

**ครอบครัวที่อยู่ข้างหลังของแรงงานย้ายถิ่น:
การคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนจนและเปราะบางในเขต Ou Chrov ประเทศกัมพูชา**

นฤมล นีราทร*, วิไลภรณ์ โคตรบึงแก
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และ กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์
นักวิชาการอิสระ

วันที่รับบทความ 25 มีนาคม พ.ศ.2563

วันที่แก้ไขบทความ 9 เมษายน พ.ศ.2563

วันที่ตอบรับบทความ 12 เมษายน พ.ศ.2563

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายระบบการคุ้มครองทางสังคมและครอบครัวที่อยู่ข้างหลังของแรงงานย้ายถิ่นในกัมพูชา ทั้งที่เป็นกลุ่มคนจนและคนเปราะบาง โดยพิจารณาจากกรอบการจัดการความเสี่ยงทางสังคมและฐานการคุ้มครองทางสังคมต่อบทบาทของรัฐบาลกัมพูชาสำหรับการพัฒนายุทธศาสตร์และนโยบายการคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของบทความคือเพื่อเสนอภาพรวมของข้อมูลที่เก็บจาก 6 กรณีศึกษาและผู้ให้ข้อมูลเพิ่มเติม 12 คน ในเขต Ou Chrov ทั้งนี้จากข้อมูลที่พบในพื้นที่การวิจัยมีสี่ประเด็นหลัก คือ (1) แนวทางหลักของรัฐบาลคือการสนับสนุนความช่วยเหลือทางสังคมในเขตชนบท (2) ขอบเขตของความช่วยเหลือทางสังคมคือ คนจนและกลุ่มคนเปราะบาง อาทิ โอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนขนาดเล็ก แต่รัฐบาลและส่วนการปกครองทุกระดับไม่จัดเตรียมสวัสดิการอาหารเพื่อบริโภค การพัฒนาทักษะอาชีพ และการสร้างงานในชุมชน (3) ประชาชนไม่ทราบเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติ เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์โดยรัฐบาล (4) การย้ายถิ่นกลายเป็นแบบแผนทางสังคมและวัฒนธรรมในชุมชน แต่ผู้ที่อยู่ข้างหลังเพิกเฉยปัญหานี้และเห็นว่า เป็นโอกาสใหม่ของการมีงานทำและส่งเงินกลับให้ครอบครัว

คำสำคัญ: การคุ้มครองทางสังคม, แรงงานย้ายถิ่น, ครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง, กัมพูชา

**Left Behind Families of Migrant Workers:
Social Protection for the Poor and Vulnerable in Ou Chrov District, Cambodia**

Narumol Nirathron*, Wilaiporn Kotbungkair
Faculty of Social Administration, Thammasat University

and Kritsada Theerakosonphong
Independent Scholar

Received 25 March 2020

Received in revised 9 April 2020

Accepted 12 April 2020

Abstract

This paper explains the social protection system and left behind families of migrant workers for both the poor and vulnerable groups in Cambodia. We considered the framework of Social Risk Management (SRM) and Social Protection Floors (SPF) for the role of the Royal Government of Cambodia developed the national social protection strategy and policy. The purpose of this paper is to present an overview of collected data from 6 case studies and 12 key informants in Ou Chrov District. The findings from the field reflected four main issues as follows: (1) the major approach of government is the support social assistance in the rural area; (2) the scope of social assistance for the poor and vulnerable groups are educational opportunities, health care, and access to microfinance. In contrast, all levels of government didn't provide food, skill development, and job creation in a community; (3) the people didn't aware of national social protection strategy because lack of publicity; and (4) migration became social and cultural norm in the community, but the left behind people ignored to this problem because of employment opportunities and the remittances sent back to the families.

Keywords: Social protection, Migrant workers, Left behind families, Cambodia

*Corresponding author: narumolnira@hotmail.com DOI: 10.14456/tujournal.2020.22

บทนำ

บทความนี้นำเสนอถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัวที่อยู่ข้างหลังมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างไร และระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ช่วยสนับสนุนครอบครัวอย่างไร มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาของการย้ายถิ่นและระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่และควรจะเป็นอย่างไร โดยจะวิเคราะห์ผลภาพรวมจากการเก็บข้อมูล 6 กรณีศึกษา ในแต่ละกรณีศึกษามีเกณฑ์คัดเลือกโดยจำแนกคุณลักษณะที่มีความหลากหลาย เช่น สมาชิกในครอบครัวที่ย้ายถิ่น สถานภาพของผู้ที่อยู่ข้างหลัง และระยะเวลาของการย้ายถิ่น นอกจากนี้ยังสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมในกรณีศึกษานั้น ๆ อีกจำนวน 2 คน รวมเป็น 12 คน และส่วนท้ายจะนำเสนอโดยจำแนกข้อค้นพบตามกรอบการคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection) เพื่อแสดงให้เห็นกลไกการจัดการ ทั้งรูปแบบของการป้องกัน บรรเทา รับมือ และเปลี่ยนรูปในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; 2008)

จากการศึกษาได้พิจารณาปัญหาของการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคมของกัมพูชาจากยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมเพื่อคนจนและเปราะบางแห่งชาติ (National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable: NSPS) เพราะแสดงให้เห็นภาพรวมของระดับความยากจนในกัมพูชา โดยการเก็บข้อมูลที่เขต Ou Chrov จัดอยู่ในระดับของความยากจนปานกลาง อยู่ติดใกล้กับชายแดน Poipet มีพรมแดนที่ติดกับจังหวัดสระแก้ว ที่สำคัญผ่านมาสองทศวรรษ ปัญหาของความยากจนได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ NSPS แสดงให้เห็นสาเหตุที่แท้จริงของความยากจนมาจากความเปราะบางของกลุ่มคนทุกช่วงวัย นอกจากนี้ต้องมีแนวทางสำหรับการลดผลกระทบจากความเสียหายและภัยอันตรายที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน โดยแบ่งออกเป็นสี่ประการ ได้แก่ วิกฤติที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ ขาดโอกาสพัฒนามนุษย์ตามวงจรชีวิต ไม่มีงานทำ และไม่มีความมั่นคงทางรายได้ ไม่ได้ได้รับการรักษาพยาบาลและเข้าถึงระบบสาธารณสุข (Royal Government of Cambodia, 2011, pp. 20-25)

ทั้งนี้ การคุ้มครองทางสังคมถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม ทั้งยังทำให้กัมพูชาหันมาให้ความสำคัญอย่างจริงจังในต้นทศวรรษนี้ แต่บทบาทของการสนับสนุนการคุ้มครองทางสังคมเคยปรากฏมาก่อนแล้ว เห็นได้จากช่วงปี ค.ศ. 2003 มีแนวคิดริเริ่มให้จัดทำระบบการคุ้มครองทางสุขภาพด้วยการประกันสังคมและให้ขยายสู่การนำไปปฏิบัติทั่วประเทศ นอกจากนี้ส่งเสริมตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) กระทั่งพัฒนามาสู่ NSPS ในปี ค.ศ. 2011 (UNDP, 2015, p. 5) จะเห็นได้ว่าปัญหาสุขภาพถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและเป็นหนึ่งในค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เนื่องจากความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ช่วยลดปัญหาความยากจนและความ

ไม่เท่าเทียม แต่รัฐบาลก็มุ่งพิจารณาว่าเงินภาษีที่กลายเป็นเงินช่วยเหลือจะเป็นทางออกจริงหรือไม่ (OECD, 2017)

ในภาพรวมจากด้านการคุ้มครองทางสังคมที่นิยมจัดประเภทร่วมกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เพราะข้อมูลที่น่าเสนาะระหว่างปี ค.ศ. 2008-2010 โดย OECD (2017, p. 108) แสดงให้เห็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นของการคุ้มครองทางสังคมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) พบว่าเวียดนามและไทยมุ่งเน้นที่การประกันสังคม (Social Insurance) ในสัดส่วนที่มากกว่าการช่วยเหลือทางสังคม ขณะเดียวกันเริ่มสนับสนุนแผนงานตลาดแรงงาน (Labour Market Programmes) มากขึ้น แต่ทางกลับกันก็มุ่งขามีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากความช่วยเหลือทางสังคมมากกว่าการประกันสังคม ซึ่งเป็นไปตามปกติของระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการช่วยเหลือทางสังคม รัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบ แต่มีข้อได้เปรียบหนึ่งประการ คือ การได้รับสนับสนุนจากภาคีความร่วมมือต่าง ๆ โดยเฉพาะจากต่างประเทศ เนื่องจากสนับสนุนทั้งการช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากธนาคารโลก (World Bank: WB) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund: UNICEF) และอื่น ๆ ครอบคลุมถึงการกำหนดความชัดเจนของค่านิยมและความหมายของการคุ้มครองทางสังคม การให้แนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกรอบการนำนโยบายและแผนงานสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีองค์การระหว่างประเทศที่มีไม่รัฐ (International Non-Governmental Organizations: INGOs) เช่น Good Neighbors (GN) ที่สนับสนุนเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาพยายามสนองตอบและรับความช่วยเหลือ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสังคมสู่เขตพื้นที่ที่มีความยากจนและมีกลุ่มคนเปราะบางกระจายตัว ที่สำคัญไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการคุ้มครองทางสังคมเป็นกรอบความร่วมมือของการพัฒนาระหว่างประเทศจากประเทศพัฒนาแล้วสู่ประเทศกำลังพัฒนา

ผลกระทบของการย้ายถิ่นและการตัดสินใจของแรงงานและครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง

ผลกระทบของการย้ายถิ่นมีสองประการคือ ประการแรก กัมพูชาตกอยู่ภายใต้สงครามเย็นและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และประการที่สอง ระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจขยายตัวของระบบอุตสาหกรรมและการลงทุนจากประเทศพัฒนาแล้วสู่ประเทศกำลังพัฒนา โดยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากกัมพูชาที่ไทยในช่วงหลังสงครามเย็น เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ก่อตัวจากเสรีนิยมใหม่ และสามารถเรียกแทนได้ว่ายุคหลังอุตสาหกรรม (Post-Industrial Era) (Asis & Piper, 2008; Castles,

2010) แต่ผลสืบเนื่องจากสงครามกว่าสามทศวรรษ ทำให้เกิดปัญหาการลี้ภัยทางการเมืองมาที่ไทย และยิ่งก่อให้เกิดการย้ายถิ่นที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยมีสาเหตุสำคัญจากการไม่มีงานทำและขาดความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน แม้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่กลับไม่มีงานอุตสาหกรรมรองรับ (ASEAN, 2017)

ในยุคนี้นจึงมีปัจจัยดึงดูดสนับสนุนให้แรงงานตัดสินใจย้ายถิ่นอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการคนของตลาดแรงงานในระบบอุตสาหกรรม การผ่อนปรนของกฎเกณฑ์และระเบียบทั้งเกี่ยวกับการทำงานและความมั่นคงทางการเมือง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศที่เอื้ออำนวย การมีงานรองรับและอัตราค่าจ้างที่จ่ายมากกว่าประเทศต้นทาง (Aleksynska, Aoul & Petrencu, 2017; Vasuprasat, 2010; Vutha, Pide & Dalis, 2011) ขณะเดียวกันประเทศต้นทางก็เผชิญปัญหาจนเป็นปัจจัยผลักดัน อาทิ ความยากจนและไม่มีงานทำ การไม่สามารถยกฐานะทางสังคมและโอกาสทางเศรษฐกิจ การไม่ได้รับสวัสดิการสังคมและเข้าถึงทรัพยากร และทักษะการทำงานที่มีระดับต่ำ จึงต้องการพัฒนาความรู้และทักษะระหว่างการทำงานที่ไทย (Alam, Siwar, Taliib & Islam, 2011; Chami, Fullenkamp & Jahjah, 2005; Vutha, Pide & Dalis, 2011)

อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นระหว่างประเทศบางคราวก็ประสบภัยคุกคามที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ในปี ค.ศ. 2013 เกิดชุมนุมทางการเมือง และเป็นเหตุที่นำไปสู่การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สืบเนื่องให้แรงงานกัมพูชาย้ายถิ่นกลับเป็นจำนวนกว่า 135,000 คน เนื่องจากถูกทำให้ความเข้าใจผิดพลาดและนำไปสู่สภาวะแห่งความแปลกแยกจากสัญชาติหรือมายาคติทางชาติพันธุ์ที่กำหนดขึ้นโดยสถานะแห่งรัฐ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยเร่งรีบแก้ไขปัญหานี้ด้วยการจัดทำใบอนุญาตการทำงานชั่วคราว (Bylander, 2017)

การย้ายถิ่นของปัจเจกบุคคลจึงต้องพิจารณาบริบทภายในของประเทศปลายทาง เพราะแรงจูงใจสำหรับการตัดสินใจตั้งอยู่บนความเป็นเหตุผลของปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน ที่สำคัญไทยมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูงกว่า ทำให้แรงงานกัมพูชาต้องพึงพิงอาศัยทางเศรษฐกิจ เพื่อลดปัญหาของว่างงานในประเทศต้นทางและรายได้จากการทำงานจะยกระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Bylander, 2014; Vasuprasat, 2010; Vutha, Pide & Dalis, 2011) แต่การจ้างแรงงานสามสัญชาติก็เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของงานไร้ทักษะของไทย ได้แก่ งานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกร ครอบคลุมถึงภาคเกษตรกรรม ประมง และก่อสร้าง (Wagle, 2016, p. 550)

แม้แต่รัฐบาลกัมพูชาก็จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระหว่างปี ค.ศ. 2009-2013 โดยมีเป้าหมายสามประการดังนี้ ประการแรก คือ การปรับปรุงระบบการจัดการและบริการของผู้แทนจัดหางานของภาคเอกชน ประการที่สอง คือ การจัดเตรียมระบบของใบอนุญาตทำงานอย่างเป็นทางการ

และประการที่สาม คือ การคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น เพื่อยกระดับให้การบริหารแรงงานมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล และเปิดเวทีเสวนาสังคมเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล รวมถึงการส่งเสริมบรรยากาศที่ดีเพื่อให้รัฐสนับสนุนความร่วมมือผ่าน MOU กับ ประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย เกาหลีใต้ และคูเวต (Vutha, Pide & Dalis, 2011)

การย้ายถิ่นก็ขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคลและครอบครัว โดยพิจารณาจากการกำหนดและตัดสินใจ (Decision-Making) ซึ่งตั้งอยู่บนกรอบของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่ผู้ย้ายถิ่นพิจารณาจากต้นทุนและผลประโยชน์ (Costs and Benefits) ที่ได้รับจากการย้ายถิ่นและทอดทิ้งครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง โดยประเด็นนี้ปรากฏขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และดำเนินเรื่อยมาเพราะแรกเริ่มเป็นการย้ายถิ่นจากเขตชนบทสู่เมือง โดยเป็นงานที่ไร้ทักษะและขาดแคลนแรงงาน (Speare, 1971) ต่อมาในทศวรรษ 1980 เป็นการย้ายถิ่นจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศที่มีระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าตามกรอบระบบโลกที่ตั้งอยู่บนการพึ่งพิงทางทรัพยากร อันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโลก ด้วยเหตุที่บริษัทข้ามชาติเป็นตัวแสดงหลักของการเชื่อมโยงอาณาบริเวณต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างระหว่างรัฐลง (Persaud, 2003; Vertovec, 2004a) สืบเนื่องในทศวรรษ 1990 โลกาวัดันทำให้การตัดสินใจย้ายถิ่นตั้งอยู่บนโอกาสการมีงานทำ และการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกอย่างต่อเนื่องทำให้แต่ละประเทศตระหนักถึงนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนและพัฒนา รวมถึงแนวทางรองรับต่อการย้ายถิ่นที่เป็นผลสืบเนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจากการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ (Page & Plaza, 2006)

รัฐบาลทั้งประเทศต้นทางและปลายทางควรตระหนักถึงแนวทางปฏิบัติตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะมาตรฐานแรงงานสากล เพราะจะทำให้การจัดหางานอย่างเป็นธรรม ครอบคลุมเกิดการป้องกันการค้ามนุษย์ การคุ้มครองสิทธิแรงงาน การลดต้นทุนการย้ายถิ่น และทำให้เกิดการพัฒนาาร่วมกันทั้งสองประเทศและทุกฝ่าย ทั้งนี้จากรายงานวิจัยล่าสุดของ ILO เสนอข้อมูลต้นทุนที่แรงงานกัมพูชาต้องจ่ายทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง สำหรับการย้ายถิ่นที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้ (ILO, 2020)

- (1) ค่าใช้จ่ายเดินทางไปติดต่อกำหนดหนังสือเดินทาง 10,000 เรียล (KHR)
- (2) การทำหนังสือเดินทางตามกระบวนการปกติใช้เวลา 30 วัน มีค่าใช้จ่าย 400,000 เรียล
- (3) การตรวจสอบประวัติอาชญากร 10,000-25,000 เรียล
- (4) ตรวจสอบสุขภาพ 20,000-45,000 เรียล

(5) การอนุมัติรายชื้อที่กระทรวงแรงงานและฝักอาชีพ มีค่าใช้จ่าย 10,000-20,000 เรียล

(6) การออกใบอนุญาตการทำงาน 50,000-80,000 เรียล

(7) การขอวีซ่าที่สถานทูตไทย ณ พนมเปญ 200,000-250,000 เรียล

(8) การฝักอบรมก่อนย้ายถิ่น 80,000-100,000 เรียล

(9) การทำประกันเป็นเวลา 6-12 เดือนสำหรับการจ้างงานแรงงานย้ายถิ่น 40,000-80,000 เรียล

แต่ทางปฏิบัติจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ของการวิจัย พบว่ากระบวนการย้ายถิ่นที่มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายสูง ส่งผลให้แรงงานตัดสินใจย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย โดยใช้วิธีการของการประทับตราหนังสือเดินทางและระบุเหตุผลว่าเป็นนักท่องเที่ยว ซึ่งเมื่อครบระยะเวลา 1 เดือนก็จะกลับไปมาประทับตราใหม่ เพราะพื้นที่ของการวิจัยอยู่ไม่ไกลจากชายแดนรัฐประเทศ ถัดมาการกำหนดและตัดสินใจย้ายถิ่นจึงตั้งอยู่บนความเป็นเหตุผลและเปรียบได้กับการลงทุน โดยที่ตัวแสดงในระดับปัจเจกบุคคลและครอบครัวกลายเป็นหน่วยของการวิเคราะห์สำคัญที่สุด เพราะต้นทุนที่เป็นตัวเงินต้องจ่ายเป็นค่าเอกสารราชการ ค่าธรรมเนียม ค่าเดินทาง ค่าที่พักพิง และอื่น ๆ และต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การพลัดพรากจากครอบครัว การสูญเสียเครือข่ายในชุมชน การปรับตัวทางกายภาพ เป็นต้น ในทางกลับกันผลประโยชน์ที่ได้รับคือค่าจ้างที่มากกว่า การเรียนรู้และพัฒนาทักษะการทำงาน คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น (Aleksynska, Aoul & Petrencu, 2017; Haug, 2008) ดังที่แรงงานกัมพูชาได้รับอิทธิพลมาจากการตัดสินใจตนเอง ครอบครัว เพื่อน ผู้แทนจัดหางานตามลำดับ (Jampaklay & Kittisuksathit, 2009, p. 13)

นอกจากนี้ การย้ายถิ่นยังได้รับการสนับสนุนทางสังคมจากปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น (1) สถาบันการเงินขนาดเล็ก (Microfinance Institutions: MFIs) เป็นหนึ่งในกระบวนการของการสนับสนุน เนื่องจากเงินเป็นปัจจัยหลักของการย้ายถิ่น และทำให้คนจนและคนเปราะบางสามารถเข้าถึงแหล่งทุนที่ใช้สำหรับการย้ายถิ่นได้ โดยมีเป้าหมายสำคัญที่สุดคือการแก้ไขปัญหาความยากจน (Khandker, 2005; Vertovec, 2004b) เห็นได้จากหมู่บ้าน Chanleas Dai ในกัมพูชา มีกองทุนการกู้ยืมเงินอย่างเป็นทางการและไม่มีอัตราดอกเบี้ย โดยสามารถนำไปใช้ลงทุนในภาคเกษตรกรรมหรือสร้างงานอาชีพอื่นในชุมชนได้ และยังใช้อำนวยความสะดวกให้แก่การย้ายถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายจนกลายเป็นวัฒนธรรมของการย้ายถิ่น แตกต่างจากเดิมที่ใช้การกู้ยืมเงินอย่างไม่เป็นทางการจากครอบครัวและกลุ่มเพื่อน ซึ่งมีความเสี่ยงทำให้แรงงานย้ายถิ่นโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่ได้รับ

การคุ้มครองจากการทำงานภายใต้กฎหมาย รวมถึงอาจถูกเจ้าหน้าที่รัฐส่งตัวกลับประเทศต้นทาง (Bylander, 2014)

ยิ่งกว่านั้น (2) การย้ายถิ่นเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ทั้งครอบครัว กลุ่มเพื่อน และเพื่อนบ้านใกล้เคียงจนกลายเป็นเครือข่ายทางสังคม โดยความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้เกิดการย้ายถิ่นตามที่สำคัญมีเงินที่ส่งกลับเป็นปัจจัยที่ทำประโยชน์ให้แก่ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศ โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Cohen, 2005; Fagen, 2009; de Haas, 2007) และอีกหนึ่งปัจจัยคือ (3) ผู้แทนจัดหางาน (Recruitment Agency) ถือเป็นตัวแสดงที่สนับสนุนให้กระบวนการย้ายถิ่นเป็นไปอย่างสะดวก แม้จะมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า แต่ช่วยลดปัญหาการย้ายถิ่นที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยจะเป็นประโยชน์ทั้งสามทาง ทั้งประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และแรงงานย้ายถิ่น เพื่อลดปัญหาค้ามนุษย์และเอาไรต์เอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม (Bylander, 2014; Molland, 2010; Ratha, Mohapatra & Scheja, 2011; Vutha, Pide & Dalis, 2011)

ถัดมาพิจารณาเงินที่กู้ยืมเพื่อย้ายถิ่นกับเงินที่ส่งกลับ (Remittances) มีความเกี่ยวข้องอย่างสัมพันธ์กัน และช่องทางการส่งเงินก็สนับสนุนให้เงินที่ได้รับจากการทำงานถูกนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นอาหาร สุขภาพ การศึกษา และสาธารณูปโภคต่าง ๆ (Jampaklay & Kittisuksathit, 2009) แต่จะเห็นได้ว่าการส่งเงินกลับได้สนับสนุนให้ใช้ช่องทางที่เป็นทางการมากขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถจัดเก็บสถิติของการย้ายถิ่นแรงงานและปริมาณเงินที่ส่งกลับประเทศต้นทาง สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารแรงงาน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ยังสนับสนุนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ เพื่อลดปัญหาความยากจนและแก้ไขปัญหาในคุณภาพชีวิต (Adams & Page, 2005; Giuliano & Ruiz-Arranz, 2009; Kosse & Vermeulen, 2014; Page & Plaza, 2006; Russell, 1986; Singer, 2010; Siddique, Shehzadi, Manzoor & Majeed, 2016)

