรมอาจารย์ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล หุ่นยนต์และ AI และโครงการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและองค์กรชั้นนำใน 5 ประเทศ คือสวิตเซอร์แลนด์ เยอรมนี ออสเตรีย ญี่ปุ่นและจีนเพื่อฝึกอบรมพัฒนาอาจารย์ในอุตสาหกรรมเป้าหมายเพื่อถ่ายทอดความรู้ให้นักศึกษาในประเทศ นอกจากนี้ยังร่วมมือการทำวิจัยกับต่างประเทศ เช่น วิทยาลัยเทคนิคชลบุรีร่วมมือกับจีนจัดตั้งศูนย์ผลิตบุคลากรในระบบราง มหาวิทยาลัยบูรพาร่วมมือกับญี่ปุ่นผลิตบุคลากรระบบ Automation and robots มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศรีราชา ร่วมมือกับเยอรมนีและวิทยาลัย IRPC ตั้งศูนย์ผลิตบุคลากรด้านปิโตรเคมีและเชื้อเพลิงชีวภาพ เป็นต้น

4) **สำหรับนโยบายดึงดูดผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูงให้มาทำงานในไทยนั้น** ภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเข้าร่วมในการให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ประเทศไทยต้องสร้างแรงจูงใจให้ผู้ย้ายถิ่นทักษะสูงเข้ามาทำงานวิจัยและพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทยในอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยผู้ให้ความคิดเห็นส่วนมากไม่คิดว่า ผู้ย้ายถิ่นจะมาแย่งงานคนไทย เนื่องจากเป็นการทำงานกันคนละระดับทักษะ เพราะอุตสาหกรรมเป้าหมายส่วนใหญ่ เป็นอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีระดับสูงที่ประเทศไทยขาดความเชี่ยวชาญ อีกทั้ง สถาบันการศึกษาของไทยยังมีข้อจำกัดในการผลิตบุคลากรในสาขาวิชาต่างๆ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ล้ำสมัย แต่เห็นว่า ควรให้ผู้เชี่ยวชาญต่างชาติทำงานในไทยเพียงครั้งละ 3-5 ปี เนื่องจากเทคโนโลยีต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงเร็วมาก ทำให้ประเทศต้องการผู้ที่มีทักษะรุ่นใหม่ที่มีความรู้ทันกับการเปลี่ยนแปลงโลกในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราเงินเดือนในไทยอาจต่ำกว่าประเทศอื่นที่พยายามดึงดูดแรงงานมีทักษะต่างชาติเช่นกัน เช่น สิงคโปร์ จีน มาเลเซีย ประเทศไทยจึงควรเพิ่มแรงจูงใจด้วยการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าและให้สวัสดิการด้านอื่น ๆ ที่มิใช่เงินเดือนด้วย เช่น ด้านการศึกษาของบุตร ที่พักอาศัย ค่าเดินทาง รวมทั้งให้สิทธิ์พิเศษด้านภาษี เป็นต้น แต่เนื่องจากไทยมีค่าครองชีพต่ำและเป็นประเทศที่ชาวต่างชาติชื่นชอบในการเดินทางท่องเที่ยว ทำให้ในภาพรวมไทยน่าจะมีเสน่ห์ในการดึงดูดชาวต่างชาติที่มีทักษะให้เข้ามาทำงานและพักอาศัยได้

[35] ดึง 5 ชาติ ผลิตคนป้อน EEC, กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 19 มีนาคม 2562

อนึ่ง เนื่องจากประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อต้นปี 2561 ดังนั้นความพยายามดึงดูดผู้เชี่ยวชาญระดับโลก (Global Expert) สำหรับงานวิจัยและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประเทศไทยในการแข่งขันระยะยาวนั้น อาจยังไม่สามารถทำได้ในรวดเร็วนัก และไทยยังอาจไม่ได้ต้องการคนกลุ่มนี้ในช่วงแรก ๆ ประเทศไทยจึงควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ผู้เชี่ยวชาญระดับกลาง ซึ่งเป็นคนหนุ่มสาวที่มีค่าตอบแทนไม่สูงมากนัก ซึ่งเหมาะสมกับความต้องการของอุตสาหกรรมในระยะสั้น-กลาง โดยอาจรวมถึงชาวต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยด้วย เช่น นักวิชาการ นักวิจัย และ Digital Nomads ซึ่งมีทักษะที่สามารถรองรับความต้องการของอุตสาหกรรม 4.0 ในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะเฉพาะหน้า โดยอาจต้องกำหนดมาตรการอำนวยความสะดวกให้คนเหล่านี้สามารถขอวีซ่าเพื่อทำงานในไทยได้ หรือขอเปลี่ยนประเภทวีซ่าได้ เป็นต้น หรืออาจมีประเภทวีซ่าสำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำงานประจำ แต่เข้ามาทำงานเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น 3-12 เดือน เป็นต้น

5) นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงของต่างประเทศ งานวิจัยนี้ได้ศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศปลายทางหลักของแรงงานที่มีทักษะสูงในภูมิภาคเอเชียตะวันออก 2 ประเทศ ที่เป็นคู่แข่งของไทยในการดึงดูดแรงงานกลุ่มนี้ คือ สิงคโปร์ และจีน เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนานโยบายที่เหมาะสมของไทยต่อไป

5.1) สิงคโปร์ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จสูงที่สุดในเอเชียในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ และมีนโยบายครอบคลุมในหลายมิติทั้งด้านวีซ่า สถานะทางกฎหมายของแรงงาน มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ และสร้างแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจอื่นๆ โดยในปี 2012 สิงคโปร์มีแรงงานที่มีทักษะสูงถึง 170,600 คนคิดเป็นร้อยละ 13.2 ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด มีแรงงานฝีมือระดับกลาง 164,700 คน คิดเป็นร้อยละ 12.3 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมดที่มีจำนวนรวม 1.34 ล้านคน ต่อมาปี 2015 แรงงานที่มีทักษะสูงเพิ่มขึ้นเป็น 187,900 คน อันเป็นผลจากมาตรการต่างๆ ดังนี้

- นโยบายวีซ่าและใบอนุญาตทำงานตามทักษะแรงงานที่หลากหลาย โดยแบ่งแรงงานต่างชาติเป็น 4 กลุ่มใหญ่ตามคุณวุฒิและทักษะ
- กลยุทธ์เชิงรุกและการจัดตั้งกลไกเพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติ ด้วยการตั้งหน่วยงาน Singapore Talent Recruitment (STAR) Committee มีภารกิจ 3 ด้านหลักคือดึงดูดและรักษาแรงงานที่มีทักษะทั้งคนท้องถิ่นและคนต่างชาติ ส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของตลาดแรงงานที่มีทักษะสูง และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศ
- นโยบายดึงดูดผู้มีทักษะขั้นสูงในสาขา Science-Technology-Engineering-Mathematics (STEM) ผ่านมาตรการจูงใจเรื่องที่อยู่อาศัย การศึกษาบุตร ค่าเดินทางและทุนวิจัย
- นโยบายพัฒนาสิงคโปร์ให้เป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ ผ่านหลายโครงการตั้งแต่ปี 1998 ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต่างชาติที่มีชื่อเสียงมาเปิดวิทยาเขต และมีนักศึกษาต่างชาติจำนวนมาก อีกทั้งมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงเข้ามาทำงาน ทำให้สถาบันการศึกษาของสิงคโปร์สามารถติดอันดับโลกได้อย่างรวดเร็ว

