

ปริทัศน์หนังสือ

Collier, Paul. *Exodus: How Migration is Changing Our World*. Oxford University Press, 2013.¹

แบ็งค์ งามอรุณโชติ²

แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาตินั้นเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและนับว่าใหม่ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในปริมาณสูงเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดเมื่อทศวรรษที่ 1960s นี้เอง เราจะพบว่าภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดและแนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ ชาว Poles เคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศอังกฤษกว่า 1 ล้านคน ดูไปมีแรงงานคิดเป็น 95% และมีคนพื้นเมืองเพียง 5% เท่านั้น นอกจากนี้ในสวิสเซอร์แลนด์กว่า 50% ของแรงงานเป็นแรงงานข้ามชาติเช่นกัน เราจะอธิบายการย้ายถิ่นแรงงานดังกล่าวได้อย่างไร โดยมองว่าแรงงานมีเหตุมีผล Paul Collier ได้เขียนหนังสือชื่อ *Exodus* ขึ้น โดยเสนอว่าเราสามารถทำความเข้าใจการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเป็นระบบโดยจะได้อธิบายต่อไปเป็นลำดับในส่วนนี้

1. ตรรกะของการย้ายถิ่นแรงงาน: แบบจำลองอย่างง่าย

Collier เสนอให้เราพิจารณาการย้ายถิ่นแรงงานในฐานะของการตัดสินใจที่มีเหตุมีผลในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวอีกแบบหนึ่งคือแรงงานจะย้ายถิ่นฐานของเขาก็คือต่อเมื่อเขาคิดว่ามันคุ้มค่าในทาง

¹ ปรับปรุงจาก ส่วนหนึ่งของรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษา “แนวทางการกำหนดนโยบายระบบค่าตอบแทน” ของกลุ่มสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการรวมตัวของประชาคมอาเซียน

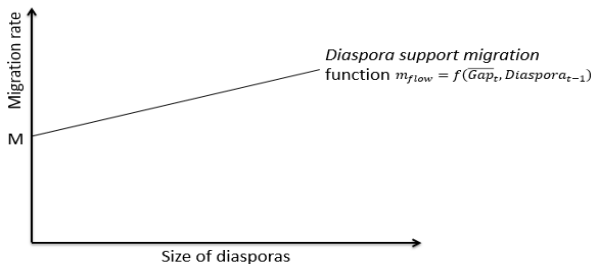
² อาจารย์ ประจำมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วิทยาเขตราชบุรี (Email: bankngam2@gmail.com)

เศรษฐกิจ นัยนี้ หากเราพยายามลดความสลับซับซ้อนของประเด็นลงจนเหลือสิ่งที่ทรงพลังอย่างมาก 2 ประการเราจะพบว่ามันประกอบไปด้วย ประการแรก ส่วนต่างรายได้ในปัจจุบัน ระหว่างประเทศที่มีค่าจ้างสูง และประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ ประการที่สอง ขนาดของแรงงานข้ามชาติที่สะสมอยู่ในประเทศเป้าหมาย³ ซึ่งตัวแปรที่สองนี้ หมายความว่า หากมีแรงงานข้ามชาติในอดีตสะสมกันจนมีจำนวนมาก แรงงานเหล่านั้นก็จะสานสัมพันธ์เกิดเป็นเครือข่าย และเครือข่ายดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนการย้ายถิ่นของแรงงานรุ่นหลัง ดังนั้น ยิ่งแรงงานที่ข้ามชาติในอดีตมีขนาดใหญ่ ต้นทุนการย้ายถิ่นก็ยิ่งถูกและจงใจให้เกิดการย้ายถิ่นได้ง่าย เราสามารถเขียนความสัมพันธ์ทั้งสองออกมาในรูปสมการได้ดัง **สมการที่ 1** และ **ภาพที่ 1**

$$m_{flow} = f(Gap_t, Diaspora_{t-1})$$

สมการที่ 1

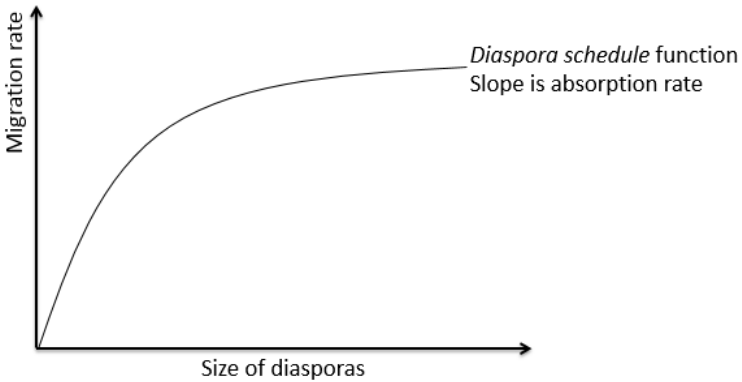
ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกำหนดการย้ายถิ่นแรงงาน และอัตราการย้ายถิ่น



³ ตัวแปรแรกใช้สัญลักษณ์ว่า *Gap* และ ตัวแปรที่สองใช้สัญลักษณ์ว่า *Diaspora_{t-1}*

ขนาดของแรงงานข้ามชาติในอดีตยังส่งผลต่อการดูดซับแรงงานเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเป้าหมายเพราะยิ่งแรงงานข้ามชาติอยู่กันอย่างหนาแน่น โอกาสที่จะสื่อสารแต่พวกเดียวกันเองโดยไม่ปฏิสัมพันธ์กับคนท้องถิ่นก็จะยิ่งมีมากขึ้น และก็จะยิ่งทำให้เกิดความไวเนื้อเชื้อใจต่อกันน้อยลง หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งคือ หากเราต้องการให้ขนาดของแรงงานข้ามชาติที่สะสมอยู่ภายในประเทศหนึ่งๆ มีขนาดที่คงที่ เราต้องการอัตราการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติที่ต่ำลงเรื่อยๆ เมื่อขนาดของแรงงานข้ามชาติใหญ่ขึ้น เราสามารถนำแบบแผนความสัมพันธ์นี้มาเขียนในรูปแบบกราฟได้ดังภาพที่ 2

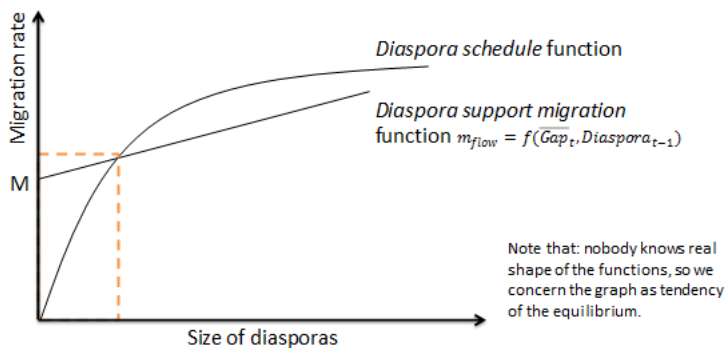
ภาพที่ 2 แสดงเส้นโค้งซึ่งเป็นตัวแทนระดับการย้ายถิ่นซึ่งทำให้ขนาดของแรงงานข้ามชาติสะสมมีความสมดุล



นัยนี้ สำหรับ Collier จุดดุลยภาพของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจึงเป็นจุดที่อัตราการย้ายเข้าของแรงงานข้ามชาติ เท่ากับอัตรา

การดูดซับแรงงาน ที่วัดโดยอ้อมได้ผ่านเส้น Diaspora schedule function ดึงนำเสนอในภาพที่ 3 นั้นเอง

ภาพที่ 3 คุณลักษณะของการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติในมุมมองของ Collier



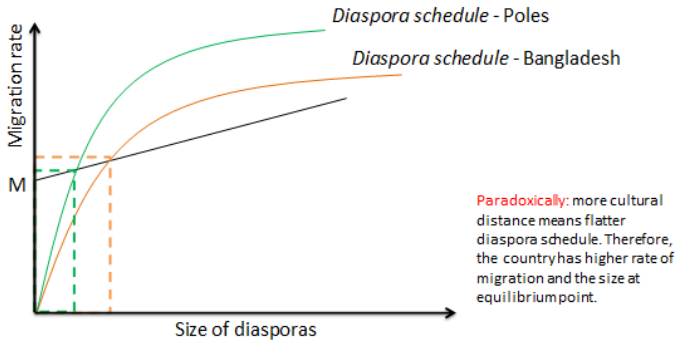
2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อ “ดุลยภาพ” การย้ายถิ่นแรงงาน

Collier ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจซึ่งจะกระทบต่อดุลยภาพการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติเอาไว้อย่างน้อย 3 ประเด็นซึ่งจะได้เริ่เรียงอธิบายไปเป็นลำดับ

ประเด็นแรก เรื่ององค์ประกอบของแรงงานข้ามชาติ เราต้องเข้าใจว่าแรงงานข้ามชาตินั้นมีหลากหลายชาติพันธุ์ อาทิ ในประเทศไทยก็มีแรงงานข้ามชาติทั้งจากประเทศลาว, พม่า, กัมพูชา Collier ชี้ว่าความแตกต่างทางชาติพันธุ์เหล่านี้ส่งผลต่อดุลยภาพของตลาดแรงงานข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และตัวกำหนดที่สำคัญก็ได้แก่ “ระยะห่าง

ทางวัฒนธรรม”⁴ ประเทศซึ่งมีระยะห่างทางวัฒนธรรมมาก ย่อมทำให้อัตราการดูดซับเป็นคนพื้นเมืองเกิดขึ้นได้น้อย และเพราะฉะนั้นเส้น Diaspora schedule จึงมีความชันที่ลดลงเร็วกว่าประเทศที่มีความใกล้เคียงทางวัฒนธรรม

