

# การเคลื่อนย้ายไปสู่โอกาส

การก้าวข้ามอุปสรรคของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

Mauro Testaverde, Harry Moroz,  
Claire H. Hollweg, และ Achim Schmillen



กลุ่มธนาคารโลก

บทสรุปผู้บริหาร



# บทสรุปผู้บริหาร

## การเคลื่อนย้ายไปสู่โอกาส

การก้าวข้ามอุปสรรคของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

โดย

Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg,  
และ Achim Schmillen



กลุ่มธนาคารโลก

This booklet contains the overview from *Migrating to Opportunity: Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia*; doi: 10.1596/978-1-4648-1106-7. A PDF of the final, full-length book, once published, will be available at <https://openknowledge.worldbank.org/> and print copies can be ordered at <http://Amazon.com>. Please use the final version of the book for citation, reproduction, and adaptation purposes.

© 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Telephone: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
Some rights reserved

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

#### Rights and Permissions



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.1 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

**Attribution**—Please cite the work as follows: Testaverde, Mauro, Harry Moroz, Claire H. Hollweg, and Achim Schmillen. 2017. *Migrating to Opportunity: Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia*. Overview booklet. World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

**Translations**—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.

**Adaptations**—If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by The World Bank. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by The World Bank.*

**Third-party content**—The World Bank does not necessarily own each component of the content contained within the work. The World Bank therefore does not warrant that the use of any third-party-owned individual component or part contained in the work will not infringe on the rights of those third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you. If you wish to re-use a component of the work, it is your responsibility to determine whether permission is needed for that re-use and to obtain permission from the copyright owner. Examples of components can include, but are not limited to, tables, figures, or images.

All queries on rights and licenses should be addressed to World Bank Publications,  
The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

*Cover design by Bill Praguski of Critical Stages*  
*Cover image by Bill Praguski of Critical Stages*

## สารบัญ

แรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นสูง	1
ความสามารถในการเคลื่อนย้ายของแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอาเซียน	3
การลดอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานในภูมิภาค	5
แรงงานยังคงเผชิญกับต้นทุนสูงในการย้ายถิ่น	10
ระบบการเคลื่อนย้ายถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ต้นทุนสูง	13
นโยบายที่ดีสามารถลดอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายแรงงาน	17
หมายเหตุ	26
เอกสารอ้างอิง	27



## บทนำ

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นทวีปหนึ่งที่ประชากรมีการย้ายถิ่นข้ามประเทศมากที่สุดในโลก โดยการเคลื่อนย้ายประชากรยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในกลุ่มประเทศสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ในขณะที่เคลื่อนย้ายประชากรในทวีปอื่นๆ ลดลง โดยแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สปป. ลาว และ เมียนมาร์ ที่เข้าประเทศไทยมาทำงานด้านเกษตรกรรม งานบ้าน งานก่อสร้าง และงานในภาคอุตสาหกรรม ส่วนแรงงานข้ามชาติจากอินโดนีเซียเข้าประเทศมาเลเซียไปทำงานเกษตรกรรมและงานบ้าน ในขณะที่แรงงานมาเลเซียจำนวนมากไปทำงานที่สิงคโปร์และเดินทางกลับไปกลับทุกวันผ่านช่องแคบยะโฮร์ ทั้งนี้ ประเทศไทยและมาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาไม่กี่ประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สิงคโปร์ (อีกประเทศหนึ่งที่มีแรงงานข้ามชาติมาก) และฟิลิปปินส์ (หนึ่งในประเทศที่ส่งออกแรงงานข้ามชาติมากที่สุด) มีระบบตรวจคนเข้าเมืองที่ถูกพัฒนามาอย่างดี อนึ่ง การอพยพประชากรในภูมิภาคนี้ถูกคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเริ่มต้นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายผู้ประกอบการวิชาชีพและแรงงานฝีมืออย่างเสรีภายในภูมิภาค

การเคลื่อนย้ายประชากรดังกล่าวเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ความหลากหลายภายในภูมิภาค และปัจจัยสนับสนุนการเติบโตของภูมิภาคนี้ ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำภายในภูมิภาคของอาเซียนอยู่ในระดับที่สูงมาก โดยประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในภูมิภาคนี้ร่ำรวยกว่าประเทศที่ยากจนที่สุดมากถึง 25 เท่า และอายุมัธยฐานของประเทศที่อายุมากที่สุดนั้นสูงกว่าประเทศที่อายุน้อยที่สุดมากถึงเกือบถึง 2 เท่า นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศเริ่มประสบปัญหาแรงงานขาดแคลนแล้ว ในขณะที่บางประเทศประสบปัญหาแรงงานไม่เพียงพอที่จะรองรับประชากรในวัยทำงานที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างเช่น สิงคโปร์ ประเทศไทยและเวียดนามจะประสบปัญหาแรงงานลดลง แต่กัมพูชา อินโดนีเซีย สปป.ลาว เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์ คาดว่าจะมีแรงงานเพิ่มขึ้นในช่วง 20 ปี ข้างหน้า โดยความไม่สอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์และอุปทานของแรงงานจะเป็นสิ่งที่ผลักดันให้แรงงานมีการเคลื่อนย้ายภายในภูมิภาค เนื่องจากแรงงานได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นอย่างมากหากอพยพไปทำงานในต่างประเทศ โดยระดับค่าแรงในประเทศรายได้สูงอย่างสิงคโปร์สูงกว่าประเทศอื่นในอาเซียนอย่างน้อย 5 เท่า แรงงานกัมพูชาจะได้รับค่าแรงเพิ่มขึ้น

ถึง 3 เท่าหากย้ายไปทำงานในประเทศไทย อนึ่ง ครอบครัวของแรงงานข้ามชาติได้ประโยชน์จากเงินส่งกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติและช่วยลดระดับความยากจน นอกจากนี้ เมื่อแรงงานข้ามชาติเดินทางกลับประเทศจะนำเงินทุน ความรู้และทักษะมาสู่ประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติด้วย ในขณะที่แรงงานข้ามชาติจะช่วยแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานของประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ และช่วยผลักดันการผลิตและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน

รายงาน*การเคลื่อนย้ายไปสู่โอกาส*แสดงให้เห็นว่ายังมีประโยชน์อื่นๆ อีกมากมายที่จะเกิดกับแรงงานข้ามชาติและครอบครัว รวมถึงประเทศผู้รับและผู้ส่งแรงงานข้ามชาติด้วย อย่างไรก็ตาม ในภูมิภาคอาเซียนนั้น ยังมีนโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ไม่เหมาะสม และองค์กรที่บริหารจัดการอย่างขาดประสิทธิภาพทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสเหล่านั้นได้ ปัญหาเกิดจากครัวเรือนยากจนเข้าถึงแหล่งทุนได้ยาก การขาดข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสการทำงาน ค่าใช้จ่ายในการจ้างงานสูง โดยสาเหตุหลักมาจากนโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามประเทศที่ไม่เปิดกว้าง และระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลให้แรงงานที่มีศักยภาพแต่ยากจนและด้อยโอกาสไม่สามารถย้ายถิ่นข้ามประเทศได้ ทำให้แรงงานบางส่วนต้องใช้ช่องทางนอกระบบที่มีความเสี่ยงสูงแทนการย้ายถิ่นอย่างถูกต้องตามระบบซึ่งปลอดภัยกว่า

รายงาน*การเคลื่อนย้ายไปสู่โอกาส*ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการลดอุปสรรคเหล่านี้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งประเทศผู้ส่งและรับแรงงานข้ามชาติ โดยรายงานเสนอให้มีการเผยแพร่ข้อมูลด้านโอกาสการจ้างงาน การปฐมนิเทศก่อนการย้ายถิ่นเพื่อให้แรงงานข้ามชาติปรับตัวได้ดีขึ้น และการเชื่อมระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นกับตลาดแรงงานในประเทศ รายงานนี้สรุปโดยรวมว่าประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติควรพัฒนาระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจและตอบรับกับนโยบายของรัฐบาลตนเองได้ ในขณะที่ประเทศผู้ส่งออกแรงงานควรสร้างความสมดุลระหว่างการปกป้องแรงงานข้ามชาติและการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

รายงานฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องปรับนโยบายด้านการย้ายถิ่นให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งนี้ การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2558 เป็นก้าวสำคัญสู่การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคซึ่งมีมาตรการรองรับการย้ายถิ่นภายในภูมิภาคด้วย อย่างไรก็ตาม รายงาน*การเคลื่อนย้ายไปสู่โอกาส*ชี้ให้เห็นว่าอาเซียนยังต้องมีการปฏิรูปเพิ่มเติมเพื่อให้การย้ายถิ่นเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับทั้งแรงงานข้ามชาติ รวมถึงประเทศผู้รับและผู้ส่งแรงงานข้ามชาติ

*Sudhir Shetty*

หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก

กลุ่มธนาคารโลก

*Michal Rutkowski*

ผู้อำนวยการอาวุโส

กลุ่มงานด้านการคุ้มครองทางสังคมและงาน

กลุ่มธนาคารโลก



## กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยทีมงานซึ่งมีนักวิจัยจากกลุ่มงานคุ้มครองทางสังคมและงาน และกลุ่มงานการค้า และขีดความสามารถ ของธนาคารโลก โดยมี Mauro Testaverde เป็นผู้นำทีม และมี Claire Hollweg, Harry Moroz และ Achim Schmillen เป็นทีมงานวิจัย ทั้งนี้ Jesse Doyle, Çağar Özden, Farhan Samanani, Michele Tuccio Soonhwa Yi และ Claudia Zambra ได้ร่วมให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อรายงานฉบับนี้ นอกจากนี้ Claire Hollweg, Harry Moroz, Farhan Samanani, Michele Tuccio, และ Claudia Zambra ได้จัดทำรายงานและข้อมูลประกอบการศึกษาสำหรับรายงานฉบับนี้ และยังมีทีมงานภายใต้การนำของ Carl Patrick Hanlon ประกอบด้วย Sharon Felzer, Mai Thi Hong Bo, Livia Pontes Fialho, Diana Ya-Wai Chung, และ Jane Zhang ซึ่งได้จัดทำการสำรวจความคิดเห็นให้กับรายงานฉบับนี้ ทีมงานขอขอบคุณ Truman Packard ที่ช่วยชี้แนะแนวทางให้กับรายงานฉบับนี้ในช่วงที่เริ่มต้นการศึกษา และขอขอบคุณ Manolo Abella ที่ได้ให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งนี้ ขอขอบคุณ Wendy Cunningham ที่ได้ให้ความเห็นอย่างละเอียดและให้การสนับสนุนทีมงาน และขอขอบคุณ Ahsan Butt ที่ได้ช่วยเหลืองานวิจัยเป็นอย่างดี นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ได้รับประโยชน์อย่างมากจากการหารือกับผู้แทนจาก ILO และ IOM รวมถึงการหารือกับเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกที่กรุงปักกิ่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ ทีมงานขอขอบคุณทีมงานประจำประเทศต่างๆ ของธนาคารโลกที่ได้ช่วยจัดหาข้อมูลที่สำคัญสำหรับงานวิจัย และขอขอบคุณ Felix Schmieding (โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ) สำหรับการจัดหาข้อมูลของประเทศเมียนมาร์ให้กับทีมวิจัย

ในระหว่างการจัดทำรายงานฉบับนี้ ทีมงานได้รับความเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างมากจาก Samik Adhikari, Andras Bodor, Laurent Bossavie, Yoonyoung Cho, Gabriel Demombynes, Anastasiya Denisova, Camilla Holmemo, Manjula Luthria, Mattia Makovec, Rafael Munoz Moreno, Darian Naidoo, Philip O'Keefe, Michael Packard, Ririn Purnamasari, Frederico Gil Sander, Rebekah Lee Smith, Nikola Spatafora, Brasukra Gumilang Sudjana, Mathis Wagner, Dewen Wang, และ Maria Monica Wihardja ทีมงานจึงใคร่ขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ ด้วย

รายงานฉบับนี้ทำการวิจัยภายใต้การชี้แนะของ Sudhir Shetty และ Jehan Arulpragasam ทั้งนี้ ทีมงานขอขอบคุณทีมงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่ได้ร่วมหารือกับทีมวิจัยในช่วงแรกของการวิจัย และขอขอบคุณคำแนะนำที่ดีจาก Ahmad Ahsan และ Manjula Luthria ที่ช่วยพิจารณาแนวทางการวิจัยในช่วงแรก และจาก Manjula Luthria, Saiyed Shabih Ali Mohib, และ Elizabeth Ruppert Bulmer ที่ช่วยพิจารณางานวิจัยในช่วงท้าย นอกจากนี้ ทีมงานขอขอบคุณ Maya Razat และ Cecile Wodon ที่ได้ให้การสนับสนุนงานวิจัยนี้เป็นอย่างดี

งานส่วนหนึ่งของการศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน Trust Fund for Trade and Development ที่ได้รับการสนับสนุนจากหลายประเทศ ภายใต้การบริหารของธนาคารโลก

## ตัวย่อ

ADB	Asian Development Bank ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย
AEC	ASEAN Economic Community ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
EPS	Employment Permit System ระบบอนุญาตการทำงาน
GDP	Gross domestic product ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
ILO	International Labour Organization องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
IOM	International Organization for Migration องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น
MOU	Memorandum of understanding บันทึกความเข้าใจ
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา
OWWA	Overseas Workers Welfare Administration สำนักงานบริหารสวัสดิการแรงงานในต่างประเทศ
PEOS	Pre-Employment Orientation Seminar การสัมมนาเพื่อปฐมนิเทศก่อนการทำงาน

POEA	Philippine Overseas Employment Agency สำนักบริหารแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ
PPP	Purchasing power parity ภาวะเสมอภาคของอำนาจซื้อ
REP	Returning Expert Programme โครงการดึงดูดผู้เชี่ยวชาญกลับประเทศ
UN	United Nations องค์การสหประชาชาติ

## บทสรุปผู้บริหาร

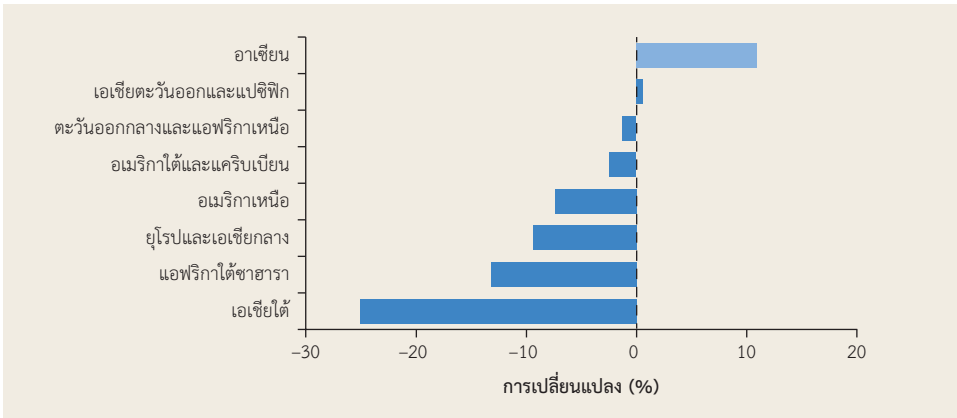
### แรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นสูง

การอพยพย้ายถิ่นของประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ส่งแรงงานข้ามชาติไปทั่วโลกและยังเป็นประเทศปลายทางที่แรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเข้าไปทำงาน ปัจจุบัน อาเซียนเป็นที่มาของแรงงานข้ามชาติร้อยละ 8 ของโลก เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2538 ในขณะที่แรงงานข้ามชาติที่เข้าไปทำงานในอาเซียนคิดเป็นเพียงร้อยละ 4 ของแรงงานข้ามชาติทั่วโลก แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งนี้ อาเซียนเป็นเพียงไม่กี่ภูมิภาคที่การเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาคเพิ่มขึ้นระหว่างปี.ศ. 2538 – 2558 (รูปที่ 0.1) โดยแรงงานข้ามชาติเข้าไปทำงานที่มาเลเซีย สิงคโปร์ และประเทศไทยสูงสุดในภูมิภาค (รูปที่ 0.2 ด้าน ก) เป็นจำนวนรวม 6.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 96 ของแรงงานข้ามชาติภายในภูมิภาคทั้งหมด ในขณะที่ กัมพูชา อินโดนีเซีย สปป.ลาว มาเลเซีย และเมียนมาร์ เป็นประเทศส่งแรงงานข้ามชาติมากที่สุดในภูมิภาค (รูปที่ 0.2 ด้าน ข)

แรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นการย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า โดยแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคนี้ส่วนมากเป็นแรงงานไร้ทักษะซึ่งมักเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อหางานที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า โอกาสการจ้างงานนั้นมีความหลากหลาย อาทิ กัมพูชาเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานหลักประเทศหนึ่ง แต่ก็ยังมีแรงงานเวียดนามที่อพยพเข้ามาทำงานในภาคประมงและภาคก่อสร้างของกัมพูชา (MMN และ AMC 2013) ในขณะที่ ฟิลิปปินส์เป็นทั้งผู้ส่งออกแรงงานหลักไปยังตะวันออกกลางและสหรัฐอเมริกา และลูกเรือเดินสมุทรถึง 1 ใน 4 ของทั่วโลกมาจากฟิลิปปินส์ (IOM 2013) ส่วนแรงงานมาเลเซียจำนวนมากเดินทางไปกลับทุกวันผ่านช่องแคบยะโฮร์เพื่อไปทำงานในสิงคโปร์ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคนี้ส่วนมากเป็นแรงงานไร้ทักษะ แต่มาเลเซียและสิงคโปร์มีโครงการพิเศษเพื่อดึงดูดแรงงานมีทักษะจากทุกประเทศทั่วโลก

รูปที่ 0.1

สัดส่วนของการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาค ระหว่างปีพ.ศ. 2538-2558

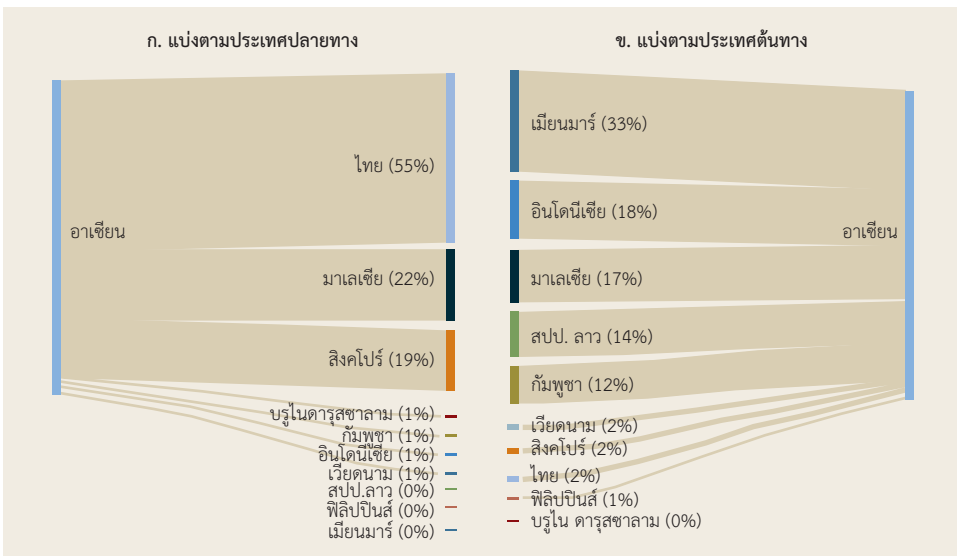


ที่มา: UN 2015a.

หมายเหตุ: อาเซียน = สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

รูปที่ 0.2

จำนวนแรงงานข้ามชาติภายในภูมิภาคอาเซียน ปีพ.ศ. 2558



ที่มา: UN 2015a.

รายงานฉบับนี้พบว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของแรงงานอย่างไร รวมถึงอุปสรรคที่แรงงานต้องประสบในการย้ายถิ่นไปสู่โอกาสที่ดีกว่า และข้อเสนอแนะที่จะช่วยลดอุปสรรคเหล่านี้ได้ ทั้งนี้ ความแตกต่างของการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้เกิดโอกาสมากมายสำหรับแรงงานในการอพยพไปทำงานทำในประเทศที่มีค่าแรงสูงกว่า รายงานฉบับนี้ศึกษาเหตุผลที่แรงงานไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายเพื่อหาโอกาสการจ้างงานในต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ รวมถึงโอกาสที่เสียไปจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่นั้น รวมถึงแนะนำนโยบายที่จะช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานได้มากขึ้น

### หัวข้อหลักของรายงาน

1. กลุ่มประเทศอาเซียนเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานหลักของโลก และเป็นประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคที่สำคัญด้วย
2. การเคลื่อนย้ายแรงงานจำนวนมากภายในอาเซียนเกิดจากความแตกต่างอย่างมากด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค
3. การเคลื่อนย้ายของแรงงานภายในประเทศและข้ามประเทศมีต้นทุนสูงและเป็นอุปสรรคสำหรับแรงงานในการย้ายบริษัท ภาคส่วนและถิ่นฐาน
4. การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคนี้โดยรวมแล้วมีผลกระทบเชิงบวก แม้ว่าจะมีกลุ่มผู้เสียประโยชน์ก็ตาม ทั้งนี้ นโยบายภายในของแต่ละประเทศมีส่วนสำคัญต่อการรับมือกับผลกระทบเหล่านี้
5. การลดค่าใช้จ่ายของการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติทั้งในและนอกกลุ่มประเทศอาเซียนจะทำให้สวัสดิการของแรงงานอาเซียนดีขึ้น
6. ระบบบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ด้อยประสิทธิภาพทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมีค่าใช้จ่ายสูง โดยการปฏิรูปนโยบายสามารถช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้วนี้ บทสรุปผู้บริหรนี้กล่าวถึง ภาพรวมหลังจากการประชุมที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะดำเนินการเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้บริบทของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดย (1) อธิบายการลดอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานจะช่วยเพิ่มสวัสดิการแรงงานได้อย่างไร (2) ศึกษาว่าการพัฒนาดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นในรูปแบบใด (3) อภิปรายแนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียน และ (4) ระบุปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยในที่สุดท้ายจะสรุปผลการศึกษาและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายที่สามารถช่วยลดอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติได้

### ความสามารถในการเคลื่อนย้ายของแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอาเซียน

ภูมิภาคอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกผ่านข้อตกลงต่างๆ ทั้งทางด้านภาษีศุลกากรและทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน ความร่วมมือเหล่านี้ส่งผลให้อัตราภาษีศุลกากรภายในภูมิภาคนี้ลดลงอย่างมาก และการค้าภายในภูมิภาคเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17 ของการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้เป็นร้อยละ 25 ในปัจจุบัน

(OECD 2016) อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคนี้ยังไม่สมบูรณ์ มาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษียังคงประเด็นสำคัญ นอกจากนี้ การค้าภาคบริการในกลุ่มประเทศอาเซียนนั้นยังไม่ได้เปิดกว้างให้กับประเทศสมาชิกด้วยกันมากไปกว่าประเทศอื่นๆ (ASEAN Secretariat and World Bank 2015; OECD 2016) งานวิจัยล่าสุดระบุว่า การรวมกลุ่มที่ยังไม่สมบูรณ์นี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของอาเซียน การกำจัดอุปสรรคที่ยังเหลือจะช่วยยกระดับผลิตภัณท์มวลรวมในประเทศ การส่งออก และการจ้างงานอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งยังจะเร่งให้เกิดการปรับโครงสร้างในหลายประเทศ (ILO and ADB 2014)

ประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับจากโอกาสที่เกิดจากการรวมกลุ่มในอนาคตนั้นขึ้นอยู่กับว่าแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระหรือไม่ แรงงานต้องสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างงาน ระหว่างภาคเศรษฐกิจ และระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าได้ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายแรงงานยังมีอุปสรรคทำให้การเคลื่อนย้ายมีค่าใช้จ่ายสูง อุปสรรคดังกล่าวรวมถึงการหางานที่ใช้เวลานาน ความไม่สอดคล้องทางด้านทักษะเมื่อแรงงานย้ายบริษัท ย้ายงาน หรือย้ายภาคเศรษฐกิจ นโยบายแรงงานที่ไม่ยืดหยุ่น เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างๆ ระบบบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ไม่เปิดกว้าง และค่าใช้จ่ายการจ้างงานที่สูง เป็นต้น หากสามารถกำจัดอุปสรรคเหล่านี้ไปได้ แรงงานจะสามารถเปลี่ยนงานได้อย่างเสรีเพื่อให้ได้ค่าแรงที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งแรงงานตัดสินใจไม่ย้ายงานเพื่อค่าแรงที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากอุปสรรคต่างๆ ข้างต้น ทำให้การย้ายงานไม่คุ้มค่า (Hollweg and others 2014).

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ดำเนินการลดอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภูมิภาคมากขึ้น (รูปที่ 0.3) โดยกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน ปีพ.ศ. 2538 อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพระหว่างประเทศชั่วคราว และข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานได้ถูกรวบรวมไว้ในความตกลงอาเซียนว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons) นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานมีฝีมือนั้นเป็น 1 ใน 5 เสาหลักของ AEC เพื่อการรวมเป็นตลาดเดียวของอาเซียน มีความ

### รูปที่ 0.3

การดำเนินการของอาเซียนเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงาน (ช่วงปีพ.ศ. 2538 – 2558)



หมายเหตุ: อาเซียน คือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ AEC คือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน



สำคัญเทียบเท่าการเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า บริการ การลงทุน และเงินทุนในภูมิภาค เมื่อปีพ.ศ. 2546 ประเทศสมาชิกได้จัดทำปฏิญญาร่วมด้วยความร่วมมืออาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) เพื่อกำหนดถึงวิสัยทัศน์ของ AEC ซึ่งรวมถึง “การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายของนักธุรกิจ แรงงานที่มีทักษะ และผู้มีความสามารถพิเศษ” เพื่อสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน นอกจากนี้พิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนปีพ.ศ. 2550 ได้ระบุในรายละเอียดการดำเนินการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการทำวีซ่า การออกใบอนุญาตทำงาน และการปรับการรับรองมาตรฐานวิชาชีพให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และพัฒนาการตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติวิชาชีพ โดยแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนปีพ.ศ. 2568 ต้องการให้การใช้ออกสารน้อยลงและมีมาตรฐานเดียวกันมากขึ้น และพัฒนาการรับรองมาตรฐานวิชาชีพให้รับรองซึ่งกันและกันได้

การนำข้อตกลงระดับภูมิภาคเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานไปใช้จริงยังไม่มีความก้าวหน้ามากนัก โดยข้อตกลงยอมรับร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องการรับรองมาตรฐานวิชาชีพและอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานของผู้ประกอบวิชาชีพเป็นก้าวสำคัญที่ AEC ได้เริ่มดำเนินการ แต่ทว่า ข้อตกลงฯ ยังมีขอบเขตจำกัด โดยปัจจุบันครอบคลุมเพียงวิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักบัญชีและผู้ให้บริการท่องเที่ยว ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5 ของการจ้างงานทั้งหมดในอาเซียน (Batalova, Shymonyak, and Sugiyarto 2017) ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานวิชาชีพในกลุ่มวิชาชีพดังกล่าวนี้ก็ยังคงมีท่าได้ยาก ประการสุดท้าย ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดคือ กระบวนการตรวจคนเข้าเมืองของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญ เนื่องจากการพิจารณาเรื่องจำนวนและประเภทของวีซ่าทำงานที่จะออกให้แรงงานข้ามชาติ และการพิจารณาค่าขอวีซ่าทำงานยังคงเป็นดุลพินิจของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยห้ามไม่ให้แรงงานข้ามชาติทำงานใน 39 สาขาอาชีพ โดยรวมถึงวิศวกร นักบัญชี และสถาปนิกซึ่งเป็นสาขาอาชีพที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วมกันข้างต้น

นอกจากนี้ AEC ให้ความสำคัญกับแรงงานทักษะสูง แต่ละเลยแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ของอาเซียนซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือและมักเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดย AEC ยังไม่มีแผนเพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานมีทักษะปานกลาง แต่ได้มีการหารือในระดับภูมิภาคในประเด็นนี้บ้างแล้ว ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น (Cebu Declaration on Migrant Workers) ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงที่จะส่งเสริมศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงแรงงานที่เข้าประเทศผิดกฎหมาย และกำหนดพันธผูกพันของประเทศผู้ส่งออกและผู้รับแรงงานข้ามชาติ และของอาเซียนด้วย ดังนั้น จึงมีการจัดเวทีหารือเรื่องแรงงานข้ามชาติระดับอาเซียน (ASEAN Forum on Migrant Labor) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนโดยมีผู้แทนจากประเทศสมาชิก นายจ้าง แรงงาน และภาคประชาสังคม (Asia-Pacific RCM Thematic Working Group 2015) อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาเซบูฯ เป็นข้อตกลงที่ไม่ผูกมัดและกลไกปกป้องแรงงานข้ามชาติที่ได้เสนอไว้ยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติจริง (Asia-Pacific RCM Thematic Working Group 2015; Martin and Abella 2014)

## การลดอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานในภูมิภาค

การลดอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียนจะเพิ่มสวัสดิการของแรงงานที่ได้รับจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ ทั้งนี้ แบบจำลองการรวมกลุ่มทางการค้าโดยทั่วไปจะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายงานได้อย่างเสรีเพื่อแสวงหาประโยชน์จากโอกาสการจ้างงานที่เกิดจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การปรับตัวของแรงงานต่อการเปลี่ยนแปลงทางการค้าเหล่านี้ อาจถูกขัดขวาง

โดยอุปสรรคต่างๆ ได้ (Hollweg and others 2014) ดังนั้น การนำอุปสรรคเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งของแบบจำลองการรวมกลุ่มทางการค้าจะช่วยให้เห็นภาพทุกด้านว่าผลกระทบที่แท้จริงที่แรงงานจะได้รับจากการรวมกลุ่มเป็นอย่างไร

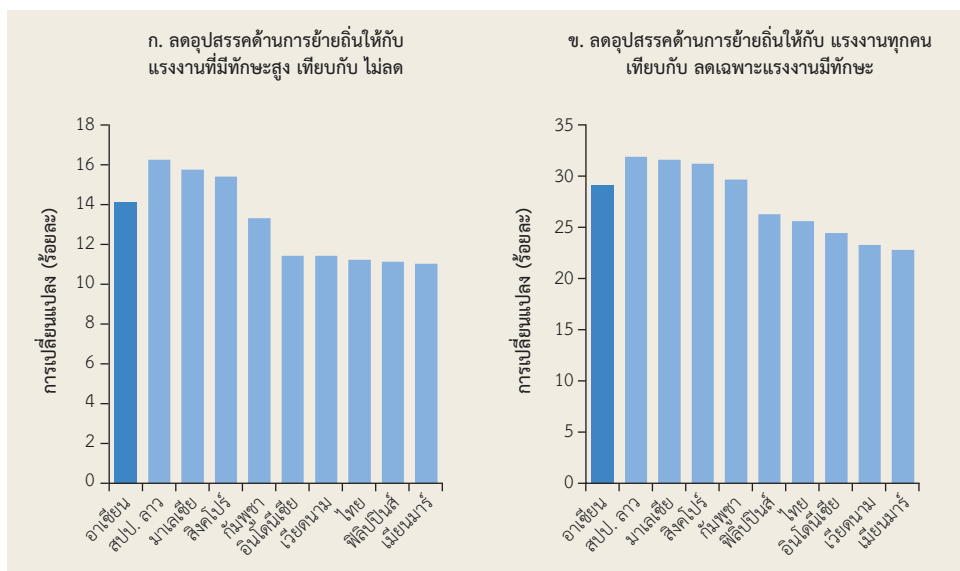
แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่รายงานฉบับนี้ใช้ศึกษาพบว่า การรวมกลุ่มทางการค้ามีผลกระทบเชิงบวกอย่างมากต่อทุกประเทศสมาชิกอาเซียนหากสามารถลดข้อจำกัดต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะตามที่วิสัยทัศน์ของ AEC ที่วางไว้ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ในระดับภูมิภาค แรงงานจะมีสวัสดิการที่ดีขึ้นร้อยละ 14 หากอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานลดลง (รูปที่ 0.4ก) เนื่องจากแรงงานจะสามารถได้รับประโยชน์จากค่าแรงที่สูงกว่า โอกาสการจ้างงานใหม่ๆ และทางเลือกในการเคลื่อนย้ายแรงงานไปหาโอกาสการจ้างงานอื่นได้หากไม่มีอุปสรรคดังกล่าว ทั้งนี้ สวัสดิการของแรงงานจะดีขึ้นยิ่งไปอีกสำหรับทุกประเทศสมาชิกอาเซียนหากอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายสำหรับแรงงานทุกประเภทลง โดยแบบจำลองฯ คาดว่า สวัสดิการแรงงานของทั้งภูมิภาคจะปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 29 หากอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ได้ลดลงสำหรับแรงงานมีทักษะเท่านั้นและลดลงสำหรับแรงงานประเภทอื่นด้วย (รูปที่ 0.4ข)

สวัสดิการแรงงานนั้นจะเพิ่มขึ้นในหลากหลายรูปแบบ โดยงานวิจัยจำนวนมากที่ได้ศึกษาผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่อตลาดแรงงาน ทั้งในด้านสวัสดิการของแรงงานในประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ สวัสดิการของแรงงานในประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ และสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด

การเคลื่อนย้ายแรงงานสามารถส่งผลกระทบเชิงบวกในด้านการจ้างงานและระดับค่าแรงของแรงงานในประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ ถึงแม้ว่าผลกระทบเชิงบวกนี้จะมีอยู่อย่างจำกัดก็ตาม โดยจากการศึกษาในกรณีของประเทศที่มีรายได้สูง พบว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลกระทบเล็กน้อยต่อสถานะตลาดแรงงาน

## รูปที่ 0.4

ประมาณการการเปลี่ยนแปลงทางด้านสวัสดิการภายใต้การรวมกลุ่มทางการค้าของอาเซียน



ที่มา: Hollweg 2016.