ทั้งนี้ ช่องทางที่ส่งเงินกลับแบ่งออกเป็นห้าประการ ดังนี้ (1) การโอนเงินกลับโดยใช้บริการผ่านระบบของธนาคาร (2) การโอนเงินผ่านระบบผู้แทนที่ให้บริการ (3) การโอนเงินผ่านระบบธนาคาร แต่อาศัยผู้แทนที่ไม่เป็นทางการ (4) การโอนเงินด้วยตนเองหรือผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดผ่านระบบ ATM และ (5) การถือเงินสดกลับบ้านด้วยตนเองครั้งเมื่อกลับประเทศต้นทาง (Kosse & Vermeulen, 2014) บ่อยครั้งที่แรงงานย้ายถิ่นนิยมใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการ เนื่องจากมีความสะดวก รวดเร็ว ไม่ซับซ้อน โดยไม่ประสบความสำเร็จที่เกื้อหนุนจากขั้นตอนของหน่วยงานภาครัฐและธนาคาร (Deelen & Vasuprasat, 2010; Jampaklay & Kittisuksathit, 2009) แตกต่างจากช่องทางที่เป็นทางการ เพราะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าและยังคำนึงถึงอัตราของการแลกเปลี่ยนที่ทำให้เงินส่งกลับได้รับน้อยลง

ทั้งที่ครอบครัวของแรงงานย้ายถิ่นล้วนอาศัยในเขตชนบท โดยไม่สามารถเข้าถึงระบบของธนาคาร จึงไม่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ และที่สำคัญยังใช้หลักเลี้ยงภาษีได้ด้วย (Freund & Spatafora, 2008)

อย่างไรก็ตาม Deelen and Vasuprasat (2010) จัดแบ่งเงินที่ส่งกลับและค่าใช้จ่ายตามรายการต่าง ๆ ที่ครอบครัวได้นำไปใช้ได้แก่ (1) เงินใช้จ่ายประจำวันเพื่อปัจจัยพื้นฐาน (2) เงินโดยสารคมนาคม (3) เงินสำหรับสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงสภาพแวดล้อม (4) ค่าเช่าที่ดิน (5) เงินสำหรับซื้ออุปกรณ์เทคโนโลยีภายในที่อยู่อาศัย (6) ค่ารักษาพยาบาลและสุขภาพ (7) ค่าศึกษาเล่าเรียน (8) เงินสำหรับซื้อเครื่องมือหรือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต (9) เงินลงทุนในธุรกิจ (10) เงินลงทุนในเกษตรกรรม (11) ค่าใช้จ่ายสำหรับมงคลสมรสและฌาปนกิจ (12) เงินที่ใช้คืนหนี้จากการกู้ยืม (13) เงินสำหรับเก็บออม (14) อื่น ๆ นอกจากนี้พบว่าค่าใช้จ่ายสามอันดับแรกในครอบครัวของแรงงานกัมพูชา คือ “ค่าใช้จ่ายประจำวัน ค่ารักษาพยาบาลและสุขภาพ และจ่ายคืนหนี้สิน”

ฉะนั้น เงินที่ส่งกลับจะถูกใช้โดยผู้สูงอายุและเด็ก และต้องอาศัยอยู่โดยลำพัง เพราะพ่อแม่หรือสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานล้วนแล้วย้ายถิ่นไปทำงาน ทั้งยังอาจประสบปัญหาการย้ายถิ่นตามและการย้ายถิ่นซ้ำ นอกจากนี้ยังขาดผู้นำครอบครัวกระทั่งบางครอบครัวผู้หญิงต้องมาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนสามีที่ย้ายถิ่นไปทำงาน แต่โดยภาพรวมแล้วทั้งแรงงานและครอบครัวให้ความสำคัญต่อเงินที่ส่งกลับ เนื่องจากสามารถลดปัญหาความยากจนและการว่างงาน แต่กลับไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาสืบเนื่องที่อาจเกิดขึ้นทั้งในครอบครัวและชุมชน เช่น เด็กไม่ได้เติบโตมาพร้อมกับการดูแลของพ่อแม่ และขาดโอกาสทางการศึกษา เพราะมีวัฒนธรรมการย้ายถิ่นตามเมื่อเข้าสู่วัยแรงงาน แต่การย้ายถิ่นเป็นไปได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่นั้น พบว่า พื้นที่แห่งนี้มีจำนวนไม่น้อยที่ย้ายถิ่นโดยใช้หนังสือเดินทางเท่านั้น เนื่องจากมีภูมิศาสตร์ทางกายภาพติดกับอาณาเขตของไทยและการย้ายถิ่นเป็นไปได้อย่างสะดวกและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าพื้นที่ห่างไกลอื่น ๆ ขณะที่ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ดูแลแรงงานครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง มีหลักเกณฑ์ แต่ขาดความชัดเจนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้จะมีนโยบายบัตรคนจน (ID-Poor Cards) แต่ยังพบว่าคนจนจริงกลับเข้าขาดโอกาสและเข้าไม่ถึงทรัพยากรดังกล่าวตามที่รัฐจัดสรรให้

แนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศกับการคุ้มครองทางสังคมในกัมพูชา

บริบทของการคุ้มครองทางสังคมในกัมพูชา ต้องเข้าใจก่อนว่าเป็นประเทศที่มีความยากจนและมีคนจนอาศัยในเขตชนบทมากถึงร้อยละ 90 ส่งผลให้ตลอดทศวรรษ 2000 พยายามลดความยากจนและปรับปรุงให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนดีขึ้น ซึ่งความยากจนมีผลโดยตรงต่อรายได้และเงิน

สำหรับการบริโภค ขณะที่ความเปราะบางก็มีแนวโน้มสูงขึ้นในกลุ่มประชากรหญิงเพราะถูกจำกัดโอกาสต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ รวมถึงการมีงานทำ จากสภาพปัญหาโดยสังเขปส่งผลให้รัฐบาลกัมพูชาเห็นว่าดาช่วยความปลอดภัยทางสังคมจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดสำหรับการจัดสรรทรัพยากรและส่งเสริมบริการสังคม เพื่อให้สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน และด้วยเหตุที่ประชากรส่วนใหญ่ในเขตชนบทมีความยากจน ทำให้รัฐบาลต้องทุ่มงบประมาณใช้การช่วยเหลือทางสังคม แทนที่การให้ความสำคัญต่อการประกันสังคม ดังนั้นการทำความเข้าใจต่อการคุ้มครองทางสังคมของกัมพูชา จึงเน้นเฉพาะฐานการคุ้มครองทางสังคมขั้นแรกเท่านั้น และรายการสิทธิประโยชน์ที่จัดเตรียมให้ก็รองรับคนจนและคนเปราะบางในเขตชนบทเป็นหลัก (UNDP, 2017, pp. 12-13)

เริ่มแรกการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศ และปรากฏขึ้นมาในทศวรรษ 1990 ภายใต้อุปสรรคของความยากจนต้องแก้ไขด้วยการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management: SRM) ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยแบ่งเป็นสามแนวทาง ดังนี้ (1) ยุทธศาสตร์การป้องกัน (Prevention Strategies) เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการว่างงาน เนื่องจากมีผลกระทบต่อรายได้และสวัสดิการ จึงควรรองรับด้วยการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานและพัฒนาสมรรถนะแรงงาน (2) ยุทธศาสตร์การบรรเทา (Mitigation Strategies) เพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคล ครอบครัว และชุมชน จึงต้องรองรับด้วยระบบการประกันสังคม และ (3) ยุทธศาสตร์การรับมือ (Coping Strategies) เพื่อรองรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ โดยอาศัยบทบาทของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยการช่วยเหลือทางสังคม อาจเป็นรูปแบบของการสนับสนุนเงินโอน (Holzmann, 2001; Holzmann & Jorgensen, 1999; Holzmann, Sherburne-Benz & Tesliuc, 2003)

ก่อนหน้านี้ WB เสนอตาช่วยความปลอดภัยทางสังคม เป็นเครื่องมือสนับสนุนความช่วยเหลือในประเทศกำลังพัฒนา แต่การคุ้มครองทางสังคมได้ยกระดับขึ้นมาแทนที่ เพราะมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็นยุติลงและโลกาภิวัตน์ได้แผ่ขยายทั่วโลก กระทั่งวิกฤตการเงินในเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 ถือเป็นสาเหตุที่ทำให้การคุ้มครองทางสังคมปรากฏขึ้นอย่างประจักษ์ ด้วยเหตุนี้ ดาช่วยความปลอดภัยทางสังคม จึงบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) และ WB พิจารณาแนวทางนี้ควรสนับสนุนให้แก่คนเปราะบางตามวงจรชีวิต (Life Cycle) ครอบคลุมตั้งแต่สตรีมีครรภ์ เด็กแรกเกิด เด็กวัยเรียน คนทำงาน และผู้สูงอายุ (UNDP, 2015)

ในเวลาเดียวกัน ILO ก็ยังนำเสนอไว้ในวาระงานที่มีคุณค่าด้วยเช่นกัน (ILO, 1999; Haworth, 2002) แต่ WB กลับไม่ได้ให้ความสำคัญที่ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ทั้งที่ในทศวรรษ 1990 พยายามเสนอให้มาตรฐานแรงงานสากลเชื่อมโยงกับการจัดการความเสี่ยงทางสังคม เนื่องจากจะช่วยลดปัญหาอื่น ๆ ครอบคลุมทั้งอาชีวอนามัย ค่าตอบแทนจากการทำงาน โอกาสสำหรับการศึกษา และพัฒนาการเรียนรู้ของเด็ก (Holzmann & Jorgensen, 1999) แต่ด้วย ILO มุ่งความสำคัญที่การประกันสังคม (Social Insurance) ทำให้ครอบคลุมเฉพาะคนทำงานและครอบครัว ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีหลักประกันทั้งในชีวิตและรายได้ (ILO, 2011a)

จากข้อเสนอของ WB และ ILO ได้สนับสนุนผ่านความร่วมมือเฉพาะทาง กัมพูชาจึงขับเคลื่อนการคุ้มครองทางสังคมตามแนวทางของ WB โดยพิจารณาจาก NSPS ที่จัดแบ่งระดับของความยากจนออกตามพื้นที่และกลุ่มคนเปราะบางที่สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมและบริการขั้นพื้นฐาน ครอบคลุมถึงการจ้างงานโครงการสาธารณะและการสนับสนุนเงินโอน และระยะเวลาต่อมาจะยกระดับตามฐานการคุ้มครองทางสังคมพร้อมกับสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคีความร่วมมือต่าง ๆ โดยอาศัยการจ่ายเงินโดยความสมัครใจเพื่อเข้าร่วมกองทุนเพื่อให้มีการประกันสุขภาพในชุมชน และพัฒนาไปสู่ระบบการบำนาญ แต่ยังไม่เห็นแผนงานของตลาดแรงงานเพราะจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานได้รับการคุ้มครองและเข้าถึงทรัพยากร (Royal Government of Cambodia, 2011; Suy, et al., 2017) ฉะนั้นยุทธศาสตร์นี้เป็นไปได้ที่จะพัฒนาสู่ฐานการคุ้มครองทางสังคม เพื่อสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตและความกินดีอยู่ดีตลอดวงจรชีวิต ครอบคลุมที่อยู่อาศัย อาหาร น้ำดื่ม การศึกษา สุขภาพ การมีงานทำ และการมีรายได้ (ILO, 2011a; 2011b)

