



JOBS IN SEZS: Migrant garment factory workers in Tak, Thailand

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ถือออกแบบมาเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและเร่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเมียนมาร์ 3 แห่ง รวมทั้งในประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศกัมพูชา 30 แห่ง ไทย 10 แห่ง และอีกมากกว่า 30 แห่งในประเทศกลุ่มสมาชิกอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานอย่างมากและชัดเจน ได้ดำเนินงานภายในอนุภูมิภาคเหล่านี้

ด้วยว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษได้เสนอสิทธิพิเศษในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ และการคุ้มครองแรงงานที่อ่อนแอ จึงเป็นสถานที่ที่น่าดึงดูดสำหรับอุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าที่ต้องการต้นทุนการผลิตต่ำและค่าจ้างแรงงานต่ำ แม้ว่าผู้หญิงคือแรงงานส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมนี้ แต่พวกเขามักจะได้ทำงานในตำแหน่งที่ได้รับค่าจ้างต่ำที่สุดและมีทักษะที่ได้รับการยอมรับน้อยที่สุด ความท้าทายต่าง ๆ ที่แรงงานหญิงต้องเผชิญนั้นประกอบด้วยหลายปัจจัยโดยเฉพาะสถานะแรงงานข้ามชาติของตนเองที่ต้องประสบกับความไม่มั่นคงที่มีลักษณะเฉพาะอีก

ในภูมิภาคอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงนั้น อุตสาหกรรมการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษต้อง

พึ่งทั้งแรงงานย้ายถิ่นภายในประเทศและแรงงานข้ามชาติสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ

เครือข่ายการย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (MMN) และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (IDRC) แห่งแคนาดา เพื่อร่วมกันดำเนินโครงการวิจัยและเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบาย โดยได้ดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ. 2559 ถึง พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบประเด็นแรงงานและการย้ายถิ่นในเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงโดยใช้มุมมองด้านความเสมอภาคทางเพศ โดยมีคำถามสำคัญว่างานที่สร้างขึ้นภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้กำลังส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานข้ามชาติหญิงหรือไม่

การวิจัยครั้งนี้มีกรณีศึกษา 4 กรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษศิลปะดา (เขตย่างกุ้ง ประเทศเมียนมาร์) เขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (พนมเปญ ประเทศกัมพูชา) เขตเศรษฐกิจพิเศษแมนฮัตตัน (จังหวัดสวายเรียง ประเทศกัมพูชา) และเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก (จังหวัดตาก ประเทศไทย) โดยเน้นไปที่อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม

ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2560 ถึงเดือนกรกฎาคม 2561 พันธมิตรโครงการของ MMN ได้ทำการสำรวจข้อมูลของแรงงานในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าใน 4 พื้นที่ดังกล่าว โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 700 ราย จากพื้นที่ย่างกุ้ง

ตาก และพนมเปญ มีผู้ตอบแบบสอบถามพื้นที่ละ 200 ราย และอีก 100 รายมาจากพื้นที่สวายเรียงในย่างกุ้งและพนมเปญซึ่งโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้ากระจุกอยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตชานเมืองนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น จึงเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามกับแรงงานที่ทำงานทั้งในและนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเปรียบเทียบประสบการณ์ของแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ด้วย ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2561 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2562 มีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับแรงงานหญิงที่ได้รับการคัดเลือกมาจากโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า รวมทั้งได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอื่น ๆ ได้แก่ ตัวแทนคณะกรรมการที่บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ สมาคมนายจ้าง เจ้าของโรงงาน สหภาพแรงงาน และองค์กรภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่อีกด้วย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลหลักของการศึกษารวมกับการทบทวนวรรณกรรมอย่างละเอียด ปรากฏประเด็นสำคัญ 4 ประเด็นซึ่งต้องการความสนใจเป็นพิเศษเพื่อตระหนักถึงสภาพงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานหญิงข้ามชาติในโรงงานเสื้อผ้าในเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ประเด็นเหล่านี้คือ สภาพการทำงาน การจัดตั้งกลุ่มแรงงาน การพัฒนาและการเห็นคุณค่าทักษะแรงงานและงานดูแลเด็ก นอกจากนี้ยังได้เน้นผลกระทบของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานด้วย

เขตเศรษฐกิจพิเศษและการเคลื่อนย้ายของแรงงาน



เขตเศรษฐกิจพิเศษตากในประเทศไทยซึ่งติดกับเมืองเมียวดีในประเทศเมียนมาร์กำลังมีการพัฒนาในบางส่วนเพื่อการใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ “ราคาถูก” และการจำกัดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ ซึ่งมีการดำเนินการโดยใช้นโยบายบังคับการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติแบบชั่วคราวและจำกัดการเคลื่อนย้ายของแรงงานให้ทำงานเฉพาะในจังหวัดที่กำหนด ผ่านมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ปี 2560 มาตรา 64 อนุญาตให้ชาวเมียนมาร์ลงทะเบียนในเมืองเมียวดี และถือบัตรผ่านแดนเพื่ออยู่อาศัยและทำงานในพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย แต่พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้ย้ายไปยังจังหวัดหรือเขตอื่น และพวกเขาจะได้รับใบอนุญาตพักอาศัยระยะสั้น (หนึ่งเดือน) และใบอนุญาตทำงาน (สามเดือน) สิ่งนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ นายจ้าง จ้างงานได้ง่ายขึ้น แต่คนงานจะได้รับความคุ้มครองในการทำงานน้อยลง เนื่องจากพวกเขาจะไม่ได้รับประกันสังคมหรือไม่ได้รับสัญญาจ้างระยะยาว



สภาพการทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ



เขตเศรษฐกิจพิเศษตากเป็นพื้นที่ซึ่งมีการจัดการด้านแรงงานที่ไม่มั่นคงและมีการละเมิดสิทธิแรงงานมาตั้งแต่ก่อนจะกำหนดเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รายงานว่ามีการให้ค่าจ้างและมีสภาพการทำงานที่ละเมิดกฎหมายแรงงาน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าแรงขั้นต่ำ และผู้ตอบแบบสอบถามน้อยกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ได้รับสิทธิในการลางาน เมื่อเปรียบเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่นๆในการวิจัยนี้ สภาพการทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษตากได้แสดงระดับที่แย่กว่า ในเชิงกฎหมายแรงงาน งานวิจัยนี้แสดงถึงความแตกต่างของสภาพการทำงานเกี่ยวข้องกับมาตรฐานของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนหนึ่งถูกกำหนดภายใต้วิธีการที่รัฐบาลและผู้มีอำนาจปกครองในเขตเศรษฐกิจพิเศษให้คุณค่าและทำการตลาดกับแรงงานของพวกเขา เพื่อจะให้เป็นสิ่งที่เจ็ดหน้าชูตาต่อนักลงทุนจากต่างประเทศที่ต้องการจะปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานอย่างเช่นกรณีของประเทศกัมพูชา หรืออย่างในกรณีของประเทศไทยที่เป็นแบบแรงงาน “ใช้แล้วทิ้ง” ซึ่งเป็นที่ต้องการสำหรับบริษัทที่ต้องการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำที่สุด



การจัดตั้งแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในประเทศไทย แรงงานที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ เนื่องจากคนงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษตากเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานชาวเมียนมาร์ ทำให้การจัดตั้งสหภาพการค้าในเขตเศรษฐกิจพิเศษตากเป็นไปได้ คนงานประมาณ 15 เปอร์เซ็นต์ ร้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนแต่ในกรณีส่วนใหญ่ถูกทิ้งให้เป็นภาระรายบุคคล ที่จะต้องเจรจากับนายจ้างของพวกเขาโดยตรง

การพัฒนาและการให้การยอมรับทักษะในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตากผู้ตอบแบบสอบถาม 30 เปอร์เซ็นต์ รายงานว่าได้รับการฝึกอบรมทักษะ แต่ทว่า เป็นการอบรมในระหว่างการทำงานและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเย็บเสื้อผ้าเฉพาะประเภทเท่านั้น มีหลักฐานเพียงเล็กน้อยที่แสดงให้เห็นว่ามี การปฏิบัติตามมาตรฐาน ผู้ตอบแบบสอบถามจากโรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษระบุว่าทักษะของพวกเขาไม่เป็นที่ยอมรับและไม่ได้นำไปสู่การเลื่อนตำแหน่งหรือการเพิ่มค่าจ้าง แม้ว่าจะมีผู้ใช้แรงงานที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งในงาน แต่จำนวนปีของประสบการณ์ในการตัดเย็บและการได้รับการเลื่อนตำแหน่งกลับไม่มีความสัมพันธ์กันและการได้รับการเลื่อนตำแหน่งและค่าจ้างปัจจุบันก็ไม่มี ความสัมพันธ์เช่นกัน

การวิจัยพบว่ามีเพียงบางวิธีที่ผู้ใช้แรงงานสามารถเพิ่มรายได้จากการทำงานของพวกเขาเช่น การทำงานล่วงเวลามากขึ้นหรือการเปลี่ยนงาน แม้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากเลือกที่จะทำงานในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม เนื่องจากพวกเขาสนใจหรือเคยมีประสบการณ์ในการตัดเย็บมาก่อนและได้สะสมทักษะระหว่างการทำงาน แต่ช่องทางในการได้รับการยอมรับทักษะของแรงงานและการพัฒนาอาชีพอย่างเหมาะสมนั้นยังขาดอยู่มาก



การสนับสนุนการดูแลเด็กในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ใช้แรงงานหญิงในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในวัยเจริญพันธุ์ แต่ผลการวิจัยพบว่าในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังขาดการสนับสนุนการดูแลเด็กอยู่มาก และบทบาทของแม่ที่เป็นผู้ใช้แรงงานจำนวนมากนั้นโดยทั่วไปก็ไม่ได้ได้รับความสนใจ ประมาณครึ่งหนึ่งของกรณีศึกษาทั้งหมดพบว่าแรงงานหญิงต้องดูแลลูกด้วยตัวเอง ผลการวิจัยพบว่าแรงงานข้ามชาติหญิงต้องรับภาระดูแลเด็กสูงกว่าแรงงานหญิงที่อยู่ในท้องถิ่นผู้ซึ่งมีทางเลือกมากกว่า