หมายเหตุ: สวัสดิการในที่นี้หมายถึงสิ่งที่ดีอำนวยความสะดวกและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย

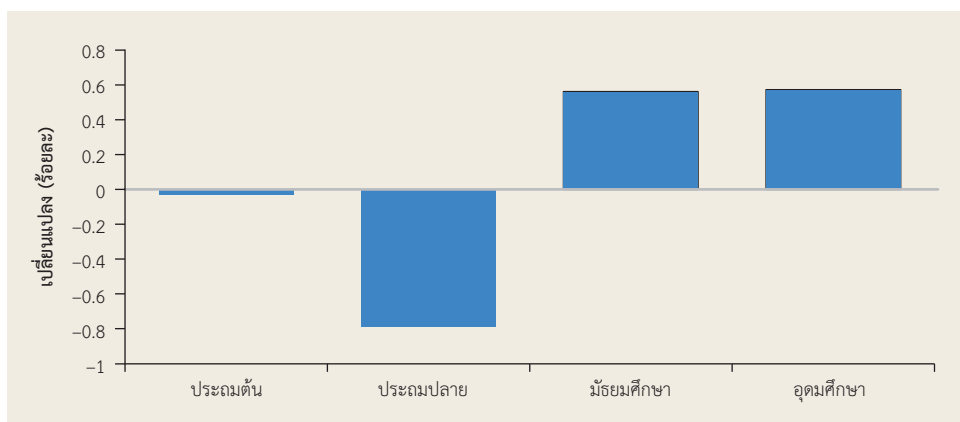
ท้องถิ่น (Docquier, Özden, and Peri 2014; Longhi, Nijkamp, and Poot 2010) โดยรวมแล้ว ผลกระทบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะค่อนข้างน้อย แต่มีเพียงบางกรณีที่มีผลกระทบที่สำคัญ เช่น ในมาเลเซีย หากมีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น 10 คน ในรัฐใดรัฐหนึ่งจะส่งผลให้เกิดการจ้างงานคนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 5 คน ในรัฐนั้น เนื่องจากแรงงานท้องถิ่นจะย้ายเข้ามาทำงานในพื้นที่นั้นๆ (Del Carpio et al. 2015) โดยผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่อระดับค่าแรงมีผลกระทบเชิงบวกเพียงเล็กน้อยต่อแรงงานท้องถิ่น แต่มีผลกระทบเชิงลบที่มากกว่าสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ได้เข้ามาทำงานก่อนแล้ว (Özden and Wagner 2016) โดยสำหรับมาเลเซียแล้ว แรงงานข้ามชาติที่มีค่าแรงต่ำช่วยลดต้นทุนการผลิตส่งผลให้มีผลผลิตเพิ่มและทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี แรงงานท้องถิ่นหลายกลุ่มในประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติจะได้รับผลกระทบเชิงลบจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ แต่ผลกระทบดังกล่าวจะอยู่ในระดับจำกัด และอาจเป็นผลจากความไม่ยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน โดยทั่วไปแล้วแรงงานท้องถิ่นไร้ฝีมือที่มีทักษะในระดับใกล้เคียงกับแรงงานข้ามชาติจะมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่น้อยกว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานในด้านค่าแรงเป็นผลกระทบเชิงลบระดับปานกลางสำหรับแรงงานท้องถิ่นที่มีการศึกษาน้อย แต่เป็นผลกระทบเชิงบวกสำหรับแรงงานที่มีการศึกษาสูงกว่า (รูปที่ 0.5) ทั้งนี้ นโยบายของแต่ละประเทศมีส่วนทำให้ผลกระทบต่อแรงงานท้องถิ่นเป็นผลกระทบเชิงลบ เนื่องจากตลาดแรงงานที่ขาดความยืดหยุ่น เช่น มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เข้มแข็ง อาทิ ด้านการเลิกจ้าง การจ้างงานชั่วคราว และการเลิกจ้างทั้งหมด อาจทำให้แรงงานประสบอุปสรรคในการเปลี่ยนงาน การเปลี่ยนบริษัท และการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อปรับตัวและแสวงหาโอกาสที่เกิดจากการมีแรงงานข้ามชาติในประเทศ (Angrist and Kugler 2003; D’Amuri and Peri 2014).

นอกจากนี้ แรงงานท้องถิ่นที่ไม่ได้ย้ายถิ่นจะได้รับผลประโยชน์ เนื่องจากการส่งออกแรงงานข้ามชาติจะส่งผลให้ระดับค่าแรงในประเทศผู้ส่งออกแรงงานปรับตัวสูงขึ้น โดยการส่งออกแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก

### รูปที่ 0.5

การเปลี่ยนแปลงระดับค่าแรงของแรงงานไทยหลังจากแรงงานข้ามชาติเพิ่มจำนวนขึ้นเท่าตัวในพื้นที่จังหวัดที่มีแรงงานย้ายถิ่นสูงสุด



ที่มา: Lathapipat 2014

อาจส่งผลให้อุปทานแรงงานในประเทศหดตัว ทำให้การแข่งขันน้อยลง และทำให้ค่าแรงของแรงงานท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น ในกรณีของเม็กซิโก หากแรงงานที่มีทักษะเฉพาะตัวกลุ่มหนึ่งมีจำนวนแรงงานลดลงร้อยละ 10 จะส่งผลให้ค่าแรงโดยเฉลี่ยปรับตัวเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 (Mishra 2007) ทั้งนี้ งานวิจัยพบผลกระทบในลักษณะเดียวกันนี้ในกรณีของฮอนดูรัส โมลโดวา โปแลนด์ และเปอร์โตริโกด้วย (Mishra 2014)

ในขณะเดียวกัน แรงงานข้ามชาติจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเนื่องจากความแตกต่างของค่าแรงในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งสร้างโอกาสในการย้ายถิ่นให้กับแรงงานในประเทศที่มีค่าแรงต่ำ (รูปที่ O.6) โดยค่าแรงโดยเฉลี่ยของสิงคโปร์เมื่อปีพ.ศ. 2556 อยู่ที่ 3,694 เหรียญสหรัฐฯ ต่อเดือน ซึ่งมากกว่าค่าแรงเฉลี่ยในกัมพูชาถึง 30 เท่า ส่วนค่าแรงเฉลี่ยในมาเลเซียสูงกว่าค่าแรงในอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนามถึง 3 เท่า

นอกจากนี้ สมาชิกครัวเรือนของแรงงานข้ามชาติยังได้ประโยชน์จากเงินส่งกลับประเทศจากแรงงานข้ามชาติซึ่งช่วยเพิ่มรายได้ครัวเรือนและลดความยากจน โดยในปีพ.ศ. 2558 คาดว่าเงินส่งกลับฯ ที่ส่งมายังประเทศในกลุ่มอาเซียนมีมูลค่าสูงถึง 62 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยเงินส่งกลับฯ นั้นคิดเป็นร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของฟิลิปปินส์ ร้อยละ 7 ของเวียดนาม ร้อยละ 5 ของเมียนมาร์ และร้อยละ 3 ของกัมพูชา ตามลำดับ (รูปที่ O.7) นอกจากนี้ เงินส่งกลับฯ จากการทำงานของแรงงานข้ามชาติช่วยลดความยากจน จากงานวิจัยของ Adams and Page (2005) ซึ่งศึกษาประเทศรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางจำนวน 71 ประเทศ พบว่า หากเงินส่งกลับฯ เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จะส่งผลให้จำนวนครัวเรือนยากจนลดลงร้อยละ 3.5 ทั้งนี้ ในกรณีของฟิลิปปินส์ ครัวเรือนที่สามารถส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศได้จะมีโอกาสหลุดพ้นความยากจนเพิ่มขึ้น 2 ถึง 3 เท่า (Ducanes 2015) โดยผลกระทบเชิงบวกลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นกับอินโดนีเซียและเวียดนามเช่นกัน (Adams and Cuecuecha 2014; Nguyen 2008).

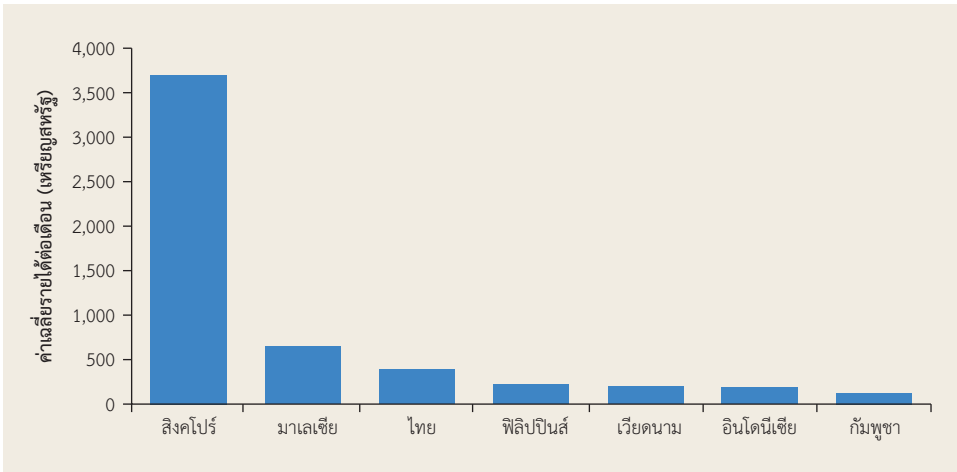
นอกจากผลประโยชน์ที่แรงงานได้รับโดยตรงแล้ว การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมด้วย โดยผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวบ่งชี้ว่าประเทศที่ได้รับประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานจะสามารถชดเชยให้กับประเทศที่เสียประโยชน์ได้หรือไม่ (Felbermayr and Kohler 2009)

จากกรณีศึกษาของอาเซียน พบว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ แบบจำลองพบว่าหากมาเลเซียจ้างงานแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1 (Ahsan and others 2014) ส่วนประเทศไทย ผลการวิเคราะห์ล่าสุดพบว่าหากประเทศไทยไม่มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจะส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศลดลงร้อยละ 0.75 (Pholphirul, Kamlai, and Rukumnuaykit 2010) จากหลักฐานด้านผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่อผลิตภาพของอาเซียนที่หลากหลาย ยังไม่พบหลักฐานที่ชัดเจนว่าแรงงานไร้ฝีมือมีผลกระทบต่อผลิตภาพ ในบางกรณี แรงงานข้ามชาติมีส่วนสนับสนุนให้แรงงานท้องถิ่นพัฒนาฝีมือตนเอง เช่น มาเลเซียพบว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติสอดคล้องกับจำนวนผู้เข้ารับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ถึงแม้ว่ายังมีข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ ผลกระทบนี้อาจไม่รุนแรงอย่างที่กังวล และอาจได้รับการชดเชยโดย “การหมุนเวียนสมอง” การย้ายถิ่นฐานออกนอกประเทศของแรงงานที่มีฝีมือในหลายประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นอยู่ในระดับสูง อาทิ ร้อยละ 15 ในกัมพูชา และสปป.ลาว ร้อยละ 10 ในเวียดนามและสิงคโปร์ การย้ายถิ่นออกนอกประเทศของแรงงานที่มีฝีมือมักถูกมองว่าส่งผลกระทบต่อประเทศต้นทางเนื่องจากมีต้นทุนด้านการพัฒนาทักษะของแรงงาน แต่

### รูปที่ 0.6

ค่าแรงเฉลี่ยรายเดือนในกลุ่มประเทศอาเซียนเมื่อปีพ.ศ. 2556

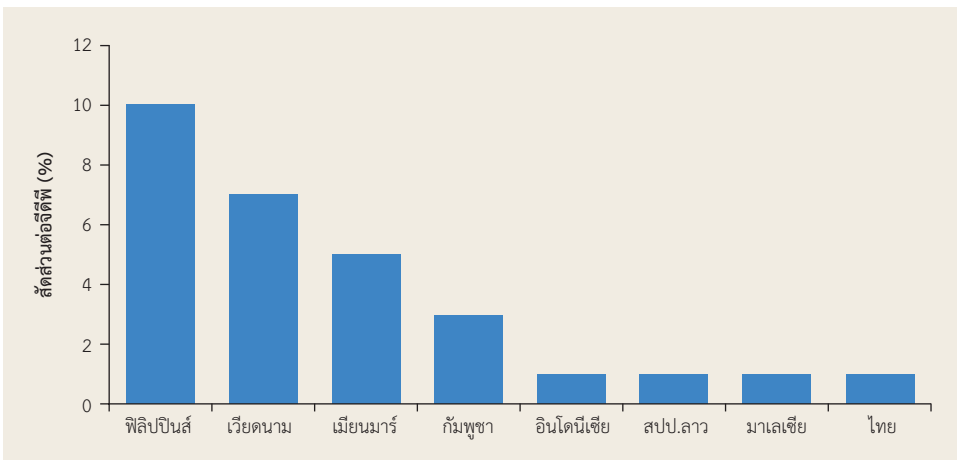


ที่มา: ILO 2014.

หมายเหตุ: ตัวเลขของประเทศเป็นของปีพ.ศ. 2556 ยกเว้นของกัมพูชาซึ่งเป็นตัวเลขจากปีพ.ศ. 2555 และ อาเซียน คือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### รูปที่ 0.7

เงินส่งกลับประเทศจากการทำงานของแรงงานข้ามชาติคิดเป็นสัดส่วนของ GDP ของกลุ่มประเทศอาเซียนเมื่อปีพ.ศ. 2558



ที่มา: World Bank Bilateral Remittance Matrix (database).