ภาพที่ 4 แสดงผลของความห่างทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศ เป้าหมายและแรงงานข้ามชาติ

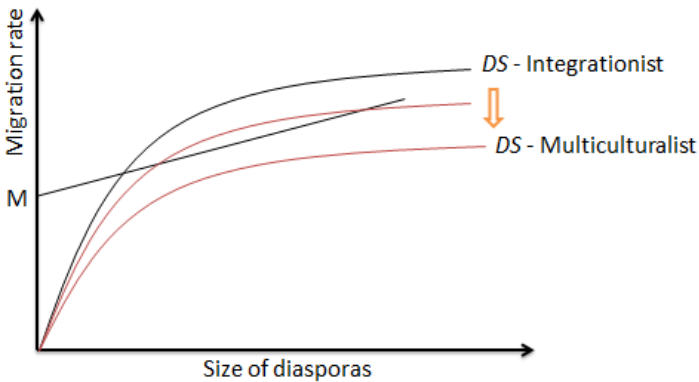


จากภาพสมมุติประเทศเป้าหมายเป็นอังกฤษ เราจะพบว่าเส้น Diaspora schedule มีความแตกต่างกันระหว่างแรงงานข้ามชาติสัญชาติ Poles และ Bangladesh โดยแรงงานสัญชาติ Poles นั้นมีความใกล้เคียงทางวัฒนธรรมกับประเทศอังกฤษมากกว่า Bangladesh ทำให้อัตราการดูดซับแรงงานสูงกว่า และเพราะฉะนั้น จึงสามารถรองรับอัตราการย้ายถิ่นแรงงานได้มากตามไปด้วย ผลที่เกิดขึ้นคือ

⁴ Collier ยกตัวอย่างงานของ Montavol and Raynol-Querol (2010) เรื่อง *Ethnic Polarization and the Duration of Civil War* ซึ่งพยายามวัดระยะห่างทางวัฒนธรรม ภาษาด้วย language tree ซึ่งเป็นแนวคิดที่น่าสนใจมาก

ประเด็นที่สาม เป็นเรื่องของนโยบายภาครัฐต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติ Collier ชี้ว่าแนวทางมีสองแนวใหญ่ๆ ได้แก่ แนวทางแรกคือการพยายามผนวกรวมให้แรงงานข้ามชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือเรียกแนวนโยบายแบบนี้ว่า Integrationist และแบบที่สองคือแนวทางที่ทำให้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมยังคงดำรงอยู่อย่างชัดเจน เราอาจจะเรียกแนวทางหลังอย่างรวมๆ ได้ว่า Multiculturalist โดยเปรียบเทียบแล้วเส้น Diaspora schedule ของนโยบายแบบ Integrationist จึงมีความโด่งชันมากกว่าแบบ Multiculturalist ดังแสดงในภาพที่ 6 Collier ชี้ว่า ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่สุดได้แก่ กรณีเปรียบเทียบอังกฤษและฝรั่งเศส อังกฤษดำเนินนโยบายแบบ Integrationist ส่วนฝรั่งเศสดำเนินนโยบายแบบ Multiculturalist ผลที่เกิดขึ้นคือ ขนาดของชุมชนมุสลิมในอังกฤษมีขนาดเล็กกว่าประเทศฝรั่งเศสอย่างเห็นได้ชัด

ภาพที่ 6 แสดงผลของการดำเนินนโยบายรัฐบาลประเทศเป้าหมาย



3. มุมมองต่อประเด็นแรงงานทักษะและแรงงานวิชาชีพ และแบบจำลองดุลยภาพหลายประเทศ

Collier ได้รวบรวมและแจกแจงผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อปัจจัยต่างๆ เอาไว้จำนวนมาก ในที่นี้จะขอหยิบยกมากกว่าครึ่งถึงเพียงแค่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทักษะและแรงงานวิชาชีพ ซึ่งเป็นจุดสนใจของรายงานฉบับนี้ โดยจะแบ่งออกเป็น 1) ผลกระทบเชิงบวกทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการนำเข้านวัตกรรม ความมั่งคั่ง และการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานทักษะและแรงงานวิชาชีพในระยะสั้น 2) ข้อถกเถียงเรื่องสมองไหล และ 3) แบบจำลองดุลยภาพแรงงานข้ามชาติแบบหลายประเทศ