5.2) จีน มีการดำเนินนโยบายในหลายระดับทั้งระดับชาติ ระดับมณฑล และระดับมหานครของจีน เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะทั้งชาวจีนโพ้นทะเลและชาวต่างชาติ มีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างต่อเนื่อง และมีนโยบายเชิงรุกมากขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเป็นผู้นำโลกในด้านนวัตกรรม โดยตั้งเป้าที่จะเพิ่มแรงงานที่มี

ทักษะจาก 114 ล้านคนปี 2010 เป็น 180 ล้านคน ในปี 2020 และพร้อมที่จะเพิ่มงบประมาณด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากประมาณร้อยละ 11 ในปี 2010 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2020 โดยดำเนินนโยบาย ดังนี้

- นโยบายระดับชาติ ประกอบด้วย
  - นโยบายให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจกับแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ เช่น โครงการ Ten Thousand Talent ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2012 เพื่อดึงดูดบุคคลากรต่างประเทศให้มาพัฒนางานวิจัยและจัดตั้งหน่วยธุรกิจในจีน โดยให้แรงจูงใจ เช่น ด้านการเงิน ที่อยู่อาศัย เป็นต้น
  - นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ ได้จัดทำโครงการ Chang Jiang Scholars Program เพื่อดึงดูดนักวิชาการจากต่างประเทศให้กลับมาทำงานวิจัยในประเทศจีน โดยให้การสนับสนุนด้านค่าตอบแทนและทุนวิจัยต่างๆ ซึ่งเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ ช่วงปี 1978-2009 จีนมียอดสะสมนักศึกษาต่างชาติถึง 16.9 ล้านคน ปัจจุบันจีนเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติอันดับที่สองรองจากสหรัฐอเมริกา
  - นโยบาย Green Card จีนเริ่มอนุมัติ Green Card ให้ชาวต่างชาติเพื่อให้ได้สถานะ Permanent Resident (PR) ตั้งแต่ปี 2004 และได้ขยายขอบเขตของผู้มีสิทธิ์ขอ Green Card ให้กว้างขวาง โดยเพิ่มสิทธิให้กับชาวต่างชาติที่ทำวิจัยในสถาบันวิจัยระดับชาติ และ ณ สิ้นปี 2016 รัฐบาลจีนได้อนุมัติ Green Card ให้กับชาวต่างชาติไปแล้วประมาณ 10,000 คน
- นโยบายระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นของจีนในระดับมณฑลและระดับเมืองได้มีโครงการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะต่างชาติถึง 57 โครงการ และมีชาวจีนที่มีทักษะสูงที่ย้ายถิ่นกลับมาจีนแล้วกว่า 40,000 คน
- ระดับมณฑล มีนโยบายที่หลากหลาย เช่น ให้แรงจูงใจเรื่องที่อยู่อาศัย การจัดตั้งธุรกิจ การเข้าถึงระบบประกันสังคม การศึกษาบุตร การรักษาพยาบาล และการสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติ
- ระดับมหานครและระดับเมือง ได้มีการปรับเงื่อนไขเพื่อให้ชาวต่างชาติขอสถานะ PR ได้ง่ายขึ้น โดยลดข้อจำกัดด้านรายได้และอาชีพลง มีการปรับนโยบายวีซ่าสำหรับนักศึกษาต่างชาติอยู่ต่อเพื่อทำงานหรือจัดตั้งธุรกิจหลังสำเร็จการศึกษา และมีแรงจูงใจเรื่องที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การศึกษาบุตรและเงินทุนสนับสนุน

6) นโยบายการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติของประเทศไทย ประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศที่ชัดเจนและเป็นระบบดังเช่นจีนและสิงคโปร์ อีกทั้งไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านนี้โดยตรง แต่รัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมยุคใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในหลายด้าน เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะเข้ามาทำงาน โดยด้านนโยบายการเข้าเมืองของไทย มีการให้วีซ่าประเภทต่างๆ เช่น Non-immigrant B และได้ประกาศใช้วีซ่าใหม่ เพื่อดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติและธุรกิจ Start-up เป็นการเฉพาะ ได้แก่ สมาร์ทวีซ่า (Smart Visa) และต่อมาได้ปรับปรุงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และสิทธิประโยชน์ของนโยบาย สมาร์ทวีซ่า เพิ่มเติม เพื่อให้ครอบคลุมคนกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น และลดเงื่อนไขด้านคุณสมบัติลง เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการยื่นขอ Smart Visa ในไทย

นอกจากนี้ยังมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ บัตรไทยแลนด์ อีลิทการ์ด (Thailand Elite Card) ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานชาวต่างชาติหรือดึงดูดแรงงานที่มีทักษะ เช่น Smart city, Highspeed train, Science park และ

Digital park ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้มีการวางแผนงาน และอนุมัติงบประมาณเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นกำลังแรงงานไทยให้มีทักษะเหมาะสมกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปี ข้างหน้า ซึ่งรวมถึงการจ้างบุคลากรด้านการศึกษาที่เป็นชาวต่างชาติ

7.5 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ต้องอาศัยผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะสูงจำนวนมาก การบริหารจัดการที่เป็นระบบจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสามารถดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศได้ตรงตามเป้าหมาย ควบคู่ไปกับการพิจารณาผลกระทบในมิติต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมด้วย ดังนั้นการพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ (Foreign Talent Policy) จึงควรเป็นไปในลักษณะองค์รวม (Holistic Manner) ที่ดำเนินหลายมาตรการพร้อมๆ กัน ทั้งเรื่องวีซ่า ใบอนุญาตทำงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการบูรณาการทางสังคม เป็นต้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใส เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม ดังนั้นคณะวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ แบ่งเป็น 3 หมวดใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ

1.1. จัดตั้งหน่วยงาน/กลไกที่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานเพื่อพัฒนากำลังคนสำหรับรองรับอุตสาหกรรม 4.0 ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการภารกิจของกระทรวงต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบเรื่องแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทย (ซึ่งดูแลเรื่องการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าให้กับบุคลากรในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (รับผิดชอบในการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้เชี่ยวชาญที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย (เรื่องการอนุญาตให้ชาวต่างชาติพักอาศัยในประเทศไทย) กระทรวงแรงงาน (เกี่ยวกับใบอนุญาตทำงาน) กระทรวงอุตสาหกรรม (ดูแลเรื่องแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมและความต้องการแรงงาน) กระทรวงศึกษาธิการ (เกี่ยวข้องกับการผลิต และพัฒนาศักยภาพบุคลากรทักษะสูง)