กลับถูกนำไปใช้ประโยชน์ในต่างประเทศ และทำให้ทรัพยากรมนุษย์ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศลดลง อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลหลายประการที่แสดงให้เห็นว่าสมองไหลส่งผลกระทบต่อด้านลบนั้นอาจจะเป็นการกล่าวเกินจริงไป และน่าจะเรียกการเคลื่อนย้ายแรงงานมีทักษะสูงว่าเป็นการหมุนเวียนสมองจะถูกดึงออกจากประเทศแรกการเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานมีทักษะสูงนั้นมีความซับซ้อน และไม่ได้มีรูปแบบที่แน่นอนตามระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน รวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานจากการได้รับการฝึกฝนทักษะและสั่งสมประสบการณ์ทั้งในและนอกประเทศที่เป็นถิ่นกำเนิดของแรงงาน (Özden and Phillips 2015) ประการที่สอง การส่งออกแรงงานมีทักษะสูงสามารถเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศ ผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติด้วยการยกระดับผลตอบแทนจากการศึกษาซึ่งต่างประเทศให้สูงกว่า และส่งเสริมให้แรงงานท้องถิ่นลงทุนกับการศึกษาเพิ่มขึ้น งานวิจัยพบว่ามีผลกระทบลักษณะนี้เกิดขึ้นในบางประเทศในอาเซียนเท่านั้น (Beine, Docquier, and Rapoport 2008) ประการสุดท้าย แรงงานข้ามชาติมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศต้นทางอย่างต่อเนื่องซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการถ่ายโอนความรู้ ความคิด รวมถึงเงินทุน นำไปสู่การส่งเสริมการลงทุนในทางการค้า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการพัฒนาสถาบันในประเทศ (Docquier and Rapoport 2012)

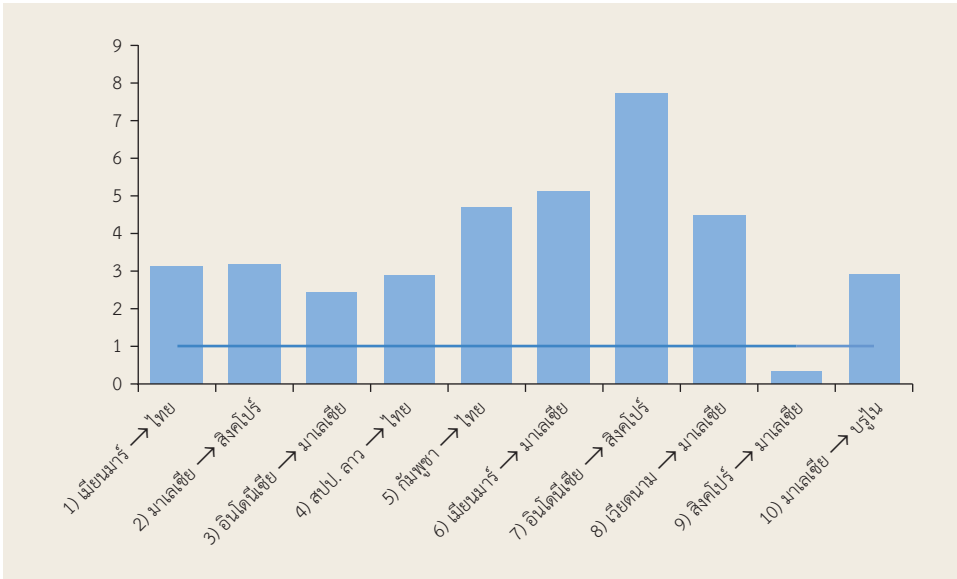
### แรงงานยังคงเผชิญกับต้นทุนสูงในการย้ายถิ่น

ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดโอกาสในการย้ายถิ่นเพื่อหางานในต่างประเทศ แม้ว่าหลายประเทศในอาเซียนมีอัตราการเติบโตในระดับสูง แต่อาเซียนยังคงมีความเหลื่อมล้ำภายในภูมิภาคอย่างชัดเจนทั้งในด้านรายได้และอายุของประชากรส่งผลให้การย้ายถิ่นในภูมิภาคเป็นทางเลือกที่น่าสนใจสำหรับแรงงานในกลุ่มประเทศอาเซียน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ค่าแรงเฉลี่ยของสิงคโปร์มากกว่าค่าแรงเฉลี่ยในกัมพูชาถึง 30 เท่า (ILO 2014) โดยความเหลื่อมล้ำในภูมิภาคทางด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากรแบบปรับความเสมอภาคของอำนาจซื้อ (GDP per capita adjusted for purchasing power) ก็อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน โดย 9 ใน 10 ของทิศทางการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติสูงสุดนั้น มีความต่างของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากรระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานไม่ต่ำกว่า 2 เท่า (รูปที่ 0.8) นอกจากนี้ การเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นมีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียน โดยประชากรวัยทำงานของสิงคโปร์ ไทย และมาเลเซียจะลดลงในอนาคต ซึ่งจะสร้างโอกาสการจ้างงานสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศที่มีประชากรอายุน้อยกว่า อาทิ ในปีพ.ศ. 2558 อายุมัธยฐานของสิงคโปร์และไทยจะสูงกว่าอายุมัธยฐานของประเทศผู้ส่งออกแรงงานหลักทุกประเทศ (รูปที่ 0.9)

อย่างไรก็ดี อุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคนี้ทำให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องสวัสดิการที่แรงงานควรได้รับจากการย้ายถิ่น เนื่องจากแรงงานไม่สามารถย้ายถิ่นมาทำงานได้ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากย้ายเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย ค่าใช้จ่ายของการย้ายถิ่นที่สูงนั้นทำให้ครัวเรือนยากจนไม่สามารถส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศได้ ทั้งนี้ การย้ายถิ่นที่มีขึ้นตอนมาก ใช้เวลานาน และมีต้นทุนสูงทำให้แรงงานข้ามชาติหาช่องทางทางการเข้าประเทศแบบผิดกฎหมาย ในกรณีนี้ แรงงานข้ามชาติหลีกเลี่ยงการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายต่างๆ ด้วยการข้ามแดนอย่างผิดกฎหมาย โดยการเข้ามาทำงานโดยไม่มีวีซ่าทำงานและการอยู่ในประเทศเกินกว่าที่วีซ่ากำหนด เช่น แรงงานชายจากอินโดนีเซียอพยพเข้าไปทำงานในมาเลเซียผ่านช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมายสามารถลดระยะเวลาและหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายได้มากกว่าแรงงานที่อพยพเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย (รูปที่ 0.10) การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างผิดกฎหมายเป็นประเด็นสำคัญสำหรับอาเซียน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนมากในประเทศไทยและจำนวนมากในมาเลเซียเป็นแรงงานข้ามชาติแบบผิดกฎหมาย

รูปที่ 0.8

สัดส่วนเปรียบเทียบ GDP ต่อหัวประชากร ระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงาน 10 คู่ประเทศที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติสูงสุด

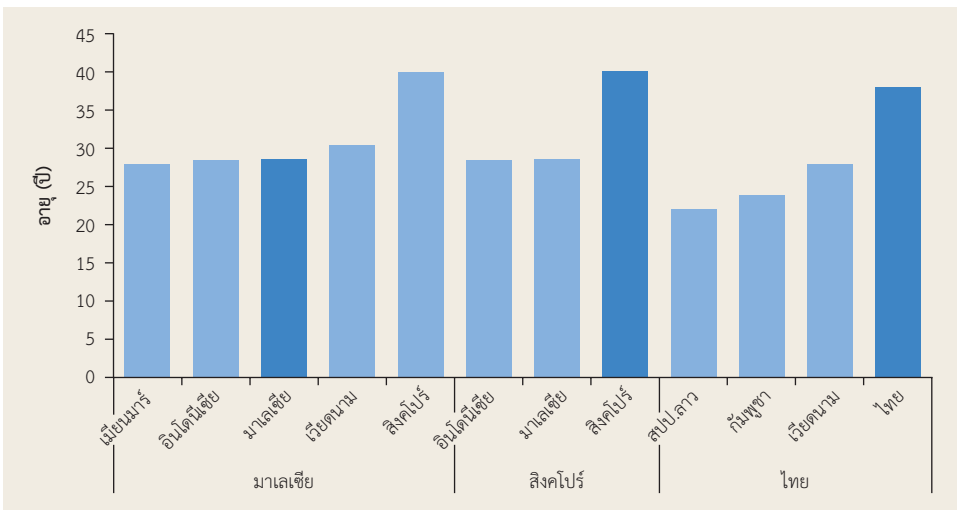


ที่มา: UN 2015a; World Development Indicators (database).

หมายเหตุ: เส้นแนวนอนระบุถึงระดับความแตกต่างระหว่าง GDP ต่อหัวประชากรของประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานโดยปรับตามกำลังซื้อแล้ว (ปีฐาน 2011 เหรียญสหรัฐ)

รูปที่ 0.9

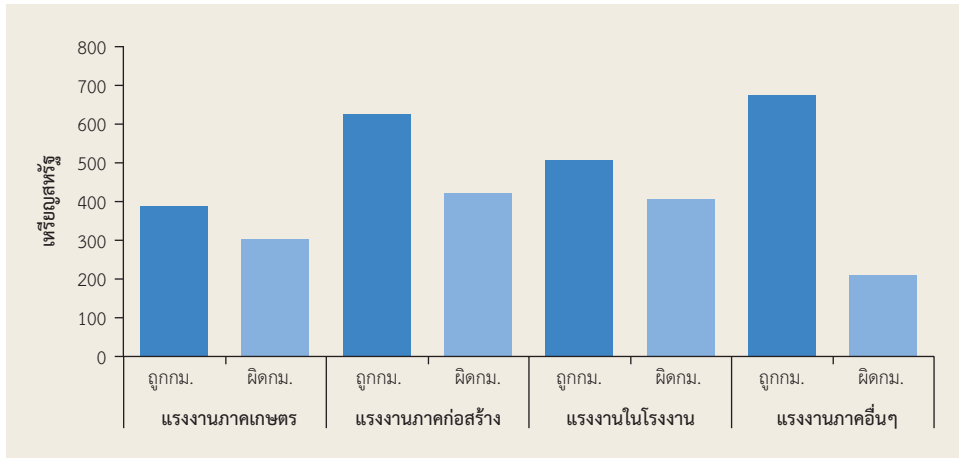
อายุมัธยฐานของประเทศอาเซียนที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจำนวนมากในปี.ศ. 2558



ที่มา: UN 2015b.

## รูปที่ O.10

ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการย้ายถิ่นของแรงงานชายชาวอินโดนีเซียที่เข้าไปทำงานในมาเลเซีย



ที่มา: World Bank 2016.

หมายเหตุ: อัตราแลกเปลี่ยน พ.ศ. 2557 US\$1 = Rp 11,865.

ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติเป็นอุปสรรคที่แรงงานต้องเผชิญหากต้องการย้ายบริษัท ย้ายภาคเศรษฐกิจ หรือย้ายประเทศ โดยค่าใช้จ่ายเหล่านี้เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในประเทศ เช่น การหางาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ระยะทาง และความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะของแรงงานและความต้องการของ นายจ้าง นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังต้องเผชิญกับอุปสรรคเช่นเดียวกันกับที่แรงงานในประเทศต้องเผชิญ ทั้งยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายโดยตรงเรื่องการจัดเตรียมเอกสารและค่าเดินทาง และต้นทุนทาง อ้อมอื่นๆ เช่น นโยบายการย้ายถิ่นที่ไม่ยืดหยุ่น และค่าเสียโอกาสจากการที่ต้องรอกระบวนการย้ายถิ่น ทั้งนี้ ต้นทุนโดยรวมที่แรงงานต้องเผชิญทั้งในการย้ายถิ่นภายในประเทศหรือข้ามประเทศสามารถประเมิน ได้จากการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าแรงในอาชีพต่างๆ ซึ่งเป็นตัววัดความน่าสนใจของอาชีพเหล่านั้ นกับข้อมูลของการเปลี่ยนแปลงอาชีพที่เกิดขึ้นจริง เช่น หากประเทศหนึ่งมีค่าแรงสูงแต่มีแรงงานข้ามชาติ จำนวนน้อยที่ย้ายมาทำงาน ค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศนั้นควรจะสูง กล่าวคือ ค่าใช้จ่าย ของการเคลื่อนย้ายแรงงานสามารถประเมินได้จากการตอบสนองของแรงงานต่อโอกาสทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ค่าแรงที่สูงกว่าแรงงานสามารถตอบสนองได้หรือไม่

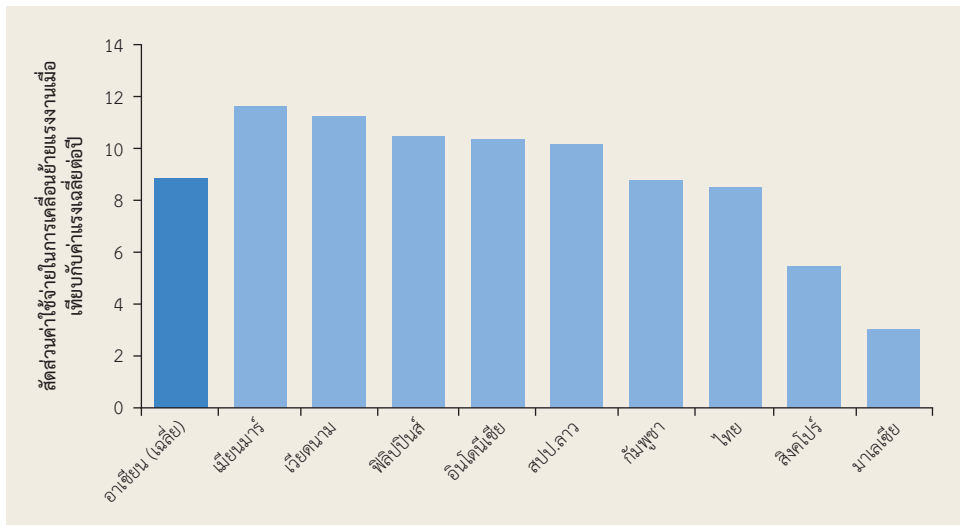
ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เปิดกว้างต่อโลกาภิวัตน์และมีความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบบริหารจัดการ การย้ายถิ่นมักมีค่าใช้จ่ายของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่ต่ำกว่า เช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ ที่มีค่าใช้จ่าย การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่ต่ำที่สุดในอาเซียน (รูปที่ O.11) ในช่วงปีพ.ศ. 2543–2553 แรงงาน ข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในมาเลเซียมีค่าใช้จ่ายการย้ายถิ่นสูงเป็น 3 เท่าของค่าแรงเฉลี่ยต่อปี ในขณะที่การ ย้ายเข้าไปทำงานที่สิงคโปร์มีค่าใช้จ่ายสูงเป็น 5 เท่าของค่าแรงเฉลี่ยต่อปี

นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเข้าไปยังเมียนมาร์และเวียดนามมีค่าใช้จ่ายสูงมาก คิดเป็น 11 เท่าของค่าแรงเฉลี่ยต่อปี การที่ค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในมาเลเซียและสิงคโปร์ ไม่สูงมากสะท้อนถึงการเปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหาร



รูปที่ O.11

ต้นทุนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียน ช่วงปีพ.ศ. 2543-2553



ที่มา: Hollweg 2016.

จัดการการย้ายถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ ขณะเดียวกัน ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติหลักประเทศหนึ่งของภูมิภาคนี้มีระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นที่ด้อยมาก ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมาก และมีค่าใช้จ่ายของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสูง ทั้งนี้ ประเทศผู้ส่งออกแรงงานที่สำคัญของอาเซียนมักจะกำหนดข้อกำหนดสำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ รวมถึงแรงงานที่มีทักษะสูงด้วย ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสูง ในภูมิภาคอาเซียนนี้พบว่าไม่ว่าแรงงานต้องการจะย้ายถิ่นไปยังประเทศใดในอาเซียน ก็ต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายที่สูงเป็นหลายเท่าของค่าแรงเฉลี่ยต่อปีเพราะความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการการย้ายถิ่นส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติทำได้ยาก

อุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งวัดได้จากค่าใช้จ่ายของการย้ายถิ่นของแรงงานเป็นข้อจำกัดที่ทำให้อาเซียนไม่ได้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ ดังนั้น การขจัดอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยการลดค่าใช้จ่ายที่แรงงานต้องเผชิญในการย้ายถิ่นเพื่อหาโอกาสทางเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับแรงงานจากการรวมตัวระดับภูมิภาคได้ งานวิจัยนี้จะกล่าวถึงแนวทางการลดอุปสรรคเหล่านี้ต่อไป

**ระบบการเคลื่อนย้ายถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ต้นทุนสูง**

ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นบ่อยครั้งมีบทบาทในการเป็นตัวกลางระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกันไป โดยประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และประเทศไทย ต้องการทั้งแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานมีทักษะเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลน

แรงงาน ในขณะที่ นายจ้างในประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติเองก็ต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดไป อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักของนายจ้างคือผลกำไรสูงสุด ทั้งนี้ ประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ เช่น กัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมาร์ จะได้รับประโยชน์จากการถ่ายทอดทักษะ อัตราการว่างงานที่ต่ำ เครือข่ายธุรกิจข้ามชาติ รวมถึงเงินส่งกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ต้องกังวลกับการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบของสมองไหลและการที่แรงงานข้ามชาติได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม (Ratha, Yi, and Yousefi 2016) นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติได้รับประโยชน์จากโอกาสการจ้างงานและค่าแรงที่เพิ่มขึ้น แต่จะต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการย้ายถิ่น

ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นโดยทั่วไปประกอบด้วยการจัดการและองค์ประกอบ 4 ประการ โดยองค์ประกอบเหล่านี้ทำงานร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงาน นายจ้าง และแรงงาน