แต่อย่างไรการพัฒนาของ NSPS จนถึงขั้นบันไดสูงสุดของฐานการคุ้มครองทางสังคมจะช่วยเป็นตาข่ายป้องกันจากความอดอยากหิวโหยและขจัดความยากจน ทั้งยังเป็นการสร้างฐานทางเศรษฐกิจสังคมให้แก่เศรษฐกิจโลก (ILO, 2010, pp. 33-35) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็บัญญัติเนื้อหาสาระไว้เช่น มาตรา 32 คุ้มครองสิทธิและความมั่นคงในชีวิต มาตรา 36 คุ้มครองการทำงาน ไม่ว่าจะเป็เพศใดก็ตามก็ได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน และให้มีสิทธิการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มของแรงงาน มาตรา 75 ก็สนับสนุนให้มีการสร้างความมั่นคงทางสังคม จึงเป็นแนวโน้มที่ดีเพราะบรรจุการคุ้มครองทางสังคมอยู่ในกฎหมายสูงสุด (The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 2010) และที่สำคัญกัมพูชาจัดทำกฎหมายประกันสังคมในปี ค.ศ. 2001 อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยกระทรวงเศรษฐกิจและการเงิน (Insurance Law of the Kingdom of Cambodia, 2000) โดยที่กองทุนประกันสังคม

แห่งชาติภายใต้กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิประโยชน์แก่คนทำงาน ครอบคลุมถึงการเจ็บป่วย พิกัด บาดเจ็บ จากการทำงาน ประสบอุบัติเหตุ และเสียชีวิต (Sub-Decree on Insurance, 2001) สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ก็มีพวุกำหนดให้ระบบความมั่นคงทางสังคมอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน ครอบคลุมทั้งระบบ เงินบำนาญ ความเสี่ยงจากการทำงาน และอันตรายที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน กลายเป็นเหตุของการก่อตั้ง กองทุนประกันสังคมแห่งชาติ (Law on Social Security Schemes for Persons Defined by the Provisions of the Labour Law, 2002)

การศึกษาถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมของกัมพูชา จึงต้องพิจารณาจาก NSPS โดยเน้นที่ สาเหตุของความเปราะบาง เพราะเกิดขึ้นมาจากความยากจนและควรสนับสนุนให้มียุทธศาสตร์การ รับมือผลกระทบจากความเสียหายทางสังคมดังนี้ ประการแรก คือ การประสบวิกฤติหรือภัยพิบัติต่าง ๆ ทั้งแง่ของอาหาร เชื้อเพลิง และการเงิน ประการที่สอง คือ การจำกัดโอกาสต่อการเข้าถึงอาหารและ คุณค่าโภชนาการ และการปรับปรุงคุณภาพของระบบการศึกษา ประการที่สาม คือ ความเปราะบางที่มี รากฐานจากความยากจนเรื้อรังและไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ และประการที่สี่ คือ วิกฤติทาง สุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนและค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลที่มีราคาสูง ส่งผลให้การเข้าถึงมีความ เป็นไปได้ยากขึ้น และหากไม่มีการประกันสังคม จะต้องใช้เงินที่เก็บออมจากการทำงานตลอดช่วงชีวิต ซึ่งจะหมดไปกับการรักษาพยาบาลเพียงครั้งเดียว (Royal Government of Cambodia, 2011, pp. 20-25)

อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ให้ความสำคัญและกำหนดยุทธศาสตร์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 เพื่อนำไป ปฏิบัติในระยะสั้นระหว่างปี ค.ศ. 2011-2013 โดยปรับแนวทางเพื่อนำไปปฏิบัติระหว่างปี ค.ศ. 2014-2015 และประเมินผลการปฏิบัติเพื่อจัดทำ NSPS ทั้งยังตระหนักถึงกลุ่มคนเปราะบาง ได้แก่ เด็ก สตรี และผู้สูงอายุ รวมถึงการขาดแคลนอาหารในครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากจนกลายเป็นวัฏจักร ที่ทำให้ปัญหาอื่น ๆ สืบเนื่องตามมา อาทิ ประการแรก คือ เด็กขาดโอกาสเข้าศึกษาในโรงเรียน เพราะ ครอบครัวไม่มีรายได้ที่แน่นอนและมั่นคง นอกจากนี้ยังประสบปัญหาด้านโภชนาการ ประการสอง คือ สตรีที่มีอายุระหว่าง 15-49 ปี ถูกเลือกปฏิบัติและขาดโอกาสที่เท่าเทียมทางเพศ และประการที่สาม คือ คนไร้ที่อยู่ คนพิการ คนที่มีเชื้อ HIV เด็กถูกทอดทิ้ง ครอบครัวที่ย้ายถิ่น และผู้สูงอายุ โดยจัดประเภทให้ เป็นกลุ่มคนเปราะบางและต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือทางสังคม (Royal Government of Cambodia, 2011, pp. 25-28) ที่สำคัญกว่านี้ NSPS เน้นส่งเสริมให้พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตลอดวงจรชีวิต (Suy, et al., 2017) ตามตารางที่ 1

องค์การระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงที่สนับสนุนงบประมาณและความช่วยเหลือเฉพาะทางให้แก่รัฐบาลกัมพูชา เช่น UNICEF ถือเป็นหนึ่งในหุ้นส่วนที่สำคัญ แต่ขอบเขตของภารกิจจำกัดเฉพาะที่เด็ก โดยอาศัยความชอบธรรมจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ เพื่อมีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาด้วยการคุ้มครองทางสังคม (Cherrier, Gassmann, Mora & Mohnen, 2013) เพราะเด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนต้องเผชิญปัญหาจากการไม่ได้รับการรักษาพยาบาลและโอกาสสร้างเสริมสุขภาพที่ดี รวมถึงโอกาสต่าง ๆ ที่ควรได้รับในชีวิต เพื่อให้หลุดพ้นจากความเปราะบาง (Jeong, 2016) แต่ด้วยบทบาทของ UNICEF บ่งชี้ให้เห็นว่ากัมพูชาไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงจากอิทธิพลภายนอกประเทศได้ กล่าวได้ว่า NSPS ได้รับอิทธิพลมาจากองค์การระหว่างประเทศ และจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและลดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เนื่องจากปัญหาข้างต้นเกี่ยวกับโครงสร้างของประชากร และมีความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดความยากจนในกลุ่มคนเปราะบาง (Sann, 2010)

ตั้งแต่ประสบวิกฤตการเงินโลกในปี ค.ศ.2008 รัฐบาลกัมพูชาก็เห็นความสำคัญต่อการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้น เพราะผลสืบเนื่องทำให้การจ้างงานในระบบอุตสาหกรรมลดลงและต้องเผชิญต่อภาวะการว่างงาน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ NSPS สนับสนุนความช่วยเหลือทางสังคม เพื่อให้ตรงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งให้มีการสร้างความมั่นคงของระบบอาหารเป็นลำดับแรก เพราะถือเป็นปัจจัยพื้นฐานและสะท้อนถึงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ส่งผลให้โครงการอาหารโลก (World Food Programme: WFP) แห่งสหประชาชาติเข้ามาสนับสนุนในกัมพูชา (Kwon, Cook & Kim, 2015) ทั้งนี้ความช่วยเหลือด้วยตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่ขับเคลื่อนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นระบบไม่เป็นการและสามารถเข้าถึงกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงได้ทั่วถึง แต่ต้องสูญเสียสถานะและปรับแนวทางตามข้อเสนอการพัฒนาระหว่างประเทศของ WB ด้วยการจัดการความเสี่ยงทางสังคมภายใต้การคุ้มครองทางสังคม (Kuy, 2014)

โดยสรุปแล้ว NSPS ของกัมพูชา ตั้งอยู่บนสามแนวทางดังนี้ แนวทางแรก เป็นการคุ้มครองคนจนเพราะเป็นกลุ่มคนเปราะบางจำนวนมากที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ แนวทางที่สอง เป็นการป้องกันผลกระทบของความเสี่ยงและนำไปสู่ยุทธศาสตร์การรับมือต่อความยากจน และแนวทางที่สาม เป็นการส่งเสริมให้คนจนก้าวข้ามออกจากความยากจนด้วยการสร้างทุนมนุษย์และขยายโอกาสต่าง ๆ ทางสังคม (Kwon, Cook & Kim, 2015, p. 132) จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของ NSPS ครอบคลุมห้ามิติ ดังนี้ การคุ้มครองจากภาวะวิกฤติ การพัฒนาทุนมนุษย์ การมีงานทำและความมั่นคงทางอาหาร การคุ้มครองทางสุขภาพ และการจัดสวัสดิการทางสังคม เพื่อกลุ่มคนเปราะบาง ซึ่งเป็นแนวทางช่วยเหลือทางสังคมมากกว่าการประกันสังคมและนโยบายตลาดแรงงาน สอดคล้องกับที่ OECD และ UNDP นำเสนอไว้ (Royal Government of Cambodia, 2011; OECD, 2017; UNDP, 2017)

ตาราง 1 ความเปราะบางของกลุ่มคนเปราะบางตลอดวงจรชีวิต

วงจรชีวิต	ความเปราะบาง	แนวทาง	ช่องว่างและความท้าทาย
ช่วงเด็กแรกเริ่ม อายุ 0-4 ปี	<ul style="list-style-type: none"> - ภาวะการเจริญเติบโต - ความพิการทางจิตใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดเตรียมแผนโภชนาการ - การส่งเสริมให้เด็กวัยทารกได้รับนมมารดา 	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งมอบบริการที่จำกัดและไม่สามารถเข้าถึงได้ - แนวทางที่กำหนดไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างทั่วถึง
ช่วงศึกษาใน โรงเรียน อายุ 5-14 ปี	<ul style="list-style-type: none"> - การลาออกระหว่างเรียน - คุณภาพการศึกษาที่ไม่ดี - การใช้แรงงานเด็ก 	<ul style="list-style-type: none"> - การให้ทุนการศึกษา - การปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - ขอบเขตที่กำหนดอยู่ในวงแคบ - ระบบการศึกษาที่ไม่ดี - คุณภาพครูและอัตราเงินเดือนต่ำ
ช่วงเยาวชน อายุ 15-24 ปี	<ul style="list-style-type: none"> - ผลผลิตการทำงานต่ำ - ทักษะการทำงานต่ำ - การทำงานต่ำระดับและไม่มีงานทำ 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิรูประบบการศึกษา - การพัฒนาโดยลงทุนที่แผนการฝึกอบรม - การทำภาคีระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคธุรกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาเชิงโครงสร้างจากการคอร์รัปชันทางการศึกษา - ขาดการวิจัยและพัฒนา
ช่วงวัยทำงาน อายุ 25-64 ปี	<ul style="list-style-type: none"> - ผลผลิตของแรงงานต่ำ - ทักษะต่าง ๆ และทุนมนุษย์ต่ำ - การทำงานต่ำระดับ 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดเตรียมแผนช่วยเหลือกิจการสาธารณะ - แผนการพัฒนาทักษะ 	<ul style="list-style-type: none"> - เงินทุนและความช่วยเหลือที่ไม่แน่นอน - ขาดการลงทุนและพัฒนาทักษะ
ช่วงวัยชราภาพ และทุพพลภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - รายได้น้อย - การทำงานต่ำระดับ - ความรู้สึกที่ไม่มั่นคง 	<ul style="list-style-type: none"> - เงินบำนาญให้เจ้าหน้าที่รัฐ - การประกันโดยภาคเอกชน - ความช่วยเหลือในบางกรณีให้แก่คนพิการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีเงินบำนาญให้คนจน - การจำกัดความช่วยเหลือคนพิการ
ทุกกลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ - วิกฤติและภัยพิบัติจากธรรมชาติ 	<ul style="list-style-type: none"> - กองทุนสุขภาพที่เท่าเทียม - กิจการสาธารณะที่ขยายสู่ตาข่ายความปลอดภัย 	<ul style="list-style-type: none"> - คุณภาพของระบบสาธารณสุข - การบริการที่มีจำกัดและยังขึ้นอยู่กับเงินทุน

ที่มา: Vannarith (2014) quoted in Suy, et al. (2017, pp. 6-7); Sann (2010, p. 341)