ถึงแม้ว่าในขณะนี้ รัฐบาลได้ตั้ง **“ศูนย์บุคลากรทักษะสูง”(Strategic Talent Center)** ซึ่งเป็นภารกิจหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทย แต่ผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของ “ศูนย์บุคลากรทักษะสูง” ให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการวางแผนการทำงานเชิงบูรณาการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และมีขบวนการติดตามแผน และปฏิบัติตามแผนที่มีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานนี้ ควรเพิ่มภารกิจด้าน**การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการรักษาแรงงานทักษะสูงไว้ในประเทศ** โดยมีการ**รวบรวมข้อมูลอุปสงค์ อุปทานแรงงานที่มีทักษะสูงของประเทศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลแรงงานไทยที่มีทักษะสูงที่อาศัยในต่างประเทศ** เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลทรัพยากรมนุษย์สำหรับการจัดทำนโยบายดึงดูดชาวไทยที่มีทักษะสูงในต่างประเทศให้เข้ามาถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับสังคมไทยในอนาคตในลักษณะเดียวกับที่ประเทศจีนใช้นโยบายดึงดูด ชาวจีนโพ้นทะเลให้กลับมาพัฒนาประเทศ (Return Migration Policy) ทั้งนี้ **ศูนย์บุคลากรทักษะสูง** อาจถูกยกระดับให้เป็นกลไกสำคัญภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่

เชื่อมโยงข้อมูลอุปสงค์อุปทานของแรงงานที่มีทักษะสูง พิจารณาอนุมัติคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศในอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ อำนวยความสะดวกเรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน และสามารถเชื้อเชิญกลุ่มบุคคลเป้าหมายจากต่างประเทศให้มาร่วมทำโครงการวิจัยที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญของประเทศ

1.2. กำหนดนโยบายวีซ่าที่เหมาะสมและยืดหยุ่นสำหรับการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ รวมทั้งการใช้ระบบการให้คะแนนในการขอวีซ่า (Points-based System) ปัจจุบัน ประเทศไทยได้กำหนดให้มี Smart Visa เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกและดึงดูดแรงงานที่มีทักษะด้วยอายุวีซ่าที่ยาวขึ้นและลดความยุ่งยากในการขอใบอนุญาตทำงาน แต่ขั้นตอนการพิจารณาขึ้นกับคณะทำงานที่จะพิจารณารายบุคคล โดยไม่ได้มีข้อกำหนดที่ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของทักษะประเภทต่าง ๆ อีกทั้งยังกำหนดเงื่อนไขสัญญาจ้างที่เป็นทางการจึงจะขอวีซ่าได้ ทำให้ผู้ที่มีทักษะที่เป็นกลุ่มที่ทำงานแบบยืดหยุ่น เช่น กลุ่ม Freelance, Consultant, Digital nomads หรือแม้กระทั่งคนที่เป็นศิลปิน นักคิด นักออกแบบ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative economy) และเป็นกลุ่มที่สะท้อนแนวโน้มการทำงานในโลกยุคใหม่ ไม่สามารถขอ Smart Visa ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอว่า รัฐบาลควรพิจารณา เพิ่มหลักเกณฑ์สำหรับ Smart visa ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มชาวต่างประเทศที่มีทักษะสูงที่ทำงานแบบยืดหยุ่นไม่มีสัญญาการจ้างงานแบบการทำงานประจำด้วย โดยอาจเพิ่มประเภทวีซ่าที่มีระยะสั้นลงกว่า 4 ปี สำหรับกลุ่มคนที่ทำงานแบบ Part-time หรือเป็น Project-based assignment ได้ แต่เป็นกลุ่มคนที่มีความรู้และประสบการณ์ที่สอดคล้องกับอุตสาหกรรมเป้าหมายของไทย

นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มประเภทของวีซ่า สำหรับชาวต่างชาติทักษะสูงที่กำลังทำงานในประเทศไทย และต้องการวีซ่าระยะยาว หรือต้องการเป็นผู้อยู่อาศัยถาวรของประเทศไทย (Permanent Resident) หรือต้องการนำครอบครัวมาอยู่ด้วย ด้วยการกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์การให้คะแนนที่ชัดเจนตามทักษะประเภทต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น กำหนดคุณสมบัติและให้คะแนนตามอายุ การศึกษา ประสบการณ์ จำนวนสิทธิบัตร ผลงาน ความสามารถด้านภาษา ประสบการณ์การศึกษา การทำงานหรือการฝึกอบรมในประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งระบบการให้คะแนนนี้จะเป็นการเปิดกว้างให้ผู้ที่มีทักษะจากทั่วโลกยื่นขอวีซ่าได้ ทำให้ไทยมีตัวเลือกในการพิจารณาเพื่ออนุมัติ Smart Visa มากขึ้น (ดูตัวอย่างการให้คะแนน ตามความเหมาะสมกับลักษณะของงานและบุคลากรที่ต้องการให้เข้ามาประเทศไทย ตารางที่ 7.1)

ตารางที่ 7.1 ตัวอย่างคุณสมบัติและคะแนนสำหรับใช้ขอวีซ่าทำงานที่เหมาะสม

คุณสมบัติ	รายละเอียด	คะแนน
1. ประชากรและสังคม		
- อายุ	25-34 ปี	15
	35-54 ปี	10
	55-65 ปี	5
- ระดับการศึกษา	ปริญญาเอก หรือ โท	5
	ปริญญาตรี หรือ อาชีวศึกษา	10
- คุณวุฒิฝีมือแรงงานอื่น ๆ	รางวัลหรือใบรับรองการประกอบวิชาชีพตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ จากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในประเทศไทย	10
- ประสบการณ์ทำงาน ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย (อาจกำหนดแตกต่างกันตามประเภทของอุตสาหกรรมเป้าหมาย)	น้อยกว่า 1 ปี	5
	1-3 ปี	10
	4 ปี หรือมากกว่า	15
2. ความสามารถในการถ่ายทอดความรู้/ ทักษะ		
- ประสบการณ์ทำงานในประเทศไทย	น้อยกว่า 1 ปี	5
	1-3 ปี	10
	4 ปี หรือมากกว่า	15
- ประสบการณ์ทำงานในต่างประเทศ	น้อยกว่า 1 ปี	5
	1-3 ปี	10
	4 ปี หรือมากกว่า	15
- สำเร็จการศึกษาในประเทศไทย ระบุ ..... สาขาที่จบการศึกษา	อย่างน้อย หนึ่งระดับการศึกษา /หรือได้การรับรองการประกอบวิชาชีพตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ หรือจากสมาคมวิชาชีพ หรือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในประเทศไทย	5
- คำแนะนำจากสถานประกอบการใน 10+2 อุตสาหกรรม	หนังสือสนับสนุนจากสถานประกอบการ	10