ประการแรก โดยรวมแล้ว Collier เห็นว่าการนำเข้าแรงงานข้ามชาติในกลุ่มแรงงานทักษะและแรงงานวิชาชีพนั้นมีข้อดีมากกว่าข้อเสียเนื่องมาจากแรงงานทักษะและแรงงานวิชาชีพเหล่านี้คือ ทูมนมนุษย์ที่สำคัญ ประสิทธิภาพของสหรัฐอเมริกาพบว่า แรงงานข้ามชาติและลูกหลานของพวกเขาที่อพยพเข้าไปในประเทศอเมริกานั้น มีส่วนสำคัญอย่างมากในการสร้างนวัตกรรม อย่างไรก็ตาม ต้องชี้ด้วยว่าแรงงานเหล่านี้มิได้ย้ายเข้ามาในประเทศเป้าหมายเพื่อรับรายได้ที่สูงขึ้นเท่านั้น แรงงานที่มีความคิดสร้างสรรค์หรือศักยภาพที่จะสร้างนวัตกรรมนั้น บางครั้งย้ายเข้ามาเพราะต้องการจะอยู่สิ่งแวดล้อมหรือสถาบันทางเศรษฐกิจการเมืองที่เอื้อให้ความสามารถของเขาถูกใช้งาน แรงงานทักษะและแรงงานวิชาชีพเหล่านี้มักมีรายได้สูงอยู่แล้วและการย้ายถิ่นของพวกเขา หากจะนำไปสู่การพำนักถาวร นั้นย่อมหมายถึงการที่พวกเขาได้โยกย้ายทรัพย์สินของตนเองมาสู่ประเทศเป้าหมายด้วย มากไปกว่านั้น การย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติยังเป็นวิธีการที่แก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานฝีมือที่รวดเร็ว ดูได้จากประสบการณ์ขาดแคลนแรงงาน

ของฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมันในช่วงทศวรรษที่ 1950, 1970 และ 1990 ตามลำดับ⁵

ประการที่สอง เนื่องจากแรงงานฝีมือหรือแรงงานที่มีความสามารถพิเศษนั้นเป็นที่ขาดแคลนและต้องการจากทุกประเทศ ดังนั้นการย้ายถิ่นแรงงานเหล่านี้จึงเป็นเกมที่มีคนได้และมีคนเสีย และเพราะฉะนั้นการพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจึงกลายเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้จริง

สิ่งที่น่าสนใจอย่างมากก็คือ Collier พยายามชี้ว่า เรื่องราวอาจจะไม่ง่ายดายขนาดนั้น เพื่อที่จะเข้าใจประเด็นของเขอย่างถ่องแท้ เราอาจจะต้องตั้งต้นจากสมมติฐาน 3 ข้อด้วยกัน ข้อแรก การย้ายถิ่นไม่ใช่การตัดสินใจเคลื่อนย้ายแรงงานมักไม่ใช่การตัดสินใจคนเดียว แต่เป็นการตัดสินใจของครอบครัว ข้อสอง เมื่อเรามองการตัดสินใจเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น เราจึงต้องนับว่าเป็นการลงทุนของครัวเรือนมากกว่าปัจเจกบุคคล ข้อสาม การขออนุญาตเพื่อพำนักในประเทศต่างๆ หรือการขอ VISA นั้น มักที่จะมีเกณฑ์เรื่องความสัมพันธ์ทางสายเลือดและระดับความสามารถทางการศึกษาเข้ามาประกอบด้วย

จากข้อสมมติฐานทั้งสามทำให้ Collier ชี้ว่าการไหลออกของทุนมนุษย์ อาจจะทำให้เกิดผลดีของประเทศต้นกำเนิดบน 2 ความเป็นไปได้ ประการแรก Collier ชี้ว่าการเคลื่อนย้ายไปทำงาน และประสบความสำเร็จจะสร้างแรงบันดาลใจให้คนรุ่นถัดมาซึ่งอยู่ในบ้านเกิด มีแรงบันดาลใจที่จะเพิ่มพูนทักษะ และพยายามที่จะประสบความสำเร็จทางการศึกษา สมองที่ไหลไปวันนี่จึงกลายเป็นเครื่องจูงใจให้

⁵ เพราะเมื่อมีแรงงานทักษะหรือแรงงานวิชาชีพเคลื่อนย้าย ก็จะมีฝ่ายหนึ่งได้ทุนมนุษย์ดังกล่าวไป (Brain gain) และอีกฝ่ายเสียทุนมนุษย์ออก (Brain drain)

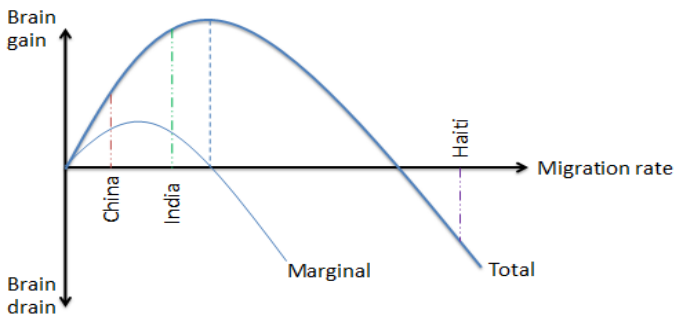
เกิดมันสมองใหม่ๆ ในอนาคตมากขึ้น ทว่า ประโยชน์ที่ได้ดังกล่าวจะมากเพียงพอที่จะชดเชยส่วนสูญเสียจากการสมองไหลในปัจจุบันก็ต่อเมื่อ ประชากรในประเทศแหล่งกำเนิดมีขนาดใหญ่มาก และเป็นครอบครัวขยายเท่านั้น กรณีที่สอดคล้องกับคำทำนายนี้ชัดเจนที่สุดคือ ประเทศจีนแผ่นดินใหญ่นั้นเอง