แต่ระหว่างการวิจัยในปี ค.ศ. 2017 รัฐบาลกัมพูชาแถลงเอกสารฉบับใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมขึ้นมา ชื่อ “กรอบนโยบายการคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติ” (National Social Protection Policy Framework) ระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2016-2025 จึงอธิบายเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาร่วมกับยุทธศาสตร์ฉบับก่อน โดยฉบับนี้เป็นนโยบาย คำนี้ถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมในระยะยาว ทั้งแผนงานและกิจกรรมเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน เพื่อให้เป็นเครื่องมือของการป้องกันและลดความยากจน ความเปราะบาง และความไม่เท่าเทียม ครอบคลุมทุกช่วงวัยตลอดวงจรชีวิต ทั้งนี้การคุ้มครองทางสังคมของกัมพูชาออกแบบขึ้นโดยเชื่อมโยงสองระบบ ดังนี้ (Royal Government of Cambodia, 2017)

(1) **การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)** เป็นกลไกหลักของการสร้างมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง ทั้งที่เป็นกลุ่มคนมีรายได้ต่ำหรือรายได้ปานกลาง และอนาคตจะขยายให้ครอบคลุมแรงงานภาคในระบบเช่นเดียวกับการประกันสังคมที่จะขยายมาสู่ภาคนอกระบบให้มากขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย มาตรการยามวิกฤติและฉับพลัน การพัฒนาทุนมนุษย์โดยจัดเตรียมเงินโอนและโอกาสทางการศึกษา การฝึกอาชีพเพื่อการมีงานทำ และสวัสดิการสำหรับกลุ่มคนเปราะบาง แต่ก็มีช่องว่างของระบบให้เห็น คือ ไม่ครอบคลุมเด็กแรกเริ่มก่อนวัยเรียน เด็กในครอบครัวที่ยากจน ผู้ที่บาดเจ็บจากการทำงานแต่ไม่มีหลักประกันทางรายได้ ผู้สูงอายุไม่มีเงินบำนาญชราภาพถ้วนหน้า

(2) **การประกันสังคม (Social Insurance)** เป็นอีกกลไกของการร่วมจ่ายเงินสมทบระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ รวมถึงผู้ที่เกษียณแล้ว และแรงงานในภาคนอกระบบ โดยมีมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย บำนาญชราภาพ ประกันสุขภาพ บาดเจ็บจากการทำงาน การว่างงาน และทุพพลภาพ แต่มีช่องว่างของระบบที่แสดงให้เห็น คือ ขาดหลักประกันการว่างงานทั้งเงินรายได้และการจัดหางานใหม่ รวมทั้งเงินชดเชยระหว่างที่เจ็บป่วย นอกจากนี้พบว่าการบริหารระบบประกันสังคมมีถึงสามหน่วยงานในระดับกระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ด้านสังคม เศรษฐกิจ และแรงงาน อย่างไรก็ตาม กรณีของการประกันสุขภาพ ต้องพิจารณาแยกออกกระหว่างการประกันสังคม การประกันสุขภาพเอกชน การประกันสุขภาพบนฐานชุมชน เพราะโดยพื้นฐานแล้ว จุดประสงค์ไม่เหมือนกันดังที่ประกันสังคมเป็นระบบที่ออกแบบขึ้นมาโดยคำนึงถึงมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคมที่แรงงานทุกคนต้องได้รับ แตกต่างจากประกันสุขภาพเอกชนที่เป็นฐานการคุ้มครองทางสังคมขั้นสูงสุดและเป็นระบบที่ใช้ความสมัครใจ ขณะที่ระบบสุขภาพที่ชุมชนร่วมออกแบบขึ้น อาจเหมาะสมกับกลุ่มแรงงานนอกระบบและจัดการทางการเงินเป็นรูปแบบองค์กร

โดยสรุปถ้าพิจารณาให้ดีแล้ว พบว่าการช่วยเหลือทางสังคมครอบคลุมถึงแผนงานตลาดแรงงาน (Labour Market Programme) และประกันสังคมครอบคลุมอยู่แล้วโดยหลักการและแนวทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ คือ แรงงานที่ขึ้นทะเบียนทางการกับกระทรวงแรงงาน และฝึกอาชีพของกัมพูชา ที่สำคัญกว่านี้จะได้เห็นได้ว่าระบบการคุ้มครองทางสังคมเป็นแนวทางการพัฒนา ระหว่างประเทศ (International Development) ที่ยังกำหนดให้เป็นบทบาทโดยตรงของรัฐบาล กัมพูชา และกลายเป็นวาระสำคัญในระดับประเทศ เนื่องจากความน่าสนใจประการหนึ่งของยุทธศาสตร์ฉบับนี้ คือ นอกจากตระหนักถึงความสำคัญของคนจนและกลุ่มคนเปราะบางแล้ว ยังจำเป็นต้องมีระบบการคุ้มครองทางสังคมและแบ่งเครื่องมือออกเป็นสองกลไกของการช่วยเหลือและการประกันสังคมที่สำคัญมีหน่วยงานระดับกระทรวงทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติการตามแผนงานอย่างชัดเจน ทั้งระยะสั้น กลาง และยาว เช่น แผนงานอาหารในโรงเรียน มีกระทรวงการศึกษา เยาวชน และกีฬา รับผิดชอบเรื่องนี้ แผนงานเงินโอนสำหรับคนพิการ มีกระทรวงกิจการสังคม ทหารผ่านศึก และฟื้นฟูเยาวชน รับผิดชอบเรื่องนี้ และแผนงานสุขภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ มีกระทรวงแรงงานและฝึกอาชีพ รับผิดชอบเรื่องนี้ เป็นต้น (Royal Government of Cambodia, 2017)

บทวิเคราะห์ชีวิตที่อยู่ข้างหลังของครอบครัวแรงงานในกัมพูชา

การย้ายถิ่นจากกัมพูชามาที่ไทยแทบไม่เป็นที่สนใจสำหรับทัศนคติของครอบครัวที่อยู่ข้างหลังในเขต Ou Chrov เนื่องจากเงินส่งกลับทำให้ครอบครัวใช้เป็นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร การศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น โดยที่การตัดสินใจย้ายถิ่นอาศัยความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลและครอบครัว นอกจากนี้ยังมีกลุ่มเพื่อนและสมาชิกในชุมชนเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นด้วยเช่นกัน โดยที่การย้ายถิ่นไม่ได้ตัดสินใจโดยลำพัง และครอบครัวที่อยู่ข้างหลังก็ยังสนับสนุนให้สมาชิกที่อยู่ในช่วงวัยกำลังแรงงานย้ายถิ่น ท้ายที่สุดหากอาศัยในประเทศต้นทางก็ย่อมไม่มีงานทำและไม่มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ที่สำคัญคนจนที่แท้จริงกลับต้องอาศัยเร่ร่อนหรือที่พักชั่วคราว เพราะไม่มีที่ดินในกรรมสิทธิ์ ทั้งยังไม่มีเงินที่ใช้เป็นค่าใช้จ่ายของการย้ายถิ่นและไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมได้

นอกจากนี้ มีบางครอบครัวประสบความสำเร็จจากการย้ายถิ่น จนสามารถสะสมความมั่งคั่งและยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจ พิจารณาได้จากการซื้อรถจักรยานยนต์ การสร้างบ้าน และการลงทุนเพื่อประกอบกิจการโดยอาศัยประสบการณ์และทักษะจากการทำงานที่ไทย ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจย้ายถิ่นจึงมีความซับซ้อนมากกว่าเงินที่ส่งกลับ เพราะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วยดังต่อไปนี้

(1) **เครือข่ายทางสังคมทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง** เป็นความสัมพันธ์ที่ช่วยเอื้อประโยชน์ให้แก่การดำรงชีวิตระหว่างที่ไปทำงาน โดยพบว่าผู้ย้ายถิ่นที่มีภูมิสำเนาในชุมชนเดียวกันจะตัดสินใจไปทำงานละแวกใกล้เคียง โดยส่วนใหญ่อาศัยการชักชวนและการย้ายถิ่นตามผู้ที่มีประสบการณ์

นอกจากนี้เมื่อบุตรหลานเห็นพ่อแม่เป็นต้นแบบของการย้ายถิ่นและมีเงินส่งกลับ ส่งผลให้อายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ตัดสินใจย้ายถิ่นตามไปทำงานที่ไทย ทำให้ประโยชน์ของการศึกษาในโรงเรียนมีความจำเป็นเฉพาะระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น

(2) การกู้ยืมเงินจากความสัมพันธ์ส่วนตัวและกองทุนการเงินขนาดเล็ก จากเดิมการกู้ยืมเงินจะถูกใช้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเกษตรกรรม นอกจากนี้จะใช้เพื่อรักษาพยาบาลสมาชิกในครอบครัว และหากวิกฤติรุนแรงถึงขั้นขาดแคลนอาหารก็อาศัยการกู้ยืมเช่นเดียวกัน โดยปัญหานี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่แรงงานย้ายถิ่นไม่ส่งเงินกลับมาให้แก่ครอบครัว แต่ในปัจจุบันการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนสำหรับการย้ายถิ่นก็ปรากฏให้เห็น แต่ยังไม่มากนัก เมื่อเทียบกับการกู้เงินและไม่สามารถจ่ายคืนได้ จนต้องตัดสินใจย้ายถิ่นเช่นเดียวกัน

(3) บทบาทของผู้แทนจัดหางานหรือนายหน้าในกระบวนการของการย้ายถิ่น เนื่องจากสถานะของการย้ายถิ่นที่ซับซ้อนด้วยกฎหมายและปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย เป็นผลเชิงบวกต่อแรงงาน ไม่ต้องเสี่ยงถูกจับกุมและส่งตัวกลับประเทศต้นทาง โดยครอบครัวที่อยู่ข้างหลังชี้ให้เห็นว่าขณะนี้ค่าใช้จ่ายถูกกว่าเมื่อทศวรรษก่อน เพราะในปัจจุบันค่าใช้จ่ายของการย้ายถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายรวมเบ็ดเสร็จประมาณ 10,000 บาท และรัฐบาลไทยก็เข้มงวดมากขึ้น การย้ายถิ่นที่มีขอบก็เป็นไปได้ยากแล้ว แท้จริงแล้วเป็นประโยชน์ทั้งในแง่ของการบริหารแรงงานทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง รวมถึงแรงงานย้ายถิ่นเองก็ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและความมั่นคงทางสังคม อันเป็นหนึ่งในแนวทางของการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

(4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น การคุ้มครองแรงงาน และความมั่นคงทางสังคม กลายเป็นปัจจัยตั้งและผลกันในเวลาเดียวกัน ทั้งในแง่ของอัตราค่าจ้าง เพราะถ้าทำงานในเขต Ou Chrov ได้รับค่าจ้างโดยประมาณวันละ 100 บาท โดยแตกต่างจากการทำงานของแรงงานย้ายถิ่นที่กรุงเทพฯ สมุทรปราการ และนนทบุรี เพราะได้รับค่าจ้างรวมกับค่าทำงานล่วงเวลาประมาณวันละ 300-400 บาท ทำให้สามารถเก็บออมเงินเหล่านี้เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน นอกจากนี้การจ้างงานในประเภทโรงงาน นายจ้างยังจ้ำจี้จ้ำไชเป็นผู้ประกันตนเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม

(5) ช่องทางของการส่งเงินกลับ เป็นวิธีการที่แรงงานย้ายถิ่นเลือกใช้โดยขึ้นอยู่กับความสะดวกและเข้าถึง โดยปัจจุบันนิยมใช้สองวิธีการ คือ การส่งเงินผ่านนายหน้าเพื่อโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง และใช้การโอนเงินด้วยระบบ ATM เนื่องจากในเขต Ou Chrov เริ่มมีธนาคารเปิดให้บริการ ส่งผลให้สองวิธีการนี้แทนที่การถือเงินสดกลับด้วยตนเอง เพราะมีความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นระหว่างเดินทางกลับ ฉะนั้นหากรัฐบาลจัดการช่องทางของการส่งเงินกลับได้จะช่วยให้เข้าถึงข้อมูลรายได้ที่แท้จริง ซึ่งสะท้อนภาพรวมของเศรษฐกิจประเทศ

