

การสร้างความร่วมมือด้านสวัสดิการแรงงาน ข้ามชาติ: ประเด็นปัญหา และข้อเสนอเชิงนโยบาย*

ประเด็นสำคัญ

- แรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบันมีความแตกต่างจากแรงงานอุตสาหกรรมไทยในอดีต เนื่องจากแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันจะต้องแบกรับความเสี่ยงและต้องบริหารจัดการความเสี่ยงโดยตัวของพวกเขาเอง ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่ค่อนข้างสูงทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและสุขภาพ และเนื่องจากเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการจึงทำให้ระบบสวัสดิการที่มีอยู่ (เช่น ประกันสังคม) ไม่ได้ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้
- สวัสดิการตามกฎหมายที่ภาครัฐจัดให้แรงงานข้ามชาตินั้นไม่ครอบคลุม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ในกรณีของผู้ใช้แรงงานชาวพม่าที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย หากมีการจดทะเบียนก็สามารถใช้สิทธิประกันสังคมได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายในปัจจุบันที่อิงอยู่กับกฎหมายการเข้าเมืองและมีขั้นตอนความมั่นคง ทำให้เป็นการยากมากสำหรับแรงงานที่จะได้รับการจดทะเบียนทำงานและการส่งเงินประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ระบบประกันสังคมในปัจจุบันยังครอบคลุมเพียงมิติด้านสุขภาพเป็นหลัก
- สวัสดิการตามกฎหมายในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับลักษณะตลาดแรงงานที่มีความยืดหยุ่นกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ ซึ่งอาจมีการอพยพแรงงานเข้ามามากขึ้นเนื่องจากการเปิดประชาคมอาเซียนและความต้องการแรงงานของภาคเศรษฐกิจไทย
- เพื่อให้เกิดการพัฒนาวสวัสดิการแรงงานอย่างถูกต้องและเป็นธรรม
 - รัฐบาลอาจพิจารณาทำข้อตกลงการคุ้มครองทางสังคมระหว่างรัฐบาลประเทศต้นทางการอพยพเพื่อให้สิทธิการคุ้มครองทางสังคมที่มีในรัฐไทยไม่สิ้นสภาพ อันจะสอดคล้องต่อการบูรณาการอาเซียน
 - ควรพยายามปรับใช้หลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้สอดคล้องต่อการควบคุมแรงงานไทยเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรฐานด้านแรงงานที่ไม่ตรงกัน
 - ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการสร้างระบบผู้อยู่อาศัยถาวร (Permanent Residence) ของแรงงานข้ามชาติ โดยได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ตามพื้นที่ที่ทำงาน อันสอดคล้องต่อการบูรณาการเป็นประชาคมอาเซียน และต่อลักษณะการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่มีแนวโน้มอยู่อาศัยระยะยาวมากขึ้น

* สรุปและเรียบเรียงจากการบรรยายของ ดร. ชัชวาลย์ ธรรมบุษดี (อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ในการประชุมเวที สกว. เรื่อง "สวัสดิการแรงงานข้ามชาติภายใต้กระแสการบูรณาการของภูมิภาคอาเซียน: ข้อค้นพบจากงานวิจัยและประเด็นเชิงนโยบาย" วันที่ 2 มิถุนายน 2557 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

1. บทนำ

ผู้วิจัยได้ศึกษาเศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในจังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากเป็นหนึ่งในพื้นที่อุตสาหกรรมที่มีการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติค่อนข้างมาก และมีลักษณะที่จะทำให้สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเครือข่ายทางสังคมจะสามารถอยู่ในระบบการผลิตของสังคมไทยได้อย่างไร แรงงานข้ามชาติชาวพม่าในจังหวัดสมุทรสาครหรือในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อาจจะมีมากก็จริง แต่การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ทั้งสองอาจจะไม่มีภาพของการปฏิสัมพันธ์กับรัฐที่ชัดเจนนัก เนื่องจากในพื้นที่ทั้งสองนี้แรงงานข้ามชาติสามารถสร้างพื้นที่ทางสังคมที่เฉพาะของพวกเขาขึ้นมา ซึ่งต่างจากพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการที่แรงงานข้ามชาติไม่ได้มีองค์กรหรือพื้นที่ทางสังคมที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดคำถามว่าในสภาพแบบนี้ ควรมีการจัดสวัสดิการอย่างไรที่จะมีความเหมาะสม นอกจากนี้ ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าเมื่อมีการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติมากขึ้นจากความจำเป็นหรือความต้องการแรงงานของสังคมไทย จะทำให้คำถามนี้ชัดเจนขึ้น แรงงานเหล่านั้นจะอยู่รอดในวิถีผลิตของสังคมไทยอย่างไร ระบบสวัสดิการที่ควรจะเป็นคืออะไร

2. ข้อค้นพบจากงานวิจัย

ข้อค้นพบของงานวิจัยที่สำคัญประการแรก คือ ลักษณะแรงงานข้ามชาติในตลาดแรงงานมีความแตกต่างจากแรงงานไทยทั้งในด้านความยืดหยุ่น ความคาดหวัง และการจัดการในส่วนรายได้ที่ได้รับ แรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบันมีความแตกต่างจากแรงงานไทยในอุตสาหกรรมเมื่อ 30 ปีก่อน เนื่องจากพวกเขาไม่ได้อยู่ในภาคการผลิตที่เป็นทางการ ซึ่งหมายความว่า พวกเขาต้องแบกรับความเสี่ยงและต้องบริหารจัดการความเสี่ยงโดยตัวของพวกเขาเอง ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่ค่อนข้างสูงทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและสุขภาวะด้านอื่นๆ ยกตัวอย่าง เช่น แรงงานในแฟปลาในจังหวัดสมุทรปราการ ไม่มีการจ้างงานเป็น

ลายลักษณะอักษร ไม่มีสัญญาจ้างที่เป็นทางการ แต่ไม่ได้อยู่ในสภาพที่ถูกกดขี่ขูดรีดเสียทีเดียว มีเงื่อนไขที่ยืดหยุ่นที่ทำให้แรงงานเหล่านี้พึงพอใจเมื่อคำนวณกับต้นทุนความเสี่ยงในชีวิตของพวกเขา ในเมื่อเขาอยู่ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการหรืออยู่นอกสายพานการผลิตก็จะทำงาน 15-16 ชั่วโมงต่อวัน โดยสามารถเอางานมาทำที่บ้านได้บ้างหรือมีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ไม่จำกัดเรื่องเวลาเข้าออกบ้าง อย่างไรก็ตาม ระบบสวัสดิการที่มีอยู่ (เช่น ประกันสังคม) ไม่ได้ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของคนพวกนี้เลย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นทางการ

ความจริงแล้วมีแรงงานจำนวนมากที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม แม้แต่แรงงานไทยเองยังเข้าอยู่ในระบบประกันสังคมเพียง 17% เท่านั้น ดังนั้น สิ่งที่ควรจะทำคือ ประกันสังคมเป็นโครงการขนาดใหญ่ของรัฐและเป็นโครงการที่แบกรับภาระมหาศาล เพราะลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราที่ต่ำมาก ซึ่งตอนนี้ก็ยังไม่เห็นปัญหาชัดเจนนัก แต่หากกองทุนประกันสังคมต้องรับภาระจ่ายเงินบำนาญของผู้ที่เกษียณอายุไปจนเสียชีวิต เมื่อคนไทยจำนวนมากเข้าสู่วัยชราภาพ ตามสัดส่วนโครงสร้างประชากรสังคมผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือ ภาระที่เกินจะรับได้ของกองทุนประกันสังคม และการแบกรับภาระดังกล่าวก็อาจจะนำไปสู่การไม่บรรลุเป้าหมายของประกันสังคมเองคือ การประกันความมั่นคงของผู้ใช้แรงงานสังคม

ข้อค้นพบประการที่สอง คือ สวัสดิการตามกฎหมายที่ภาครัฐจัดให้แรงงานข้ามชาตินั้นไม่ครอบคลุม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ในเชิงปริมาณจะเห็นได้จากการที่มีแรงงานไทยเพียง 17% ที่เข้าถึงระบบกองทุนประกันสังคม ในกรณีของผู้ใช้แรงงานชาวพม่าที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย มีการจดทะเบียนก็สามารถใช้สิทธิประกันสังคมได้ แต่ติดปัญหาอยู่ที่ระบบกฎหมายไทยยังอิงอยู่กับกฎหมายการเข้าเมืองและมีมิติด้านความมั่นคง หมายความว่า เป็นการยากมากสำหรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีรายได้ต่ำกว่าที่มีการกำหนดตามกฎหมายที่จะได้รับการต่อทะเบียนทำงานอย่างต่อเนื่อง และเมื่อทำงานต่อเนื่องไม่ได้ เงินที่จะนำส่งประกันสังคมก็จะหายไปด้วย และในเชิงคุณภาพ

พบว่าระบบประกันสังคมในปัจจุบันยังครอบคลุมเพียงมิติด้านสุขภาพเป็นหลัก

ข้อค้นพบประการที่สาม คือ สวัสดิการตามกฎหมายในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับลักษณะตลาดแรงงานที่มีความยืดหยุ่นกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ ทั้งนี้ในอนาคตอันใกล้จะมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานจำนวนมหาศาล วันนี้เราอาจจะเห็นภาพที่คุ้นเคยของแรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายไปมาข้ามพรมแดนอุตสาหกรรมก็พร้อมที่จะจ้างงานแบบยืดหยุ่น เร็วๆ นี้จะมีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพม่าเปิดขึ้นมา (เช่น นิคมในเขตท่าเรือน้ำลิกทวาย) ซึ่งจะทำให้เกิดการอพยพของแรงงานชาวพม่ากลับไปฝั่งพม่า เพื่อรองรับอุปสงค์ของแรงงานที่จะเพิ่มขึ้นจากการลงทุนอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น ซึ่งในแง่นี้ ระบบสวัสดิการที่ให้ประเทศปลายทางเป็นผู้จัดให้เพียงอย่างเดียวอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานหรือการอพยพโยกย้ายของแรงงาน นอกจากนี้ สวัสดิการแบบเน้นรัฐเป็นผู้จัดสรรเพียงอย่างเดียวก็อาจจะตอบรับกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานในยุคโลกาภิวัตน์

กองทุนที่ภาครัฐดูแล คือ กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคมจะครอบคลุมในเรื่องสุขภาพเป็นหลัก ซึ่งก็คือการบรรเทาภาระค่ารักษาพยาบาลอย่างไรก็ตาม ประกันสังคมก็ไม่ได้ครอบคลุมเป็นการทั่วไป เช่น ค่ารักษาพยาบาลการนอนโรงพยาบาลเพียง 180 วัน ไม่ครอบคลุมโรคที่ต้องรักษาต่อเนื่อง แม้แต่สำหรับแรงงานไทยเองเมื่อถูกเลิกจ้าง และไม่มีใครส่งเงินประกันสังคมต่อ สิทธิในส่วนนี้ก็จะขาดไป

ส่วนกองทุนเงินทดแทนนั้น แม้จะเป็นกองทุนที่หลายคนตั้งข้อสังเกตว่ามีความครอบคลุมต่ำ แต่ก็เป็นตัวแบบที่น่าสนใจทีเดียว เพราะเป็นตัวแบบการบริหารความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยตัวนายจ้าง โดยเป้าประสงค์คือ การดูแลอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง ในขณะที่ปฏิบัติงานให้แก่ นายจ้าง ในกรณีนี้ บริษัทต่างๆ จะส่งเงินสมทบให้กับภาครัฐตามความเสี่ยงที่อาจเกิดอุบัติเหตุขึ้น ถ้าภายใน 1 ปีไม่มีอุบัติเหตุหรือมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นน้อย ลักษณะการจัดการก็จะเป็นเหมือนบริษัทประกันของเอกชน คือเบี้ยประกันในปีต่อไปจะต่ำลงมา หากมีความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุมาก มีการเคลมเอาประกันสูง ก็จะเสียเบี้ยประกันสูงขึ้นในปีถัดไป นี่คือตัวอย่างของการปรับตัวของภาครัฐและเอกชนที่สร้างความร่วมมือและมีการพูดถึงค่าใช้จ่ายที่เป็นไปได้และเกิดขึ้นจริง ไม่ทำให้องค์กรของรัฐแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขของกองทุนเงินทดแทนหลายประการที่ค่อนข้างดีต่อผู้ใช้แรงงาน เช่น เงินชดเชย

ที่ตกไปถึงทายาทของผู้ใช้แรงงาน ในกรณีที่แรงงานเสียชีวิตหรือพิการจนไม่สามารถทำงานได้ หรือครอบคลุมกับแรงงานโดยทั่วไป ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานข้ามชาติ

3. ข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1 ข้อเสนอต่อภาครัฐ

ประการแรก รัฐบาลอาจพิจารณาเรื่องการทำข้อตกลงการค้าคุ้มครองทางสังคมระหว่างรัฐบาลประเทศต้นทางการอพยพ เพื่อให้สิทธิการคุ้มครองทางสังคมที่มีในรัฐไทยไม่สิ้นสภาพ อันจะสอดคล้องต่อการบูรณาการอาเซียน

เป็นที่ทราบกันดีว่า ปัจจุบันประเทศไทยเรามีการแบกรับการดูแลแรงงานข้ามชาติในอัตราที่สูง ซึ่งส่วนสำคัญเกิดจากการเรียกร้องของภาคประชาสังคมและองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ โดยมีข้อโต้แย้งหลักว่า ภาครัฐ (ประเทศไทย) ได้รับประโยชน์โดยตรงจากแรงงานข้ามชาติ เกิดมูลค่าเพิ่มมหาศาลจากการทำงานของพวกเขา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องตระหนักก็คือว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติไม่ได้มีเพียงรัฐไทย อีกฝ่ายที่ได้รับประโยชน์อย่างมหาศาลจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติก็คือ ประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติเอง (ในกรณีศึกษาครั้งนี้คือประเทศพม่า)

ปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่า แรงงานข้ามชาติชาวพม่าส่งเงินกลับประเทศเป็นจำนวนมหาศาล พม่าในตอนนี้เป็นเหมือนฟิลิปปินส์ หรือเวียดนามในอดีตที่มีสัดส่วนการส่งเงินกลับประเทศ (Remittance) ในสัดส่วนที่สูงมากต่อ GDP อย่างไรก็ตาม จนถึงขณะนี้ รัฐบาลพม่ายังแทบไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบใดๆ เลยกับการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน หรือการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การลงทุนในการพัฒนาสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะด้านอาชีวศึกษาก็ยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น สิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะพิจารณาก็คือ จะทำอย่างไรให้รัฐบาลพม่าพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานก่อนส่งเข้ามา ตลอดจนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการคุ้มครองสวัสดิการแรงงานด้วย เช่น อาจจะมีการทำข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างหน่วยงานไทยกับหน่วยงานพม่า หรือระหว่างรัฐบาล ในเรื่องของการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานก่อนส่งเข้ามา โดยรัฐบาลพม่าแบ่งรับผิดชอบในส่วนนี้ด้วย เป็นต้น

ประการที่สอง รัฐบาลควรพยายามปรับใช้หลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้สอดคล้องต่อการควบคุมแรงงานไทยเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรฐานด้านแรงงานที่ไม่ตรงกัน

ผู้ประกอบการส่วนมาก (โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นสถานประกอบการกึ่งทางการ) มองข้ามมาตรฐานหรือหลักการของ ILO เพราะมองว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนโดยไม่จำเป็น อย่างไรก็ตาม การปรับใช้หลักการของ ILO จะเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการเองในระยะยาว เราเห็นตัวอย่างแล้วจากการที่หลายๆ ครั้งประเด็นเรื่องแรงงานถูกหยิบยกมาเป็นมาตรการกีดกันทางการค้า การปรับใช้มาตรฐานเรื่องแรงงานให้เป็นไปตามหลักสากล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้สิทธิการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน การไม่ใช้แรงงานเด็ก ฯลฯ จะช่วยป้องกันการกีดกันทางการค้าจากประเทศผู้นำเข้า เช่น EU สหรัฐฯ และญี่ปุ่น และส่งผลดีต่อการส่งออกของประเทศในระยะยาว

ประการที่สาม ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการสร้างระบบผู้อาศัยถาวร (Permanent Residence) ของแรงงานข้ามชาติ โดยได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ตามพื้นที่ที่ทำงาน อันสอดคล้องต่อการบูรณาการเป็นประชาคมอาเซียน และต่อลักษณะการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่มีแนวโน้มผู้อาศัยระยะยาวมากขึ้น