ความเป็นไปได้ประการที่สองเกิดจาก การโอนเงินกลับบ้าน หรือเรียกว่า Remittance ถึงแม้จะฟังดูเล็กน้อย แต่ในความเป็นจริงแล้ว การโอนเงินระหว่างประเทศในลักษณะนี้มีมูลค่าสูงเทียบเท่าการลงทุนทางตรงทั่วโลก และสูงกว่าเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศที่หมุนเวียนอยู่ในแต่ละปีถึง 4 เท่าตัว ตัวอย่างขนาดของเงินโอนที่แรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศโอนกลับประเทศถูกนำเสนอในตารางที่ 1 ด้านล่าง ด้วยเหตุนี้ Collier จึงเสนอว่า ทั้งประโยชน์ของการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่คนรุ่นหลัง ซึ่งอยู่ ณ ประเทศต้นกำเนิด และในแง่ของการสร้างเงินโอน ล้วนมีผลบวกต่อประเทศต้นกำเนิดได้เช่นกัน โดยดูได้จากภาพที่ 7-8 จากภาพจะพบว่า ประโยชน์นี้จะมีลักษณะตัวยูกลับหัว กล่าวคือ จะเป็นประโยชน์เพียงแค่ระดับหนึ่งเท่านั้น หากขนาดของแรงงานย้ายถิ่นมีมากเกินไปก็จะทำให้เกิดโทษ

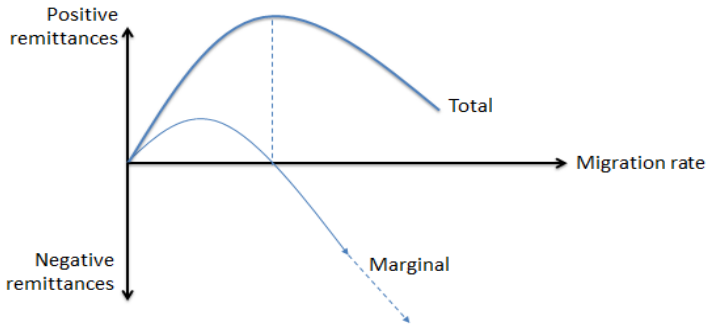
ตารางที่ 1 แสดงค่าเฉลี่ยของเงินโอนที่แรงงานข้ามชาติ โอนกลับบ้าน (%ของรายได้แรงงานข้ามชาติ)

เงินโอนจากประเทศเป้าหมายสู่ประเทศแหล่งกำเนิด
Nairobi-based migrants sent 21% of their earning back to Kenya
Mexican in USA sent 31%
El Salvador in Washington sent 38%
Senegalese in Spain sent 50%
Ghanaians in Italy sent 25%
Moroccan in France sent 10%
Algerians in Italy sent 8%
Chinese in Australia and Filipinos in USA sent 6%

ภาพที่ 7 แสดงผลประโยชน์ในเชิงการสนับสนุนทุนมนุษย์ในระยะถัดไป (Brain gain; $t+1$) ต่อประเทศแหล่งกำเนิดแรงงานข้ามชาติ



ภาพที่ 8 แสดงผลประโยชน์ในเชิงเงินโอนกลับบ้านต่อประเทศ
แหล่งกำเนิดแรงงานข้ามชาติ



ประการที่สาม การทำความเข้าใจพลวัตของแรงงานทักษะ และแรงงานวิชาชีพข้ามชาติเพียงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนั้น อาจจะไม่สมจริง เนื่องจากในชีวิตจริงแล้วผลกระทบของการย้ายถิ่นแรงงานอาจจะแผ่ขยายไปมากกว่าเพียงสองประเทศ Collier ได้ทดลองตั้งสมมติฐานถึงผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน หากเราพิจารณา 3 ประเทศพร้อมๆ กัน โดยเขาสมมติให้สามประเทศนั้นมีประเทศพัฒนาแล้ว 2 ประเทศได้แก่ อเมริกาและอังกฤษ และมีประเทศกำลังพัฒนา 1 ประเทศได้แก่ ชาด

ประเทศอเมริกันจะเน้นกีดกันแรงงานด้อยฝีมือ และเปิดรับแรงงานมีฝีมือเท่านั้น ในขณะที่ประเทศอังกฤษเปิดรับแรงงานทุกประเภท จากข้อสมมุตินี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าไปในอังกฤษอาจส่งผลลบในสองสามแง่มุม อาทิ การทำให้อุปสงค์ต่อที่อยู่อาศัยสูงขึ้น ส่งผลให้ค่าครองชีพคนพื้นเมืองแพงขึ้น ตัวอย่างเช่น Office of Budgetary Responsibilities ของประเทศอังกฤษรายงานว่า การย้าย

ถิ่นของแรงงานข้ามชาติมีผลทำให้ราคาบ้านของอังกฤษสูงขึ้นถึงราว 10% นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังเพิ่มอุปทานแรงงานในประเทศ เป้าหมายให้สูงขึ้น ส่งผลให้ค่าจ้างเติบโตช้าลงในระยะสั้น⁶ หรือเกิดการแย่งงานแรงงานด้อยทักษะที่เป็นคนพื้นถิ่น ผลกระทบเหล่านี้อาจจะผลักดันให้แรงงานฝีมือชาวอังกฤษย้ายออกไปอเมริกาซึ่งยังไม่ได้รับผลกระทบจากการย้ายถิ่นแรงงานที่เกิดขึ้น

Collier สรุปกลไกการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในแบบจำลองหลายประเทศว่า บนเงื่อนไข การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศ A และ B จะส่งผลทางอ้อมไปถึงประเทศ C ด้วยเช่นกัน

4. เราจะใช้สิ่งที่ทราบออกแบบมาตรการรัฐได้อย่างไร?

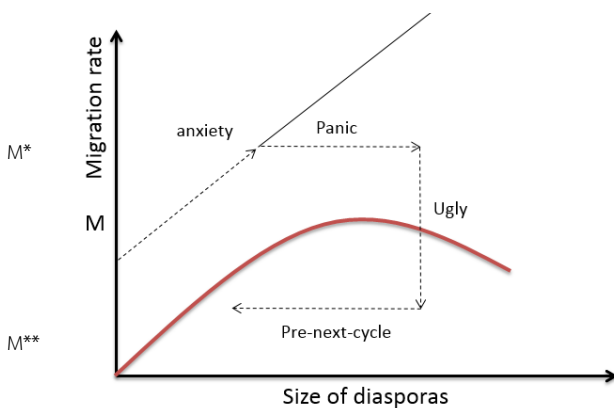
4.1) สิ่งที่มีมักจะเกิดขึ้นหากไม่วางแผน: เศรษฐกิจการเมืองของความตระหนักแรงงานข้ามชาติ?

ในสังคมที่ขาดการจัดการและโชคไม่ดีนัก ประเทศดังกล่าวอาจจะไม่มีจุดสมดุลตามธรรมชาติ ของการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ ในประเทศลักษณะดังกล่าวอัตราการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติย่อมเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ แน่แน่นอนว่า เมื่อการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติสูงมาก ถึงจุดหนึ่งคนพื้นเมืองย่อมรู้สึกว่ามีมากเกินไป ขาดความไว้เนื้อเชื่อใจ

⁶ ทว่าในระยะกลางถึงยาว Collier อ้างงานของ Dustmann et.al. (2012) เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า หากคนที่ย้ายเข้ามาคือแรงงานทักษะสูง ก็จะทำให้ผลิตภาพดีขึ้นและค่าจ้างเฉลี่ยสูงขึ้น นอกจากนี้ งานของ Docquier et. Al. (2010) ยังชี้ว่า แรงงานทักษะและด้อยทักษะไม่ใช่คู่แข่งกันแต่เป็น Complementary inputs ดังนั้น ต่อให้แรงงานข้ามชาติที่ย้ายเข้าไปทำงานในประเทศรายได้สูงจะไม่มีทักษะ เมื่อทำงานไปได้ระยะกลางถึงยาว ก็ จะได้รับการถ่ายทอดทักษะมากขึ้นและทำให้เกิดผลิตภาพแรงงานที่สูงขึ้นได้ ซึ่งก็จะทำให้ค่าจ้างปรับตัวดีขึ้นเช่นกัน

และมองเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเข้ามาจัดการ Collier เรียกระยะนี้ว่า ระยะตระหนก หรือ Anxiety phase ซึ่งรัฐบาลมักดำเนินมาตรการจำกัดปริมาณแรงงานข้ามชาติที่จะย้ายเข้ามาในประเทศ อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นดังกล่าวก็ยังคงสูงกว่าปริมาณที่ประเทศจะดูดซับไว้ได้ และส่งผลให้ขนาดของแรงงานข้ามชาติที่สะสมในประเทศมีมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งนำมาสู่ระยะที่สองซึ่ง Collier เรียกว่า ระยะแตกตื่น หรือ Panic phase ในระยะนี้ประชาชนจะกดดันรัฐบาลอย่างหนักจนรัฐบาลต้องออกมาตรการขັບตันแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสะสมอยู่ออกนอกประเทศ นโยบายดังกล่าวอาจจะนำไปสู่ระดับที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่ายซึ่งถูกเรียกว่า Ugly phase ประเด็นสำคัญก็คือ หากประเทศดังกล่าวขาดแคลนแรงงานโดยธรรมชาติ เมื่อจำนวนแรงงานข้ามชาติลดลงระดับหนึ่งและความกังวลสาธารณะเบาบางลง รัฐบาลก็อาจจะยกเลิกมาตรการแบบ Ugly phase และทำให้เกิดวงจรรอบใหม่ของนโยบายแรงงานข้ามชาติที่ผันผวนขาดความคงเส้นคงวา ดังแสดงในภาพที่ 9