การกำหนดคุณสมบัติขั้นพื้นฐานและการให้คะแนนในครั้งนี้ ตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์ที่ว่าเราต้องการให้ ผู้ย้ายถิ่นต่างชาติที่มีทักษะเข้ามาทำงานวิจัยและพัฒนา ถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเป้าหมายให้กับคนไทย ผู้วิจัยเสนอให้ประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเป้าหมายหลักมีคะแนนสูงที่สุดรองลงมา คือการได้การรับรองตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ (ซึ่งอาจจะกำหนดเพิ่มเติมได้อีก เพื่อให้เหมาะสมกับประเภทของอุตสาหกรรมเป้าหมาย) ตามด้วยประสบการณ์การทำงานในต่างประเทศและในประเทศไทย นอกจากนี้ได้ให้คะแนนเป็นพิเศษสำหรับผู้สมัครที่การจบการศึกษาในประเทศไทย เพราะคิดว่าสิ่งนี้จะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือทำงานกันอย่างจริงจัง ระหว่างชาวต่างชาติและคนไทยภายใต้บริบทของสังคมไทยหรือพหุสังคมในประเทศไทย ส่วนอายุ ระดับการศึกษา รวมทั้งการได้รับคำแนะนำจากสถานประกอบการใน 10+2 อุตสาหกรรม เป็นส่วนประกอบที่จำเป็น ที่สามารถแสดงถึงศักยภาพในการถ่ายทอดองค์ความรู้ของ

ผู้สมัครให้กับสังคมไทยอย่างตรงเป้าหมายและต่อเนื่องได้ ซึ่งรายละเอียดของคุณสมบัติและคะแนนสำหรับการพิจารณาในเบื้องต้น ได้แสดงในตารางที่ 7.1

1.3. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการอยู่อาศัยของผู้ย้ายถิ่นมีทักษะสูงต่างชาติ ควรจัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือและสาธารณูปโภคที่ทันสมัย สำหรับการทำงานวิจัยและพัฒนานวัตกรรมต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนา Smart City ด้วย นอกจากนี้ในด้านการจัดการการศึกษาของบุตรนั้น ต้องมีการจัดการให้ค่าธรรมเนียมสำหรับโรงเรียนนานาชาติเหมาะสมกับมาตรฐานการครองชีพในประเทศไทย ส่วนการจัดการด้านที่พักอาศัยและการเดินทาง รัฐบาลควรพิจารณาที่จะช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก ตลอดจนการสร้างสังคมไทยให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินด้วย ทั้งนี้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่ EEC เช่น Digital park, Science park, High-speed train และอื่น ๆ ตลอดจนการส่งเสริมให้มีสถานศึกษานานาชาติในระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ EEC จะเป็นแม่เหล็กสำคัญในการดึงดูดแรงงานที่มีทักษะสูงทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ และก่อให้เกิดพหุสังคมที่หลากหลาย และสร้างพลวัตรของชุมชนเมือง ซึ่งจะเป็นแรงดึงดูดให้มีการย้ายถิ่นที่มากขึ้นอีกในอนาคต ดังนั้นการจัดทำผังเมืองและการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

1.4. นโยบายเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship Rights) และการบูรณาการทางสังคม (Local integration) รัฐบาลไทยควรยืดหยุ่นกฎเกณฑ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่มีทักษะสูงที่ต้องการพำนักระยะยาวในไทย โดยไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุมัติสถานภาพ Permanent Resident (PR) ให้กับผู้เชี่ยวชาญระดับสูง หรือนักลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ทำงานหรืออยู่อาศัยในไทยมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น 5 ปีขึ้นไป และมีคุณประโยชน์กับประเทศ คล้ายกับจีนและสิงคโปร์ที่มีการอนุมัติสถานภาพ PR จำนวนมาก และในอนาคต อาจพิจารณาให้สัญชาติ (Citizenship) ให้กับผู้ที่ได้รับสถานภาพ PR ที่มีครอบครัวและ/หรืออาศัยในไทยมาเป็นระยะเวลาพอสมควร เช่น เป็น PR มาไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น โดยอาจอนุญาตให้ถือสองสัญชาติได้ นโยบายนี้เป็นการทดแทนกำลังแรงงานในประเทศที่ลดลงด้วยคนต่างชาติ (Replacement Migration) เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานทักษะสูงสำหรับทดแทนกำลังแรงงานในประเทศที่ลดลงอันเนื่องมาจากสังคมสูงวัย

2. การสร้างเสริมศักยภาพของแรงงานไทย

2.1. ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีของต่างชาติให้กับคนไทย ควรสนับสนุนทุนวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและนักวิจัยไทยผ่านสถานศึกษาและองค์กรด้านการวิจัยต่างๆ สนับสนุนการฝึกงานของบุคลากรไทยในสถานประกอบการของต่างชาติ มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาและฝึกอบรมโดยความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและสถาบันมาตรฐานวิชาชีพของไทยและต่างชาติ และมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในไทยโดยนำนักวิชาการและนักวิจัยจากต่างประเทศมาสอนหรือฝึกอบรมบุคลากรของไทย ทั้งหลักสูตรในระบบและนอกระบบการศึกษา โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยต้องประสานความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่เป้าหมาย วิทยาลัยเทคนิค สถาบันอาชีวศึกษา สถานประกอบการ และผู้เชี่ยวชาญจาก

ต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศชั้นนำด้านอุตสาหกรรม อาทิ ญี่ปุ่น เยอรมนี จีน เกาหลีใต้ สหรัฐฯ เป็นต้น

2.2. **สนับสนุนการกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อให้เกิดการจ้างงานเป็นระบบ โปร่งใส ยุติธรรม ทั้งกับผู้จ้างและผู้รับจ้าง และให้ความสำคัญกับการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนตามสมรรถนะอาชีพในระดับต่าง ๆ มากกว่าการพิจารณาจากใบประกาศนียบัตร หรือปริญญาบัตรจากสถานศึกษา** ถึงแม้ว่าขณะนี้คณะกรรมการกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ โดยสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ได้ปรับระดับมาตรฐานวิชาชีพจากเดิม 7 ระดับ เป็น 8 ระดับ ตามอาเซียน เพื่อร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียน ในการพัฒนากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายผู้เรียน/แรงงานระหว่างประเทศสมาชิกตามมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกให้การรับรอง ซึ่งถ้ากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนนี้สำเร็จ ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสให้ประเทศไทย สามารถดึงดูดกำลังแรงงานทักษะสูงจากประเทศในอาเซียนได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย (สยามรัฐออนไลน์ 2561, สคช. เปิดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ 8 ระดับ เครื่องมือวัดสมรรถนะคนทำงาน (https://siamrath.co.th/n/28097)

2.3. **กำหนดเป้าหมายกำลังคนและงบประมาณที่เชื่อมโยงข้อมูลของภาคอุตสาหกรรม ตลาดแรงงาน และนโยบายด้านการศึกษาเข้าด้วยกัน** ควรมีการสำรวจจำนวนแรงงานที่มีทักษะสูงที่ทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายทุกปี เพื่อกำหนดเป้าหมายและคาดการณ์แนวโน้มความต้องการเกี่ยวกับขนาดของกำลังแรงงานและทักษะที่ตลาดต้องการอย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณที่รัฐจะใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยบูรณาการแผนงานระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

2.4. **กำหนดมาตรการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม ให้เห็นประโยชน์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในระยะยาว** ด้วยการให้แรงจูงใจด้านภาษี หรือการลงทุนด้านบุคลากร ของสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม ให้เห็นถึงประโยชน์ของการลงทุนในการพัฒนากำลังแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ด้วยการสนับสนุนทุนการศึกษา รวมทั้งให้ความก้าวหน้าในอาชีพ สำหรับกำลังแรงงานที่ได้ศึกษาเพิ่มในสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการของสถานประกอบการ และกลับมาทำงานที่เดิมเมื่อเรียนจบจากสถานศึกษาที่มีความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งวิธีการนี้ไม่ใช่วิธีการใหม่ทั้งหมด เนื่องจากมีความร่วมมือระหว่างภาคอุตสาหกรรมและสถานศึกษาบ้างแล้ว เช่น “สัตหีบโมเดล” อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรต้องเร่งให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นี้อย่างรวดเร็วและแพร่หลายเพื่อให้ทันกับความต้องการกำลังคนในอนาคต

2.5. **ส่งเสริมการศึกษานานาชาติและการจ้างงานต่อเนื่อง** ควรส่งเสริมการศึกษานานาชาติในไทยและผลิตบุคลากรทั้งไทยและต่างชาติที่มีทักษะเพื่อป้อนเข้าตลาดแรงงานและอุตสาหกรรม 4.0 อย่างต่อเนื่อง โดยไทยต้องดึงดูดและส่งเสริมให้มีการตั้งสถานศึกษาต่างชาติชั้นนำในไทย เน้นการสอนในหลักสูตรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาหลักสูตรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของไทยและต่างประเทศ และแก้กฎระเบียบเพื่อให้นักศึกษาต่างชาติสามารถทำงานในไทยได้หลังสำเร็จการศึกษา

เพื่อเพิ่มแรงงานทักษะสูงในตลาดแรงงานของประเทศไทยต่อไป นอกจากนี้ ควรจัดทำหลักสูตรการศึกษา/อบรมออนไลน์เพื่อเสริมสมรรถนะของแรงงานไทยในวงกว้างด้วย ซึ่งปัจจุบันเริ่มเห็นพัฒนาการเหล่านี้บ้างแล้ว เช่น การจับคู่ระหว่างสถาบันการศึกษาของไทยกับต่างประเทศ ในการสอนหลักสูตรนานาชาติด้าน STEM ในพื้นที่ EEC และการร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเทคนิคในพื้นที่ EEC เพื่อผลิตบุคลากรที่มีทักษะโดยนำผู้เชี่ยวชาญจากต่างชาติเข้ามาสอน เป็นต้น

3. การดึงดูดแรงงานไทยที่มีทักษะจากต่างประเทศ

3.1. ไทยควรพัฒนานโยบายดึงดูดแรงงานไทยที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศ (Return Migration Policy) โดยการรักษาความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลของไทยและชุมชนชาวไทยในต่างประเทศ และจัดทำฐานข้อมูลชาวไทยที่มีทักษะด้านต่างๆ ในต่างประเทศ เพื่อเชื้อเชิญกลุ่มบุคคลดังกล่าวให้มาถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับสังคมไทย ในรูปของการให้ทุนมาร่วมงานวิจัย การสอนและสัมมนา รวมทั้งอนุมัติให้คนเหล่านี้ถือสองสัญชาติได้ เพื่อให้เกิดความผูกพันกับประเทศไทยแม้จะย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศแล้วก็ตาม

จากสถิติของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ณ เดือนกันยายน 2560 ระบุว่า มีคนไทยจำนวน 1,120,837 คนอาศัยในต่างประเทศ และมีคนไทยจำนวน 114,437 คนที่ทำงานในต่างประเทศ โดยในจำนวนนี้พบว่าประมาณร้อยละ 12 มีระดับการศึกษาในระดับปริญญาตรีและมากกว่า ซึ่งเป็นกลุ่มคนทำงานที่มีทักษะสูง นอกจากนี้ ยังมีคนไทยจำนวนมากที่ไปเรียนหนังสือและทำงานต่อในต่างประเทศ โดยบางส่วนได้กลายเป็นพลเมืองของประเทศนั้น ๆ ไปแล้ว และโดยกฎหมายของประเทศไทย บุคคลต้องถือสัญชาติเพียงสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นรัฐบาลควรต้องหาวิธีการสร้างแรงจูงใจคนไทยทักษะสูงเหล่านี้กลับมาทำงานช่วยประเทศไทย โดยการอนุญาตให้คนไทยสามารถถือสองสัญชาติได้

3.2. นโยบายสร้างแรงจูงใจให้คนไทยในต่างประเทศกลับมาไทยทั้งแบบชั่วคราวและถาวร เพื่อเป็นการดึงดูดให้คนไทยที่มีทักษะในต่างประเทศย้ายกลับมาทำงานในไทย รัฐบาลควรพิจารณาให้สิทธิพิเศษในเรื่องการเทียบเคียงเงินเดือน ตำแหน่งทางวิชาการ ตลอดจนที่พักอาศัย หรือการให้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือภาษีนิติบุคคลสำหรับการจัดตั้งธุรกิจ Start-up เป็นต้น สำหรับกลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญระดับสูง เพื่อมาเป็นอาจารย์ นักวิจัย หรือนักลงทุน ในอุตสาหกรรมชั้นนำที่มีมูลค่าสูง เช่น วิศวการแพทย์ AI เป็นต้น รวมทั้งให้ความยืดหยุ่นกับการทำงานในลักษณะต่าง ๆ เช่น ไม่ต้องทำงานในประเทศไทยตลอดเวลา เนื่องจากในสมัยปัจจุบัน การทำงานนั้นสามารถทำได้จากทั่วโลก โดยเฉพาะถ้ามีการติดตั้งระบบเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง

สรุป

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและขนาดของประชากร ไปสู่สังคมสูงอายุนั้น มีผลต่อการขาดแคลนกำลังแรงงานภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อลดการใช้แรงงานมนุษย์ ทำให้เรามีหุ่นยนต์และ AI ซึ่งช่วยทดแทนแรงงานที่คาดว่าจะลดลงในอนาคตก็ตาม แต่เทคโนโลยีเหล่านี้ก็ไม่สามารถทดแทนแรงงานได้ทุกประเภท โดยเฉพาะงานวิจัยและการพัฒนา และงานที่ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ อีกทั้งต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก คาดว่าระบบอัตโนมัติคงต้องใช้เวลาสักระยะหนึ่งจึงจะครอบคลุมสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม และน่าจะส่งผลกระทบต่อการจ้างงานของแรงงานที่มีทักษะต่ำเป็นหลัก สำหรับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 4.0 นี้ มีเป้าประสงค์ให้ไทยหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางเป็นประเทศที่มีรายได้สูง ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 จะเดินหน้าด้วยนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญระดับสูง ขณะที่กำลังแรงงานที่มีทักษะของไทยยังมีจำนวนไม่เพียงพอหรือมีสมรรถนะที่จำกัดในการขับเคลื่อนกลยุทธ์นี้ได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงดำเนินนโยบายเพื่อดึงดูดชาวต่างชาติที่มีทักษะสูง ภายใต้โครงการ Smart Visa เพื่อให้ทั้งผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูง นักลงทุน และกลุ่ม Start-ups เข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานใน 10+2 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ด้วยความคาดหวังที่จะให้ชาวต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทำงานวิจัยและพัฒนานวัตกรรมร่วมกับคนไทย และถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทยต่อไป ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็จำเป็นต้องเร่งผลิตกำลังแรงงานใหม่ และเร่งเพิ่มศักยภาพกำลังแรงงานเดิม เพื่อให้มีแรงงานที่มีศักยภาพ และสมรรถนะสูงตรงกับเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ต่อไป โครงการวิจัยนี้เสนอให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการนโยบายและแผนเพื่อดึงดูดชาวต่างชาติ และชาวไทยในต่างประเทศที่มีทักษะสูง อีกทั้งเพิ่มศักยภาพของกำลังแรงงานในประเทศ และพยายามรักษากำลังแรงงานที่มีทักษะสูงที่อยู่ในไทย เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 อย่างต่อเนื่องในระยะยาวด้วย

ภาคผนวก

แนวคำถาม

โครงการวิจัยเรื่องนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

แนวคำถาม ในการสัมภาษณ์ระดับลึก

(In-depth interview guideline)

สัมภาษณ์ : ผู้กำหนดนโยบาย/ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ/สภาหรือสมาคมด้านธุรกิจ/นักธุรกิจ

1. บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของส่วนงาน/ บุคคล
2. มุมมองต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ใน 10 เป้าหมายอุตสาหกรรม เพื่อการพัฒนาประเทศไทยสู่ยุค 4.0
3. มุมมองต่อนโยบายการดึงดูดผู้ย้ายถิ่นมีทักษะ รวมทั้งทัศนะเกี่ยวการสนับสนุน/ไม่สนับสนุนการย้ายถิ่น และผลกระทบ จากการย้ายถิ่นเข้าของแรงงานข้ามชาติมีทักษะ ในด้านต่างๆ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
4. มุมมองต่อผลกระทบของการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของคนต่างชาติมีทักษะ ต่อ กำลังแรงงานไทย สังคมไทย และภูมิภาค
5. มุมมองต่อนโยบายการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมในสังคมไทย
6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/หรือกลไกการจัดการการย้ายถิ่นเข้าของแรงงานต่างชาติมีทักษะ ที่จะมีประโยชน์ต่อตัวผู้ย้ายถิ่น สังคม และประเทศชาติ

โครงการวิจัยเรื่องนโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

แนวคำถาม ในการสัมภาษณ์ระดับลึก

(In-depth interview guideline)

สัมภาษณ์ : แรงงานมีฝีมือระดับสูงชาวไทยและชาวต่างชาติที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย

1. สถานภาพการทำงาน และ การอยู่อาศัยในประเทศไทย รวมทั้งทัศนคติต่อ สังคมไทย คนไทย
2. มุมมองต่อนโยบายหรือมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติมีทักษะ ในปัจจุบัน ปัญหา/อุปสรรคที่พบ และแนวทางการจัดการที่เหมาะสม
3. มุมมองต่อนโยบายการดึงดูดผู้ย้ายถิ่นมีทักษะ รวมทั้งทัศนะเกี่ยวการสนับสนุน/ไม่สนับสนุนการย้ายถิ่นและผลกระทบ จากการย้ายถิ่นเข้าของแรงงานต่างชาติมีทักษะ ในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
4. มุมมองต่อนโยบายการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมในสังคมไทย
5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/หรือกลไกการจัดการการย้ายถิ่นเข้าของแรงงานต่างชาติมีทักษะ ที่จะมีประโยชน์ต่อตัวผู้ย้ายถิ่น สังคม และประเทศชาติ

Foreign Talent Policy in Support of Thailand 4.0 Strategy

Institute for Population and Social Research, Mahidol University

Interview Guideline Migrants

1. **Personal information (we will also have a form them to fill out)**
   I. Please introduce yourself
   II. Describe your past experiences being abroad (country visited, how many times, for how long, for what purposes, with whom, etc.)
   III. What are your past experiences coming to Thailand? (How many times, for how long, for what purposes, with whom, etc.)
   IV. What are you doing now in Thailand?
   V. Where and with whom do you live now? Did you build a new house, buy a condo, renovate a home, stay in a hotel in with someone?

2. **Migratory background**
   I. Process
      a) What was the motivation to come to Thailand this time? How did the idea come up initially?
      b) How was the decision made? Who else took part in the decision?
      c) What were other alternatives at the time?
      d) Why Thailand? And why this particular area? (Past experiences, network, work-related etc.
      e) Were your friends/family involved in the decision-making process? How? How did they respond to your decision?
      f) Describe the process involved before moving ti Thailand. How long did you prepare yourself? What are the things that you had to take care of before coming here?
      g) Were there any difficulties with the process of coming to Thailand? (visa work permit. Etc.)
   II. Expectations
      a) What were your expectations before coming to Thailand? Were your Expectations met?
      b) How did you imagine living in Thailand would be like before coming here? What do you think now?
      c) Have your expectations changed form when you first came here?

III. Duration of stay

a) How long do you plan to be here? Why?

b) Has your plan changed? Do you think it might change in the future?

c) Do you have any plans to move around in the country? Where to? Why?

3. Characteristics of national/ transnational activities

I. What is your typical day in Thailand like? (Ask for weekday, weekend and holiday)

II. What kinds of activities have you participated in Thailand so far? How did you get involved in those activities?

III. Where in Thailand have you been? How do you travel around? With whom? How often do you travel in Thailand?

IV. How much do you interact with Thais? (What is the level of interaction with locals?) Can you speak Thai? Do you hang out with Thais?
Why/why not? Who are those people? How do you know them? Are you close with them?

V. Do you keep contact with friends/family in your country of origin? How? What do you talk about?

VI. How often do you go back to your country of origin? What for? How long?

VII. What do you think of your quality of life here in Thailand? Compares to your country?

4. Adaptation to national/Transnational Contexts

I. How do you like it here so far? Likes? Dislikes?

II. How is Thailand different from your country? Any cultural shocks? Example? How did you deal with it?

III. What is your perception of the Thai people? How do they perceive you?

IV. Major obstacles? How to make living in Thailand a better experience for you? What needs to be changed? What can Thailand do? What can your country do?

V. Have you had any health care experiences in Thailand did you have any problems? Are you under any health insurance program?

VI. What should your government do to improve social protection and welfare of foreign expats?

VII. Do you feel like you belong here? Why or why not?

VIII. Do you feel like Thailand is your home? Why or why not?

รายชื่อผู้ที่ได้สัมภาษณ์

ลำดับ	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ประเภท
1	คุณเศกสรรค์ เรืองโวหาร	Acting Senior Executive Investment Advisor	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	หน่วยงานภาครัฐ
2	คุณวรกาญจน์ โกศลพิศิษฐ์กุล	ผู้อำนวยการกลุ่มพิจารณาอนุญาตผู้ชำนาญการต่างประเทศ	ศูนย์ประสานงานด้านการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	หน่วยงานภาครัฐ
3	คุณสมบัติ นิเวศรัตน์	รองอธิบดีกรมการจัดหางาน	กระทรวงแรงงาน	หน่วยงานภาครัฐ
4	คุณจิรวรรณ สุตสุนทร	ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และเครือข่ายพัฒนาฝีมือแรงงาน		
5	คุณศิริรุจ จุลกะรัตน์	ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม	หน่วยงานภาครัฐ
6	คุณภานุวัฒน์ ตริยางกูรศรี	รองอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง (CIO)		
7	ดร.กิตติโชค ศุภกำเนิด	วิศวกรชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบการผลิตอัตโนมัติ กองพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีอุตสาหกรรม		
8	คุณ กิตติวัฒน์ ปัจฉิมนันท์	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธุรกิจบริการ (DIPT)	กระทรวงพาณิชย์	หน่วยงานภาครัฐ
9	ดร.ชฎามาศ ธุวะเศรษฐกุล	รองผู้อำนวยการ	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ	หน่วยงานภาครัฐ
10	ดร.ชัยธร ลิมาภรณ์วณิชย์	ผู้จัดการกลยุทธ์นวัตกรรม	สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA)	หน่วยงานภาครัฐ
11	ไม่ประสงค์ออกชื่อ	-	สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA)	หน่วยงานภาครัฐ
12	คุณศุภกร สิทธิไชย	ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมเมืองอัจฉริยะ	สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA)	หน่วยงานภาครัฐ

ลำดับ	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ประเภท
13	คุณทวีวัฒน์ เหลืองวิริยะ	ผู้เชี่ยวชาญ ฝ่ายส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลอาวุโส	สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA)	หน่วยงานภาครัฐ
14	คุณจินางค์กูร โรจนนันต์	ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	หน่วยงานภาครัฐ
15	อาจารย์ ดร.ชนม์เจริญ แสวงรัตน์	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ STEP CMU/ SCIENCE AND TECHNOLOGY PARK CHIANG MAI UNIVERSITY	SCIENCE AND TECHNOLOGY PARK CHIANG MAI UNIVERSITY	หน่วยงานภาครัฐ
16	พ.ต.อ.ชัยรัตน์ ณัตนาธรรมวัฒน์	ผกก.ตม.จว.เชียงใหม่	สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเชียงใหม่	หน่วยงานภาครัฐ
17	พ.ต.ท.หญิง ณพัชสมร มงพลเมือง	สว.ตม.จ.เชียงใหม่		
18	ว่าที่ ร.ต.ต. หญิง สุรนุช ศรีลาเพชร	รอง สว.ตม.จ.เชียงใหม่		
19	คุณกฤษณะ ไกยสิทธิ์	ผู้อำนวยการส่วนบริการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	เทศบาลนครเชียงใหม่	หน่วยงานภาครัฐ
20	คุณณัฐฐิญา วัฒนดิลกพัฒน์	หัวหน้างานป้องกันควบคุมโรคติดต่อทั่วไป		
21	คุณสร้อยทิพย์ เบิ้งคำ	อาสาสมัคร		
22	คุณบุปผา กวินวศิน	ผู้อำนวยการ	นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร ชลบุรี	หน่วยงานภาครัฐ
23	คุณวัฒนาพร สุขพรต	ผู้อำนวยการสำรนักงานนโยบายและแผนการอุดมศึกษา	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)	หน่วยงานภาครัฐ
24	ดร.นพดล ปิยะตระภูมิ	รองผู้อำนวยการสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ	สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)	หน่วยงานภาครัฐ
25	คุณสุวรรณา หล่อโลหการ	นักวิชาการสาธารณสุข	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต	หน่วยงานภาครัฐ
26	คุณศรายุทธ ร่าหมาน	พยาบาลวิชาชีพ		หน่วยงานภาครัฐ
27	คุณสมใจ สุวรรณศุภพนา	นายกเทศมนตรี	เทศบาลนครภูเก็ต	หน่วยงานภาครัฐ
28	นายแพทย์ นรา กิ่งแก้ว	อดีตผู้อำนวยการโรงพยาบาล	รพ.วชิระภูเก็ต	หน่วยงาน

ลำดับ	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ประเภท
				ภาครัฐ
29	ร.ต.อ.อิศรา เจริญธรรม	รองสารวัตรฯ	ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดภูเก็ต	หน่วยงานภาครัฐ
30	ร.ต.อ.หญิง สุนิสา ดำทิพย์	รองสารวัตรฯ		หน่วยงานภาครัฐ
31	ไม่ทราบชื่อ	ไม่ทราบตำแหน่ง		หน่วยงานภาครัฐ
32	รศ.ดร.เจริญศรี มิตรภานนท์	คณบดี	คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ม.มหิดล	หน่วยงานการศึกษา
33	ผศ.ดร.ยศชนันท์ วงศ์สวัสดิ์	รองคณบดีฝ่ายวิจัย และวิเทศสัมพันธ์	คณะวิศวกรรมศาสตร์ ม.มหิดล	หน่วยงานการศึกษา
34	รศ.ดร.กิริยา กุลกลการ	รองคณบดีฝ่ายการนักศึกษา	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	หน่วยงานการศึกษา
35	รศ. แล ดิลกวิทยรัตน์	อาจารย์ประจำ	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	หน่วยงานการศึกษา
36	ผศ.ดร.เลิศชัย สุธรรมานนท์	รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา	สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์	หน่วยงานการศึกษา (เอกชน)
37	ศ.ดร.พัฒนศักดิ์ มงคลวัฒน์	รองคณบดีฝ่ายบริหารการศึกษา	คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ม.มหิดล	Thai Return Migrant
38	ศ.ดร.Peter Haddawy	อาจารย์	คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ม.มหิดล	High Skill Migrant
39	Mr.Bernd Muller	อาจารย์	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	High Skill Migrant
40	Mr.Thomas Chillout	อาจารย์		High Skill Migrant
41	รศ.ดร.Rosalia Sciortino	Executive Director	SEA Junction	High Skill Migrant
42	Bill Banett	Managing Director	C9 Hotelworks	High Skill Migrant
43	คุณ วิวัฒน์วงศ์ วิจิตรวาทการ	ผู้ก่อตั้ง และ CEO	บริษัท SKY Visual Imaging Venture	ภาคเอกชน
44	คุณมณฑล อุดมพิทักษ์สุข	Technical engineer		