การทำให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิเป็นผู้อาศัยถาวรที่ไม่ใช่พลเมือง อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้แรงงานข้ามชาติมีพันธะหรือบูรณาการเข้ากับสังคมไทย มีการจ่ายภาษี จ่ายค่าธรรมเนียมทุกอย่างเหมือนคนไทย จะทำให้พวกเขาไม่รู้สึกแปลกแยก แน่แน่นอนว่า ผู้อาศัยถาวรอาจไม่ใช่พลเมืองและสิทธิบางอย่างอาจจะได้รับไม่เท่ากับการเป็นพลเมือง เช่น หากดูตัวแบบของสหรัฐฯ คนพวกนี้จะไม่มียกเว้นเลือกตั้งระดับชาติ แต่อาจมีสิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น มีการจ่ายภาษีบำรุงท้องที่เป็นอาสาสมัครในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่ควรมองข้าม เพราะเมื่อเราเข้าสู่สังคมสูงอายุ เราต้องการใช้บริการผู้ที่เคยอยู่อาศัยในประเทศเราและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเรา

3.2 ข้อเสนอต่อภาคเอกชน

ประการแรก ควรส่งเสริมการประกันกับบริษัทเอกชน คู่ขนานไปกับสวัสดิการภาครัฐ เนื่องด้วยประกันของกองทุนข้ามชาติมีความยืดหยุ่นต่อการขยายการคุ้มครองข้ามพรมแดน ซึ่งแน่นอนว่าจะมีการอพยพข้ามพรมแดนไปมามากขึ้นในอนาคต

ในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้มีการพยายามผลักดันให้บริษัทเอกชนเข้ามาจัดการสวัสดิการแรงงานมากขึ้น เช่น การประกันอุบัติเหตุแบบปีต่อปี การมีบริษัทประกันเอกชนเข้ามาดูแลทำให้ระบบการประกันมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ตัวอย่างของประเทศที่จัดระบบสวัสดิการแรงงานได้ดีคือ สิงคโปร์

ซึ่งมีกองทุนของรัฐที่ใหญ่มากและดูแลได้ดียิ่งกว่าบริษัทเอกชน ในประเทศไทย เราอาจจะไม่ต้องทำในลักษณะนั้น แต่ควรคิดว่าทำอะไรที่จะโน้มน้าวบริษัทเอกชนให้เข้ามาร่วมกันจัดสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในสภาพที่ต้องการความยืดหยุ่น เช่น ทำงานต่างที่ไปมา อาจจะทำงานในไทยบ้าง สิงคโปร์บ้าง หรือประเทศอื่นๆ ในอาเซียนบ้าง ซึ่งสวัสดิการที่ซื้อผ่านบริษัทเอกชนเหล่านี้ ต้องตามพวกเขาไปด้วย

ประการที่สอง ควรมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในระดับการสร้างฐานข้อมูลผู้ใช้แรงงานเพื่อประโยชน์ด้านการจัดสรรแรงงานและสวัสดิการในอนาคต ประเด็นระบบฐานข้อมูลผู้เอาประกันมีความสำคัญมาก เนื่องจากปัจจุบันเรามักจะพบบ่อยครั้งว่า แรงงานข้ามชาติยังมีการสวมสิทธิ์ประกันสังคมเกิดการนับซ้ำในตัวแรงงานในปริมาณที่มหาศาล ถ้าเรามีฐานข้อมูลที่ดีและยืดหยุ่นบ้างในมิติกฎหมายเรื่องความมั่นคง ก็น่าจะจัดระบบสวัสดิการได้อย่างยืดหยุ่นเหมาะสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานไปมาข้ามชาติที่อาจมีมากขึ้นในอนาคตอันใกล้

กล่าวโดยสรุป คือ (1) ต้องดึงภาคเอกชนเข้ามาสู่ภาคประกันสังคมและต้องครอบคลุมมากกว่าเรื่องประกันสุขภาพสามารถขยายสู่มิติอื่นๆ เช่น การศึกษาของบุตร บำนาญ ฯลฯ โดยมีภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลและสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการแข่งขันและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนออกนวัตกรรมการสวัสดิการมาสู่ตลาดให้มากขึ้น หากจะถามว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นไปได้มากแค่ไหน คำตอบคือ ปัจจุบันเรามีบริษัทเอกชนอยู่มากขณะนี้ไม่ว่าจะเป็นบริการทางการแพทย์ โรงพยาบาล หรือระบบประกัน ก็พบว่าบริษัทเอกชนจำนวนมากที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วม

(2) สร้างการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านโดยมองแรงงานในฐานะผู้ประกอบการไม่ใช่ผู้อพยพ ดังนั้น ต้องสร้างทางเลือกให้พวกเขาในการเคลื่อนย้ายชีวิตการทำงาน ให้แรงงานคิดคำนวณทางเลือกในการทำงานได้และมีทางเลือกการประกันชีวิตที่หลากหลายและตอบสนองความต้องการได้ตรงจุด