ภาพที่ 9 แสดงผลที่เกิดจากการวางนโยบาย
แบบระยะสั้นตามแรงกดดันทางการเมือง



4.2) ข้อเสนอที่ดีกว่า: ชุตนโยบายทางเลือกของ Collier

Collier ปฏิเสธวิธีการจัดการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในหนังสือของเขา เขาเสนอว่าเราสามารถทำนโยบายที่ดีกว่าได้ด้วยองค์ประกอบ 4 ประการได้แก่ การกำหนดเพดาน, การคัดสรร, การดูดซับให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม และการแปลงผู้ที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเดิม ให้ถูกกฎหมายและอยู่ในระบบให้ได้ โดยเราจะกล่าวถึงทีละหัวข้อดังนี้

ประเด็นแรก Collier เสนอว่าเราควรที่จะกำหนดเพดานของการย้ายเข้ามาสู่ประเทศเป้าหมายของแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้เพื่อมิให้ขนาดของแรงงานข้ามชาติที่สะสมอยู่เดิม และยังมีได้ถูกดูดซับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่เพิ่มสูงขึ้นมาจนกระทั่งนำไปสู่ภาวะตระหนกทางสังคม คำถามที่ต้องถามต่อก็คือ เพดานควรเป็นเท่าไร? Collier เสนอว่าเพดานนั้นควรแปรผันไปตามอัตราการดูดซับที่เกิดขึ้นจริงของแต่ละประเทศ กล่าวเช่นนี้ก็หมายความว่า เพดานที่กำหนดนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามสัญชาติของแรงงานข้ามชาติด้วย เพราะหากสัญชาติใดมีระยะห่างทางวัฒนธรรมที่น้อย การดูดซับก็มาก และเพราะฉะนั้นเพดานที่กำหนดการย้ายเข้าก็จะสูง ทั้งนี้ เพดานดังกล่าวไม่ควรนับรวมนักศึกษาซึ่งย้ายถิ่นเพื่อมาเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น

ประเด็นที่สอง เมื่อการย้ายถิ่นทำได้จำกัด ดังนั้น ก็จะต้องนำมาสู่ประเด็นของการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่จะใช้คัดเลือกว่าใครควรจะได้เข้ามาเป็นแรงงานข้ามชาติในประเทศเป้าหมาย Collier เสนอว่า คุณสมบัติที่ควรจะทำให้ความสำคัญน้อยคือการเป็นสายสัมพันธ์ในครัวเรือน ทั้งนี้เพราะ จะทำให้เกิดผลเสียทั้งต่อประเทศเป้าหมายและต่อประเทศแหล่งกำเนิด เราอาจจะเข้าใจประเด็นนี้ได้ดียิ่งขึ้นหากนึกภาพตามดังนี้ สมมติมีแรงงานทักษะสูงย้ายมาทำงานในประเทศอังกฤษ สิ่งที่เขาทำคือการส่งเงินกลับบ้าน (Remittance) ดังนั้น ประเทศ

เป้าหมายได้แรงงานที่มีความสามารถและบางส่วนของรายได้ของเขาก็ถูกโอนกลับไปเป็นความมั่งคั่งในประเทศแหล่งกำเนิด ทว่าหากลูกของเขาย้ายตามมาในประเทศอังกฤษด้วย สิ่งที่เกิดขึ้นคือ มีประชากรวัยฟิงฟิงที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิตเพิ่มขึ้นในอังกฤษ และขณะเดียวกันเงินโอนกลับบ้านก็น้อยลง ส่วนคุณสมบัติที่ควรให้ความสำคัญมาก ได้แก่ ระยะห่างทางวัฒนธรรมที่ต่ำ การเข้าถึงงานได้ง่าย เป็นต้น

ประการที่สาม เมื่อคัดสรรเฉพาะคนที่ประเทศเป้าหมายเห็นควรแล้ว ดังนั้น การดูดซับแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคมก็สามารถดำเนินการได้ง่ายและกลายเป็นเรื่องที่พึงประสงค์ กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ Collier สนับสนุนให้รัฐบาลใช้มาตรการแบบ Integratonist มากกว่าแบบ Multiculturalist⁷