ที่สำคัญ ครอบครัวที่เป็นกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นการมีชีวิตที่สิ้นหวังในกัมพูชา แต่การย้ายถิ่นกลายเป็นความหวังใหม่ที่ทำให้ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นและยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิต ในทางกลับกัน ผู้ให้สัมภาษณ์แทบทุกกรณีศึกษา กลับไม่เห็นถึงปัญหาสังคมที่สืบเนื่องตามมา เช่น พัฒนาการเรียนรู้ของเด็ก สุขภาวะของผู้สูงอายุ เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น ครอบครัวที่อยู่ข้างหลังไม่ให้ความสำคัญต่อระบบการคุ้มครองทางสังคมในกัมพูชา โดยพิจารณาจากสาเหตุสองประการดังนี้ ประการแรก คือ ความไม่รู้และเพิกเฉยต่อสิทธิที่ควรได้รับจากการบริการสังคม และประการที่สอง คือ การจำยอมสภาพความเป็นอยู่ของชีวิตที่ไม่มีทางเลือก แต่กลับกัน รัฐบาลกัมพูชาก็ไม่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้อย่างทั่วถึงต่อ NSPS ที่เป็นยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนในเขต Ou Chrov ขาดความรู้และความเข้าใจต่อสวัสดิการสังคมคืออะไรและมีประโยชน์อย่างไร

สำหรับระบบการคุ้มครองทางสังคมยังขาดการกระจายนโยบายสาธารณะสู่ท้องถิ่น โดยอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ เพราะประชาชนในเขตชนบทเกรงกลัวและไม่ต้องการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากเห็นว่าการส่งเสริมให้กู้ยืมเงินผ่านกองทุนขนาดย่อม ส่งผลให้ตกอยู่ในภาวะหนี้สิน และไม่ใช่อีกโอกาสที่ทำให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นตามที่บ่อยครั้งกล่าวว่าเป็นวิธีการเหล่านี้ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่ส่วนแนวทางความช่วยเหลืออื่น ๆ จะอธิบายในลำดับต่อไป

(1) **การช่วยเหลือด้านอาหาร** เป็นหนึ่งในแนวนโยบายที่บรรจุใน NSPS สนับสนุนให้อาหารในโรงเรียน แต่ยังไม่ปรากฏให้เห็นการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น และ WFP มีบทบาทช่วยเหลือในด้านนี้ แต่ในปัจจุบันกลับไม่ปรากฏให้เห็นเด็กได้รับสิทธิประโยชน์นี้ นอกจากนี้บางครอบครัวเคยได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารจาก WFP เป็นข้าวสารและปลา แต่โครงการนี้ยุติลงไปกว่าสองปีแล้ว ที่สำคัญการปฏิบัติการก็ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศ ส่งผลให้ครอบครัวต้องให้เงินเด็กเป็นค่าใช้จ่ายวันละ 5-10 บาท เพื่อซื้ออาหารรับประทาน 1-2 มื้อ ทั้งนี้อาหารจึงมีความเกี่ยวข้องกับภาวะโภชนาการและการพัฒนาการของมนุษย์ สำหรับ Good Neighbors ชี้ให้เห็นว่าได้สนับสนุนมากกว่า WEP เพราะช่วยปรุงอาหารให้สำเร็จรูปจนรับประทานได้ ทั้งยังช่วยเสริมสร้างพลังในชุมชน

ในแต่ละครอบครัวส่วนใหญ่แล้วมักมีผู้สูงอายุเป็นตายายและมีหลานอาศัยร่วมกัน ทำให้มีค่าใช้จ่ายด้านอาหารประมาณวันละ 100 บาท โดยเลือกบริโภคอาหารประเภทข้าวและผักในสัดส่วนมากกว่าเนื้อสัตว์ เนื่องจากเนื้อหมูกิโลกรัมประมาณ 350 บาท และหากใช้เงิน 100 บาท เพื่อซื้อเนื้อหมูได้ประมาณ 300 กรัม ที่สำคัญผู้สูงอายุเสียสละให้หลานได้รับประทานเนื้อสัตว์มากกว่า จึงต้องแบ่งสรรการรับประทานอย่างพอเหมาะ บางครั้งที่ไม่มีเงินซื้ออาหารทำให้บางมื้อเลือกรับประทานข้าวเปล่ากับน้ำปลา ที่แยะไปกว่านี้อาจต้องกู้ยืมเงินแบบที่ไม่เป็นทางการจากเพื่อนบ้านในชุมชน จะเห็นได้ว่า อาหาร

ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ควรเป็นสิ่งแรกที่หยิบยกขึ้นมาเป็นความสำคัญ เพื่อให้ได้รับอย่างถูกสุขลักษณะ และสารอาหารตามคุณค่าโภชนาการตามช่วงวัยของวงจรชีวิต ฉะนั้นความมั่นคงทางอาหารกลายเป็นสาเหตุสำคัญของการย้ายถิ่นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(2) **การช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล** จากปัญหาด้านอาหารอาจส่งผลสืบเนื่องมาถึงการเจ็บป่วยของเด็กทำให้ครอบครัวได้รับผลกระทบโดยตรง ในทางหนึ่ง บางครอบครัวยังมีค่านิยมการรักษาด้วยสมุนไพร สารเสพติด และการอยู่ไฟหลังคลอดบุตร แต่เป็นเรื่องที่สถานพยาบาลรณรงค์บนป้ายประชาสัมพันธ์ เพราะวิทยาศาสตร์พิสูจน์ว่ามีผลกระทบต่อชีวิตและปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้อง และอีกทางหนึ่ง การรักษาโดยแพทย์สมัยใหม่ต้องใช้เงินส่งกลับเป็นค่ารักษาพยาบาล แทนที่เงินในส่วนนี้จะใช้เป็นค่าอาหารในครัวเรือน จนเป็นเหตุให้บางครอบครัวเมื่อมีสมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วยต้องจ่ายอมด้วยการกู้ยืมเงินเพื่อใช้รักษาพยาบาล ที่สำคัญหากเป็นผู้สูงอายุเจ็บป่วยอาจทำให้แรงงานย้ายถิ่นต้องกลับมาดูแล ส่งผลให้ครอบครัวต้องขาดแคลนรายได้ ทั้งที่ OECD เสนอให้รัฐบาลกัมพูชาเห็นแล้วว่าการคุ้มครองทางสังคมด้านสุขภาพ ถือเป็นความสำคัญลำดับต้น ๆ

ฉะนั้น การขาดแคลนรายได้สร้างข้อจำกัดต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น ผู้สูงอายุที่มีสิทธิประโยชน์จากบัตรคนจน (ID-Poor Cards) จะได้รับการยกเว้นค่ารักษาพยาบาลหรือเสียค่าบริการเล็กน้อย แบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง คือ ยากจนมาก (Very Poor) และระดับที่สอง คือ ยากจน (Poor) ซึ่งถ้าไม่มีบัตรหรือไม่มีสิทธิประโยชน์อื่นต้องเสียค่าใช้จ่าย 10,000-25,000 เรียล (KHR) อาทิ ค่าบริการคลอดบุตรราคา 15,000 เรียล (ประมาณ 120 บาท) ค่ารักษาโรคและตรวจสุขภาพราคา 10,000 เรียล (ประมาณ 80 บาท) และค่าผ่าตัดราคา 40,000 เรียล (ประมาณ 300 บาท) โดยราคาข้างต้นสามารถพิจารณาได้สองแนวทางดังนี้ แนวทางแรก การขับเคลื่อนนโยบายตั้งอยู่บนตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม เนื่องจากประชากรในเขตชนบทมีระดับรายได้ต่ำและยากจน และแนวทางที่สอง ยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบสาธารณสุขค้ำประกันว่าบริการนี้เป็นกิจการสาธารณะ

(3) **การช่วยเหลือด้านการศึกษา** ตามรัฐธรรมนูญวางกรอบนโยบายการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 9 ปี (เทียบเท่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) ในโรงเรียนสังกัดภาครัฐ แต่เด็กมักได้รับการศึกษาเทียบเท่าระดับประถมศึกษา ไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้น แต่จะมีต้นทุนแฝงที่หลายครอบครัวไม่สามารถแบกรับได้ เช่น ค่าอาหารมื้อเช้าและมื้อเที่ยง เครื่องแบบ หนังสืออุปกรณ์การเรียน และจักรยานเพื่อใช้โดยสาร ราคา 500-2,000 บาท ทั้งนี้มี NGO ชื่อ Good Neighbors มาสนับสนุนด้านนี้ แต่ไม่ครอบคลุมเด็กทุกครอบครัว นอกจากนี้บางครอบครัวยอมให้บุตรหลานศึกษาในโรงเรียนภาคเอกชนเพื่อลดระยะทางที่ต้องเดินทางไปโรงเรียนและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการศึกษามิได้รับความสำคัญมากนัก เพราะเมื่ออายุ 15 ปีขึ้นไป ครอบครัวจะไม่นิยมให้บุตรหลานเรียนหนังสือ เนื่องจากไม่มีเงินสนับสนุนและเกรงว่าต้องทำงานต่ำระดับ อันก่อให้เกิดปัญหาของการย้ายถิ่นตามพ่อแม่ และอาจสร้างปัญหาสังคมในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการทะเลาะวิวาทและการใช้สารเสพติด นอกจากนี้มีข้อจำกัดของการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพราะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง เว้นแต่ครอบครัวที่มีฐานะเศรษฐกิจดีให้บุตรหลานเรียนจนสำเร็จการศึกษา เพื่อให้มีงานทำในกรุงเทพมหานคร ฉะนั้นประโยชน์ของการเรียน เพื่อให้อ่านออกและเขียนได้ แต่ยังไม่เห็นประโยชน์ของบุตรหลานที่ได้รับจากการศึกษาในโรงเรียน

(4) การช่วยเหลือด้านงานอาชีพ เป็นสิ่งที่แทบทุกครอบครัวของกรณีศึกษาต้องการให้รัฐบาลสร้างงานในชุมชนหรือพัฒนาทักษะเพื่อสร้างอาชีพ จึงเห็นว่ารัฐบาลควรสนับสนุนการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เพราะจะก่อให้เกิดการจ้างงานและสมาชิกในครอบครัวไม่ต้องย้ายถิ่นไปทำงานที่ไทย แม้ว่าระดับของค่าจ้างจะได้รับน้อยกว่าตาม ในทางกลับกันความคิดเห็นดังกล่าวจะเป็นไปได้ยาก อย่างที่บางคนเรียนรู้ประสบการณ์และพัฒนาทักษะระหว่างทำงานที่ไทยเพื่อกลับมาสร้างลงทุนกิจการขนาดเล็กในชุมชน เพราะแนวทางการจ้างงานโดยรัฐหรือในรูปแบบของกิจการสาธารณะ (Public Work) จะนิยมใช้กรณีประสบวิกฤติเพื่อรับมือจากผลกระทบที่ตามมาอย่างฉับพลัน ซึ่งจะเป็นการจ้างงานแบบชั่วคราวหรือมีระยะเวลาสั้น ๆ ส่วนใหญ่จะพบให้เห็นการจ้างงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานของประเทศและปัจจัยพื้นฐานของชีวิต