(3) ต้องสร้างทางเลือกการประกันที่ยืดหยุ่น และสร้างเมนูระบบการประกันที่หลากหลายให้ผู้เอาประกันมีทางเลือกสามารถคำนวณได้ว่าเมื่อเกษียณอายุการทำงานจะอยู่ที่ไหน หรือจะเป็นอย่างไร ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ดีกว่าการไม่มีอะไรเป็นหลักประกันเลย ที่สำคัญอีกอย่างคือ ควรมีการเชื่อมร้อยระบบประกันสุขภาพข้ามชาติ เช่น สมมติว่าแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่ที่เมืองไทย 15 ปี มีเงินที่ส่งประกัน 100,000 บาท เขาควรมีทางเลือกว่าเมื่อเขาย้ายไปประเทศอื่น ประกันในส่วนนี้จะติดตัวเขาไปด้วย

ซึ่งตรงนี้ถ้ามีการจัดการโดยบริษัทเอกชนจะทำได้ง่าย สามารถเคลื่อนย้ายไปตามที่ต่างๆ ได้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของแรงงานผู้เอาประกันเอง

4. สรุป

สภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันแตกต่างจากเมื่อ 30-40 ปีก่อนอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีกระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคนิยม การเคลื่อนย้ายของแรงงานก็ยิ่งมีความยืดหยุ่นกว่าแต่ก่อนมาก การเคลื่อนย้ายแรงงานในอนาคตจะมีความขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งสิ่งนี้จะมาพร้อมๆ กับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของอาเซียน เมื่อแรงงานเคลื่อนย้ายมากขึ้นคำถามที่สำคัญคือ จะทำอย่างไรกับเรื่องสวัสดิการแรงงาน

งานศึกษานี้มีนัยทางนโยบายหลักๆ คือ ประการแรก เมื่อแรงงานเคลื่อนย้ายมากขึ้น ประเทศปลายทางไม่ใช่ที่เดียวที่จะได้ประโยชน์จากการจ้างงานหรือหาแรงงานราคาถูก แต่ประเทศต้นทางก็ได้ประโยชน์เหมือนกัน โดยเฉพาะจากการส่งเงินกลับบ้าน ดังนั้น จึงอาจจะต้องมีการแบ่งรับภาระต้นทุนบางอย่างร่วมกัน เช่น ในเรื่องการพัฒนาศักยภาพแรงงานก่อนที่จะออกจากประเทศ

ประการที่สอง การปรับใช้หลักการ ILO เพื่อให้เกิดความเป็นสากลในเรื่องของการบริหารจัดการแรงงาน หรือเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรฐานแรงงานที่ไม่ตรงกัน ควรจะมีการพิจารณาในเรื่องของการให้สิทธิเป็นผู้อยู่อาศัยถาวร โดยมีสิทธิบางประการที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกับพลเมืองไทยทั้งหมด เพื่อที่พวกเขาจะได้บูรณาการเข้ากับสังคมไทยได้มากขึ้น และจะมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือสังคมในอนาคต เมื่อเราก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ

ประการสุดท้าย ควรมีการดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการแรงงานและการประกันสังคมเพื่อให้เกิดการประกันสังคมที่ครอบคลุมในหลายมิติมากขึ้น ไม่ใช่เน้นแต่มิติเรื่องสุขภาพเพียงอย่างเดียว

TRF Policy Brief (หรือ เอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสารที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงานจากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัยของ สกว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบาย และ ฝ่ายปฏิบัติ นโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัยของ สกว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็นวิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษาเอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะของบทสรุปเชิงนโยบายที่มีเนื้อหากระชับ มีความยาวประมาณ 5-8 หน้า และพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น

เจ้าของ

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กองบรรณาธิการ

ภาคภูมิ ทิพคุณ, อพรอ ศิริพรกิตติ

สถานที่ติดต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็มทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ 10400 โทร. 0-2278-8200 ต่อ 8329 โทรสาร 0-2298-0032

ออกแบบ

บริษัท สร้างสื่อ จำกัด www.sangsue.co.th

ดาวน์โหลดเอกสารนี้ได้ที่

<http://prp.trf.or.th>