- **การบริหารจัดการระบบการย้ายถิ่น** หมายถึงกรอบกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบฯ และข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ โดยระบบฯ ออกแบบให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่ม (ประกอบด้วยแรงงานข้ามชาติ นายจ้าง และ ประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงาน) มีบทบาทตามวัตถุประสงค์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรวมอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการย้ายถิ่น และในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นแรงงาน รวมถึงกฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยบทบาทของแต่ละภาคส่วนจะถูกกำหนดโดยข้อตกลงทวิภาคีทางด้านแรงงานซึ่งเป็นตัวหลักในการกำหนดการย้ายถิ่นระหว่าง 2 ประเทศ
- **องค์ประกอบด้านการตรวจคนเข้าเมือง** เป็นส่วนที่ตัดสินใจว่าใครได้พอพเข้าประเทศและจำนวนเท่าใด ด้วยการกำหนดช่องทางผ่านแดน การจำกัดจำนวน และการจัดหาแรงงานข้ามชาติ โดยระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นของประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติมักจะจัดช่องทางการเคลื่อนย้ายถิ่นหลากหลายช่องทางตามระดับทักษะของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะการจำกัดช่องทางเฉพาะสำหรับแรงงานจากบางประเทศ และ/หรือแรงงานในบางภาคเศรษฐกิจหรือกลุ่มอาชีพ นอกจากนี้ ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นของประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติสามารถมีบทบาทในการกำหนดช่องทางการเคลื่อนย้ายแรงงานผ่านข้อตกลงทวิภาคี การจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาตินี้สามารถทำได้โดยการตั้งเป้าหมายการรับผู้ย้ายถิ่นหรือการจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติที่จะรับเข้ามาทำงานในประเทศ โดยสามารถตั้งเพดานสำหรับจำนวนแรงงานสูงสุดที่จะรับเข้าประเทศ หรือโดยการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่นายจ้างหรือแรงงานข้ามชาติต้องจ่าย ทั้งนี้ การจัดหาแรงงานคือการจัดหาแรงงานข้ามชาติให้กับนายจ้างที่ต้องการแรงงานนั้น แม้ว่าจะมีการจัดหาแรงงานที่ภาครัฐช่วยดำเนินการ แต่การจัดหาแรงงานในอาเซียนมักทำผ่านบริษัทจัดหาแรงงานและนายหน้าซึ่งคิดค่าใช้จ่ายในการอำนวยความสะดวกในการย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติ
- **องค์ประกอบด้านการจ้างงาน** นั้นเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน โดยนโยบายการย้ายถิ่นที่กำหนดแนวทางการจ้างงานแรงงานข้ามชาติมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดช่องทางผ่านแดน ช่องทางการเข้าประเทศมักเป็นปัจจัยที่กำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน โดยเงื่อนไขที่ดีซึ่งกำหนดระยะเวลาจ้างงานที่นานและสามารถพาครอบครัวอพยพมาด้วยกันได้นั้น มักจะถูกเสนอให้กับแรงงานที่มีทักษะสูง อนึ่ง การคุ้มครองแรงงานระหว่างที่ทำงานในต่างประเทศนั้นรวมถึงกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ความสามารถในการเปลี่ยนนายจ้าง การมีสิทธิได้รับสวัสดิการทางสังคม และการมีช่องทางร้องเรียนหากถูกละเมิดสิทธิ

ได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ การคุ้มครองแรงงานนั้นรวมถึงการที่ประเทศผู้ส่งออกแรงงานช่วยแรงงานเตรียมตัวก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยการปฐมนิเทศก่อนออกเดินทางและการช่วยรองสัญญาจ้างงานและการติดตามหลังจากเดินทางไปถึงประเทศปลายทางแล้วผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศนั้นๆ

- **องค์ประกอบด้านการเดินทางกลับประเทศ** เกี่ยวข้องกับการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดของแรงงานข้ามชาติ โดยองค์ประกอบนี้จะเกี่ยวข้องกับ*การลงโทษและการให้แรงจูงใจ*ซึ่งประเทศผู้รับแรงงานออกแบเพื่อลงโทษแรงงานข้ามชาติชั่วคราวที่อยู่ทำงานเกินจากที่ได้รับอนุญาตและเพื่อให้สิ่งจูงใจกับแรงงานเมื่อถึงเวลาเดินทางกลับประเทศ นอกจากนี้ ประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติสามารถ*สร้างปฏิสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติ*โดยสร้างความสัมพันธ์กับแรงงานฯ และจัดให้มันโยบายด้านการ*ต้อนรับแรงงานกลับประเทศ* โดยให้แรงงานข้ามชาติที่เดินทางกลับมามีงานทำ
- **องค์ประกอบด้านการปฏิบัติจริง** เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านการย้ายถิ่นและการกำกับดูแลองค์ประกอบต่างๆ ของระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่น องค์ประกอบนี้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านต่างๆ อาทิ กระบวนการย้ายถิ่นทั้งออกและเข้าประเทศเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานข้ามชาติเข้าประเทศถูกกฎหมาย บริษัทจัดหาแรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าการจัดหางานได้ทำอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และผู้ว่าจ้างเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานข้ามชาติได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การปฏิบัติจริงนั้นต้องอาศัยการประสานงานเพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายด้านการย้ายถิ่นผ่านทุกหน่วยงานและทุกระดับของภาครัฐได้ รวมถึงการมุ่งเป้าของการกำกับดูแลไปยังหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ จุดผ่านแดนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในประเทศ นายจ้างและแรงงานข้ามชาติด้วย

ข้อบกพร่องและความไม่มีประสิทธิภาพในแต่ละองค์ประกอบของระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นส่งผลกระทบต่อต้นทุนของการย้ายถิ่นข้ามประเทศสูงขึ้น (รูปที่ O.12) โดยต้นทุนของการการย้ายถิ่นนั้นเกิดจากกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติซึ่งไม่ได้คำนึงถึงความต้องการทางเศรษฐกิจที่แท้จริง การจัดหาแรงงานนั้นอาจมีต้นทุนสูงได้ โดยเฉพาะค่าบริการที่ต้องจ่ายให้บริษัทจัดหาแรงงานให้หาแรงงานตามความต้องการของนายจ้าง เงื่อนไขการจ้างงานที่จำกัดผลตอบแทนสำหรับแรงงานข้ามชาติมากเกินไปดังที่เกิดขึ้นในกรณีของการจ้างงานที่มีระยะเวลาสั้นเกินไป ทั้งนี้ มีต้นทุนอีกมากมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติระหว่างที่ทำงานในต่างประเทศ อาทิ การได้รับค่าแรงและสวัสดิการน้อยกว่าที่คาดไว้ โดยเฉพาะน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างงานหรือค่าแรงขั้นต่ำ และมาตรการคุ้มครองแรงงานที่ไม่บังคับใช้และสวัสดิการที่แรงงานไม่ได้รับ นอกจากนี้ ต้นทุนของการย้ายถิ่นนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนแรงงานข้ามชาติออกเดินทางเนื่องจากมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างๆ ของประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ซึ่งรวมถึงต้นทุนทางการเงิน เช่น กองทุนสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ และค่าเสียโอกาสจากการต้องรอขอเอกสารที่จำเป็น ทั้งนี้ ต้นทุนจะเกิดขึ้นเช่นกันถ้าแรงงานข้ามชาติไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทักษะใหม่ที่ได้เรียนรู้มาจากต่างประเทศเมื่อได้กลับมาทำงานในประเทศของตนเองแล้ว การกำกับดูแลระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นและการปฏิบัติจริง มีผลกระทบต่อต้นทุนการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นจากทุกองค์ประกอบ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายขาดความชัดเจนและเมื่อหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องมีความรับผิดชอบทับซ้อนกันหรือขัดแย้งกัน นอกจากนี้ การไม่ปฏิบัติจริงสามารถทำให้กฎหมายและหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องที่ดีที่สุดมีประสิทธิภาพพลดลงได้ ส่งผลให้ต้นทุนฯ เพิ่มสูงขึ้นในทุกองค์ประกอบได้ทีกล่าวถึงข้างต้น

ข้อบกพร่องและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นสามารถจัดให้อยู่ใน 5 กลุ่มปัญหาสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมีต้นทุนสูง

รูปที่ O.12

ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากแต่ละองค์ประกอบของระบบ



- ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นมักไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งการจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศมักไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ตัวอย่างเช่น มาเลเซียเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในระดับสูงกับแรงงานข้ามชาติเพื่อจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่เข้าประเทศมาทำงาน แม้ว่าเศรษฐกิจมาเลเซียได้เติบโตมากขึ้น แต่ค่าธรรมเนียมนี้ก็ไม่ได้ถูกปรับให้เหมาะสมเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ได้แก่ ปีพ.ศ. 2542–2548, 2548–2552 และ 2554–2559
- ข้อจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง โดยแรงงานข้ามชาติในอาเซียนต้องพึ่งบริษัทจัดหาแรงงานและนายหน้าที่ผิดกฎหมายในการหาข้อมูลต่างๆ ซึ่งบริษัทจัดหาแรงงานนั้นเป็นตัวกลางสำคัญที่ชี้แนะแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมาร์ให้ปฏิบัติตามกระบวนการที่ซับซ้อนซึ่งเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่กำหนดแนวทางการย้ายถิ่นเข้ามายังประเทศไทย
- นายจ้างและบริษัทจัดหาแรงงานสามารถใช้ความได้เปรียบทางข้อมูลนี้ในการสร้างความได้เปรียบและหาประโยชน์จากระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นได้ โดยตัวแทนจัดหางานเหล่านี้ได้ประโยชน์สูงสุดจากส่วนต่างของค่าแรงในประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติเพียงเพราะจัดหาแรงงานตามความต้องการของนายจ้าง (Ahsan and others 2014) ในกรณีของประเทศไทย หากแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา และ สปป.ลาว เลือกที่จะเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมาย ค่านายหน้าจัดหางานนั้นจะสูงขึ้นถึงหลายร้อยเหรียญสหรัฐ<sup>๖</sup> (Jalilian and Reyes 2012)
- การประสานงานอย่างไม่เพียงพอภายในประเทศของทั้งประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ และระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งการขาดการประสานงานกันระหว่างนายจ้าง สหภาพแรงงาน แรงงานท้องถิ่น และแรงงานข้ามชาติ ในกรณีของอินโดนีเซียนั้น การขาดความชัดเจนด้านความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ความไม่มั่นใจของแรงงานข้ามชาติว่าต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดหากมีเหตุจำเป็น และกระบวนการที่ซับซ้อน แม้ว่าจะมีข้อตกลงทวิภาคีหลายฉบับที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประสานงานด้านการย้ายถิ่นระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติในอาเซียน แต่ข้อตกลงฯ เหล่านี้ขาดความโปร่งใสและมักไม่ได้ให้นายจ้างและแรงงานข้ามชาติเข้าไปมีส่วนร่วมตอนจัดทำ
- ทั้งประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติมักจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ในระยะสั้นและต้นทุนของการย้ายถิ่น ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดทำแผนระยะยาวด้านการย้ายถิ่นได้ แนวทางการดำเนินนโยบายด้านการย้ายถิ่นที่มีในปัจจุบันคือ การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและการยืนยันสัญชาติเป็นระยะๆ ทั้งนี้ ประเทศผู้ส่งออกแรงงานได้เริ่มพิจารณาประโยชน์ที่ตลาดแรงงานได้รับจากการย้ายถิ่นและการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่างๆ ไป อย่างไรก็ตาม โครงการสนับสนุนแรงงานข้ามชาติที่กลับประเทศบ้านเกิดและโครงการสร้างความสัมพันธ์กับแรงงานฯ ยังไม่มีความก้าวหน้า

## นโยบายที่ดีที่สุดสามารถลดอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายแรงงาน

การแทรกแซงผ่านระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นสามารถช่วยลดต้นทุนของการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยการพัฒนาปรับปรุงข้อบกพร่องและความไม่มีประสิทธิภาพในแต่ละองค์ประกอบของระบบฯ แต่ละประเทศต่างมีนโยบายที่เหมาะสมแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นเป็นประเทศผู้รับหรือผู้ส่งออกแรง

งานข้ามชาติ ระดับการพัฒนาของระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่น และระดับการพัฒนาของประเทศ ในส่วนต่อไปของงานวิจัยนี้จะกล่าวถึง แนวทางการแทรกแซงที่สามารถทำได้ในแต่ละองค์ประกอบของระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นซึ่งโดยทั่วไปสามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกประเทศ

การปฏิรูปตลาดแรงงานภายในประเทศสามารถทำได้ควบคู่กันไปกับการดำเนินนโยบายด้านการย้ายถิ่น แม้ว่างานวิจัยนี้ไม่ได้เน้นเรื่องนโยบายแรงงานของแต่ละประเทศ แต่นโยบายตลาดแรงงานภายในประเทศสามารถช่วยลดต้นทุนการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศ เพื่อที่แรงงานจะสามารถเปลี่ยนภาคเศรษฐกิจ เปลี่ยนอาชีพ หรือเปลี่ยนถิ่นฐานในประเทศแทนการไปทำงานต่างประเทศ การปฏิรูปดังกล่าวจะช่วยลดความไม่ยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน เช่น ต้นทุนและข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลิกจ้าง การจำกัดการใช้แรงงานข้ามชาติชั่วคราว (World Bank 2014) โดยนโยบายเหล่านี้สามารถช่วยลดผลกระทบเชิงลบที่แรงงานข้ามชาติมีต่อแรงงานท้องถิ่นได้

### การบริหารจัดการที่ดี

**ยุทธศาสตร์ระดับประเทศด้านการย้ายถิ่น** ยุทธศาสตร์ระดับประเทศทางด้านการย้ายถิ่นสามารถเป็นแนวทางนำการกำหนดนโยบายฯ ทั้งในประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ โดยแผนระดับประเทศควรมีทั้งเป้าหมายในด้านการย้ายถิ่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ควรครอบคลุมการย้ายถิ่นทุกประเด็น และควรประสานงานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ทุนมนุษย์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายด้านการย้ายถิ่น โดยประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาตินั้น ยุทธศาสตร์ด้านการย้ายถิ่นที่ชัดเจนจะช่วยสร้างความชัดเจนให้กับนายจ้างและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อื่นๆ ในตลาดแรงงานถึงมุมมองที่ผู้กำหนดนโยบายมีต่อแรงงานข้ามชาติและแนวทางในปรับจำนวนแรงงานและทักษะฝีมือแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายเศรษฐกิจระยะยาว นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังสามารถระบุผลกระทบเชิงลบจากการแรงงานข้ามชาติที่อาจเกิดขึ้นได้กับแรงงานในประเทศบางกลุ่ม โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ และระบุแนวทางลดผลกระทบที่เตรียมไว้ช่วยเหลือด้วย อนึ่ง ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยทั่วไปได้รับการออกแบบภายใต้แนวคิดที่ว่า การย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว การย้ายถิ่นได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ อย่างเห็นได้ชัดขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจำเป็นต้องประสานเรื่องการย้ายถิ่นให้เข้ากับนโยบายด้านแรงงานอื่นๆ ด้วย ดังนั้น วิสัยทัศน์ระยะยาวสำหรับการย้ายถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการสร้างความชัดเจนให้กับนายจ้างและแรงงานว่านโยบายจะถูกผลักดันไปในทิศทางใดในเรื่องซึ่งจะทำให้ทราบถึงผลกระทบต่อการผลิตและการจ้างงานต่อไป ทั้งนี้ สำหรับประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติแล้ว ยุทธศาสตร์ด้านการย้ายถิ่นจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงมุมมองของผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับบทบาทของแรงงานข้ามชาติจากประเทศของตนและวางยุทธศาสตร์คุ้มครองแรงงานข้ามชาติดังกล่าวขณะทำงานในต่างประเทศ โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้อาจพิจารณาเป้าหมายในระยะยาวต่างๆ อาทิ การใช้การส่งออกแรงงานข้ามชาติเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทางด้านการมีส่วนร่วมกับแรงงานข้ามชาติ และการรับแรงงานกลับประเทศ