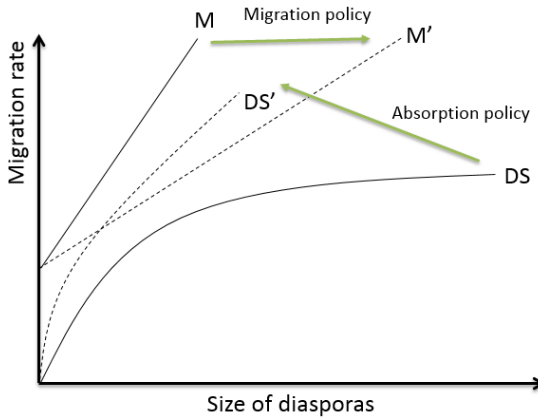
ประการที่สี่ ควรมีการแปลงแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายซึ่งสะสมอยู่เดิม ให้กลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายนั้นก็เพื่อลดผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายสองประการ ประการแรก แรงงานผิดกฎหมายที่สะสมเป็นเครือข่าย มักนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของแรงงานผิดกฎหมายในอนาคต ประการที่สอง แรงงานผิดกฎหมาย บ่อยครั้งทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะตัวมันเองก็มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามแต่ Collier

⁷ ในงานเรื่อง Exodus ของเขาได้วิพากษ์ว่า พวกที่เรียกตัวเองว่าหัวก้าวหน้า (Progressive) พยายามเรียกร้องให้เกิดสามสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ (Impossible trinity) ได้แก่ การเปิดเสรีการค้าเคลื่อนย้ายแรงงาน การมีสังคมพหุนิยม และสวัสดิการสังคมที่เอื้ออาทรกับคนทุกขั้ว ยกข้อเสนอของ Collier ดูจะสวนทาง โดยเขาตั้งต้นจากการเลือกให้แรงงานเพียงบางรูปแบบเท่านั้นที่เคลื่อนย้ายได้ พยายามดูดซับแรงงานที่มีคุณภาพเหล่านั้นเป็นคนที่ถนัดในระยะเวลา (อาทิ ผ่านการแต่งงาน หรือ ให้สัญชาติ) เมื่อพวกเขาพิสูจน์ตนเองว่าเป็นกำลังสำคัญของชาติ ซึ่งจะทำให้แรงงานเหล่านี้ ในระยะเวลาแล้วได้สวัสดิการเหมือนคนพื้นถิ่นโดยอัตโนมัติ

ตระหนักดีว่า มาตรการดังกล่าวอาจจะสร้างให้เกิดแรงจูงใจต่อการย้ายเข้ามาอย่างผิดกฎหมายในอนาคต เพื่อคาดหวังว่าจะได้รับมาตรการผ่อนปรนหรือแปลงสภาพเป็นแรงงานถูกกฎหมายในภายหลังเช่นนี้อีก ดังนั้น มาตรการข้อนี้ต้องดำเนินงานอย่างระมัดระวัง และต้องทำให้มั่นใจว่าการเข้มงวดกวดขันเพื่อป้องกันการขบวนการแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในอนาคตจะมีประสิทธิภาพจริงๆ

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่สี่ในชุดนโยบายของ Collier อาจจะเกี่ยวข้องกับแรงงานด้อยทักษะมากกว่าแรงงานทักษะสูงหรือแรงงานวิชาชีพซึ่งเป็นเป้าหมายการศึกษาในรายงานฉบับนี้ ดังนั้นเราอาจจะทำการพิจารณาเอาไว้ก่อนและหันมาดูว่า ข้อเสนอสามประการแรกของเขาจะส่งผลอย่างไรบ้างต่อคุณภาพการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติวิชาชีพ ผลที่น่าจะเกิดขึ้นมี 2 ด้าน ด้านแรกจะเกิดมาจากข้อเสนอที่หนึ่งและสองทำให้เส้น Migration function มีลักษณะความชันลดลง และข้อเสนอที่สาม ส่งผลให้เส้นโค้ง Diaspora schedule มีความโด่งชันมากยิ่งขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นำมาสู่ข้อดีอย่างน้อยสามประการคือ 1) ขนาดแรงงานข้ามชาติที่ดุลยภาพลดต่ำลง 2) แรงงานที่เข้ามาสู่ประเทศมีคุณภาพสูง และ 3) ผลกระทบด้านลบของแรงงานข้ามชาติถูกจำกัดไว้ในระดับที่เหมาะสม

ภาพที่ 10 แสดงผลที่เกิดจากชุดนโยบายของ Collier แต่การย้ายถิ่นแรงงานวิชาชีพ



โดยสรุปเราจึงอาจจะพบว่า เมื่อนำกรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายแรงงานข้ามชาติของ Collier มีความน่าสนใจและน่าจะมีประโยชน์อย่างยิ่ง ในการนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ ยังอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจกรอบข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน (MRA) ซึ่งกำลังจะทวีความสำคัญต่อภูมิภาคนี้ในอนาคตได้อีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

Collier, Paul. *Exodus: How Migration is Changing Our World*. Oxford University Press, 2013.