ลำดับ	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ประเภท
45	ดร.ณรงค์ ตนานุวัฒน์	ผู้บริหาร/ รองประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ / กรรมการ Smart City จังหวัดเชียงใหม่	บริษัทเชียงใหม่พัฒนาเมือง จำกัด	ภาคเอกชน
46	คุณอภินันท์ ศิริโยธิพันธุ์	กรรมการบริหาร	บริษัท โปรซอฟท์ คอมเทค จำกัด และ ONN IT Valley	ภาคเอกชน
47	คุณทิวาพร ภัทราวรานันท์	เจ้าของกิจการเกสต์เฮ้าส์	AT PHRA SING (Hostel)	ภาคเอกชน
48	คุณมณีพร		In The City Hostel (Co-Working space)	ภาคเอกชน
49	คุณพงศธร รักถิ่น	ผู้จัดการ	บริษัท PUNSPACE Co-working สาขานิมมาน	ภาคเอกชน
50	Jenifer	ครูสอนภาษาอังกฤษ	-	Migrant (Digital Nomad)
51	Catherine Vanesse	Associate Editor	Latitudes Magazine	Migrant (Digital Nomad)
52	คุณสุรชัย ชัยวัฒน์	ประธานหอการค้าภูเก็ต	ประธานหอการค้าภูเก็ต	ภาคเอกชน
53	คุณวลัยลักษณ์ ไพเราะ	ทนายความ	สำนักงานทนายความไพเราะและเพื่อน จ.ภูเก็ต	ภาคเอกชน
54	ชลสิทธิ แก้วยะรัตน์	ประธานสภาทนายความจังหวัดภูเก็ต	ประธานสภาทนายความจังหวัดภูเก็ต	ภาคเอกชน

ภาคผนวก จ.

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความคิดเห็นในการประชุม “การเสวนาเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย”				
ลำดับ	**ชื่อ-นามสกุล**	**ตำแหน่ง**	**หน่วยงาน**	**ประเภท**
1	คุณวรกาญจน์ โกศลพิศิษฐ์กุล	ผู้อำนวยการกลุ่มพิจารณาอนุญาตผู้ชำนาญการต่างประเทศ	ศูนย์ประสานงานด้านการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	หน่วยงานภาครัฐ
2	คุณภัทรพร เล้าวงค์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการพิเศษ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	หน่วยงานภาครัฐ
3	คุณวรดา ชำนาญพืช	- รองประธานสภาอุตสาหกรรมชลบุรี - กรรมการสมาคมบริหารบุคคลแห่งประเทศไทย	บริษัท ทีบีเคเค (ประเทศไทย) จำกัด	หน่วยงานภาคเอกชน

ภาคผนวก ฉ.

ผลพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน (IRB)

IPSR-Institutional Review Board (IPSR-IRB)

Established 1985

COA. No. 2018/02-050

Certificate of Ethical Approval

Title of Project: ***Foreign Talent Policy in Support of Thailand 4.0 Strategy***

Duration of Project: ***1 year (January - December 2018))***

Principal Investigator (PI): ***Associate Professor Dr. Sureeporn Punpuing***

PI's Institutional Affiliation: ***Institute for Population and Social Research, Mahidol University***

Approval includes:
1) Submission form
2) Research proposal
3) Interview guideline
4) Questionnaire
5) Participant information sheet
6) Informed consent document

IPSR-Institutional Review Board (IPSR-IRB) met on 22nd February 2018 and decided to issue the COA to the above project.

Signature

(Professor Emeritus Dr. Pramote Prasartkul)
Chairman, IPSR-IRB
Valid from February 22, 2018 to February 21, 2019

Remarks
1) Upon the completion of this project, the PI should inform the IPSR-IRB of such progress.
2) The PI is obliged to notify any modification of the research project to the IPSR-IRB.

IORG Number: IORG0002101; FWA Number: FWA00002882; IRB Number: IRB0001007

Office of the IPSR- IRB, Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Phuttamonthon 4 Rd., Salaya, Phuttamonthon district, Nakhon Pathom 73170. Tel (662) 441-0201-4 ext. 223

ภาคผนวก ช.

ภาพงานสนาม

อุทยานวิทยาศาสตร์ภาคเหนือ Northern Science Park

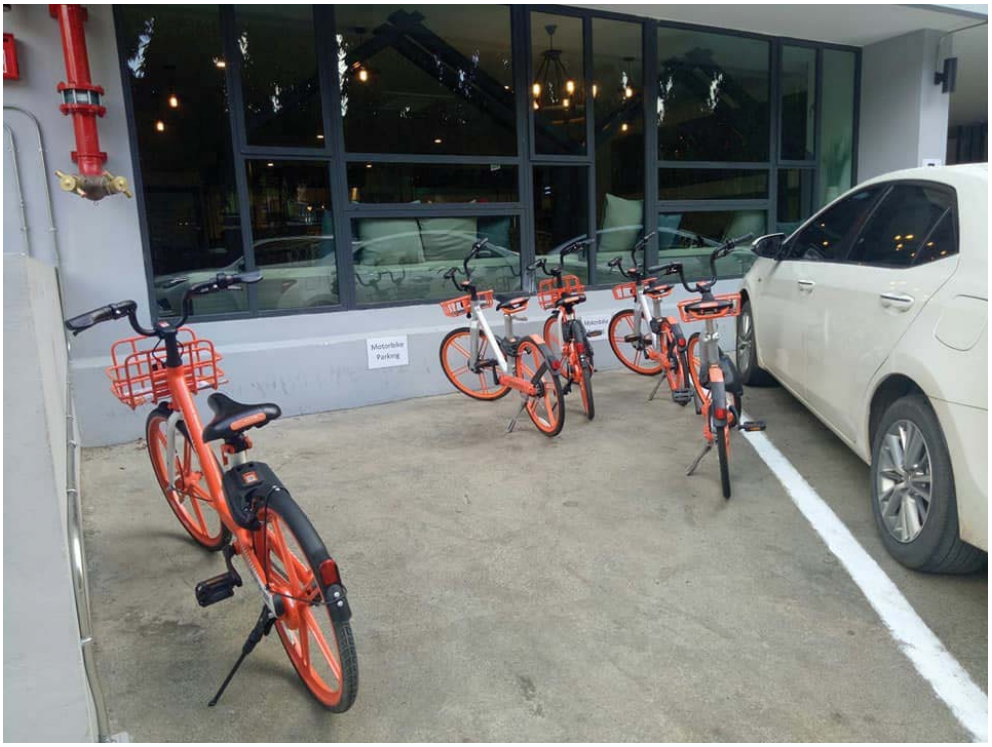
อุทยานวิทยาศาสตร์ภาคเหนือ Northern Science Park

อุทยานวิทยาศาสตร์ภาคเหนือ Northern Science Park

Co-Working Space

Co-Working Space

กรรมการ Smart City จังหวัดเชียงใหม่



จันรยานที่ไว้บริการในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ในแผน Smart City

ตม. เชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่

บริษัท โปรซอฟท์ คอมเทค จำกัด และ Oon IT Valley เชียงใหม่

บริษัท SKY Visual Imaging Venture

บริษัท SKY Visual Imaging Venture

"การเสวนาขับเคลื่อนนโยบาย" ของโครงการฯ เมื่อวันศุกร์ที่ 23 พฤศจิกายน 2561