แผนระดับชาติด้านการย้ายถิ่นของเกาหลีใต้และประสบการณ์ของกัมพูชาในการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติด้านการย้ายถิ่นจัดว่าตัวอย่างยุทธศาสตร์ที่ดี เกาหลีใต้เริ่มมีแผนระดับชาติฯ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2551 โดยแผนนโยบายการรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานประเทศ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2551–2555) มีเป้าหมายในการปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และกำหนดนโยบายด้านการย้ายถิ่นระยะยาวให้มีความต่อเนื่อง (Ministry of Justice 2009) โดยแผนดังกล่าวนี้ได้ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน จัดลำดับความสำคัญ กำหนดบทบาท และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และระบุขอบเขตที่หน่วยงานต้องประสานงานร่วมกัน ต่อมา เกาหลีใต้ได้จัดทำแผนฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2556–2560) ได้ประเมินผลของแผนฯ ฉบับที่ 1 ตามเป้าหมาย

ที่กำหนดไว้แต่ละด้าน ส่วนกัมพูชานั้นได้จัดทำแผนระดับชาติด้านการย้ายถิ่น 2 ฉบับ โดยนโยบายด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานของกัมพูชา ปีพ.ศ. 2553–2558 ได้ตั้งเป้าหมายหลักด้านการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในขณะที่นโยบายฯ ปีพ.ศ. 2558–2561 ได้นำแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมและหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านต่างๆ อย่างไรก็ดี มีเพียงแผนฯ ฉบับที่ 2 เท่านั้นที่ถูกจัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ด้านการจ้างงานและการพัฒนาด้วย

**กรอบการดำเนินงานของสถาบัน** การระบุนความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจนเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการลดขั้นตอนทางราชการที่ทำให้เกิดความล่าช้าและเพื่อให้บริการแรงงานข้ามชาติได้ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ในฐานะเป็นประเทศที่รับแรงงานข้ามชาติ และฟิลิปปินส์ในฐานะประเทศผู้ส่งออกแรงงานมีระบบบริหารจัดการย้ายถิ่นที่ดี โดยได้การระบุนความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน ในกรณีของสิงคโปร์นั้น กระทรวงแรงงานได้จัดทำและขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวโดยมีหน่วยงานในกระทรวงฯ ดูแลประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ ใบอนุญาตทำงาน และการบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ สำหรับฟิลิปปินส์นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติหลายหน่วยงานอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงแรงงานและการจ้างงาน หน่วยงานเหล่านี้ได้ถูกกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน เช่น หน่วยงานจัดหางานต่างประเทศของฟิลิปปินส์ (Philippine Overseas Employment Agency- OEA) รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการการย้ายถิ่นและหน่วยงานสวัสดิการสำหรับแรงงานในต่างประเทศ (Overseas Workers Welfare Administration - OWWA) มีหน้าที่คุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

**ข้อตกลงทวิภาคี** ข้อตกลงทวิภาคีสามารถอำนวยความสะดวกระหว่างประเทศผู้ส่งออกและรับแรงงานข้ามชาติ ทั้ง 2 กลุ่มประเทศมีบางประเด็นที่คาบเกี่ยวกันแต่วัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ซึ่งมักส่งผลให้กระบวนการการย้ายถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ ความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพสำหรับกระบวนการการย้ายถิ่นมักมีข้อจำกัดในการเข้าถึงกฎระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ ทั้งนี้ ข้อตกลงทวิภาคีหรือบันทึกความเข้าใจจะเป็นปัจจัยพื้นฐานกำหนดแนวทางการเจรจาระหว่างที่ประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติเพื่อประสานข้อตกลง และสอดคล้องกับกรอบแนวทางด้านกฎหมายและของสถาบันภายในประเทศ แม้ว่าข้อตกลงฯ จะได้รับผลกระทบจากความไม่มีประสิทธิภาพข้างต้นก็ตาม อนึ่ง หากข้อตกลงทวิภาคีหรือบันทึกความเข้าใจได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างดีแล้ว ข้อตกลงฯ เหล่านี้คือการแปลงผลการเจรจาด้านการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติให้กลายเป็นความตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศ ความสำเร็จของความตกลงจะเกิดขึ้นได้นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับความต้องการของตลาดแรงงาน การปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานอย่างต่อเนื่อง และแรงสนับสนุนจากกรอบยุทธศาสตร์ด้านการย้ายถิ่น และการจ้างงาน (KNOMAD 2014) นอกจากนี้ รูปแบบสัญญาจ้างงาน มาตรการคุ้มครองค่าแรง (เช่น กลไกสำหรับจ่ายค่าแรงไปยังบัญชีธนาคารของแรงงานข้ามชาติ โดยอัตโนมัติ) เนื้อหาของบันทึกความเข้าใจที่โปร่งใส การมีส่วนร่วมของบริการการจ้างงานของภาครัฐในทั้งประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ การพิจารณาประเด็นเรื่องเพศเฉพาะ และการนำไปปฏิบัติและการประเมินมาตรการอย่างจริงจังล้วนเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีจากความตกลงทวิภาคีและบันทึกความเข้าใจ (Wickramasekara 2015)

### การตรวจคนเข้าเมือง

**ช่องทางการเคลื่อนย้ายแรงงาน** กระบวนการตรวจคนเข้าเมืองจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อมีความโปร่งใสและมีการกำหนดช่องทางการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ชัดเจน การขออนุญาตผ่านแดนที่สับสนและไม่ชัดเจนเป็นสิ่งที่ทำให้กระบวนการฯ ขาดประสิทธิภาพ เพิ่มต้นทุนต่อการย้ายถิ่น และสร้างความไม่เชื่อมั่นใน



ความน่าเชื่อถือของการขออนุญาตผ่านแดน ดังนั้น การมีความโปร่งใสและการให้นายจ้างและแรงงานข้ามชาติเข้าใจเกี่ยวกับคุณสมบัติและเงื่อนไขสำหรับการขออนุญาตผ่านแดนจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ทั้งนี้ ระบบที่นายจ้างและแรงงานข้ามชาติสามารถติดตามความก้าวหน้าของการขออนุญาตผ่านแดนได้จะช่วยสร้างความมั่นใจต่อระบบ และช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเห็นและแก้ไขจุดคอขวดในการทำงานได้ ตัวอย่างเช่น นิวซีแลนด์ใช้ระบบ “การแสดงความสนใจ” เพื่อคัดเลือกแรงงานข้ามชาติที่มีคุณสมบัติครบจากรายชื่อแรงงานที่แจ้งความต้องการย้ายถิ่นเข้าประเทศไว้และผ่านเกณฑ์การคัดเลือกเบื้องต้นแล้ว ระบบนี้ช่วยลดปริมาณคำขออนุญาตฯ ที่รอการพิจารณาด้วยการคัดกรองเบื้องต้นและการกำหนดให้คำขออนุญาตฯ หมดอายุเป็นระยะๆ (Bedford and Spoonley 2014) ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติแรงงานที่ชัดเจนสำหรับแต่ละช่องทางการเคลื่อนย้ายแรงงานจะสามารถกำหนดเป้าหมายประเภทของแรงงานที่ต้องการได้ในกรณีของสิงคโปร์นั้นช่องทางการเคลื่อนย้ายแรงงานแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือช่องทางสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานทักษะปานกลาง และแรงงานมีทักษะ โดยใช้การกำหนดเงินเดือนและข้อกำหนดด้านการศึกษาเป็นเกณฑ์คัดแยกแรงงานตามระดับทักษะ ช่องทางการเคลื่อนย้ายแรงงานนี้จะสอดคล้องกับเงื่อนไขการจ้างงานซึ่งแรงงานที่มีคุณสมบัติสูงจะได้รับเงินไขการจ้างงานที่มีผลตอบแทนดี

การจัดทำรายการประเภทแรงงานขาดแคลนเป็นแนวทางที่มีประโยชน์สำหรับการปรับปรุงให้ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น โดยรายการประเภทแรงงานขาดแคลนจะช่วยการคัดกรองแรงงานข้ามชาติ ณ ขั้นตอนตรวจคนเข้าเมืองด้วย รายการประเภทแรงงานขาดแคลนนี้เป็นแนวทางที่อ้างอิงข้อมูลเป็นหลัก โดยใช้ข้อมูลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ได้แก่ การสำรวจตลาดแรงงาน ข้อมูลการบริหารจัดการ และการหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การใช้ข้อมูลในการสังเกตภาวะขาดแคลนในตลาดแรงงานจะสร้างวงจรการสื่อสารระหว่างระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นและตลาดแรงงาน ซึ่งช่วยให้สามารถคัดเลือกแรงงานข้ามชาติให้ตรงกับอาชีพที่เป็นที่ต้องการมากที่สุด นอกจากนี้ รายการแรงงานขาดแคลนจะช่วยให้นายจ้างสามารถหาแรงงานทั้งที่มีทักษะและไร้ฝีมือที่แรงงานท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ และยังช่วยสร้างความมั่นใจให้กับสาธารณชนว่าผู้กำหนดนโยบายดูแลตลาดแรงงานและการย้ายถิ่นอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ รายการแรงงานขาดแคลนสามารถช่วยเร่งรัดจัดการการย้ายถิ่นเนื่องจากนายจ้างไม่ต้องโฆษณาเพื่อหาแรงงาน ทั้งนี้ มีหลายประเทศที่ใช้รายการแรงงานขาดแคลน อาทิ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร รวมถึงมาเลเซีย ทั้งนี้ มาเลเซียมีรายการแรงงานประเภทที่ขาดแคลนอย่างหนักซึ่งระบุว่าอาชีพใดเป็นที่ต้องการ สรรหาบุคลากรได้ยาก และอาชีพที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละภาคเศรษฐกิจ โดยรายการนี้เป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาประกอบการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นและนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

**การจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติ** การจำกัดจำนวนคือการกำหนดเป้าหมาย หรือในกรณีของอาเซียนคือการตั้งเพดานหรือการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานข้ามชาติ การกำหนดและปรับการจำกัดจำนวนฯ ควรใช้แนวทางการพิจารณาตามความเป็นจริง กล่าวคือ การจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติควรสะท้อนถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจและมีความยืดหยุ่นต่อภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยการกำหนดจำนวนแรงงานข้ามชาติต้องอาศัยตัวชี้วัดที่ได้มาจากข้อมูลสำรวจตลาดแรงงานและข้อมูลการบริหารจัดการ (รวมถึงข้อมูลด้านโครงการและงบประมาณ) และแหล่งข้อมูลใหม่ๆ เช่น ข้อมูลตลาดแรงงานแบบทันที (real-time) ทั้งนี้ การวิเคราะห์และความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงนายจ้าง สหภาพแรงงาน และกลุ่มอื่นๆ เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการกำหนดจำนวนแรงงานข้ามชาติสูงสุดหรือค่าใช้จ่ายที่จะเรียกเก็บจากแรงงาน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานวิจัยอิสระอาจได้รับมอบหมายให้วิเคราะห์ข้อมูลทาง



เทคนิคและรวบรวมความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยองค์กรไตรภาคีสามารถทบทวนผลการศึกษาของหน่วยงานวิจัยอิสระและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่ผู้กำหนดนโยบายต่อไป

**การจัดการแรงงาน** การพัฒนาการกำกับดูแลธุรกิจการจัดการแรงงาน รวมถึงการกำหนดให้มีใบอนุญาตเพิ่มเติม สามารถช่วยลดต้นทุนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติและช่วยพัฒนาความคุ้มครองสำหรับแรงงานข้ามชาติ การกำหนดให้มีใบอนุญาตเพิ่มเติมและการกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้นจะช่วยให้บริษัทจัดการแรงงานให้บริการที่ดีกับแรงงานข้ามชาติ แต่ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพและทรัพยากรที่มีด้วย ในกรณีของสิงคโปร์ บริษัทจัดการแรงงานต้องเข้ารับการฝึกอบรมก่อนที่จะได้ใบอนุญาตและจะต้องเข้าอบรมใหม่หากบริษัททำผิดกฎหมายเกินกำหนด ส่วนฟิลิปปินส์ บริษัทจัดการแรงงานต้องเข้ารับการอบรมเบื้องต้นก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตและต้องเข้าอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะได้รับการต่ออนุญาต ประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติควรพิจารณาการกำหนดให้บริษัทจัดการแรงงานที่มีใบอนุญาตเป็นผู้รับผิดชอบหากแรงงานข้ามชาติมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับนายจ้างตั้งที่ก่อกวนในฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม การปรับเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้สูงขึ้นต้องพิจารณาควบคู่กับศักยภาพในการบังคับใช้จริง และการทำให้ภาคเอกชนไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วม การมีเกณฑ์ที่สูงจนเกินไปจะทำให้เกิดนายหน้าหาแรงงานนอกระบบขึ้น

การขยายการเข้าถึงข้อมูลสามารถช่วยลดการมีความได้เปรียบทางข้อมูล การจัดการแรงงานได้ตรงตามความต้องการของนายจ้างมากขึ้น และทำให้มีความจำเป็นต้องพึ่งบริษัทจัดการแรงงานน้อยลง ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ที่จะช่วยให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้นนั้นได้แก่ การมีหน่วยงานด้านการจัดหางานของภาครัฐซึ่งทำหน้าที่จัดหาโอกาสการจ้างงานในต่างประเทศให้แก่แรงงาน และจัดหลักสูตรอบรมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการการย้ายถิ่น ส่วนเกาหลีใต้ นั้น ระบบการอนุญาตจ้างงานมีเว็บไซต์ที่ใช้งานง่ายและให้ข้อมูลกับแรงงานข้ามชาติในภาษาประจำชาติของแรงงาน ฟิลิปปินส์ได้รวบรวมโอกาสการจ้างงานในต่างประเทศและเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์หางาน JobStreet.com และจัดโปรแกรมอบรมให้แรงงานที่กำลังพิจารณาการไปทำงานต่างประเทศ โดยการอบรมก่อนไปทำงานต่างประเทศ (Pre-Employment Orientation Seminar - PEOS) ประกอบด้วยหัวข้อเกี่ยวกับการทำงานต่างประเทศ การหางาน การจัดการแรงงานอย่างผิดกฎหมาย ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ข้อกำหนดที่สำคัญในสัญญาจ้างงาน และข้อมูลเฉพาะประเทศ แรงงานข้ามชาติทุกคนต้องผ่านการอบรม PEOS โดยสามารถเข้าอบรมได้ผ่านทางอินเทอร์เน็ตโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ในโมร็อกโก องค์กรส่งเสริมการจ้างงานและการพัฒนาทักษะแห่งชาติสนับสนุนให้นายจ้างแรงงานที่มีทักษะ รวมถึงจัดทะเบียนนายจ้างต่างด้าวและเยาวชนของโมร็อกโกเพื่อให้หาแรงงาน/หางานได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้ การขยายการเข้าถึงข้อมูลยังสามารถช่วยพัฒนาการกำกับดูแลบริษัทจัดการแรงงานและความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ โดยรัฐบาลของทั้งประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงานสามารถใช้การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้มีการกำกับดูแลบริษัทจัดการแรงงานที่ดีขึ้น แม้ว่าประเทศในอาเซียนจะมีการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลบริษัทจัดการแรงงานเอกชนอยู่แล้ว แต่หน่วยงานภาครัฐมักขาดแคลนบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ ในการตรวจสอบบริษัทจัดการแรงงานอย่างสม่ำเสมอ แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ที่มีต้นทุนไม่สูงคือ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทจัดการแรงงานให้สาธารณชนเข้าถึงได้ โดยข้อมูลเหล่านี้ ได้แก่ การละเมิดกฎระเบียบด้านการจัดการแรงงาน อัตราการรักษาลูกค้าของบริษัท และการจัดหาแรงงานทดแทน ดังที่สิงคโปร์เผยแพร่ โดยสิงคโปร์ประกาศใช้ระบบที่ผู้จ้างแรงงานทำงานบ้านจากต่างประเทศสามารถให้คะแนนการทำงานของบริษัทจัดการแรงงาน ทั้งในการอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการ

สมัคร การให้คำแนะนำ และการคัดเลือกแรงงาน ทั้งนี้ ในระบบที่มีความซับซ้อนมากกว่านี้ แรงงานจะสามารถให้คะแนนบริษัทจัดหาแรงงานด้วย นอกจากนี้ สมาคมบริษัทจัดหาแรงงานควรจัดให้มีมาตรฐานการประกอบการ และให้มีการประเมินบริษัทจัดหาแรงงานรายบริษัทและเผยแพร่ผลการประเมินดังกล่าวด้วย โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ร่วมมือกับบริษัทจัดหาแรงงานในหลายประเทศเพื่อดำเนินการในด้านนี้ ซึ่งการได้ผลการประเมินที่ดีเป็นการให้รางวัลบริษัทที่มีประสิทธิภาพ ดังที่ฟิลิปปินส์ทำอยู่ในปัจจุบัน หรือกระทั่งการให้สิทธิในการได้รับใบอนุญาตที่เร็วขึ้นหรือการยกเว้นการต่ออายุใบอนุญาต

## การจ้างงาน

**เงื่อนไขการจ้างงาน** เงื่อนไขการจ้างงานที่เหมาะสมควรออกแบบให้สอดคล้องกับช่องทางการเข้าเมืองที่แตกต่างกันไปตามระดับทักษะและผลผลิตของแรงงานข้ามชาติ โดยมีเงื่อนไขที่ยืดหยุ่น และสามารถต่ออายุได้ง่าย ทั้งนี้ ผู้รับแรงงานข้ามชาติสามารถจัดให้มีเงื่อนไขที่ดีกว่าสำหรับแรงงานมีทักษะ ซึ่งรวมถึงระยะเวลาอนุญาตทำงานที่ยาวกว่าและการอนุญาตให้พาครอบครัวมาด้วย อาทิ สิงคโปร์จะปรับเงื่อนไขการจ้างงานตามระดับทักษะของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ เงื่อนไขการจ้างงานที่ดีนั้นเป็นสิ่งจูงใจที่ใช้เป็นผลตอบแทนสำหรับการเพิ่มผลผลิตแรงงานได้ด้วย ทั้งนี้ เงื่อนไขการจ้างงานควรมีความยืดหยุ่นโดยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติในอาเซียนมักถูกกำหนดให้ทำงานกับนายจ้างรายเดียวเท่านั้น ซึ่งข้อกำหนดที่ตายตัวในตลาดแรงงานข้ามชาตินี้เป็นข้อจำกัดการพัฒนาผลผลิตแรงงานเพราะทำให้แรงงานไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างเพื่อไปทำงานที่เหมาะสมกับตนมากกว่า และทำให้แรงงานข้ามชาติเสี่ยงที่จะถูกปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมเนื่องจากนายจ้างสามารถเพิกถอนใบอนุญาตทำงานของแรงงานได้ ในระบบการอนุญาตจ้างงานของเกาหลีใต้ นั้น แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนงานได้ไม่เกิน 3 ครั้ง ในขณะที่มาเลเซียและสิงคโปร์มีใบอนุญาตจ้างงานสำหรับแรงงานที่มีทักษะสูงโดยไม่ต้องระบุนายจ้าง

**ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ** โครงการปฐมนิเทศและให้ความรู้ทางการเงินก่อนออกเดินทางสามารถช่วยให้แรงงานข้ามชาติมีประสบการณ์ทำงานต่างประเทศได้ โดยประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่จัดให้มีการอบรมก่อนออกเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โครงการอบรมเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้กับแรงงานด้วยการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน ความรู้เกี่ยวกับประเทศที่จะเดินทางไปทำงาน และกลไกการร้องเรียน ฟิลิปปินส์เป็นประเทศตัวอย่างในเรื่องการให้ความรู้กับแรงงานข้ามชาติเป็นอย่างดี ทั้งนี้ โครงการอบรมของฟิลิปปินส์มีแนวทางปฏิบัติที่ดี กล่าวคือ การให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐให้ความรู้เรื่องสิทธิแก่แรงงาน การจัดสัมมนาหลังเดินทางเข้าประเทศให้กับแรงงานเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ต่อเนื่อง การพัฒนาโครงการปฐมนิเทศสำหรับผู้จัดหาแรงงานและการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นในระดับท้องถิ่นด้วย (Asis and Agunias 2012) ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสำเร็จคือการใช้หลักสูตรการปฐมนิเทศที่มีมาตรฐานและการกำกับดูแลการนำไปปฏิบัติจริง อินโดนีเซียจัดทำโครงการนาร่องเพื่อให้ความรู้ด้านการเงินแก่แรงงานท้องถิ่นในเขตมาลันและเขตบลิตาร์ในชวาตะวันออกเพื่อช่วยพัฒนาการบริหารจัดการการเงิน การออม ความรู้ทางการเงิน และการทำประกันที่จำเป็นสำหรับแรงงานข้ามชาติให้กับสมาชิกครัวเรือนที่อยู่ในประเทศ อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวไม่ได้ทำให้มีการส่งเงินกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติมากขึ้น (Doi, McKenzie, and Zia 2014) อนึ่ง โครงการฯ มีผลกระทบที่ชัดเจนที่สุดเมื่อทั้งแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวได้รับการอบรม โดยโครงการฯ มีผลกระทบในระดับหนึ่งเมื่อสมาชิกครอบครัวเท่านั้นที่ได้รับการอบรม และไม่มีผลกระทบใดๆ เลยหากแรงงานข้ามชาติเท่านั้นที่ได้รับการอบรม

ประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติอาจพิจารณาจัดหาแหล่งเงินกู้สำหรับแรงงานข้ามชาติเพื่อช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่น โดยประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติหลายประเทศได้มีหรือกำลังจัดให้มีโครงการเงินกู้ก่อนออกเดินทางสำหรับแรงงานข้ามชาติ อาทิ บังคลาเทศ เนปาล ศรีลังกา และเวียดนาม ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่า การลดข้อจำกัดทางการเงินจะช่วยเพิ่มจำนวนแรงงานข้ามชาติได้ และแนะนำว่าการเพิ่มแรงจูงใจในการย้ายถิ่นจะช่วยเพิ่มแรงงานข้ามชาติที่มาจากครัวเรือนที่มีความประสงค์ไปทำงานต่างประเทศอยู่แล้ว (Angelucci 2015; Bryan, Chowdhury, and Mobarak 2014) อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการเงินกู้ก่อนออกเดินทางสำหรับแรงงานข้ามชาตินั้นต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติจริง เนื่องจากโครงการเงินกู้ฯ ประสบปัญหาจากการไม่จ่ายเงินคืน โดยในศรีลังกาและฟิลิปปินส์ต้องยกเลิกโครงการฯ (Martin 2009) ในขณะที่ โครงการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลไม่ได้ช่วยให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด (Beam, McKenzie, and Yang 2015)

### การเดินทางกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติ

**การลงโทษและการให้แรงจูงใจ** ประเทศผู้รับแรงงานสามารถใช้ในการกำหนดบทลงโทษและการให้แรงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติเดินทางกลับประเทศควบคุมกัน เพื่อให้แรงงานเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจเมื่อสัญญาจ้างงานสิ้นสุดลง ทั้งนี้ นอกจากการใช้บทลงโทษกับนายจ้างเพื่อให้ส่งแรงงานกลับประเทศตามกำหนดแล้ว นายจ้างอาจจะรับการจ่ายค่าจ้างหรือนำเงินไปฝากในโครงการออมเงินแบบบังคับจนกว่าแรงงานจะเดินทางกลับประเทศ ซึ่งเป็นวิธีที่มาเลเซียและสิงคโปร์ใช้ในปัจจุบัน ในกรณีของเกาหลีใต้ นายจ้างต้องทำประกันการส่งแรงงานกลับประเทศ ในขณะที่แรงงานข้ามชาติต้องทำประกันค่าใช้จ่ายการเดินทางกลับประเทศ โดยแรงงานจะได้รับเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบให้กับแรงงานเป็นรายเดือนเมื่อแรงงานเดินทางกลับประเทศหรือเปลี่ยนนายจ้าง ในขณะที่แรงงานจะได้รับเงินประกันค่าใช้จ่ายการเดินทางกลับประเทศตอนที่เดินทางกลับประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ โครงการแรงงานภาคเกษตรตามฤดูกาลของแคนาดาบังคับให้แรงงานต้องเข้าร่วมโครงการออมเงินซึ่งแรงงานจะได้รับเงินตอนที่แรงงานเดินทางกลับประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การระงับการจ่ายเงินในลักษณะดังกล่าวเพิ่มความเสี่ยงให้กับแรงงานที่ทำงานให้กับนายจ้างที่ไม่รับผิดชอบและปล่อยให้ใบอนุญาตทำงานของแรงงานหมดอายุ (OECD 2013) ดังนั้น การออกแบบนโยบายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การสร้างแรงจูงใจให้แรงงานเดินทางกลับประเทศนั้นสามารถทำได้ อาทิ การลดหย่อนภาษี การรับรองการมีงานทำในอนาคต หรือการช่วยเหลือค่าเดินทาง ค่ารักษาพยาบาล และการจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้อง (OECD 2013) ทั้งนี้ ระบบการอนุญาตจ้างงานของเกาหลีใต้จัดให้แรงงานสามารถเข้าอบรมอาชีพและรับคำแนะนำทางอาชีพระหว่างที่ทำงานอยู่ได้ มีบริการจัดหางานให้กับนายจ้างชาวเกาหลีที่ประกอบกิจการอยู่ในประเทศต้นทางของแรงงาน และจัดให้มีเครือข่ายของแรงงานที่เดินทางกลับประเทศ โดยบริการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างโอกาสการจ้างงานให้กับแรงงานข้ามชาติ

**การมีปฏิสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติ** ประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติสามารถได้ประโยชน์จากการสร้างความสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากแรงงานจะนำเงินทุนกลับมาประเทศและยังเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าเมื่อเดินทางกลับประเทศ ทั้งนี้ แรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ต่างประเทศเป็นแหล่งความรู้ที่สำคัญสำหรับผู้เชี่ยวชาญในประเทศและเป็นตัวเชื่อมโยงทางการเงินกับประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ โดยนโยบายด้านการปฏิสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติสามารถช่วยสร้างเครือข่ายแรงงาน ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เทคโนโลยี รวมถึงเงินทุน (Dickerson and Özden, forthcoming) ผ่านโครงการต่างๆ อาทิ โครงการวิจัยและนักวิทยาศาสตร์ในต่างแดนของอาร์เจนตินา โครงการสมองไหลกลับของประเทศไทย และโครงการแรงงานข้ามชาติอาสาของเอธิโอเปียมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์

กับแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะสูงที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งนายจ้างสามารถใช้เป็นแหล่งสรรหาแรงงานได้ด้วย (McKenzie and Yang 2015) อินเดียมียุทธศาสตร์อำนวยความสะดวกสำหรับชาวอินเดียในต่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการลงทุนและการสร้างเครือข่ายทางความรู้ โดยมีหน่วยงานให้บริการทางการเงินภายใต้กระทรวงผู้ค้าอยู่ต่างประเทศเป็นผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนในอินเดีย (Thimothy and others 2016) ทั้งนี้ นโยบายด้านการต้อนรับแรงงานกลับประเทศมีวัตถุประสงค์ในการลดอุปสรรคของการเดินทางกลับประเทศ และสร้างแรงจูงใจให้แรงงานเดินทางกลับด้วยผลประโยชน์ทางภาษี การให้สวัสดิการพลเมืองกับแรงงานที่เดินทางกลับประเทศ รวมถึงครอบครัวของแรงงานด้วย หรือการให้การรับรองวุฒิหรือคุณสมบัติของแรงงานข้ามชาติ (Dickerson and Özden, forthcoming) งานวิจัยที่ศึกษาผลกระทบของโครงการผู้เชี่ยวชาญอพยพกลับประเทศของมาเลเซีย (Malaysia's Returning Expert Programme-REP) พบว่า โครงการมีผลกระทบเชิงบวก โดยโครงการนี้สร้างแรงจูงใจกับแรงงานชาวมาเลเซียที่มีทักษะสูงให้เดินทางกลับประเทศ และพบว่าทำให้ความน่าจะเป็นในการเดินทางกลับประเทศของแรงงานเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 40 ของผู้สมัครที่ได้รับข้อเสนอการจ้างงานแล้ว โดยมีผลกระทบทางการคลังเพียงเล็กน้อย (Del Carpio and others 2016) ทั้งนี้ โครงการเหล่านี้จะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ต้องทำให้เกิดต้นทุนประสิทธิผล โดยการมีเป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดกลุ่มแรงงานเป้าหมาย การกำหนดงบประมาณ และเงื่อนไขโครงการที่ชัดเจนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความสำเร็จ (Dickerson and Özden, forthcoming).

**การกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน** ปัจจุบัน งานวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติในการรับแรงงานกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศยังมีไม่เพียงพอ โดยประเทศผู้ส่งออกแรงงานสามารถให้สิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เดินทางกลับมาทำงานในประเทศ ซึ่งรวมถึงนโยบายแรงงานเชิงรุกที่ช่วยแรงงานหางานทำหรือกลับมาทำธุรกิจในประเทศ อนึ่ง การแทรกแซงในลักษณะนี้อาจเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการรับแรงงานข้ามชาติในการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานแม้ว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะสูญเสียเครือข่ายที่ช่วยในการโอกาสการจ้างงานไปแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีงานวิจัยจำนวนไม่มากนักที่ศึกษาประสิทธิภาพของโครงการที่ช่วยให้แรงงานข้ามชาติกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งนี้ หลังจากที่ได้มีการทบทวนโครงการของฟิลิปปินส์พบว่าโครงการมีอุปสรรคอยู่มาก

## การบังคับใช้กฎหมาย

**การประสานงานการบังคับใช้กฎหมาย** การบังคับใช้กฎหมายในด้านการย้ายถิ่นหรือตรวจคนเข้าเมืองจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานในประเทศและหน่วยงาน ณ ช่องทางเข้าประเทศ รวมถึงการใช้ข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานข้ามชาติเข้าประเทศและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ต้องอาศัยการควบคุมการเดินทางเข้าเมืองที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งเป็นวิธีที่มีต้นทุนสูงแม้ว่าจะมีประสิทธิภาพในบางกรณีก็ตาม โดยเฉพาะหากมีชายแดนที่ยาวมาก เช่น ชายแดนของประเทศไทยกับ สปป.ลาว และเมียนมาร์ อนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศที่มุ่งเป้าไปที่นายจ้างเพื่อให้ใช้แรงงานที่ถูกกฎหมายและปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติอย่างเหมาะสมอาจมีประสิทธิภาพกว่า โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ (ซึ่งมักจะเป็นผู้มีข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติและเหล่านายจ้าง) และหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการชายแดนและการข้ามแดน (ซึ่งเป็นผู้มีข้อมูลการเข้าออกประเทศของแรงงานข้ามชาติ) สามารถใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์และทำงานร่วมกัน การจัดตั้งระบบที่สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถช่วยประเมินความเสี่ยงและตรวจจับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ด้วยการเฝ้าระวังจุดเสี่ยงเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรจำกัด การประสานงานระหว่างหน่วยงานจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่สามารถทำได้

**การกำหนดเป้าหมายสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย** การบังคับใช้กฎหมายด้านการย้ายถิ่นกับนายจ้าง ควบคู่ไปกับแรงงานข้ามชาติสามารถส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายได้ แรงงานข้ามชาติมักมีความเสี่ยงจากการถูกละเมิดหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่านายจ้าง โดยเกาหลีใต้และสิงคโปร์ได้เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายผ่านการลงโทษนายจ้างมากขึ้น ในกรณีของเกาหลีใต้ กระทรวงยุติธรรมจะสำรวจสถานที่ทำงานและปรับนายจ้างหากพบว่ามีความผิดกฎหมาย โดยผู้ที่ถูกจับได้ว่าละเมิดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบการอนุญาตจ้างงานจะถูกปรับและถูกตัดสิทธิการเข้าร่วมระบบการอนุญาตจ้างงาน ทั้งนี้ ผู้กำกับดูแลต้องทำงานเชิงรุกเพื่อจัดการความขัดแย้งระหว่างแรงงานและนายจ้างด้วย สำหรับสิงคโปร์ นายจ้างจะโดนปรับอย่างหนักหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และอาจถูกจองจำหากมีการละเมิดกฎหมายซ้ำหลายครั้ง ทั้งนี้ การผลักดันให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการย้ายถิ่นในกลุ่มนายจ้างควรมีการให้รางวัลสำหรับการปฏิบัติตามกฎระเบียบด้วย ประเทศรายได้สูงบางประเทศใช้การรับรองคุณภาพ และการให้การสนับสนุนเพื่อดำเนินการในลักษณะนี้ โดยระบบเหล่านี้จะประเมินการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประวัติการสมัครที่ได้รับการอนุมัติของนายจ้าง วิธีการจัดหาแรงงาน ทรัพยากร และระบบการฝึกฝนแรงงาน การจัดหาและการฝึกฝนแรงงานท้องถิ่น (OECD 2013) ผู้เข้าร่วมในระบบเหล่านี้จะได้รับผลประโยชน์ในระดับแตกต่างกันไป เช่น นิวซีแลนด์อนุญาตให้นายจ้างที่ได้รับการรับรองไม่ต้องผ่านการทดสอบทางตลาดแรงงานว่าแรงงานท้องถิ่นสามารถทำงานที่นายจ้างต้องการใช้แรงงานได้หรือไม่ ในขณะที่ออสเตรเลียจะให้สิทธิพิเศษในการดำเนินการที่เร็วขึ้น

### ประเด็นสำคัญ (เฉพาะประเทศ) สำหรับประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ

ประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติควรพัฒนาระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจได้และสอดคล้องกับนโยบายในประเทศด้านต่างๆ

- **สิงคโปร์** มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายน้อยมากและมีระบบที่คัดเลือกแรงงานข้ามชาติตามผลิตภาพ ดังนั้น สิงคโปร์ควรสร้างความเชื่อมั่นเพิ่มเติมแก่ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นและเพิ่มการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ
- **มาเลเซีย** มีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมากและมีระบบการคัดเลือกแรงงานที่ต่ำกว่าของสิงคโปร์ มาเลเซียจึงควรพัฒนาระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น และประสานงานอย่างใกล้ชิดกับนายจ้างและประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ
- **ประเทศไทย** มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก จึงควรเร่งให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย ลดขั้นตอนของการเข้าเมืองซึ่งปัจจุบันใช้เวลานานและมีต้นทุนสูง และทบทวนนโยบายด้านการย้ายถิ่น อาทิ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและการจัดตั้งกองทุนส่งคนกลับประเทศ ซึ่งมีอยู่แล้วตามกฎหมายแต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติจริง ซึ่งทำให้ระบบบริหารจัดการการย้ายถิ่นไม่มีความน่าเชื่อถือ
- ตามที่กษัตริย์สุลต่านบรูไน ฮัสซานัล โบลเกียห์แห่ง**บรูไนดารุสซาลาม** ต้องการส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างงานแรงงานท้องถิ่นมากขึ้น **บรูไน** ควรสร้างความมั่นใจว่าระบบโควตาและการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตามภูมิภาค ภาคเศรษฐกิจ และนายจ้างจะสามารถส่งเสริมเป้าหมายนี้ได้ และยังคงสามารถตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจได้ด้วย

## ประเด็นสำคัญ (เฉพาะประเทศ) สำหรับประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติ

ประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติควรให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในระดับเดียวกันกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

- **ฟิลิปปินส์** ได้พัฒนาระบบสนับสนุนแรงงานข้ามชาติที่ดีที่สุดซึ่งสามารถนำไปเป็นระบบต้นแบบสำหรับประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติอื่นๆ ได้ ทั้งนี้ ฟิลิปปินส์ควรประเมินและพัฒนาระบบการย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการกำกับดูแลบริษัทจัดหาแรงงาน โครงการสำหรับแรงงานข้ามชาติที่เดินทางกลับประเทศ รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลและการทำให้ระบบสามารถทำงานร่วมกันได้
- **อินโดนีเซีย** ควรพัฒนาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ทางด้านการจัดการการย้ายถิ่นและควรลดขั้นตอนการเดินทางกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติเพื่อที่จะดึงดูดให้แรงงานเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายมากขึ้น
- **เวียดนาม** จำเป็นต้องทบทวนนโยบายปัจจุบันที่สนับสนุนให้แรงงานออกไปทำงานนอกประเทศและพิจารณาว่านโยบายนี้ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศหรือไม่ แม้ว่านโยบายเหล่านี้จะมีจุดมุ่งหมายที่ดีก็ตาม นอกจากนี้ การปฏิรูปในด้านอื่นๆ ก็เป็นสิ่งจำเป็น อาทิ การประเมินแนวทางของบริษัทจัดหาแรงงานในการเรียกเก็บเงินประกันจากแรงงานข้ามชาติว่าจะเดินทางกลับประเทศ แต่มักจะไม่คืนเงินให้กับแรงงาน ทั้งนี้ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการย้ายถิ่นจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปในอนาคต
- ประเทศที่มีศักยภาพจำกัด อาทิ **กัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมาร์** ควรพิจารณาว่าการย้ายถิ่นมีบทบาทอย่างไรในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และควรจัดให้มีโครงการต่างๆ ที่ช่วยลดต้นทุนการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติและช่วยให้ทำอย่างถูกกฎหมายมากขึ้น รวมถึงควรสร้างความสัมพันธ์กับแรงงานในต่างประเทศเพื่อส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดความรู้และเงินทุนอย่างเหมาะสม

## ประเด็นสำคัญในระดับภูมิภาค

สำนักเลขาธิการอาเซียนสามารถสนับสนุนการปฏิรูปหรือการพัฒนาของแต่ละประเทศ โดยมีบทบาทในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมและการประสานงาน โดยสำนักเลขาธิการฯ สามารถรวบรวมข้อตกลงทวิภาคีและบันทึกความเข้าใจที่มีอยู่ในอาเซียนและจากภูมิภาคอื่นๆ ของโลกเพื่อเปรียบเทียบหาแนวทางที่ดีที่สุดและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในการจัดทำข้อตกลงและองค์ประกอบที่สำคัญอื่นๆ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการฯ ควรใช้ประโยชน์จากการเสวนาอาเซียนเรื่องแรงงานต่างด้าวและปฏิญญาเซบู รวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับภูมิภาค ในการพัฒนารอบการเจรจาที่มีความยืดหยุ่น เพื่อจัดทำข้อตกลงทวิภาคี แนวทางปฏิบัติสำหรับการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงการจัดทำตัวอย่างสัญญาจ้างงาน ทั้งนี้ อาเซียนอาจพิจารณาจัดตั้งศูนย์ข้อมูลตลาดแรงงานเพื่อให้แรงงานที่ต้องการย้ายถิ่นสามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงาน กฏระเบียบการจ้างงาน และแนวทางปฏิบัติในแต่ละประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ

## หมายเหตุ

1. การรวมกลุ่มทางการค้าในอาเซียนมีรูปแบบของการลดภาษีศุลกากรภายในภูมิภาค การลดมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีสำหรับการค้าสินค้าและบริการ และการใช้มาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ก้าวหน้า อนึ่ง

แบบจำลองฯ ที่ใช้ประเมินการรวมกลุ่มทางการค้านี้ไม่ได้อนุมานว่าแรงงานสามารถเปลี่ยนงานได้โดยไม่มีอุปสรรคแต่อย่างใด โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นสามารถทำได้แต่ก็มีต้นทุนที่สูง

2. ผลประมาณการต้นทุนของการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นมีหลายระดับด้วยกันขึ้นอยู่กับสมมุติฐานการประเมินที่กำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากการเปรียบเทียบต้นทุนการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นตัวเงินของแต่ละประเทศเป็นประเด็นที่อ่อนไหว การประเมินต้นทุนฯ ในเชิงเปรียบเทียบในกลุ่มประเทศอาเซียนจะเป็นแนวทางการศึกษาที่เป็นประโยชน์มากกว่า

## เอกสารอ้างอิง

- Adams, Richard H., and A. Cuecuecha. 2014. "Remittances, Household Investment, and Poverty in Indonesia." In *Managing International Migration for Development in East Asia*, edited by Richard H. Adams and Ahmad Ahsan. Washington, DC: World Bank.
- Adams, Richard H., and John Page. 2005. "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" *World Development* 33 (10): 1645–69.
- Ahsan, Ahmad, Manolo Abella, Andrew Beath, Yukon Huang, Manjula Luthria, and Trang Van Nguyen. 2014. *International Migration and Development in East Asia and the Pacific*. Washington, DC: World Bank.
- Angelucci, Manuela. 2015. "Note: Migration and Financial Constraints: Evidence from Mexico." *Review of Economics and Statistics* 97 (1): 224–28.
- Angrist, Joshua D., and Adriana D. Kugler. 2003. "Protective or Counter-Productive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives." *Economic Journal* 113 (488): F302–31.
- ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) Secretariat and World Bank. 2015. *ASEAN Services Integration Report*. Washington, DC: ASEAN Secretariat and World Bank.
- Asia-Pacific RCM (Regional Coordination Mechanism) Thematic Working Group on International Migration Including Human Trafficking. 2015. *Asia-Pacific Migration Report 2015: Migrants' Contribution to Development*. Bangkok:



International Organization for Migration, Regional Office for Southeast Asia.

Asis, Maruja M. B., and Dovelyn Rannveig Agunias. 2012. “Strengthening Pre- Departure Orientation Programmes in Indonesia, Nepal, and the Philippines.” Migration Policy Institute, Washington, DC.

Batalova, Jeanne, Andriy Shymonyak, and Guntur Sugiyarto. 2017. *Firing up Regional Brain Networks: The Promise of Brain Circulation in the ASEAN Economic Community*. Manila: Asian Development Bank.

Beam, Emily A., David McKenzie, and Dean Yang. 2015. “Unilateral Facilitation Does Not Raise International Labor Migration from the Philippines.” *Economic Development and Cultural Change* 64 (2): 323–68.

Bedford, Richard, and Paul Spoonley. 2014. “Competing for Talent: Diffusion of an Innovation in New Zealand’s Immigration Policy.” *International Migration Review* 48 (3): 891–911.

Beine, Michel, Frédéric Docquier, and Hillel Rapoport. 2008. “Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers.” *Economic Journal* 118 (528): 631–52.

Bryan, Gharad, Shyamal Chowdhury, and Adhmed Mushfiq Mobarak. 2014. “Underinvestment in a Profitable Technology: The Case of Seasonal Migration in Bangladesh.” *Econometrica* 82 (5): 1671–748.

D’Amuri, Francesco, and Giovanni Peri. 2014. “Immigration, Jobs, and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession,” *Journal of the European Economic Association* 12 (2): 432–64.

Del Carpio, Ximena, Çağlar Özden, Mauro Testaverde, and Mathis Wagner. 2015. “Local Labor Supply Responses to Immigration.” *Scandinavian Journal of Economics* 117 (2): 493–521.

———. 2016. “Global Migration of Talent and Tax Incentives: Evidence from Malaysia’s Returning Expert Program.” Policy Research Working Paper 7875, World Bank, Washington D.C.



- Dickerson, Sarah, and Çağlar Özden. Forthcoming. “Return Migration and Diaspora Engagement.” In *Handbook of Migration and Globalisation*, edited by Anna Triandafyllidou. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing.
- Docquier, Frédéric, Çağlar Özden, and Giovanni Peri. 2014. “The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries.” *Economic Journal* 124 (579): 1106–45.
- Docquier, Frédéric, and Hillel Rapoport. 2012. “Globalization, Brain Drain, and Development.” *Journal of Economic Literature* 50 (3): 681–730.
- Doi, Yoko, David McKenzie, and Bilal Zia. 2014. “Who You Train Matters: Identifying Combined Effects of Financial Education on Migrant Households.” *Journal of Development Economics* 109 (C): 39–55.
- Ducanes, G. 2015. “The Welfare Impact of Overseas Migration on Philippine Households: Analysis Using Panel Data,” *Asian and Pacific Migration Journal* 24 (1): 79–106.
- Felbermayr, Gabriel J., and Wilhelm Kohler. 2009. “Can International Migration Ever Be Made a Pareto Improvement?” In *The Integration of European Labour Markets*, edited by Ewald Nowotny, Peter Mooslechner, and Doris Ritzberger-Grünwald, 32–50. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing.
- Hollweg, Claire. 2016. “Labor Mobility and Labor Market Integration in ASEAN.” World Bank, Washington, DC.
- Hollweg, Claire, Daniel Lederman, Diego Rojas, and Elizabeth Ruppert Bulmer. 2014. *Sticky Feet: How Labor Market Frictions Shape the Impact of International Trade on Jobs and Wages*. Washington, DC: World Bank.
- ILO (International Labour Organization). 2014. *Global Wage Report 2014/15: Asia and the Pacific Supplement*. Bangkok: ILO.
- ILO and ADB (Asian Development Bank). 2014. *ASEAN Community 2015: Managing Integration for Better Jobs and Shared Prosperity*. Bangkok: ILO and ADB.
- IOM (International Organization for Migration). 2013. *Country Migration Report: The Philippines 2013*. Makati City: IOM.

- Jalilian, Hossein, and Glenda Reyes. 2012. "Migrants of the Mekong." In *Costs and Benefits of Cross-Country Labour Migration in the GMS*, edited by Hossein Jalilian, 1–117. Singapore: ISEAS Publishing.
- KNOMAD (Global Knowledge Partnership on Migration and Development). 2014. "Technical Workshop on Review of Bilateral Agreements Low-Skilled Labor Migration: Summary." KNOMAD, Katmandu, December 1–2.
- Lathapipat, Dilaka. 2014. "The Effects of Immigration on the Thai Wage Structure." In *Managing International Migration for Development in East Asia*, edited by Richard H. Adams and Ahmad Ahsan, 111–35. Washington, DC: World Bank.
- Longhi, S., P. Nijkamp, and J. Poot. 2010. "Joint Impacts of Immigration on Wages and Employment: A Review and Meta-Analysis." *Journal of Geographical Systems* 12 (4): 355–87.
- Martin, Philip. 2009. "Reducing the Cost Burden for Migrant Workers: A Market-Based Approach." University of California, Davis.
- Martin, Philip, and Manolo Abella. 2014. "Reaping the Economic and Social Benefits of Labour Mobility: ASEAN 2015." Asia-Pacific Working Paper, International Labour Organization, Bangkok.
- McKenzie, David, and Dean Yang. 2015. "Evidence on Policies to Increase the Development Impacts of International Migration." *World Bank Research Observer* 30 (2): 155–92.
- Mishra, Prachi. 2007. "Emigration and Wages in Source Countries: Evidence from Mexico." *Journal of Development Economics* 82 (1): 180–99.
- . 2014. "Emigration and Wages in Source Countries: A Survey of the Empirical Literature." In *International Handbook on Migration and Economic Development*, edited by Robert E. B. Lucas, 241–66. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing.

- MMN (Mekong Migration Network) and AMC (Asian Migrant Centre). 2013. *Migration in the Greater Mekong Subregion Resource Book: In-Depth Study; Border Economic Zones and Migration*. Chiang Mai: MMN and AMC.
- Nguyen, Cuong Viet. 2008. “Do Foreign Remittances Matter to Poverty and Inequality? Evidence from Vietnam.” *Economics Bulletin* 15 (1): 1–11.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2013. *International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD Publishing.
- . 2016. *Economic Outlook for Southeast Asia, China, and India: Enhancing Regional Ties*. Paris: OECD Publishing.
- Özden, Çağlar, and David Phillips. 2015. “What Really Is Brain Drain? Location of Birth, Education, and Migration Dynamics of African Doctors.” Working Paper 4, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Washington, DC.
- Özden, Çağlar, and Mathis Wagner. 2016. “Immigrant versus Natives? Displacement and Job Creation.” Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC.
- Peri, Giovanni, and Chad Sparber. 2012. “Task Specialization, Immigration, and Wages,” *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (3): 135–69.
- Pholphirul, Piriya, Jongkon Kamlai, and Pungpond Rukumnuaykit. 2010. “Do Immigrants Improve Thailand’s Competitiveness?” World Bank, Washington, DC.
- Ratha, Dilip, Soonhwa Yi, and Seyed Reza Yousefi. 2016. “Migration and Development: The Asian Experience.” In *The Routledge Handbook of Migration*, edited by Anna Triandafyllidou, 260–77. New York: Routledge.
- Thimothy, Rakkee, S. K. Sasikumar, Padmini Ratnayake, and Alvin P. Ang. 2016. “Labour Migration Structures and Financing in Asia.” International Labour Organization, Bangkok.

- UN (United Nations). 2015a. *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*. United Nations database. New York: UN. POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.
- . 2015b. *World Population Prospects: The 2015 Revision*. DVD Edition. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Wickramasekara, Piyasiri. 2015. “Bilateral Agreement and Memoranda of Understanding on Migration of Low-Skilled Workers: A Review.” International Labour Organization, Geneva.
- World Bank. 2014. *East Asia Pacific at Work: Employment, Enterprise, and Well-Being*. Washington: DC: World Bank.
- . 2016. “Indonesia’s Global Workers: Juggling Opportunities and Risks.” World Bank, Washington, DC.



กลุ่มธนาคารโลก