ด้วยเหตุนี้ การย้ายถิ่นด้านหนึ่งกลายเป็นวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา จนเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้คนในช่วงวัยกำลังแรงงานต้องย้ายถิ่นเพื่อมุ่งเน้นการส่งเงินกลับให้ครอบครัว แต่อีกด้านหนึ่งการย้ายถิ่นตกอยู่ภายใต้มายาคติ เพราะเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่กลับขาดการพิจารณาถึงมิติทางสังคม ไม่ว่าจะเป็น (1) การไม่ส่งเงินกลับมาอย่างสม่ำเสมอ อาจก่อให้เกิดปัญหาครอบครัวแตกแยก หรือบางครอบครัวสามีและภรรยาสมรสใหม่ และยังทำให้สมาชิกในครอบครัวที่อยู่ข้างหลังไม่มีเงินใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน (2) เด็กไม่ได้อาศัยอยู่กับสมาชิกในครอบครัวที่เป็นพ่อแม่ ส่งผลให้ต้องเลี้ยงดูโดยตายายอาจทำให้พฤติกรรมของเด็กเบี่ยงเบน เกรง ไม่ไปโรงเรียน ทะเลาะวิวาท และรังแกเด็กที่อ่อนแอกว่า เพราะระหว่างลงพื้นที่เก็บข้อมูลพบกับเด็กที่เป็นกรณีศึกษาซึ่งจักกรยานไปกับเพื่อน ห่างจากบ้านเกิน 3 กิโลเมตร และพบว่าเด็กที่อาศัยกับผู้สูงอายุก็มีความเสี่ยงต่อพฤติกรรมและพัฒนาการของการเติบโต เป็นไปได้ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา สำหรับแนวทางที่ควรสนับสนุน คือ การป้องกันความเสี่ยงโดยให้สมาชิกในชุมชนคอยสอดส่อง และครูในโรงเรียนก็ทำหน้าที่เฝ้าระวังพฤติกรรมของเด็ก

ทั้งนี้ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นควรหันกลับมาทบทวนแนวทางให้เด็กและผู้สูงอายุมีภูมิคุ้มกันและดำรงชีวิตอย่างไรภายใต้การรองรับด้วยระบบการคุ้มครองทางสังคม เนื่องจากการย้ายถิ่น

ถือเป็นปรากฏการณ์ที่ก่อตัวและดำเนินเรื่อยมาว่าสามทศวรรษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโลกทำให้แรงงานตัดสินใจย้ายถิ่น เพราะช่วยให้ครอบครัวที่อยู่ข้างหลังมีชีวิตดำรงอยู่ในทางกลับกันบทบาทของบริษัทข้ามชาติและการเปลี่ยนรูปของเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ทำให้คนจนและเปราะบางรอดพ้นจากการจำยอมอยู่ในภูมิภาคนี้ จึงเป็นทางออกที่ดีกว่าความช่วยเหลือทางสังคมโดยรัฐบาล ยิ่งกว่านั้น การประกันสังคมเป็นความหวังไกลที่จะเกิดขึ้นได้ในเขตชนบทที่ไม่มีงานทำ ขาดการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน และไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองทางสังคมที่ Standing (2007) และ Barrientos (2014) ยังไม่อาจเกิดขึ้นมาได้ ในประเทศกำลังพัฒนา เพราะพบข้อจำกัดโดยมีคนจนและเปราะบางจำนวนมาก จึงเป็นบริบทไม่เหมาะสมเนื่องจากไม่สามารถสนับสนุนการประกันสังคมและแผนงานของตลาดแรงงาน ส่งผลให้ต้องอาศัยความช่วยเหลือทางสังคมเป็นแนวทางหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของการคุ้มครองทางสังคมที่องค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ โดยเฉพาะการจัดการความเสี่ยงทางสังคมของ WB ในทางกลับกัน การคุ้มครองทางสังคมควรเป็นแนวทางการพัฒนาที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถยกระดับมาตรฐานของการดำรงชีวิตได้จริงแท้หรือไม่ หรือเป็นหนึ่งในวาทกรรมการพัฒนาาระหว่างประเทศ เพราะฐานการคุ้มครองทางสังคมของ ILO พบว่า กัมพูชา เมียนมา และลาว จะพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้เทียบเท่ากับเวียดนามและไทย ต้องสนับสนุนให้ระบบการประกันสังคมมีสัดส่วนมากกว่าการช่วยเหลือภายใต้ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม แต่ขณะนี้เป็นไปได้ เพราะรัฐบาลกัมพูชาตระหนักดีว่ามีคนจนและเปราะบางจำนวนมากในเขตชนบท ดังที่ปรากฏให้เห็นในเนื้อหาสาระของ NSPS

ท้ายนี้ข้อข้อค้นพบจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่เขต Ou Chrov จึงนำมาประมวลผลกับกรอบการคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection) ตามที่เสนอในตารางที่ 2 โดยมีความแตกต่างจากยุทธศาสตร์และนโยบายการคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติของกัมพูชา เพราะไม่มีการจำแนกออกตามมาตรการหรือกลไกการจัดการป้องกัน บรรเทา รับมือ และเปลี่ยนรูป (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; 2008)

ตาราง 2 ข้อค้นพบจากพื้นที่: การคุ้มครองทางสังคมของกัมพูชาที่ Yeang Thmei Village และ Koun Trei Village ใน Ou Chrov District

ผู้ที่อยู่ข้างหลัง / การคุ้มครองทางสังคม		วงจรชีวิต				ครอบครัว / ชุมชน
		สตรีมีครรภ์/เด็กวัยทารก	เด็กวัยเรียน	คนทำงาน	ผู้สูงอายุ	
กลไกการจัดการก่อนเกิดความเสี่ยง	การป้องกัน (Prevention)	การประชาสัมพันธ์ให้หลีกเลี่ยงแบบแผนการอยู่ไฟ เพื่อเปลี่ยนมาใช้บริการทางการแพทย์สมัยใหม่ ⁽¹⁾	การสนับสนุนค่าเล่าเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในโรงเรียนสังกัดภาครัฐ ระดับประถมศึกษา ⁽¹⁾	การบริการให้กู้ยืมเงินสำหรับการเกษตร การสร้างที่อยู่อาศัย และใช้ย้ายถิ่นไปทำงาน ⁽¹⁾⁽²⁾	การรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จากสิทธิประโยชน์ของบัตรคนจน ⁽¹⁾	การลดหย่อนค่าติดตั้งและบริการน้ำประปาจากสิทธิประโยชน์ของบัตรคนจน ⁽¹⁾
	การบรรเทา (Mitigation)	N/A	N/A	การพัฒนาระบบการประกันสังคมและให้สิทธิเฉพาะคนทำงานในระบบ ⁽¹⁾⁽⁴⁾	N/A	N/A
กลไกการจัดการหลังเกิดความเสี่ยง	การรับมือ (Coping)	N/A	การสนับสนุนอุปกรณ์การเรียน ทุนการศึกษา ตำรา และจักรยาน ⁽²⁾ การจัดเตรียมอาหารมื้อเช้าและกลางวันในโรงเรียน ⁽¹⁾	การจ้างงานในโครงการสาธารณะ เฉพาะช่วงที่ประสบวิกฤติและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ⁽¹⁾	N/A	การช่วยเหลือด้านอาหาร น้ำสะอาด และที่พักพิงในกรณีของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ⁽¹⁾⁽³⁾
กลไกการจัดการในสถานการณืปกติ	การเปลี่ยนรูป (Transformation)	การจัดสถานอนามัยและคลินิก เพื่อคลอดบุตรและรักษาพยาบาลให้แก่เด็กวัยทารกในเขตชนบท ⁽¹⁾	การกำหนดให้รับการศึกษาขั้นต่ำ 9 ปี เทียบเท่ามัธยมศึกษาตอนต้น ⁽¹⁾ การควบคุมให้มีโรงเรียนสังกัดภาครัฐและเอกชนเพียงพอต่อจำนวนเด็ก ⁽¹⁾	การขยายมาตรการของการประกันสังคมให้ครอบคลุมทุก 25 เขตในประเทศ เช่นเดียวกับสิทธิประโยชน์ของบัตรคนจน ⁽¹⁾	การกำหนดนโยบายสาธารณสุข ใช้ระดับความยากจนเพื่อให้สิทธิประโยชน์รักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ⁽¹⁾	การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านสำหรับการกู้ยืมเพื่อรักษาพยาบาลและงานอาชีพ ⁽²⁾⁽⁵⁾
หมายเหตุ: จัดเตรียมโดย ⁽¹⁾ คือ รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ ⁽²⁾ คือ NGOs ⁽³⁾ คือ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น WFP, UNICEF ⁽⁴⁾ คือ ภาคเอกชน ⁽⁵⁾ คือ อื่น ๆ						

บทส่งท้าย

การย้ายถิ่นเสมือนความหวังของแรงงานและครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง เพราะสามารถสะสมความมั่งคั่งและทรัพยากร ทั้งยังทำให้ประชาชนกัมพูชามีงานทำและมีรายได้ ส่งผลให้หลุดพ้นจากความยากจน แต่กรณีของการจ้างงานโดยภาครัฐไม่มีความเป็นไปได้ เพราะมาตรการนี้ควรใช้เฉพาะวิกฤติจากสงคราม ภัยธรรมชาติ และโรคระบาด เพื่อต้องการกำลังแรงงานฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ อย่างไรก็ตาม กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการเชื่อมโยงเศรษฐกิจโลก ประเทศกำลังพัฒนาตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงและให้บริษัทข้ามชาติเคลื่อนย้ายมาลงทุนในประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลต้องผ่อนปรนกฎเกณฑ์และมาตรการทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อเพิ่มผลิตภาพให้แก่ประเทศ และลดการพึ่งพิงของแรงงานโดยจัดสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ควรมีแนวทางของการจัดการในชุมชน เพื่อรองรับผลกระทบจากการย้ายถิ่นให้แก่ผู้ที่อยู่ข้างหลัง ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการของเด็กตามช่วงวัย และสุขภาพของผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ NSPS ตั้งอยู่บนการจัดการความเสี่ยงทางสังคมโดยเน้นที่ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม สอดคล้องข้อเสนอของ WB มากกว่าสร้างความมั่นคงทางสังคมตามข้อเสนอฐานการคุ้มครองทางสังคมของ ILO แม้ปรากฏการณ์ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ แต่บริบทภายในประเทศ การประกันสังคมครอบคลุมแรงงานในระบบ แต่ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคนอกระบบ ทั้งยังเป็นกลุ่มคนจนและเปราะบาง ส่งผลให้ความช่วยเหลือทางสังคมกลายเป็นแนวทางที่รัฐบาลเห็นควรให้พัฒนาและสนับสนุนมากกว่าการประกันสังคม ที่สำคัญยังได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติและ INGOs กล่าวได้ว่าการสนับสนุนทางวิชาการและความช่วยเหลือทางการเงินทำให้นโยบายสังคมของกัมพูชาเปลี่ยนแปลงไปจากทศวรรษ 1990 อย่างสิ้นเชิง ที่สำคัญปี ค.ศ. 2017 กัมพูชาจัดทำยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติ มีทั้งนโยบาย แผนงาน และโครงการสำหรับการนำไปปฏิบัติทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

แต่ทางปฏิบัติ จากการศึกษาและเก็บข้อมูลที่เขต Ou Chrov พบว่า มีประชาชนจำนวนมากที่ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม ทั้งกลไกการช่วยเหลือทางสังคม และการประกันสังคม นอกจากนี้ ปัญหาสังคมของผู้ที่อยู่ข้างหลังต้องเผชิญอีกหลายอย่าง เช่น (1) สิทธิของผู้ได้รับบัตรคนจน ปรากฏว่ามีคนที่ไม่จริงใจได้รับสิทธิดังกล่าว ปัญหาจึงเกิดขึ้นจากการเลือกและตัดสินใจโดยผู้นำชุมชน ส่งผลให้คนที่จริงใจทั้งรายได้และทรัพย์สินไม่สามารถเข้าถึงสิทธินี้ได้ (2) การกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน หลายครัวเรือนต้องประสบกับปัญหาหนี้สิน เพราะภูมิอากาศที่

ร้อนและแล้ง ส่งผลให้ไม่มีพืชผลทางการเกษตรเพื่อใช้ในการจำหน่ายและจำหน่ายสินค้า ขณะที่รัฐบาล กัมพูชาไม่มีแนวทางสำหรับการส่งเสริมการเกษตรและให้ความรู้แก่ชาวบ้าน (3) แม้การศึกษาจะ เรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายถึงระดับมัธยมศึกษา แต่ส่วนใหญ่หลายครอบครัวให้บุตรหลานเรียนถึงชั้น ประถมศึกษา เพราะมีต้นทุนที่ครอบครัวต้องรับผิดชอบทั้งค่าเดินทาง ค่าอาหาร และค่าอุปกรณ์ การเรียน นอกจากนี้ยังมีค่านิยมที่เห็นว่าการย้ายถิ่นคือทางออกของความยากจน ดังนั้น เด็กที่พบ ระหว่างเก็บข้อมูลก็มีความตั้งใจว่าเมื่ออายุถึง 18 ปี จะย้ายถิ่นมาทำงานที่ประเทศไทย และเงิน ส่งกลับเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยควรตระหนักมากขึ้น พร้อมกับสร้างระบบสำหรับการส่งเงินกลับที่เป็นทางการ รวมถึงภาคธนาคารควรส่งเสริมให้เข้าถึง ระบบนี้ง่ายขึ้น เพราะทำให้สามารถตรวจสอบเงินดังกล่าวได้และแสดงให้เห็นมูลค่าทางการเงินและ เศรษฐกิจของประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง บทบาทของการคุ้มครองทางสังคมต่อครอบครัวต้นทางของแรงงานย้ายถิ่น: กรณีสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “การเคลื่อนย้ายประชากรใน อาเซียน: สังคมพหุวัฒนธรรม การคุ้มครองทางสังคม และระบบสุขภาพ” โดยมีเครือข่ายพันธมิตร มหาวิทยาลัยวิจัย หรือ RUN-ASEAN มีระยะเวลาดำเนินโครงการระหว่างเดือน สิงหาคม 2560 – กรกฎาคม 2561

เอกสารอ้างอิง

- Adams, R. H., & Page, J. (2005). Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?. *World development*, 33(10), 1645-1669.
- Alam, F., Siwar, C., Talib, B., & Islam, R. (2011). Impacts on international migration and remittances growth. *American Journal of Environmental Sciences*, 7(1), 20-25.
- Aleksynska, M., Aoul, S. K., & Petrencu, V. (2017). *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: concepts, extent and implications* (No. 28). KNOMAD Working Paper. Retrieved from http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-08/WP_Deficiencies%20in%20Conditions%20of%20Work%20%208-15-2017.pdf
- ASEAN. (2017). *Compendium on Migrant Workers' Education and Safe Migration Programmes*. Retrieved from <http://asean.org/storage/2012/05/ASEAN-Compendium-on-Workers-Education-and-Safe-Migration-Programmes.pdf>
- Asis, M., & Piper, N. (2008). Researching international labor migration in Asia. *The sociological quarterly*, 49(3), 423-444.
- Barrientos, A. (2014). Social protection. In B. C. Alder, R. Kanbur, D. M. Malone & R. Medhora (Eds.), *International development: ideas, experience, and prospects* (pp. 188-203). Oxford: Oxford University Press.
- Bylander, M. (2014). Borrowing across borders: migration and microcredit in rural Cambodia. *Development and Change*, 45(2), 284-307.
- Bylander, M. (2017). *Migration Disruption: Crisis and Continuity in the Cambodian Mass Returns*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/318349104_Migration_Disruption_Crisis_and_Continuity_in_the_Cambodian_Mass_Returns
- Castles, S. (2010). Understanding global migration: A social transformation perspective. *Journal of ethnic and migration studies*, 36(10), 1565-1586.
- Chami, R., Fullenkamp, C., & Jahjah, S. (2005). Are immigrant remittance flows a source of capital for development?. *IMF Staff papers*, 52(1), 55-81.

- Cherrier, C., Gassmann, F., Mora, A. M., & Mohnen, P. (2013). *Making the investment case for social protection*. Retrieved from https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2013_06.pdf
- Cohen, J. H. (2005). Remittance outcomes and migration: Theoretical contests, real opportunities. *Studies in Comparative International Development*, 40(1), 88-112.
- De Haas, H. (2007). *The myth of invasion: Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*. Oxford: International Migration Institute.
- Deelen, L. & Vasuprasat, P. (2010). *Migrant workers' remittances from Thailand to Cambodia, Lao PDR and Myanmar: synthesis report on survey findings in three countries and good practices*. Bangkok: ILO.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*. Retrieved from <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4071/Wp232.pdf?sequence=1>
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2008). Transformative social protection: the currency of social justice. In A. Barrientos & D. Hulme (Eds.), *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics* (pp. 64-84). New York: Palgrave Macmillan.
- Fagen, P. W. (2009). *Migration, development and social services*. Retrieved from <http://staging.ilo.org/public/libdoc/nonigo/2009/456421.pdf>
- Freund, C., & Spatafora, N. (2008). Remittances, transaction costs, and informality. *Journal of Development Economics*, 86(2), 356-366.
- Giuliano, P., & Ruiz-Arranz, M. (2009). Remittances, financial development, and growth. *Journal of Development Economics*, 90(1), 144-152.
- Haug, S. (2008). Migration networks and migration decision-making. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(4), 585-605.
- Haworth, N. (2002). International labour and its emerging role in global governance. In R. Wilkinson & S. Hughes (Eds.), *Global governance: critical perspective*. (pp. 172-190). New York: Routledge.

- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (1999). Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. *Journal of international Development*, 11(7), 1005-1027.
- Holzmann, R. (2001). *Risk and vulnerability: the forward looking role of social protection in a globalizing world*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., Sherburne-Benz, L., & Tesliuc, E. (2003). *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world*. Washington, DC: World Bank.
- Insurance Law of the Kingdom of Cambodia. (2000). Retrieved from <http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/86080/96913/F580020967/KHM86080.pdf>
- International Labour Office. (1999). *Decent work*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- International Labour Office. (2010). *Extending social security to all: A guide through challenges and options*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_146616.pdf
- International Labour Office. (2011a). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf
- International Labour Office. (2011b). *Social security for social justice and a fair globalization*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_152819.pdf
- International Labour Office. (2020). *Recruitment Fees and Related Costs: What Migrant Workers from Cambodia, the Lao People's Democratic Republic, and Myanmar Pay to Work in Thailand*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_740400.pdf
- Jampaklay, A., & Kittisuksathi, S. (2009). *Migrant Workers' Remittances: Cambodia, Lao PDR and Myanmar*. Bangkok: ILO.

- Jeong, Y. E. (2016). *Social protection in Cambodia: An opportunity and a possibility*. Retrieved from <http://unicefcambodia.blogspot.com/2016/04/social-protection-in-cambodia.html>
- Khandker, S. R. (2005). Microfinance and poverty: Evidence using panel data from Bangladesh. *The World Bank Economic Review*, 19(2), 263-286.
- Kosse, A., & Vermeulen, R. (2014). Migrants' choice of remittance channel: do general payment habits play a role?. *World Development*, 62, 213-227.
- Kuy, M. S. (2014). *Social protection policy in Cambodia*. Retrieved from https://www.researchgate.net/profile/Mears_Kuy/publication/308169123_Social_protection_policy_in_Cambodia/links/57dbf23108aeea195935b3fb/Social-protection-policy-in-Cambodia.pdf
- Kwon, H. J., Cook, S., & Kim, Y. (2015). Shaping the national social protection strategy in Cambodia: Global influence and national ownership. *Global Social Policy*, 15(2), 125-145.
- Law on Social Security Schemes for Persons Defined by the Provisions of the Labour Law. (2002). Retrieved from <http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/71910/96916/F1873020753/KHM71910.pdf>
- Molland, S. (2010). 'The Perfect Business': Human Trafficking and Lao-Thai Cross-Border Migration. *Development and Change*, 41(5), 831-855.
- OECD. (2017). *Social Protection System Review of Cambodia*. Retrieved from http://ticambodia.org/library/wp-content/files_mf/1510285008_SocialProtectionSystemReviewofCambodia.pdf
- Page, J., & Plaza, S. (2006). Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence 1. *Journal of African Economies*, 15(suppl_2), 245-336.
- Persaud, R. B. (2003). *Power, Production and Racialization in Global Labor Recruitment and Supply*. In I. Bakker & S. Gill (Ed.), *Power, production, and social reproduction: human in/security in the global political economy* (pp. 124-145). NY: Palgrave Macmillan.
- Ratha, D., Mohapatra, S., & Scheja, E. (2011). *Impact of migration on economic and social development: A review of evidence and emerging issues*. Retrieved

- from <http://documents.worldbank.org/curated/en/617151468332982240/pdf/WPS5558.pdf>
- Royal Government of Cambodia. (2011). *National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable (2011-2015)*. Retrieved from https://www.unicef.org/cambodia/National_Social_Protection_Strategy_for_the_Poor_and_Vulnerable_Eng.pdf
- Royal Government of Cambodia. (2017). *National Social Protection Policy Framework (2016-2025)*. Retrieved from <http://inndec.com/library/docs/SPPF%20English%20-%20Final%20Ver.pdf>
- Russell, S. S. (1986). Remittances from international migration: a review in perspective. *World development*, 14(6), 677-696.
- Sann, V. (2010). *Social protection in Cambodia: Toward effective and affordable social protection for the poor and vulnerable*. Social Protection in East Asia-Current State and Challenges. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 316-45.
- Siddique, H. M. A., Shehzadi, I., Manzoor, M. R., & Majeed, M. T. (2016). *Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?* Retrieved from https://mpa.ub.uni-muenchen.de/71246/1/MPRA_paper_71246.pdf
- Singer, D. A. (2010). Migrant remittances and exchange rate regimes in the developing world. *American Political Science Review*, 104(2), 307-323.
- Speare Jr, A. (1971). *A cost-benefit model of rural to urban migration in Taiwan*. *Population studies*, 25(1), 117-130.
- Standing, G. (2007). Social protection. *Development in Practice*, 17(4-5), 511-522.
- Sub-Decree on Insurance. (2001). Retrieved from <http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/86081/96914/F974348473/KHM86081.pdf>
- Suy, R., Chhay, L., Bekbauova, D., Islamjanova, A., & Iddrisu, I. (2017). Review on Social Protection for Vulnerable Group in Cambodia to Poverty Reduction. *Journal of Social Science Studies*, 5(1), 1-22.
- The Constitution of the Kingdom of Cambodia. (2010). Retrieved from <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/kh/kh009en.pdf>

- UNDP. (2015) . *Adaptive Social Protection in Cambodia*. Retrieved from http://www.kh.undp.org/content/dam/cambodia/docs/PovRed/Adaptive%20Social%20Protection%20in%20Cambodia_Eng.pdf?download
- UNDP. (2017). *Graduation-Based Social Protection for Cambodia's Extreme Poor: A General Equilibrium Analysis of Economic and Poverty Impacts*. Retrieved from https://www.kh.undp.org/content/dam/cambodia/docs/ResearchAndPublication/Re.%2018%20Jan%202018_Social%20Protection%20Report%202017%20English.pdf
- Vasuprasat, P. (2010). *Agenda for labour migration policy in Thailand: Towards long-term competitiveness*. Geneva: ILO.
- Vertovec, S. (2004a). *Trends and Impacts of Migrant Transnationalism*. Centre on Migration, Policy and Society.
- Vertovec, S. (2004b). *Migrant transnationalism and modes of transformation*. *International migration review*, 38(3), 970-1001.
- Vutha, H. , Pide, L. & Dalis, P. (2011) . *Irregular Migration from Cambodia: Characteristics, Challenges, and Regulatory Approach* (No. 2011-26). PIDS Discussion Paper Series. Retrieved from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/126861/1/pidsdps1126.pdf>
- Wagle, U. (2016). The Role of Remittances in Determining Economic Security and Poverty in Myanmar. *The European Journal of Development Research*, 28(4), 536-554.