Photo credit: IDRC/Panos, Kyoko Kusakabe

ข้อเสนอแนะ

ในเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก เมื่อเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอื่น ๆ สภาพการทำงานและการสนับสนุนอื่นๆ เพื่องานที่มีคุณค่ายังขาดอย่างรุนแรง

เขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการคาดหวังว่าจะมีศักยภาพในการสนับสนุนโอกาสเพื่องานที่มีคุณค่าแต่ข้อค้นพบของโครงการวิจัยนี้กลับชี้ให้เห็นว่ายังไม่มีการตระหนักถึงศักยภาพนี้ ดังนั้นเพื่อการสนับสนุนการสร้างงานที่ดีและการให้ความสำคัญต่อสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของพนักงานทุกคน งานวิจัยนี้มีข้อเสนอสำคัญดังต่อไปนี้

สำหรับภาครัฐบาลของประเทศไทย

1. ส่งเสริมการตรวจสอบแรงงานและการตรวจสอบการปฏิบัติต่อแรงงานของโรงงาน จุดเน้นของการตรวจสอบควรอยู่ที่ การจ่ายค่าแรงขั้นต่ำ การหักค่าแรง การรับค่าแรงเมื่อลา อัตราค่าล่วงเวลารายชั่วโมง ลดการจ่ายสำหรับผู้เข้ารับการศึกษา การขี้อวดเอกสารการลงทะเบียน และการปฏิบัติ "เงินฝาก"
2. แก้ไขกฎหมายแรงงานเพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเอง
3. แก้ไขมาตรา 64 เพื่อ
 - ก. อนุญาตให้คนงานมีงานทำอย่างมั่นคงโดยขยายระยะเวลาอนุญาตการพำนัก
 - ข. ลดค่าใช้จ่ายให้ต่ำกว่าแผนการตรวจสอบสัญชาติ
 - ค. ช่วยให้ผู้อยู่ในความอุปการะสามารถเดินทางรวมได้และ
 - ง. อนุญาตให้แรงงานลงทะเบียนด้วยตนเองและไม่เชื่อมโยงกับนายจ้าง
4. จัดหาสถานดูแลเด็กสำหรับบุตรของแรงงาน
5. จัดการฝึกอบรมแก่แรงงานข้ามชาติเพื่อเพิ่มทักษะและความชำนาญ
6. จัดการฝึกอบรมนายจ้างในความตระหนักต่อบทบาทนิติของกฎหมายแรงงานมากขึ้นและประโยชน์ของการฝึกอบรมพนักงาน
7. ส่งเสริมและควบคุมเวทีสำหรับการสนทนาทางสังคมเป็นประจำสำหรับนายจ้าง ผู้ซื้อ พนักงานและ รัฐบาล เพื่อรับประกันสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและมั่นคง

สำหรับภาครัฐบาลของประเทศเมียนมาร์

1. ลบข้อกำหนดของการที่ต้องมีถิ่นอยู่ในเมียวดีเพื่อสิทธิ์สำหรับการทำหนังสือผ่านแดนภายใต้มาตรา 64
2. เสริมสร้างการตรวจสอบสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติเมียนมาร์ในแม่สอดผ่านการปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกับผู้ช่วยทูตฝ่ายแรงงานของประเทศเมียนมาร์
3. ให้การสนับสนุนแก่พนักงานที่ทำการร้องเรียนถึงผู้ตรวจแรงงาน

สำหรับนายจ้าง

1. ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายค่าแรงขั้นต่ำ จ่ายค่าล่วงเวลาเป็นรายชั่วโมง จ่ายค่าฝึกอบรมผู้ฝึกงาน และรับประกันว่าไม่มีการหักเงิน และยกเลิกการปฏิบัติ "เงินฝาก"
2. รับประกันว่าสำเนาของสัญญาและสำเนาด้านฉบับของเอกสารการลงทะเบียนยังคงอยู่ในความครอบครองของพนักงาน ซึ่งเป็นข้อกำหนดทางกฎหมาย
3. จัดหาสถานเลี้ยงเด็กให้แก่พนักงาน
4. อนุญาตและสนับสนุนคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีสนทนาและเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
5. จัดการฝึกอบรมให้กับพนักงานและรับประกันว่าทักษะและประสบการณ์ที่ได้รับการปรับปรุงของพนักงานจะสะท้อนอยู่ในค่าจ้างและโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งงาน รวมไปถึงการใช้การยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมอย่างกว้างขึ้น
6. สร้างกลไกเพื่อการดูแลตนเองของอุตสาหกรรม เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทราบว่านายจ้างบางส่วนกำลังปฏิบัติตามกฎหมาย และสร้างสภาพการทำงานที่เหมาะสมและผลประโยชน์ต่อแรงงาน ในขณะที่อีกส่วนไม่ทำ ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับนายจ้างในการจัดระเบียบและรับผิดชอบซึ่งกันและกันสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมาย