

**การคุ้มครองทางสังคม:
มาตรการของรัฐบาลไทยในการสนองตอบวิกฤติการณ์โควิด-19**

กฤษฎา อีระโกศลพงศ์ *

นักวิชาการอิสระ

วันที่รับบทความ 27 เมษายน พ.ศ.2563

วันที่แก้ไขบทความ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2563

วันที่ตอบรับบทความ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2563

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษาแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2) ใช้กรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมเพื่อศึกษามาตรการของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อนของในช่วงวิกฤติการณ์โควิด-19 วิธีการศึกษาใช้การวิเคราะห์เอกสารและมีข้อค้นพบว่า แนวคิดการคุ้มครองทางสังคมมีบริบททางประวัติศาสตร์และเหตุการณ์สำคัญเป็นปัจจัยของการก้าวข้ามแต่ละกระบวนการขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการขึ้นใหม่ที่เน้นเรื่องของการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้าโดยการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศและธนาคารโลก ซึ่งจัดเตรียมสามเครื่องมือ ได้แก่ การช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และแผนงานตลาดแรงงาน โดยสามารถนำไปใช้ได้ในทุกกลไกการจัดการเชิงป้องกันบรรเทา และรับมือสำหรับการจัดการความเสี่ยงทางสังคม การศึกษาเน้นที่มาตรการของรัฐบาลไทยในช่วงเวลาระหว่างเดือนมีนาคม-เมษายน 2563 และข้อเสนอคือ (1) รัฐบาลควรมีมาตรการคุ้มครองทางสังคมในระยะยาว เพื่อกำหนดแนวทางป้องกันในยามปกติ และมีแนวทางบรรเทาและรับมือในยามวิกฤติ (2) การจัดทำยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมระดับชาติ โดยตั้งอยู่บนวงจรชีวิตในกลุ่มคนทุกช่วงวัย เพื่อรองรับนโยบายและแผนงานของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และ (3) การมีส่วนร่วมของภาคส่วนแรงงานและประชาสังคมในรูปแบบของเวทีเสวนาทางสังคม โดยเฉพาะสร้างหุ้นส่วนทางสังคมเพื่อปรึกษาหารือและทำงานประสานความร่วมมือกับรัฐบาล

คำสำคัญ: นโยบายสังคม, การคุ้มครองทางสังคม, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, โควิด-19

**Social Protection:
The Thai Government Measure in Responding to the COVID-19 Crisis**

Krisda Thirakosolpong *
Independent Scholar

Received 27 April 2020

Received in revised 3 May 2020

Accepted 5 May 2020

Abstract

The purposes of this article are (1) to study the concept of social protection of the International Labour Organization (ILO); and (2) to apply the framework of social protection for studying measures of government in responding to the COVID-19 crisis. The method is document analysis. The finding is that social protection has the historical context and important events which are factors of paradigm shifts, particularly the new paradigm focuses on universal social protection. The ILO and the World Bank work together to support universal social protection systems and provided three instruments, such as social assistance, social insurance, and labor market programs. It can be implemented in the mechanism of prevention, reduction, and coping for managing social risks. The study focuses on the measure of the Thai Government from March to April 2020. Recommendations are as followings: (1) the government should have the social protection measure in long-term for formulating a prevention approach in normal time, and approaches of mitigation and coping in crisis time; (2) formulation the national social protection strategy based on life cycle approach in the people of all ages, which is support policies and programmes of public sector organizations; and (3) participation of the sector of labour and civil society in the form of social dialogue, especially building social partners for deliberation and collaboration with the government.

Keywords: Social policy, Social protection, International Labour Organization, COVID-19

Corresponding author: kritsadathe@outlook.com DOI: 10.14456/tujournal.2021.2

บทนำ

การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 (COVID-19) กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นแรงงานทั้งในภาคทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงผู้ประกอบการทุกขนาดต่างได้รับผลกระทบไม่มากนักน้อย บทความนี้ไม่เน้นที่การอธิบายสภาพของปัญหาและระดับความรุนแรงของการติดเชื้อสะสมทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวความคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) โดยพิจารณาจากบริบททางประวัติศาสตร์ในช่วงหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา พร้อมกับมาตรฐานแรงงานสากล ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมตามมาตรฐานขั้นต่ำ ค.ศ. 1952 และข้อแนะนำฉบับที่ 202 ว่าด้วยฐานการคุ้มครองทางสังคม ค.ศ. 2012 รวมทั้งรายงานของ ILO เรื่อง COVID-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses และรายงานฉบับอื่นของ ILO ที่เกี่ยวข้องกับโควิด-19 (2) ศึกษามาตรการของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อนของแรงงานในช่วงวิกฤติการณ์โควิด-19 โดยใช้แนวความคิดการคุ้มครองทางสังคมมาเป็นกรอบแนวทางการศึกษา เพื่อให้เห็นมาตรการป้องกันการบรรเทา และรับมือจากความเสี่ยงของโรคระบาดในครั้งนี้ ประกอบด้วยสามแนวทางคือการช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และการจัดเตรียมแผนงานตลาดแรงงาน ทั้งนี้ขอบเขตด้านเวลาของการศึกษามาตรการของรัฐบาลอยู่ในช่วงเดือน “มีนาคม-เมษายน พ.ศ. 2563” ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากบทความนี้คือ การสนับสนุนแนวความคิดการคุ้มครองทางสังคมที่ขับเคลื่อนตามเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจะไม่มีใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง (Leaving No One Behind) ในยามที่ทุกคนเผชิญหน้ากับวิกฤติการณ์โควิด-19

พัฒนาการของแนวความคิดการคุ้มครองทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

กรณีข้อเสนอของการคุ้มครองทางสังคมโดยสังเขป ต้องทำความเข้าใจจาก ILO และธนาคารโลก (World Bank) จึงเริ่มต้นจากการที่ “ผู้เขียนจำแนกการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมหนึ่งศตวรรษที่ ILO พยายามเสนอให้ชัดเจนขึ้นโดยแบ่งออกเป็นสี่กระบวนทัศน์พิจารณาจาก (1) บริบททางประวัติศาสตร์และ (2) ปรากฏการณ์สำคัญในระดับระหว่างประเทศ รวมถึง (3) ข้อเสนอนโยบายแรงงานโลกแต่ละช่วงเวลา” แม้ข้อเสนอต่อไปนี้จะสวนทางกับ ILO เพราะเมื่อกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมและย้อนกลับหนึ่งศตวรรษตามการก่อตั้งของ ILO ย่อมหมายความว่าเกิดการจัดองค์ความรู้ใหม่อีกครั้งในปัจจุบัน (ILO, 2010; 2011)

กระบวนการค้นพบครั้งแรกของการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection 1.0)

Social Protection 1.0 ระหว่างปี ค.ศ. 1919-1997 ปรากฏชัดและดำเนินการกึ่งนี้ตั้งแต่ทศวรรษ 1930 เพราะสหรัฐอเมริกาประสบวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) เห็นได้ว่า ILO พยายามสนับสนุนการแก้ไขปัญหาระงาผ่านกลไกการปฏิบัติทางกฎหมาย ทั้งการติดตามผ่านอนุสัญญาและขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ จนเวลาต่อมา ILO อาศัยอนุสัญญาเป็นกรอบการพัฒนาที่มีทั้งแข็งและอ่อนผ่อนปรนไปตามบริบทระหว่างประเทศ (Drubel, 2019; Sinclair, 2017; Baccaro & Mele, 2012) โดยเฉพาะการจัดทำมาตรฐานแรงงานในหมวดหมู่ความมั่นคงทางสังคม มากถึง 9 ฉบับในทศวรรษ 1930 (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2562ก) ส่งผลให้ ILO เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทมากขึ้น และมีสถานะขององค์กรดำรงอยู่รอดมาจนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาสนับสนุน ILO เห็นได้จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ ILO แต่ปฏิเสธการเข้าร่วมสมาชิกสันนิบาตชาติ และเกิดการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกตามมา ทั้งสหภาพโซเวียต เยอรมนี ญี่ปุ่น และ อิตาลี กล่าวได้ว่า ILO เป็นองค์กรที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางการเมืองในระเบียบโลก ส่งผลให้ความขัดแย้งด้านแรงงานถูกจัดเป็นประเด็นของความมั่นคงระหว่างประเทศ (ILO, 1969; Cox, 1964; 1977; Standing, 2008; Hughes & Haworth, 2009; Sinclair, 2017; Kott, 2018)

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม ปี ค.ศ. 1952 ครอบคลุมมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคม ไม่จำกัดเฉพาะแรงงาน แต่รวมถึงครอบครัว ประกอบด้วย สามิภรรยาและบุตร ดังนั้นนอกจาก ILO มีบทบาทกำหนดมาตรฐานแรงงานแล้ว ยังให้แนวทางต่อการกำหนดนโยบายสังคมและนำไปปฏิบัติของประเทศสมาชิก รวมทั้งความร่วมมือกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐ โดยเรียกบทบาทนี้ว่า “การอภิบาลสังคมโลก” (Global Social Governance) (Deacon, 2013; 2016) แตกต่างจากส่วนใหญ่จำแนกบทบาทภาพรวมของ ILO ออกสามประการ ได้แก่ การจัดทำมาตรฐานแรงงานและติดตามความร่วมมือโครงการการพัฒนาและทางวิชาการ และการจัดการความรู้และสารสนเทศ (Standing, 2008; Maupain, 2009; Baccaro & Mele, 2012; Hughes & Haworth, 2011) ดังนั้นในกระบวนการค้นพบครั้งแรก จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองทางสังคมของ ILO ถูกนำเสนอโดยเน้นที่การประกันสังคมและบ่อยครั้งทำให้ภารกิจของ ILO เรื่องนี้ในทศวรรษ 1990-2000 แต่พบว่ก่อนหน้านั้น ใช้สลับและแทนที่จนทำให้การคุ้มครองทางสังคมของ ILO ไม่ครอบคลุมถึงการช่วยเหลือทางสังคม ทั้งที่เป็นฐานขั้นแรกเพื่อมุ่งไปสู่ความมั่นคงทางสังคม

กระบวนการทัศน์สองของการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection 2.0)

Social Protection 2.0 ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2009 แบ่งออกเป็นสองประเด็นดังนี้

1) ครั้นประสบวิกฤติการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวอีกครั้งของการคุ้มครองทางสังคม (Haworth, 2002) แต่ส่วนใหญ่กล่าวถึงรูปแบบของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) เหมือนกับที่ธนาคารโลกเสนอการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management: SRM) เพื่อให้การคุ้มครองทางสังคมปฏิบัติการผ่านกลไกการจัดการโดยใช้วิธีการป้องกัน (Prevention) การบรรเทา (Mitigation) และการรับมือ (Coping) ทั้งที่วิกฤติหรือภาวะฉับพลัน และมีทั้งช่วยเหลือทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้นการพิจารณาผลกระทบโดยธนาคารโลกเน้นที่คนจนและเปราะบาง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความเสี่ยงระดับสูง เช่น การช่วยเหลือทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินให้แก่คนไร้ที่อยู่ คนว่างงาน และขาดรายได้ เป็นลำดับแรกก่อน ทำความเข้าใจได้ว่าต้องช่วยคนจนทั้งรายได้และทรัพย์สินก่อนช่วยคนจนเฉพาะทรัพย์สิน ส่งผลให้สวัสดิการช่วยเหลือใช้การคัดกรองและมีเงื่อนไขกำหนดคุณสมบัติไว้ (Holzmann & Jorgensen, 1999; Holzmann, 2001; Holzmann & Kozel, 2007; Jorgensen & Siegel, 2019)

2) ILO นำเสนอการคุ้มครองทางสังคมโดยบรรจุไว้ในวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ในปี ค.ศ. 1999 พิจารณาหลังจากการแถลงวาระงานที่มีคุณค่าให้เป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองทางสังคม เช่น รายงาน Social Security: A New Consensus แม้จำกัดที่รายการสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมและการเข้าถึงแหล่งเงินจากกองทุนการเงินขนาดย่อมเพื่อสร้างโอกาสทางงานอาชีพ เพราะก่อนหน้านี้ ไม่ปรากฏข้อเสนอของการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นรูปธรรม ซึ่งตามความหมายของ ILO ความมั่นคงทางสังคมตั้งอยู่บนฐานสิทธิ (Rights-Based Approach) อันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน แต่มีข้อสังเกตว่า ILO ใช้คำว่าความมั่นคงทางสังคมสลับกับการคุ้มครองทางสังคม ดังที่ในปี ค.ศ. 2008 เกิดวิกฤติการเงินโลก ก็ย้อนกลับไปที่คุณูปการของ Otto von Bismarck ในการริเริ่มระบบการประกันสังคมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1880 ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่สหรัฐอเมริกาผลักดันการประกันสังคมเพื่อรับมือผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ จนมีการตรากฎหมายประกันสังคมได้สำเร็จใน ปี ค.ศ. 1935 ดังนั้นข้อเสนอของกระบวนการทัศน์นี้ จึงตั้งอยู่บนหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม มากกว่าการพิจารณาถึงเครื่องมือและกลไกการจัดการรูปแบบอื่นที่นอกเหนือการประกันสังคม (ILO, 1999; 2002; 2009c; Deacon, 2013)

จากสองประการข้างต้นในกระบวนทัศน์นี้ พบว่าการคุ้มครองทางสังคมถูกกล่าวถึงชัดเจนมากขึ้น แตกต่างจากกระบวนทัศน์แรกที่ ILO ไม่เคยใช้คำว่าคุ้มครองทางสังคม แต่กระบวนทัศน์นี้เริ่มใช้ในกระบวนทัศน์นี้ ดังที่บรรจุเป็นองค์ประกอบด้านหนึ่งของวาระงานที่มีคุณค่า แต่จะเห็นได้ว่าวิกฤติการเงินเอเชียทำให้เรื่องนี้ตระหนักขึ้น ที่สำคัญคือแนวคิดเวลานั้นยังพยายามส่งเสริมการประกันสังคม เนื่องจากสิทธิประโยชน์การว่างงานใช้บรรเทาปัญหาในขณะเดียวกันธนาคารโลกเริ่มกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมเช่นกัน แต่เน้นที่การช่วยเหลือทางสังคมหรือตาข่ายความปลอดภัย โดยสนับสนุนกลไกการจัดการความเสี่ยง ซึ่งจะเห็นได้ว่าสองแนวทางยังไม่บรรจุเป็นส่วนหนึ่งในระบบการคุ้มครองทางสังคมเหมือนกับปัจจุบัน

กระบวนทัศน์สามของการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection 3.0)

Social Protection 3.0 ระหว่างปี ค.ศ. 2009-2016 จะเห็นได้ว่า วิกฤติการเงินทำให้ ILO นำเสนอแนวทางสำหรับการฟื้นฟูเพื่อสร้างงานที่มีคุณภาพ (Quality Jobs) ผ่านงานที่มีคุณค่าภายใต้การแถลงข้อเสนอชื่อ “ข้อตกลงว่าด้วยงานโลก” (Global Jobs Pact) ในปี ค.ศ. 2009 เพื่อให้การคุ้มครองทางสังคมรับมือกับผลกระทบของการว่างงาน ขณะเดียวกันเพื่อสร้างความยั่งยืนทางรายได้และการทำงานในระยะยาว โดยการให้เงินโอนแบบไม่มีเงื่อนไขและพัฒนาทักษะสร้างอาชีพ เพราะปรากฏการณ์นี้ทำให้เกิดปัญหาตามมา ทั้งความไม่สมดุลของระบบการเงินและขาดความมั่นคงทางสังคม จนปรากฏ ILO เป็นหนึ่งในองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในเวทีประชุมหลายแห่ง โดยเฉพาะในเวทีผู้นำรัฐบาล 20 ประเทศ (G20) (ILO, 2009a; 2009b) เวลาต่อมา ILO จึงเสนอ “ฐานการคุ้มครองทางสังคม” (Social Protection Floors) ในปี ค.ศ. 2010 ประกอบด้วย (ILO, 2010; ฤกษ์ญา อีระโกศลพงศ์, 2561)

1) **ฐานขั้นแรก** คือ “การช่วยเหลือทางสังคม” (Social Assistance) รองรับสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองทุกคน ทั้งปัจเจกบุคคลและครอบครัวมีโอกาสการเข้าถึงบริการสังคมและมุ่งสู่ความมั่นคงพื้นฐานทางรายได้และการทำงาน โดยสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนได้รับมาจากเงินที่จัดเก็บภาษี

2) **ฐานขั้นที่สอง** คือ “การประกันสังคม” (Social Insurance) เป็นหลักประกันพื้นฐานสำหรับคนทำงานโดยตั้งอยู่บนหลักการของการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ทั้งยังมีสิทธิประโยชน์ครอบคลุมทั้งการเจ็บป่วย บาดเจ็บจากการทำงาน การตั้งครรภ์ ครอบครัวการว่างงาน ทูพพลภาพ และเสียชีวิต ที่สำคัญสวัสดิการที่ได้รับมาจากการร่วมสมทบเงินระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐเข้าสู่กองทุนประกันสังคม

3) **ฐานขั้นที่สาม** คือ “การประกันโดยสมัครใจ” (Voluntary Insurance) จัดเป็นฐานที่สูงสุด และไม่ใช่ฐานขั้นที่ ILO ให้ความสำคัญมากนัก เพราะบทบาทไม่ครอบคลุมการจัดเตรียมการประกันในรูปแบบนี้ และเป็นความสมัครใจซึ่งบ่อยครั้งมักเข้าใจว่าเหมาะสมสำหรับผู้ที่มีรายได้สูงหรือมีงานทำที่มั่นคง แต่ทางปฏิบัติแล้วในเวลานี้ อาจไม่ใช่เช่นนั้นอีกต่อไป

ขณะที่กลุ่มประชากรที่เข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมได้มากจนถึงฐานขั้นที่สาม ILO พิจารณาว่าเป็นผู้รับจ้างที่ทำงานภาครัฐและภาคเอกชน ในทางกลับกัน แรงงานไม่ใช่วางการ ประชากรที่ไม่อยู่ในช่วงวัยทำงาน เด็กและผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงาน เหล่านี้ล้วนเข้าถึงสวัสดิการในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม ILO ค่อนข้างเน้นที่ฐานขั้นแรก เพราะส่งเสริมให้ครอบคลุมสองด้าน คือ (1) ความมั่นคงพื้นฐานทางรายได้ในรูปแบบของเงินโอน (Cash Transfer) และค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงิน (In Kind) (2) การเข้าถึงบริการสังคม ด้านสุขภาพ น้ำสะอาด การศึกษา อาหาร ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งการบริการสังคมและโครงสร้างพื้นฐาน ล้วนแล้วมาจากเงินจัดเก็บภาษี อันเป็นงบประมาณที่ใช้นโยบายกระจายทรัพยากร (Redistributive Policy) เพื่อคนจนและเปราะบาง (ILO, 2010; 2011)

ถึงแม้ว่า ILO จะเสนอฐานการคุ้มครองทางสังคม แต่ก็ปรากฏว่าในเวลาใกล้เคียงกัน ธนาคารโลกก็นำเสนอการคุ้มครองทางสังคม แต่กลับประสบปัญหาเดียวกัน เพราะก่อนหน้านี้ธนาคารโลกก็เน้นที่ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม หรือการช่วยเหลือทางสังคม แต่จะเห็นว่าการใช้คำสลับไปมาของทั้งสามคำ จนเห็นแนวทางที่ธนาคารโลกส่งเสริมเน้นที่ประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่มีรายได้ต่ำ เพื่อให้คนจนและเปราะบางเข้าถึงทรัพยากรมากขึ้น (World Bank, 2018) แต่แนวทางเหล่านั้นก็มีข้อสังเกตว่าจะแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้หรือไม่ เหมือนกับที่ผู้เขียนเคยมีประสบการณ์เก็บข้อมูลพื้นที่วิจัยในประเทศเพื่อนบ้าน พบว่าข้อเสนอการคุ้มครองทางสังคมของธนาคารโลกถูกนำมาร่างยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติและขับเคลื่อนโดยส่วนการปกครองท้องถิ่น และมีองค์การระหว่างประเทศอย่าง UNICEF และองค์การที่ไม่แสวงหากำไร มาช่วยเหลือครั้งคราวและไม่มีติดตามผล เช่น การให้อุปกรณ์การเรียน การจัดอาหารให้มื้อเดียว เป็นต้น (นฤมล นิราทร, วิไลภรณ์ โคตรบึงแก และ กฤษฎา อีระโกศลพงศ์, 2563)

ทั้งนี้ธนาคารโลก เสนอกลไกการจัดการมาแล้วตามแนวทางของการจัดการความเสี่ยงทางสังคมในทศวรรษ 1990-2000 แต่แนวทางก็เกิดการปรับเปลี่ยนไปตามแผนแม่บทขององค์การระหว่างประเทศในระบบพหุภาคีของสหประชาชาติ ดังที่รายงาน

“The State of Social Safety Nets” ในปี ค.ศ. 2008 อธิบายว่า “การคุ้มครองทางสังคม
ต่อแรงงาน” มีเครื่องมือสามประการ คือ (World Bank, 2018)

1) **ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) หรือการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)** ออกแบบขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือปัจเจกบุคคลและครัวเรือนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรับมือความยากจนเรื้อรัง โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ คนจนและกลุ่มคนเปราะบาง ทั้งนี้ประเภทของแผนงานและโครงการ เช่น การให้เงินโอนแบบไม่มีเงื่อนไข หรือมีเงื่อนไข เงินบำนาญ คุปองอาหาร อาหารโรงเรียน การจ้างงานสาธารณะ การลดค่าธรรมเนียมบริการโครงสร้างพื้นฐาน บริการสังคม และอื่น ๆ

2) **การประกันสังคม (Social Insurance)** ออกแบบขึ้นมารอบคลุมตลอดวงจรชีวิต เพื่อช่วยให้ปัจเจกบุคคลมีความมั่นคงทางรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ในกรณีที่เผชิญกับภาวะฉับพลัน ทั้งนี้ประเภทของแผนงานและโครงการ เช่น การรักษาพยาบาล เงินสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย บาดเจ็บจากการทำงาน ตั๋งครรภ์ ทูพลาภาพ และอื่น ๆ

3) **แผนงานตลาดแรงงาน (Labour Market Programme)** ออกแบบขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือปัจเจกบุคคลต่อการสูญเสียรายได้จากการว่างงาน แม้มีสิทธิประโยชน์การว่างงานจากการประกันสังคมแล้ว แต่เครื่องมือนี้เน้นที่นโยบายตลาดแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ การจัดหางาน และการเก็ชยณการทำงานก่อนกำหนดเพื่อได้รับเงินบำนาญ เป็นต้น

จากข้อเสนอของ ILO เน้นที่การประกันสังคม ขณะที่ธนาคารโลกเน้นที่ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม แต่ขอบเขตของการขับเคลื่อนการคุ้มครองทางสังคม ปรากฏให้เห็นว่าธนาคารโลกให้ความสำคัญที่การพัฒนาทุนมนุษย์ ยกกระตบการเรเรียนรู้และสร้างทักษะใหม่เพื่อนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมและทำให้เกิดการจับคู่ระหว่างแรงงานกับงานให้ตรงกันได้นั้น การคุ้มครองทางสังคมจึงมีขอบเขตกว้างมาถึงแผนงานตลาดแรงงาน เพราะเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ส่งเสริมชีวิตให้รองรับต่อความยืดหยุ่นตลาดแรงงาน และมีการจ้างงานสาธารณะ เพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากกรณีของ ILO เสนอวาระคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Agenda) เพื่อสร้างแรงงานเป็นทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับอนาคตของงาน (ILO, 2019a; World Bank, 2012; 2018; 2019)

กระบวนการทัศน์สี่ของการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection 4.0)

Social Protection 4.0 ระหว่างปี ค.ศ. 2016 ถึงปัจจุบัน ผู้เขียนใช้สามปรากฏการณ์เป็นจุดเปลี่ยนผ่านกระบวนการทัศน์สี่ เนื่องจากเกิดการบูรณาการความร่วมมือและปฏิบัติการแนวราบมากขึ้นกับตัวแสดงที่ไม่ใช่องค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ พร้อมกับการศึกษาและค้นคว้าเผยแพร่ข้อมูลเรื่องนี้มากขึ้น นอกจากนี้กรณีของโควิด-19 ถือว่าบทบาทขององค์การระหว่างประเทศดำเนินการได้ค่อนข้างไวต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะการให้แนวทางปฏิบัติแก่รัฐบาลแต่ละประเทศ

1) การคุ้มครองทางสังคมถูกใช้เพื่อต่อสู้กับความยากจนผ่านเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ระหว่างปี ค.ศ. 2016 จนถึง ค.ศ. 2030 โดยพัฒนาต่อเนื่องมาจากเป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) และยังพบว่าบรรจุให้การคุ้มครองทางสังคมเป็นเป้าประสงค์ (Target) ข้อที่ 1.3 ว่าด้วย “การนำระบบหรือฐานการคุ้มครองทางสังคมไปปฏิบัติให้ครอบคลุมสำหรับคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง” ในเป้าหมายข้อที่ 1 ว่าการจัดความยากจนให้หมดสิ้นในทุกแห่งหน (United Nations, 2016) ทั้งนี้ประโยชน์ของการคุ้มครองทางสังคมจะช่วยป้องกันและบรรเทาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ โดยปีที่ผ่านมาสหประชาชาติเสนอว่ามีจำนวนประชากรโลกร้อยละ 55 ไม่สามารถเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม (United Nations, 2019) ที่สำคัญสหประชาชาติเห็นแล้วว่าสถานการณ์สังคมโลก ณ เวลานี้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมไปได้ จนได้จัดทำรายงาน “Promoting Inclusion through Social Protection” ในปี ค.ศ. 2018 เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนตั้งอยู่บนความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน ส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงชีวิตการดำรงอยู่ที่ดีของผู้คนที่อาศัยบนโลก โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ อายุ เพศสภาพ ความพิการ และมีสถานะต่างสัญชาติ (United Nations, 2018)

ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อน SDGs ด้านหนึ่งทำให้เกิดการอภิบาลสังคมโลกขึ้นเป็นครั้งแรก พร้อมกับเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐชาติสำหรับบทบาทการจัดการเชิงสถาบัน กระบวนการ และนโยบาย ทั้งนี้ยังทำให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐร่วมสร้างแบบแผนที่เป็นกรอบใหม่ให้แก่การอภิบาลโลก (Global Governance) (Deacon, 2016) แต่อีกด้านหนึ่ง ทำให้สหประชาชาติประสบความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจให้องค์การระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้โครงสร้างและภารกิจองค์กร ทำหน้าที่สนับสนุนแผนแม่บทการพัฒนา MDGs มาตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 หรือเรียกความร่วมมือนี้ว่า “ระบบพหุภาคีนิยม” (Multilateral System) แต่ปรากฏการณ์นี้ไม่ถึงการเปลี่ยนรูปของระเบียบโลก เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดอำนาจการผูกขาดทางโครงสร้างและกลไกระหว่างประเทศ แต่ข้อสังเกตที่ผู้เขียนเกิดขึ้นเสมอ คือ

ไม่ว่าจะกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมรูปแบบใดก็ตาม ทั้งระบบ กลไก นโยบาย แผนงาน หรือรายการ ล้วนไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริง ทำนองเดียวกันการมุ่งเป้าหมายไปข้างหน้าปี 2030 ต้องหวนกลับมาที่ ILO เคยแสดงความยากจนเป็นวาระโลกในปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1944 มิหนำซ้ำยังเกิดขึ้นก่อนการก่อตั้งสหประชาชาติในปีถัดมา (ILO, 1944)

2) ความร่วมมือระหว่างธนาคารโลกและ ILO ลงนาม MoU ในปี ค.ศ. 2016 เพื่อขับเคลื่อนสู่ “การคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า” (Universal Social Protection) ดังที่ทั้งสององค์กรได้เป็นตัวแสดงหลักขับเคลื่อนความร่วมมือนี้สู่วาระการพัฒนาใหม่ รวมทั้งมีหุ้นส่วนความร่วมมืออื่นสนับสนุนด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับ SDGs ที่มีเป้าหมายมุ่งขจัดความยากจน พร้อมกับมีแนวทางที่ ILO ให้ไว้ในข้อแนะนำฉบับที่ 202 ในปี ค.ศ. 2012 ที่นำมาไปปรับใช้ปฏิบัติกว่า 185 ประเทศ นอกจากนี้เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่มีภารกิจเฉพาะ เช่น องค์การอนามัยโลก (WHO) ที่สนับสนุนการขับเคลื่อนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage) อันเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า เป็นต้น ดังนั้น แลกสิ่งที่ ILO และธนาคารโลกต่อแนวทางถ้วนหน้าครอบคลุมถึงทุกคนและทุกช่วงวัย ไม่ว่าจะเป็น (1) วัยเด็ก ควรได้รับสนับสนุนเงินโอน (2) วัยทำงาน ควรได้รับสิทธิประโยชน์การตั้งครุฑ ทุพพลภาพ เจ็บป่วย และว่างงาน (3) วัยสูงอายุ ควรได้รับเงินบำนาญ ดังนั้น เครื่องมือที่ทั้งสององค์กรนี้ใช้คือการช่วยเหลือและบริการสังคม การประกันสังคม โครงการจ้างงานสาธารณะ และรายการสิทธิประโยชน์อื่นที่รับรองความมั่นคงรายได้พื้นฐาน แต่งบประมาณที่ใช้บริหารระบบการคุ้มครองทางสังคม ประกอบด้วย การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ เก็บภาษีเพิ่มขึ้น ชำระดอกเบี้ย และขยายรายการการประกันสังคม ที่สำคัญ เป้าหมายของนโยบายการคุ้มครองทางสังคมจะลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสร้างความเท่าเทียมทางเพศ (ILO & World Bank, 2016; Zelenev, 2015)

3) การคุ้มครองทางสังคมถูกนำเสนอ 50 กรณีของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะการบริการและจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า หลังจากที่เกิดความร่วมมือระหว่าง ILO ธนาคารโลก และหุ้นส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะบทบาทของรัฐบาลได้นำเสนอระบบการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการของระบบและฐานการคุ้มครองทางสังคมที่ผ่านมาหนึ่งร้อยปี พร้อมกับ ILO แม้ว่าการนำเสนอที่ความมั่นคงพื้นฐาน แต่ขอบเขตครอบคลุมวงจรชีวิตและกลุ่มเป้าหมายที่เปราะบาง เช่น เด็ก ผู้พิการ และผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทย ปรากฏว่านำเสนอไปสองนโยบายสังคม คือ (1) โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีผู้ได้รับสิทธิประโยชน์กว่าร้อยละ 76 ของจำนวนประชากรไทยหรือประมาณ 47 ล้านคน ส่งผลให้ได้รับโอกาสการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลได้มากขึ้น ทั้งการเจ็บป่วยทั่วไปและฉับพลัน

ถือเป็นการออกแบบนโยบายที่ตระหนักดีว่าการรักษาพยาบาลเป็นความจำเป็นและจัดเป็นหนึ่งในโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงสิทธิทางสังคม (van Langerhove & Tessire, 2019) และ (2) เบี้ยผู้สูงอายุ ถ้าบุคคลใดมีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะได้รับสิทธิดังกล่าว และปัจจุบันให้ตามขั้นบันได คือ 60-69 ปีได้รับเงิน 600 บาท 70-79 ปีได้รับเงิน 700 ปี 80-89 ปีได้รับเงิน 800 บาท และ 90 ปีขึ้นไปได้รับเงิน 1,000 บาท ซึ่งสอดคล้องกับสภาพปัญหาสังคมไทยที่เผชิญกับประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันผู้ที่เคยประกันตนกับกองทุนประกันสังคมก็มีสิทธิประโยชน์จากบำนาญชราภาพ (Canonge & De, 2019) หลังจากนั้นเห็นได้ว่า ILO กลายเป็นตัวแสดงหลักของการเสนอแนวทางของการคุ้มครองทางสังคม แทนที่เป็นธนาคารโลกและองค์การระหว่างประเทศอื่น ด้วยเหตุนี้ ILO จึงปฏิบัติการการคุ้มครองทางสังคมเชิงนโยบายและกฎหมายให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพตามข้อแนะนำปีที่ 202 โดยตั้งอยู่บนสิทธิมนุษยชนเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมตามมา ที่สำคัญการมีส่วนร่วมโดยเปิดเวทีเสวนาทางสังคมจากหุ้นส่วนทุกฝ่าย เพราะท้ายที่สุดถือเป็นการลงทุนที่ทุนมนุษย์และจะได้รับประโยชน์กลับมามากขึ้น ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ILO, 2019b; 2019c)

ข้อเสนอแนะการคุ้มครองทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในวิกฤติการณ์โควิด-19

ตามอาณัติ (Mandate) ของ ILO แล้ว การส่งเสริมสันติภาพสากลและความยุติธรรมทางสังคม ยังเป็นหลักการที่ยอมได้มากกว่าหนึ่งศตวรรษ แต่สถานการณ์ร่วมสมัยทำให้ภารกิจขึ้นอยู่กับผลกระทบที่เกิดขึ้นก่อนจะกล่าวถึงต่อมาที่แนวทางและมาตรการรองรับปัญหาที่จะตามมา แม้ว่า ILO จะมีเครื่องมือสำคัญคือ มาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards) แต่ไร้สภาพบังคับจนกว่ารัฐสมาชิกจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่ามาตรฐานแรงงานที่จัดทำไว้ก่อนหน้านี้อาจใช้ไม่ได้ในปัจจุบันและอนาคตของงาน ตัวอย่างสามจากหกฉบับที่จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1919 เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 1 ว่าด้วยชั่วโมงของการทำงาน มีหลักการพื้นฐานคือ “8 ชั่วโมงต่อวัน และ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์” ครอบคลุมทั้งอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ก่อสร้าง ขนส่ง และอื่น ๆ (ILO, 1919a) แต่จะเป็นเช่นนี้ได้หรือไม่ในสถานการณ์ปกติและยามวิกฤติ เนื่องจากรูปแบบการจ้างงานเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความไม่มีมาตรฐาน เช่น การจ้างงานเหมาช่วง การจ้างงานบางเวลา การจ้างงานชั่วคราว เหล่านี้ล้วนแล้วเป็นการจ้างงานระยะสั้นและเป็นงานที่มีความเสี่ยง (ILO, 2016)

โดยเฉพาะกรณีของโรคระบาดโควิด-19 เกิดการถกเถียงถึงชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมคือเท่าไร เพราะ Work from home ทำให้เกิดข้อสังเกตต่อ “ผลกระทบของความสมดุลชีวิตและการทำงาน สุขภาวะของการพักผ่อนและเวลาดูแลสุขภาพในครอบครัว

ประสิทธิภาพการทำงานของบุคคลและองค์กร” จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร ขณะเดียวกัน เรื่องดังกล่าวเรียกว่า “การทำงานทางไกล” (Teleworking) ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ เนื่องจากคำนี้ คือคำศัพท์ทางการที่ถูกใช้ในกรณีของการทำงานที่บ้านและงานที่ไม่จำเป็นต้องมาทำใน สถานที่ทำงานประจำ เกิดขึ้นมาก่อนโรคระบาดโควิด-19 ซึ่ง ILO ศึกษาเรื่องนี้ในปีที่ผ่านมา โดยในปัจจุบันการทำงานทางไกลจัดเป็นยุคที่ 3 แล้ว โดยใช้เทคโนโลยีสมาร์ตโฟนและแท็บ เล็ตสำหรับการทำงานและติดต่อสื่อสารโดยอีเมล ข้อความต่าง ๆ โดยแอปพลิเคชัน ที่สำคัญ การจัดเก็บข้อมูลและแบ่งปันข้อมูลทำได้โดย Cloud แตกต่างจากเดิมที่ใช้ฮาร์ดแวร์ เป็นต้น (Messenger, 2019)

การทำงานทางไกลทั้งที่เป็นงานประจำหรืองานชั่วคราว ถ้าไม่มีการจ้างงานทางการ (Formal Employment) จะนับจำนวนแรงงานเหล่านี้มีงานทำหรือว่างงาน สืบเนื่องถึง อนุสัญญาฉบับที่ 2 ว่าด้วยการว่างงาน เพราะในภาวะวิกฤติผ่านพ้นไปแล้ว ภาครัฐจะทําหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ILO, 1919b) อาจให้เงินโอนหรือส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่สนับสนุนให้เกิดการจ้างงานหรือสร้าง ผู้ประกอบการ แต่งงานใหม่ในอนาคตอาจเน้นที่การจ้างงานเหมาะสมในรูปแบบงานทำเป็นครั้ง (Gig Work) จึงมีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดการจ้างงานต่ำระดับโดยเยาวชนและมีแนวโน้มสูงขึ้น ในอนาคต แต่ขาดมาตรการคุ้มครอง โดยเฉพาะงานขับซั้ส่งอาหารหรือส่งคนโดยเรียกผ่าน แอปพลิเคชัน มีหน้าจายังปรากฏว่าเยาวชนต้องทำงานกลางคืน สวนทางกับอนุสัญญา ฉบับที่ 6 ว่าด้วยการทำงานกลางคืนของเยาวชน (ILO, 1919c) ซึ่งงานประเภทจำแนกในกลุ่ม เดียวกับงานขนส่ง แต่แรงงานเหล่านี้ถูกกำหนดสถานการณ์จ้างงานให้เป็นแรงงานอิสระ (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2562ข; 2563ก) ซึ่งการมีงานทำแท้จริงต้องตั้งข้อสังเกตถึงการ ทำงานที่มีคุณค่า โดยตั้งอยู่บนความมั่นคงและมีส่วนร่วมในการปฎิหาริอ ดังนั้น มาตรฐาน แรงงานที่เน้นคุ้มครองเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไม่เพียงพอและสอดคล้องกับใน สถานการณ์ปัจจุบัน ควรขยายการพิจารณารูปแบบการจ้างงานและนิยามขอบเขตคำว่า ภาคอุตสาหกรรมใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ข้อสังเกตจากบทบาทหลักของ ILO ที่จัดทำมาตรฐานแรงงานและมีกลไกการ ติดตามนั้น สามารถรองรับสถานการณ์ร่วมสมัยได้หรือไม่ เพราะจริงแล้วมีอนุสัญญาจำนวน 190 ฉบับ แต่ความร่วมมือจากรัฐสมาชิกนั้นไม่มาก พิจารณาได้จากจำนวนการให้สัตยาบัน อนุสัญญา ยกเว้นอนุสัญญาพื้นฐาน 8 ฉบับหรือที่เรียกว่า “มาตรฐานแรงงานหลัก” (Core Labour Standards) เนื่องจากถูกออกแบบและตั้งอยู่พื้นฐานที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ILO มีการเผยแพร่รายงานเรื่อง “ILO Standards and COVID-19 (Coronavirus)” ซึ่ง Guy Ryder ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO เห็นว่า “มาตรฐานแรงงาน

สากลมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมโอกาสสำหรับหญิงและชายให้ได้รับการทำงานที่มีคุณค่า ทั้งมีเสรีภาพ ความเป็นธรรม ความมั่นคง และมีศักดิ์ศรี” นอกจากนี้ยังให้เหตุผลของ มาตรฐานแรงงานที่จำเป็นต่อการสร้างงานที่มีคุณค่าให้ใช้รองรับในวิกฤติโควิด-19 คือ (ILO, 2020b)

(1) กำนามาตรฐานแรงงานไปใช้เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ข้อตกลงการทำงาน การคุ้มครองแรงงานกลุ่มพิเศษต่าง ๆ (เช่น แรงงานย้ายถิ่น แรงงาน ทำงานบ้าน ฯลฯ) การไม่เลือกปฏิบัติ ความมั่นคงทางสังคมและคุ้มครองการจ้างงาน

(2) ขอบเขตของมาตรการแรงงาน ครอบคลุมถึงการมีงานทำ การคุ้มครองทางสังคม การคุ้มครองค่าจ้าง การส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดย่อม โดยตั้งอยู่บนการให้ความสำคัญที่ คนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Approach) เพื่อฟื้นฟูจากภาวะวิกฤติครั้งนี้

ด้วยเหตุข้างต้น ข้อเสนอของ ILO จึงครอบคลุมถึงการคุ้มครองทางสังคม ถ้าพิจารณาตามกรอบของงานที่มีคุณค่าแล้วพบว่า การเน้นที่คุ้มครองสิทธิแรงงานเป็นจุดตั้ง ต้น หมายความว่า การคุ้มครองทางสังคมต้องพิจารณาจากมาตรฐานแรงงานเป็นแนวทาง ปฏิบัติ แตกต่างจากการพิจารณา “การคุ้มครองทางสังคมว่าเป็นจุดตั้งต้น จะเน้นที่นโยบาย และกลไกการจัดการตามฐานหรือระบบ โดยเป็นวิธีการของการจัดเตรียมสิทธิประโยชน์ให้ ตรงตามความต้องการและความจำเป็นของแต่ละกลุ่มคนตลอดวงจรชีวิต” ทั้งนี้รายงานเรื่อง “COVID-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses” แสดงให้เห็น ระบบการคุ้มครองทางสังคมถ่วงหน้า จะนำไปสู่การฟื้นฟูสภาพทางเศรษฐกิจและสร้างความ มั่นคงทางสังคม ที่สำคัญยังทำให้เกิดความไว้วางใจต่อรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ILO, 2020a)

สถานการณ์โลกของการทำงานที่ ILO เน้นความสำคัญ จะเห็นได้ว่าระบบการ คุ้มครองทางสังคมเป็นกลไกการจัดการที่สำคัญ เพราะความเสี่ยงทางสุขภาพเกิดขึ้นได้ต่อกลุ่ม แรงงานภาคบริการ แรงงานไม่เป็นทางการ และแรงงานย้ายถิ่น รวมถึงการรับมือกับการ ว่างงาน ทั้งชีวิตของตนเองและครอบครัว (ILO, 2020a; 2020g)

ปัญหาแรก จะเกิดการว่างงานทั่วโลก ต่ำสุดที่ 5.3 ล้านคน ปานกลางที่ 13 ล้านคน และสูงสุดที่ 24 ล้านคน ถ้าเปรียบเทียบกับวิกฤติการเงินโลกเมื่อปี ค.ศ. 2008 มีอัตราการ ว่างงานที่ 22 ล้านคน ที่สำคัญกว่านี้ กลุ่มธุรกิจหรือประเภทอุตสาหกรรมบริการ ท่องเที่ยว และค้าปลีกล้วนแล้วมีความเปราะบาง ภายหลังได้ประเมินต่อมาว่าจะมีคนว่างงาน ทั่วโลก 195 ล้านคน ซึ่งจำนวนนี้หมายถึงผู้มีทำงานเต็มเวลา (Full-Time Worker) (กรณี ของไทยมักเข้าใจว่าแรงงานที่ประกันตนมาตรา 33 ของกองทุนประกันสังคม)

ปัญหาสอง เมื่อไม่มีงานทำ ย่อมขาดรายได้สำหรับการบริโภคสินค้าและบริการในราคาถูก หรือแม้จะมีงานทำแต่เงินที่ได้รับมาก็ไม่เพียงพอที่จะเข้าถึงปัจจัยเหล่านี้ได้

ปัญหาสาม ผลกระทบต่อแรงงานกลุ่มพิเศษ ทั้งที่เป็นงานที่ไม่มีมาตรฐานและงานอิสระจ้างงานตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเยาวชนคนหนุ่มสาวมีความเสี่ยงสูงมากที่เผชิญอัตราการว่างงานสูงขึ้นและต้องทำงานต่ำระดับ ผู้หญิงโดยเฉพาะในงานภาคบริการและอาชีพที่ให้บริการแก่อนายจ้างอย่างพยาบาลเผชิญความเสี่ยงทางสุขภาพมากที่สุด รวมทั้งมีกลุ่มคนอาชีพอื่นที่ไม่ค่อยถูกกล่าวถึงแต่จัดเป็นแรงงานเช่นกัน อาทิ แรงงานทำความสะอาดให้บริการขนส่ง และทำงานบ้าน เป็นต้น นอกจากนี้มีแรงงานไม่เป็นทางการที่ขาดการคุ้มครองทั้งงานอิสระ งานชั่วคราว และงานทำเป็นครั้ง ทั้งยังไม่มีประกันสุขภาพรองรับการเผชิญความเสี่ยงและเมื่อเจ็บป่วยก็ขาดแคลนรายได้ และแรงงานย้ายถิ่นเป็นอีกกลุ่มที่สำคัญ แต่ต้องเดินทางกลับไปประเทศต้นทาง เนื่องจากไม่มีการจ้างงาน สูญเสียงานอาชีพ และเกิดผลกระทบต่อการรายได้ที่จนเจือให้แก่ครอบครัวที่อยู่ข้างหลัง

ILO สนับสนุนกรอบนโยบายที่ต่อสู้กับโควิด-19 โดยตั้งอยู่บนมาตรฐานแรงงานสากล หนึ่งในสามเสาหลัก มีเสาที่สามสนับสนุนการมีงานทำและมีรายได้ ด้วยเหตุที่ผลกระทบอาจไม่ได้เกิดขึ้นทางตรง แต่เกิดขึ้นจากโรงงานปิดตัว ห่วงโซ่อุปทานหยุดชะงัก ถูกห้ามเดินทาง ยกเลิกกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ และอื่น ๆ ผลที่ตามมาแรงงานขาดรายได้เนื่องจากไม่มีงานทำ โดยเฉพาะแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ ดังนั้น การคุ้มครองทางสังคมเน้นที่สิทธิประโยชน์การว่างงาน การช่วยเหลือทางสังคมด้านต่าง ๆ ในรูปแบบของการให้เงินโอนที่เฉพาะกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีและฟื้นฟูตนเองจากวิกฤติครั้งนี้ การกำหนดแผนงานการจ้างงานสาธารณะเพื่อให้มีมาตรการการจ้างงานระยะสั้นโดยภาครัฐ และการลดอัตราการสมทบเงินภาษีเงินเดือน (Payroll Tax) เข้าสู่กองทุนประกันสังคมที่สำคัญ ILO ได้ให้แนวทางของการคุ้มครองทางสังคมและจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ โดยออกแบบให้มีมาตรการรับมือและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ถ้าเกิดวิกฤติโรคระบาดครั้งต่อไป จะได้รับรองปัญหาความยากจน การว่างงาน และความไม่เป็นทางการที่จะนำไปสู่ความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม (ILO, 2020a)

ตาราง 1 สัดส่วนของการคุ้มครองทางสังคมในวิกฤติ COVID-19 แพร่ระบาด

สัดส่วนของการคุ้มครองทางสังคม		ร้อยละ
1	สุขภาพ	19.6
2	การว่างงาน	14.9
3	การช่วยเหลือทางสังคมในกรณีพิเศษ	13.9
4	ตลาดแรงงาน	13.4
5	สวัสดิการด้านอื่น ๆ	10.3
6	เด็กและครอบครัว	7.2
7	เงินบำนาญ	6.7
8	เจ็บป่วย	4.6
9	อาหารและโภชนาการ	4.6
10	ที่อยู่อาศัยและบริการพื้นฐาน	3.6
11	ตั้งครุฑและคลอบุตร	1.0

ที่มา: ILO (2020c)

ถ้าพิจารณาระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ ILO นำเสนอ เป็นข้อมูลระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ – 3 เมษายน พ.ศ. 2563 ได้มาจากการติดตามมาตรการการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Measure) 194 รายการ จากทั้งหมด 82 ประเทศ เพื่อใช้รองรับต่อวิกฤติการณ์โควิด-19 ซึ่งกรณีของมาตรการการคุ้มครองทางสังคมได้แบ่งองค์ประกอบต่าง ๆ ไว้ตามตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าสี่อันดับแรก คือ รายการด้านสุขภาพจัดเป็นอันดับแรก ร้อยละ 19.6 รองลงมาเป็นสิทธิประโยชน์การว่างงาน ร้อยละ 14.9 ถัดมาเป็นการช่วยเหลือทางสังคมกรณีพิเศษในรูปแบบของการให้เงินโอน ร้อยละ 13.9 ต่อมาการปรับโครงสร้างแผนงานตลาดแรงงาน ร้อยละ 13.4 โดยภาพรวมแล้วเน้นที่การลงทุนและมีค่าใช้จ่ายทางด้านสังคมเพื่อสนับสนุนแผนงานและสิทธิประโยชน์ใหม่และขยายขอบให้ครอบคลุมแก่ประชาชนมากขึ้น (ILO, 2020c)

ผลที่ตามมารัฐบาลแต่ละประเทศต้องเผชิญวิกฤติพร้อมกันสองด้าน ด้านแรก คือ มิติทางสุขภาพจากผลกระทบทางโรคระบาด และด้านที่สอง คือ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้ความยากจนและความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น มีหน้าซ้ำผู้ได้รับความเดือดร้อนไม่น้อยกว่าการว่างงาน คือ ผู้สูงอายุ คนพิการ แรงงานย้ายถิ่น และผู้ที่ไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งไม่ถูกกล่าวถึงและขาดแนวทางจัดการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง แต่อีกด้านวิกฤติครั้งนี้ถือเป็นโอกาสให้รัฐบาลแต่ละประเทศทบทวนระบบการคุ้มครองทางสังคมและยกระดับเป็นความร่วมมือระดับโลก

ด้วยเหตุนี้ต้องมีการปฏิรูปทางการคลังพร้อมกับการพัฒนาเพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบถ้วนหน้า และมีผู้ได้รับสิทธิประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะทางด้านการรักษาพยาบาลที่เข้าถึงได้และมีคุณภาพ เพราะในเวลานี้ของช่วงวิกฤติโรคระบาดเกิดข้อสังเกตแล้วว่า “ความเหลื่อมล้ำไม่มีเฉพาะโอกาสการจ้างงานและอาชีพ แต่การรักษาพยาบาลและดูแลสุขภาพแทบไม่ต่างกัน” ขณะที่โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยถือเป็นตัวแบบที่ดีและถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งในเวทีระหว่างประเทศ (ILO, 2020g)

ที่สำคัญ วิกฤติโรคระบาดโควิด-19 ส่งผลให้เกิดการตระหนักถึงระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดย ILO เสนอให้จัดเตรียมตามแนวทางบนฐานสิทธิ (Rights-Based Approach) ตั้งอยู่บน (1) ปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (3) อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม และ (4) ข้อแนะนำฉบับที่ 202 ว่าด้วยฐานการคุ้มครองทางสังคม เพื่อสนับสนุนการจัดเตรียมและขับเคลื่อนรายการการคุ้มครองทางสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับ SDGs ในเป้าประสงค์ข้อที่ 1.3 ว่าด้วยระบบการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า และเป้าประสงค์ข้อที่ 3.8 ว่าด้วยการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ เข้าถึงยารักษาโรค และรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพ (ILO, 2020d)

เมื่อการคุ้มครองทางสังคมเน้นที่การรักษาพยาบาลเป็นความสำคัญต้น ต้องพิจารณาว่าการเข้าถึงอำนวยความสะดวกมากน้อยเพียงใด และเพียงพอต่อผู้ใช้บริการหรือไม่ อีกทั้งในกรณีเจ็บป่วยจะมีรายได้ทดแทนช่วงที่ไม่สามารถทำงานได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ILO จึงเสนอมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards) ที่ใช้คุ้มครองสุขภาพทางสังคม (Social Health Protection) โดยมีที่ควรทบทวนดังนี้ (1) ข้อแนะนำฉบับที่ 69 ว่าด้วยการรักษาพยาบาล ค.ศ. 1944 (2) อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. 1952 (3) อนุสัญญาฉบับที่ 130 ว่าด้วยการรักษาพยาบาลและสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย ค.ศ. 1969 และข้อแนะนำฉบับที่ 134 ค.ศ. 1969 (4) อนุสัญญาฉบับที่ 183 ว่าด้วยการคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์ ค.ศ. 2000 และ (5) ข้อแนะนำฉบับที่ 202 ว่าด้วยฐานการคุ้มครองทางสังคม ค.ศ. 2012 (ILO, 2020d)

อีกทั้งมีข้อแนะนำฉบับที่ 205 ว่าด้วยการมีงานทำและงานที่มีคุณค่าสำหรับสันติสุขและคืนสภาพเดิม ค.ศ. 2017 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีรายได้พื้นฐานที่มั่นคงจากการทำงานและดำรงชีวิต นอกจากนี้การคุ้มครองทางสังคมเป็นกลไกที่จัดเตรียมรายการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูให้เกิดความมั่นคงทางสังคม โดยให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรต่าง ๆ ที่เผชิญความเปราะบางจากวิกฤติครั้งนี้ (ILO, 2020g) นอกจากนี้ ILO เคยเสนอแนวทางสำหรับการสร้าง

งานที่มีคุณค่าในการบริหารภาครัฐยามฉุกเฉิน (Public Emergency Services) มาก่อนแล้วในปี ค.ศ. 2018 ขอบเขตของภัยพิบัติสี่ด้าน หนึ่งในนั้นมีโรคระบาด จัดเป็นส่วนหนึ่งของมิติทางชีวภาพ ซึ่ง ILO เห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมต้องมีมาตรการเร่งด่วนและจัดเตรียมบริการฉุกเฉิน ทั้งการบริการสุขภาพและรายได้พื้นฐานที่มั่นคง รวมถึงอุปกรณ์เครื่องมือที่ทำให้เกิดความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เพื่อลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์และจัดการภาวะฉับพลัน (ILO, 2018)

ถัดมา ILO เสนอว่าการสร้างความมั่นคงทางสังคมและสุขภาพเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน และทุกคนควรได้รับการรับรองสิทธินี้ โดยไม่มีใครที่ตกหล่นถูกทิ้งอยู่ข้างหลัง เพราะการรักษาพยาบาลถ้วนหน้าถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามฐานขั้นแรกของการคุ้มครองทางสังคม ถ้าไม่มีระบบดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ใช้บริการขาดโอกาสและมีความยากลำบากที่จะเข้าถึงการรักษาพยาบาลที่ดีและมีประสิทธิภาพได้ แต่ต้องชัดเจนว่าสินค้าและบริการควรจัดเตรียมตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือไม่ หรือปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาทางสุขภาพที่กระทบต่อนาน นอกจากนี้ยังมีบางส่วนสามารถเข้าถึงประกันสุขภาพของภาคเอกชน แต่มีความแตกต่างจากการประกันสังคม เพราะหลักการพื้นฐานคือ “การแบ่งปันความเสี่ยง” (Risk Sharing) หรือบ่อยครั้งเรียกว่า “การเฉลี่ยทุกข์และเฉลี่ยสุขระหว่างผู้ประกันตนด้วยกัน” ส่งผลให้เห็นความแตกต่างกับประกันภาคเอกชนที่ทำให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลมากกว่าส่วนร่วม (ILO, 2020d)

จากข้างต้นที่กล่าวไป โรคระบาดโควิด-19 จึงกลายเป็นภัยอันตรายและก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ใหม่ของการคุ้มครองทางสังคม รวมถึงข้อสังเกตต่อการบริการด้านสุขภาพที่รวมถึงการป้องกันโรคและรักษาพยาบาล โดยต้องได้รับการสนับสนุน ที่สำคัญกว่านี้ บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขถือเป็นแรงงานเช่นเดียวกันและจัดเป็นแถวหน้าที่เผชิญความเสี่ยงจากโรคระบาดนี้มากที่สุด ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทบทวน “บทบาทของการคุ้มครองทางสังคมเพื่อรองรับวิกฤติโควิด-19” ตามที่คณะกรรมการความร่วมมือการคุ้มครองทางสังคมระหว่างหน่วยงาน (Social Protection Interagency Cooperation Board: SPIAC-B) แสดงให้เห็นสภาพของปัญหาในเวลานี้คือ การคุ้มครองทางสังคมขาดมาตรการป้องกันที่เพียงพอสำหรับทุกคน จึงนำเสนอแนวทางเร่งด่วนเพื่อการฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาวิกฤติที่ตามมาทั้งเศรษฐกิจและปัญหาสังคมในระยะยาว โดยสรุปจากที่ ILO นำเสนอไว้อย่างคร่าว ๆ ดังนี้ (SPIAC-B, 2020; ILO, 2020e)

(1) การใช้มาตรการป้องกันและส่งเสริมให้ทุกคนเข้าถึงบริการป้องกันโรคและรักษาพยาบาลที่ดี โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงน้ำที่สะอาด มีหน้ากากอนามัย ถุงมือ และเจลล้างมือ นอกจากนี้ให้รัฐบาลมีนโยบายรักษาระยะห่างทางกายภาพ (Physical Distancing

Policy) และสนับสนุนกลไกต่าง ๆ ของการคุ้มครองทางสังคม เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติตามนโยบาย เช่น การใช้ระบบการจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ที่สำคัญต้องมีเงินช่วยเหลือกรณีของการสนับสนุนรายได้ เช่น กรณีที่เจ็บป่วยไม่สามารถทำงานได้ หรือแม้กระทั่งถูกให้อยู่ในที่พำนักไม่สามารถไปทำงานหารายได้ เป็นต้น

(2) การจัดเตรียมสินค้าและบริการพื้นฐานให้สามารถเข้าถึงได้ และทำให้เกิดความมั่นคงทางรายได้ เริ่มต้นจากการให้เงินโอนเพื่อนำไปจับจ่ายซื้อปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น และพยายามหาวิธีการเพื่อลดความยากจนและความเปราะบางที่เกิดขึ้นในครอบครัว ทั้งจากการว่างงานและเจ็บป่วย ดังนั้น สวัสดิการที่จัดให้ต้องพิจารณามากกว่าปัจเจกบุคคลเพื่อให้ครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัว ขณะเดียวกันภาครัฐอาจพิจารณาถึงมาตรการการจ้างงาน โครงการสาธารณะเพื่อบรรเทาผลกระทบและให้มีงานทำและมีรายได้ แม้จะเป็นงานที่มีกรอบระยะเวลาการจ้างงานระยะสั้นก็ตาม และเป็นไปได้ว่าความเป็นทางการจะเพิ่มมากขึ้น

(3) การคำนึงถึงทุกกลุ่มคนที่เปราะบาง ตามที่ SDGs พยายามเน้นถึงคือ การไม่มีผู้ใดถูกทอดทิ้งและตกหล่น หรือไม่มีใครถูกทิ้งไว้อยู่ข้างหลัง เนื่องจากภาวะวิกฤติโควิด-19 จะมีกลุ่มคนต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ติดเชื้อ HIV ผู้หญิงที่ทำงานบ้าน คนพิการ แรงงานจ้างงานตนเอง ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย แรงงานย้ายถิ่น คนต่างชาติพันธุ์ ผู้ดูแล เด็กและเยาวชน คนจนเรื้อรัง ผู้ให้บริการทางเพศ และผู้ถูกคุมขัง ซึ่งต้องทำความเข้าใจว่าและมีมาตรการที่รองรับแต่ละกลุ่ม เพราะมีความต้องการและความเสี่ยงที่แตกต่างกัน

(4) การบริหารงบประมาณทางการคลัง ต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้องกับมาตรการของการคุ้มครองทางสังคม อาจเป็นผู้มีรายได้น้อย และผู้ประกอบการขนาดย่อม ซึ่งนอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ทดแทนการว่างงานของกองทุนประกันสังคม ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณทางการคลัง เพราะประกันสังคมมาจากการร่วมสมทบระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐ ที่สำคัญกรณีของการคุ้มครองทางสังคมต้องสนับสนุนรายได้ครัวเรือนและช่วยเหลือผู้ประกอบการให้สามารถรักษาลูกจ้างไว้ได้ โดยต้องไม่ให้หยุดงานหรือเลิกจ้าง นอกจากนี้ต้องมีมาตรการขยายการช่วยเหลือทางการเงิน และในเวลาเดียวกันภาครัฐต้องประมาณการค่าใช้จ่าย เงินสำรอง รวมถึงรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ

(5) แผนงานการคุ้มครองทางสังคมและบริการต่าง ๆ ที่จัดเตรียมให้ ต้องรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีความต่อเนื่องของบริการทางการเงินและยกระดับการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและสุขภาพ ให้ครอบคลุมระดับโลก ประเทศ และหน่วยย่อยลงมาจากระดับประเทศ ทั้งยังให้มีการประสานงานเพื่อสนับสนุนโดยภาคประชาสังคมและตัวแสดงอื่นที่ขับเคลื่อนด้านมนุษยธรรม

(6) การเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมในระยะกลางและระยะยาว เพื่อรองรับกับวิกฤติโควิด-19 จึงไม่เพียงแผนระยะสั้นเพื่อรับมือกับการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานเท่านั้น โดยให้พิจารณาตามฐานสามขั้นของการคุ้มครองทางสังคม และหลังจากนี้ขยายครอบคลุมคนจนและเปราะบางให้มากขึ้น

ท้ายนี้ วิกฤติโควิด-19 ที่ทำให้การคุ้มครองทางสังคมได้รับกล่าวถึงว่าเป็นกลไกการจัดการที่สำคัญนั้น ไม่ถือเป็นครั้งแรกในภาวะวิกฤติ ก่อนหน้านี้ การคุ้มครองทางสังคมถูกใช้มาแล้วทั้งกรณีของโรคระบาด SARs, MERS, และ Ebola รวมทั้งกรณีที่ประสบวิกฤติการเงินเอเชียปี ค.ศ. 1997 และวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ปี ค.ศ. 2008 เพื่อฟื้นฟูให้ครอบครัวมีรายได้และมีความมั่นคง ที่สำคัญคือกลุ่มคนเปราะบาง ขยายจากข้อที่ (3) ในวรรคก่อนหน้า เพราะเกี่ยวข้องกับแรงงานและผลกระทบของการจ้างงาน ประกอบด้วย (ILO, 2020e)

(1) ผู้สูงอายุและคนพิการ จัดเป็นผู้ที่แบกรับความเสี่ยงสูงที่สุดในภาวะวิกฤตินี้ เนื่องจากต้องพึ่งพิงอาศัยสมาชิกในครอบครัวและรายจ่ายครัวเรือน

(2) แรงงานภาคไม่เป็นทางการ ไม่ได้รับการช่วยเหลือที่ครอบคลุมตามระบบการคุ้มครองทางสังคม รวมถึงกลุ่มพิเศษใหม่รูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน เช่น แรงงานทำงานเป็นครั้ง (Gig Worker) ที่ใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์มทำงาน และแรงงานจ้างงานตนเอง เหล่านี้ก็เผชิญความเสี่ยงแต่ไม่เท่ากับกลุ่มแรก

(3) แรงงานทำงานบ้าน เป็นอีกกลุ่มที่มีบ้านเป็นสถานที่ทำงาน ขาดมาตรการคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงและบังคับใช้ได้ โดยเฉพาะภาวะวิกฤติที่เสี่ยงไม่แตกต่างกัน

(4) แรงงานย้ายถิ่น เป็นกลุ่มที่เปราะบางมาก เนื่องจากไม่ได้รับการเยียวยาจากการประกันสังคม เช่นเดียวกับแรงงานทางการของประเทศนั้น ๆ และยังมีความเสี่ยงต้องเดินทางกลับไปประเทศต้นทาง ซึ่งการย้ายถิ่นเพื่อมาทำงานล้วนมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายสำหรับกระบวนการเข้ามาอย่างถูกกฎหมาย ในกรณีของประเทศไทย ข้อมูลเดือนธันวาคม ค.ศ. 2019 มีจำนวนแรงงานย้ายถิ่นขึ้นทะเบียนถูกต้อง 2,788,316 คน แต่ยังไม่นับรวมคนที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานโดยผิดกฎหมาย ส่วนที่มาทำงานบ้าน งานเกษตร และงานประมง จัดเป็นแรงงานไม่เป็นทางการซึ่งไม่มีสิทธิในระบบประกันสังคม ดังนั้น เมื่อวิกฤติโควิด-19 แพร่ระบาด แรงงานกลุ่มนี้จึงไม่มีหลักประกันความมั่นคงทางการทำงาน รายได้ และสุขภาพ (ILO, 2020h)

(5) ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย หรือเรียกว่าคนไร้บ้าน ต้องอาศัยตามสถานที่ที่ไม่เป็นทางการ ขาดน้ำดื่มและใช้ที่สะอาด คนกลุ่มนี้ยากนักที่จะทำให้เกิดการรักษาระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) เนื่องจากไม่มีพื้นที่ปิดและต้องเร่ร่อนอาศัยตามพื้นที่สาธารณะ (ซึ่งเป็นเรื่องความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างและต้นทุนชีวิตตั้งแต่เกิดมาแต่ละบุคคลมีไม่เท่ากัน)

(6) ผู้หญิงทั้งที่ทำงานเป็นผู้ดูแล มีความเปราะบางมากตามรูปแบบของการจ้างงาน เพราะถูกทำให้ไม่เป็นทางการ และยังมีประเด็นเกี่ยวข้องกับเพศสภาพด้วย

โดยสรุปตามที่ได้ทบทวนจากรายงานฉบับต่าง ๆ ของ ILO ต้องคำนึงไว้ว่าการสร้างระบบถ้วนหน้าของการคุ้มครองทางสังคมไม่ได้มีประโยชน์เฉพาะวิกฤติโรคระบาด แต่เป็นกลไกของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่จะป้องกันความเสี่ยงอื่น ๆ ทั้งวิกฤติเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และภัยธรรมชาติ ที่สำคัญต้องเข้าใจว่าการคุ้มครองทางสังคมเป็นการลงทุนที่คนแต่ไม่ใช่ต้นทุนที่รัฐต้องจ่ายเพิ่มเติม เนื่องจากระบบนี้ทำหน้าที่โดยเสริมสร้าง องค์ประกอบต่าง ๆ ทางสังคมให้เกื้อหนุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งประโยชน์ของการคุ้มครองทางสังคมจะบรรเทาผลกระทบจากภาวะฉับพลันได้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าแรงงานมีงานทำย่อมเพิ่มผลิตภาพให้แก่ตลาดแรงงานและการเติบโตเศรษฐกิจภาพรวม (ILO, 2020g)

การคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานในช่วงวิกฤติการณ์ COVID-19: กรณีของประเทศไทย บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนพิจารณาการรับมือกับภาวะวิกฤติโควิด-19 โดยรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของไทย พบว่ามีมาตรการกำหนดมาแล้วสามระยะทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ครอบคลุมตั้งแต่ประชาชนทั่วไป มาที่แรงงาน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้ภาคบริการและการท่องเที่ยวขาดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจและเกิดการเลิกจ้างแรงงาน สืบเนื่องจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 และนักท่องเที่ยวไม่สามารถเดินทางมาได้ รวมถึงงดการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสถานที่ที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายไวรัส จึงกลายเป็นที่มาให้รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐเตรียมมาตรการเร่งด่วนเพื่อบรรเทาและป้องกันกับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ขณะที่มาตรการเหล่านี้กลับเป็นการบรรเทาและรับมือกับความเสี่ยงทางสังคม ซึ่งผู้เขียนจะชี้ให้เห็นต่อไปว่าทุกครั้งที่ประสบวิกฤติหรือภาวะฉับพลัน มักไม่ปรากฏมาตรการการป้องกันความเสี่ยงทางสังคมไว้ก่อนล่วงหน้าเพื่อรองรับวิกฤติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น แม้จะมีระดับความเสี่ยงของการเกิดขึ้นที่ต่ำก็ตาม

มาตรการของรัฐบาลทั้งสามระยะจะนำเสนอไว้อย่างคร่าว ๆ แต่ระบุครอบคลุมทุกมาตรการความช่วยเหลือตามตารางที่ 2-4 เริ่มจากตารางที่ 2 เป็นมาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 1 โดยคัดแยกมาเฉพาะที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วทั้งหมดเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2563 ทั้งนี้เคยมีข้อเสนอที่เป็นมาตรการบรรเทาค่าครองชีพแก่ประชาชน เช่น กลุ่มที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เกษตรกรที่มีรายได้น้อย ผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยสนับสนุนค่าครองชีพ

รายละเอียด 1,000 บาทต่อเดือน ระยะเวลา 2 เดือนผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือพร้อมเพย์ แต่ข้อเสนอนี้ถูกถอนออกไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563ก; 2563ข)

ตาราง 2 มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ฯ ระยะที่ 1

มาตรการ	รายละเอียด
มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ	เพื่อป้องกัน เยียวยา และสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาศักยภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 โดยอาศัยรายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 20,000 ล้านบาท
มาตรการด้านภาษี	- มาตรการคืนสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศ เพื่อบรรเทาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลให้มีสภาพคล่องมากขึ้น แต่ไม่รวมถึงมูลนิธิและสมาคม โดยลดอัตราภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายที่มีอัตราร้อยละ 3 ให้เหลือร้อยละ 1.5 - มาตรการภาษีเพื่อลดภาระดอกเบี้ยจ่ายของผู้ประกอบการ เพื่อบรรเทาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 และลดภาระให้แก่ผู้ประกอบการที่มีหน้าที่จ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคล ระหว่าง 1 เมษายน-31 ธันวาคม 2563 - มาตรการส่งเสริมเสถียรภาพของการจ้างงานในสถานการณ์การระบาดของไวรัสโควิด-19 เพื่อบรรเทาผลกระทบการเลิกจ้างแรงงานในภาคธุรกิจ โดยหักรายจ่ายได้ 3 เท่า ในกรณีที่ของค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนประกันสังคม ระหว่างเดือน เมษายน-กรกฎาคม 2563 - มาตรการเร่งคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพการลงทุน

ตาราง 2 มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ฯ ระยะที่ 1 (ต่อ)

มาตรการ	รายละเอียด
มาตรการด้านการเงิน	มาตรการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ ให้ธนาคารออมสินสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ 150,000 ล้านบาท ให้แก่สถาบันการเงิน คัดดอกเบี้ยร้อยละ 0.01 ต่อปี และสถาบันการเงินให้สินเชื่อผู้ประกอบการ ร้อยละ 2 ต่อปี เป็นเวลา 2 ปี มีวงเงินสูงสุดต่อรายไม่เกิน 20 ล้านบาท
มาตรการสร้างความเชื่อมั่นในระบบตลาดทุน	เพื่อให้ประชาชนหักลดหย่อนค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการออมที่มีนโยบายการลงทุนในหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิได้ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 100,000 บาท โดยซื้อระหว่าง 1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2563 ต้องถือหน่วยลงทุนไม่น้อยกว่า 10 ปี
มาตรการช่วยเหลืออื่น ๆ	- กำหนดแนวทางการลดและเลื่อนชำระค่าน้ำและไฟ หรือแนวทางอื่นที่เหมาะสม - พิจารณาการลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ทั้งมาตรา 33 และ 39

ถัดมาตารางที่ 3 เป็นมาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 2 โดยคัดแยกมาเฉพาะที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วทั้งหมดเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2563 และทบทวนอีกครั้ง แต่พบว่าคณะรัฐมนตรีให้ชะลอมาตรการเสริมความรู้ที่จะให้ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดการจ้างงานออกไปก่อน เนื่องจากความสำคัญลำดับแรกในเวลานี้คือ การช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการจ้างงานภายในประเทศก่อน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563ค; 2563ง; 2563จ)

ตาราง 3 มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ฯ ระยะที่ 2

มาตรการ	รายละเอียด
มาตรการ ชดเชยรายได้	มาตรการชดเชยรายได้ให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบอื่น ๆ จากไวรัสโควิด-19 โดยเฉพาะงานที่อยู่ในสถานที่ที่มีคนแออัดเปื้อนเสี่ยงต่อการแพร่เชื้อ ครอบคลุมทั้งผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40 แต่ไม่รวมผู้ประกันตนมาตรา 33 ของประกันสังคม เพื่อสนับสนุนเงินจำนวน 5,000 บาทต่อเดือน มีระยะเวลา 3 เดือน ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจำนวน 9 ล้านคน
มาตรการด้าน ภาษี	- มาตรการเลื่อนภาษีการชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปีภาษี 2562 ให้ยื่นได้ถึง 31 สิงหาคม 2563 - มาตรการเลื่อนเวลาการยื่นแบบแสดงรายการ นำส่ง และชำระภาษีของผู้ประกอบการที่ต้องปิดสถานประกอบการตามคำสั่งราชการและอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 โดยเหตุผลครั้งนี้ให้พิจารณาเป็นรายการกรณีไป - มาตรการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับค่าตอบแทนในการเสี่ยงภัยของบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข ปีภาษี 2563 - มาตรการเพิ่มวงเงินหักลดหย่อนค่าเบี้ยประกันสุขภาพ ปีภาษี 2563 เป็นต้นไป - มาตรการเลื่อนเวลาการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล ที่ไม่ได้จดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ฯ (ภ.ง.ด.50 ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2563 และ ภ.ง.ด.51 ภายในวันที่ 30 กันยายน 2563) - มาตรการทางภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ - มาตรการยกเว้นอากรขาเข้าของที่ใช้รักษา วินิจฉัย หรือป้องกันเชื้อไวรัสโควิด-19 - มาตรการขยายเวลาการยื่นแบบรายการภาษีพร้อมกับชำระภาษีของสถานบริการที่ประกอบการกิจการตามบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

ตาราง 3 มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ฯ ระยะที่ 2 (ต่อ)

มาตรการ	รายละเอียด
มาตรการด้านการเงิน	- โครงการสินเชื่อเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้มีอาชีพอิสระที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้ผู้ที่มีอาชีพอิสระไม่มีรายได้ประจำสามารถชำระหนี้และค่าใช้จ่ายยามฉุกเฉินได้ ในอัตราดอกเบี้ยคงที่ ไม่เกินร้อยละ 0.10 ต่อเดือน ระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี 6 เดือน - โครงการสินเชื่อเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้มีรายได้ประจำที่ได้รับผลกระทบ อาจว่างงานหรือถูกลดเงินเดือน แต่ต้องมีค่าใช้จ่ายยามฉุกเฉิน และหนี้สินที่ต้องชำระ ในอัตราดอกเบี้ยคงที่ ไม่เกินร้อยละ 0.35 ต่อเดือน ระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี - โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของสำนักงานธนารักษ์เพื่อช่วยเหลือประชาชนฐานราก โดยให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำจากประชาชน ไม่เกิน 0.125 ต่อเดือน หรือคิดอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ไม่เกินร้อยละ 2.70 ต่อปี ระยะเวลา 2 ปี - โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบ ให้กู้ยืมคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ใน 2 ปีแรก และมีระยะเวลากู้ยืมสูงสุด ไม่เกิน 5 ปี

ต่อมาตารางที่ 4 เป็นมาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 3 โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2563 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563ฉ; ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, 2563)

ตาราง 4 มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ฯ ระยะที่ 3

มาตรการ	รายละเอียด
มาตรการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม	- ขยายการช่วยเหลือให้ครอบคลุมประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ (เห็นได้จากการอุทธรณ์กรณีรับสิทธิ 5,000 บาท - ขยายการช่วยเหลือให้ครอบคลุมประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ (เห็นได้จากการอุทธรณ์กรณีรับสิทธิ 5,000 บาท ระยะเวลา 3 เดือน และเกษตรกรคนละ 5,000 บาท ระยะเวลา 3 เดือน รวม 15,000 บาท) - เพิ่มศักยภาพและยกระดับการค้า การผลิต และการบริการในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ไปจนถึงการสร้างงานอาชีพในระดับพื้นที่และให้ชุมชนพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นเพื่อยกระดับเศรษฐกิจชุมชน นอกจากนี้กระตุ้นเศรษฐกิจโดยการบริโภคและการลงทุนทั้งภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน - เพิ่มศักยภาพและยกระดับการค้า การผลิต และการบริการในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ไปจนถึงการสร้างงานอาชีพในระดับพื้นที่และให้ชุมชนพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นเพื่อยกระดับเศรษฐกิจชุมชน นอกจากนี้กระตุ้นเศรษฐกิจโดยการบริโภคและการลงทุนทั้งภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน
มาตรการด้านเศรษฐกิจและการเงิน	เพิ่มสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ผู้ประกอบการขนาดย่อม เพราะเสี่ยงต่อการเลิกจ้างแรงงานและไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อไม่เกินร้อยละ 20 ของสินเชื่อเดิม มีอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี และมีโครงการให้พักชำระหนี้เดิมทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ผู้ประกอบการขนาดย่อมที่เป็นลูกหนี้ชั้นดี ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562 และมีวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 100 ล้านบาท
มาตรการช่วยเหลืออื่น ๆ	ช่วยเหลือโดยให้ธนาคารออมสินปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่ม Non-Banks เพื่อผ่อนปรนให้แก่ลูกหนี้รายย่อย นอกจากนี้มีการปรับลดเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน อัตราร้อยละ 0.46 เป็น 0.23 ต่อปี ทั้งยังมีการขยายวงเงินคุ้มครองเงินฝากที่ 5 ล้านบาท เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน

จากตารางที่ 2-4 ของมาตรการการช่วยเหลือของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจะวิเคราะห์โดยใช้กรอบแนวทางของการคุ้มครองทางสังคม เพื่ออธิบายให้เห็นจุดแข็งและจุดอ่อน รวมถึงโอกาสและช่องว่างของมาตรการต่อแรงงาน ดังต่อไปนี้

ประการแรก การคุ้มครองทางสังคมเป็นนโยบายที่ออกแบบ “มาตรการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ตามหลักการแล้วเพื่อจัดการความเสี่ยงและคำนึงความต้องการของกลุ่มคนเปราะบาง” โดยไม่พิจารณาแยกจาก “ฐานสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานแรงงานสากล” ผลกระทบครั้งนี้เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่หลายประเทศไม่เคยมีประสบการณ์ แม้จะเกิดเผชิญหน้ากับโรคระบาดอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น SARS, MERS, และ Ebola แต่คุณลักษณะและการแพร่กระจายของไวรัสไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐบาลและภาครัฐต้องพิจารณามาตรการการป้องกันก่อนเกิดความเสี่ยง เช่น ให้พิจารณาว่าถ้าเกิดวิกฤติโรคระบาดหรือภัยพิบัติอื่น จะทำอะไรให้แรงงานไม่ถูกเลิกจ้าง และจะอย่างไรให้แรงงานรอดพ้นจากการขาดรายได้และหนี้สิน โดยสามารถเข้าถึงปัจจัยสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้ เป็นต้น ดังนั้น การจัดการวิกฤติในช่วงสองเดือนผ่านมานี้ จึงเป็นมาตรการระยะสั้นที่กำหนดขึ้นมาหลังเกิดความเสี่ยง และมาตรการระยะกลางและยาวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อสถานการณ์บรรเทาหรือยุติลง แต่ก็มีข้อถกเถียงที่สำคัญว่าวิกฤติโรคระบาดเช่นนี้ จะประเมินผลกระทบอย่างไรว่าคือใครคนเปราะบาง เพราะทุกคนได้รับผลกระทบไม่มากก็น้อย ซึ่งทางออกจริงแล้วการคุ้มครองทางสังคมถ่วงน้ำหนักตามฐานขั้นแรกและให้โดยไม่มีเงื่อนไข ทั้งที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินจะช่วยเหลือให้ทุกคนสามารถผ่านพ้นวิกฤติไปด้วยกันได้มากกว่าหรือไม่

ประการที่สอง การคุ้มครองทางสังคมในกรณีโควิด-19 ทำให้ “มิติทางสุขภาพและการว่างงาน” มีความสำคัญมากที่สุด และจะกลายเป็นบทเรียนในอนาคตต่อการเตรียมความพร้อมในสถานการณ์ที่คาดการณ์ไม่ถึงของวิกฤติต่าง ๆ ที่ไม่เฉพาะโรคระบาด โดยเฉพาะการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดมาตรการทางการคุ้มครองทางสังคมในภาวะวิกฤติเพื่อรับมือได้เฉพาะกรณีสาธารณสุข และการให้มีความยืดหยุ่นสำหรับการจัดการมากขึ้น เนื่องจากในภาวะวิกฤติโรคระบาด ทีมแพทย์และพยาบาลกลายเป็นกำลังคนแถวหน้าที่ต้องต่อสู้ความเสี่ยง ดังนั้น ภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรริเริ่มและผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติขึ้นมาเหมือนกับบางประเทศใน ASEAN ที่จัดทำไว้ก่อนแล้ว เช่น เมียนมา และกัมพูชา เป็นต้น รวมทั้งการคุ้มครองทางสังคมไม่ควรบรรจุเฉพาะการเน้นที่มาตรการและเครื่องมืออย่างกว้างไว้เท่านั้น แต่ควรแยกตามมิติสุขภาพ การศึกษา การจัดการภัยพิบัติและวิกฤติ และอื่น ๆ โดยอาศัยประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ พร้อมกับการสนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาสังคมเข้ามามี

ส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน โดยพิจารณาตามแต่ละมิติที่กล่าวไปมาร่วมสนับสนุนและ
เป็นภาคีของการร่างและจัดทำขึ้นมา

ประการที่สาม การคุ้มครองทางสังคมจะเผชิญอุปสรรคในอนาคต ถ้าแต่ละประเทศ
ยังเน้นการคัดกรองที่ไม่มีประสิทธิภาพและสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับการเข้าถึงบริการสังคม
ส่งผลให้ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำก็จะกว้างมากขึ้น โดยเฉพาะระบบสุขภาพและ
การรักษายาบาล ต้องพิจารณาเป็นการเฉพาะเนื่องจากรัฐบาลต้องเห็นว่าการจัดการปัญหา
ที่แบ่งแยกผู้ป่วยออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ตามสิทธิการเข้าถึงระบบสุขภาพ ได้แก่ โครงการ
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า กองทุนประกันสังคม และสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ
ต้องจัดเตรียมแผนงานระยะยาวในการจัดตั้งกองทุนรักษายาบาลในยามวิกฤติ โดยตั้งอยู่บน
หลักการแบ่งปันความเสี่ยงทางสังคม แต่การกล่าวเช่นนี้ถือเป็นเพียงข้อเสนอที่ผู้มีบทบาทใน
การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องพิจารณาต่อไปว่าการระดมทุนและบริหารกองทุนนั้นทำได้
อย่างไร เพราะถ้าทำเช่นนี้ได้ จะเป็นการยกระดับจากฐานขั้นแรกไปสู่ขั้นที่สองของ
การคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นแนวทางหรือกลไกของการประกัน ซึ่งเหมาะสมกับการบรรเทา
และรับมือกับภาวะฉับพลันที่เกิดขึ้น

ประการที่สี่ ขอบเขตของการคุ้มครองทางสังคมควรขยายให้ครอบคลุมสำหรับทุก
กลุ่มคนและตลอดวงจรชีวิต รวมถึงเยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ แรงงานย้ายถิ่น และแรงงาน
นอกระบบกลุ่มอาชีพต่าง ๆ นอกจากนี้ภาครัฐต้องทำให้เห็นว่าการจัดเตรียมทรัพยากรและ
บริการสังคมไม่จำกัดเฉพาะแต่ปัจเจกบุคคล แต่ควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของครัวเรือน
ทั้งด้านความมั่นคงทางรายได้และการมีงานทำ ด้วยเหตุที่ธรรมชาติของสังคมอาศัยรวมกัน
เป็นครอบครัวและชุมชน ดังนั้น การให้เงินโอนเป็นรายบุคคลอาจไม่สะท้อนความเป็นจริง
เช่น กรณีที่ผู้เขียนมีประสบการณ์ คือ ครอบครัวหนึ่งประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอย
ทั้งครัวเรือนประกอบอาชีพเดียวกันทั้งหมด แต่เจ้าของกิจการคือหัวหน้าครอบครัว สมาชิกคน
อื่นเป็นผู้ช่วยแพ่ง ซึ่งให้นับตามจำนวนคนหรือแพ่งคำก็กลายเป็นเงื่อนไขของการสำรวจและ
เก็บข้อมูลของแรงงานในภาคไม่เป็นทางการกลุ่มผู้ค้าข้างทาง เป็นต้น แต่เข้าใจการจัดเตรียม
สวัสดิการช่วยเหลือเป็นรายครัวเรือนนั้นทำได้ยาก หากไม่มีการบริหารจัดการเก็บข้อมูลมาก่อน
เพราะสมาชิกแต่ละคนมีอาชีพหลากหลายมากกว่าจำแนกว่าสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร

ประการที่ห้า ผลกระทบระยะยาวของวิกฤติโควิด-19 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปโลก
ของการทำงานและเป็นชนวนที่ทำให้การจ้างงานไม่มั่นคงขยายตัวมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการ
คุ้มครองทางสังคมถูกทำให้เห็นว่าความเปราะบางไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะผลกระทบจากความ
ล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจและการเงินเท่านั้น แต่โรคระบาดที่เป็นประเด็นสุขภาพและ
สังคม ทำให้เกิดผลสืบเนื่องต่อผู้ประกอบการ เพราะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ต่อไปได้ ผลที่ตามมาจะมีแรงงานเกิดการว่างงานนำไปสู่การทำงานต่ำกว่าระดับระหว่างและหลัง วิกฤติโควิด-19 เช่น กรณีที่มีลูกจ้างโรงแรมทำงานมีหน้าที่ปรุงอาหารในครัว แต่ได้รับคำสั่งให้ หยุดกิจการชั่วคราวและได้รับรายได้ระหว่างนี้ร้อยละ 75 จากฐานเงินเดือน 10,000 บาท จึงได้รับเงินเดือนละ 7,500 บาท ขณะที่เงินพิเศษที่เคยรับจากปริมาณลูกค้าและยอดขายต่อ วัน กลับไม่ถูกนับเป็นค่าจ้างตามฐานเงินเดือน ส่งผลให้รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย บางคน ต้องใช้เวลาระหว่างนี้ไปขับขีส่งอาหารโดยเรียกแอปพลิเคชัน ต้องเผชิญความเสี่ยงบนท้อง ถนนและโรคระบาด เป็นต้น

ประการที่หก การคุ้มครองทางสังคมที่ ILO กล่าวถึงช่วงกลางทศวรรษ 2010 พิจารณาก้าวข้ามไปกว่าการช่วยเหลือโดยคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย แต่ทำให้เห็นการพิจารณา เงินช่วยเหลือและสิทธิประโยชน์อื่นตามรายการและฐานการคุ้มครองทางสังคม ควรใช้ รูปแบบของการจ้างงานมาประกอบกัน มากกว่าการใช้สถานะทางอาชีพ (Occupational Status) เพียงปัจจัยเดียว ต่างจากกรณีของประเทศไทยที่มีมาตรการช่วยเหลือทางการเงิน 5,000 บาท มีระยะเวลา 3 เดือน ได้ใช้หลักเกณฑ์ของการประกอบอาชีพ อันที่จริงในอนาคต ของงาน “หนึ่งคนอาจทำงานได้มากกว่าหนึ่งงานและมีมากกว่าหนึ่งอาชีพ” และ “งานรับจ้าง อิสระถูกแทนที่ให้เป็นผู้ประกอบการอิสระหรือนายจ้าง” ซึ่งเป็นปัญหามากของการ จำแนกสถานะของงาน (Status at Work) ดังนั้น ระบบการคัดกรองผู้ได้รับสิทธิความ ช่วยเหลือจะสามารถบริหารได้มีประสิทธิภาพต้องมีฐานข้อมูลแรงงานที่เก็บมาก่อนหน้านี้ ไม่เช่นนั้นผลที่ตามมาคือมีผู้เดือดร้อน แต่ตกหล่นไม่ได้รับการช่วยเหลือจากมาตรการดังกล่าว แม้มีกระบวนการพิจารณาซ้ำโดยการยื่นทบทวนสิทธิ แต่เวลาของการได้รับเงินก็จะยืดออกไป อีก เหมือนกับที่ภาครัฐบริหารระบบฐานข้อมูลและยังคาดการณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่ำกว่าที่ ควรจะเป็น ดังที่มาตรการระยะแรกกำหนดผู้ได้รับสิทธิ 3 ล้านคน เพราะไม่ได้พิจารณา ครอบคลุมถึงแรงงานในภาคไม่เป็นทางการของมาตรา 39 และ 40 จนเป็นเหตุที่มาให้ขยาย จำนวนผู้มีสิทธิเป็น 9 ล้านคนในมาตรการระยะที่สอง สะท้อนให้เห็นการคุ้มครองทางสังคม โดยบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องมีภาคเอกชนและ ประชาสังคมทำหน้าที่หนุนเสริมการสร้างระบบนี้ขึ้นมา

ส่วนท้ายนี้ จำแนกระบบการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็นตามเครื่องมือและกลไกการจัดการตามตารางที่ 5 โดยพิจารณาจากมาตรการทั้งสามระยะของรัฐบาล¹ และภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการ² นอกจากนี้รวบรวมแนวทางปฏิบัติจากหลายแหล่งเพื่อนำมาประกอบการจำแนกและพิจารณาด้วยเช่นกัน แต่ไม่นับรวมนโยบายและแผนงานที่มีอยู่ก่อนการแพร่ระบาดโควิด-19 เพื่อเสนอให้เห็นกรอบความเข้าใจระบบและฐานการคุ้มครองทางสังคมในเวลานี้ (ILO, 2010; 2011) รวมถึงกลไกการจัดการเชิงป้องกัน บรรเทา และรับมือ ที่จำแนกสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความยากจน รายได้ และการถือครองทรัพย์สิน (Holzmann & Jorgensen, 1999; Holzmann, 2001)

การคุ้มครองทางสังคมถูกเสนอให้ใช้ในยามวิกฤติและภาวะฉับพลัน ขณะที่รัฐบาลต้องมีมาตรการพิเศษรองรับ ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย แผ่นดินไหว รวมถึงโรคระบาด เพราะทำให้คนจนได้ทันทีและคนจนอยู่แล้วถูกตอกย้ำซ้ำเติมไปกว่าเดิม ซึ่งการคุ้มครองทางสังคมจะลดผลกระทบที่เกิดขึ้นและสร้างความยั่งยืนตามมา (Browne, 2014; Stokkel, 2015) หลังจากปรากฏการณ์ครั้งนี้ จะเห็นความเคลื่อนไหวใหม่ของการคุ้มครองทางสังคมไม่เฉพาะแต่การรักษาพยาบาลและดูแลสุขภาพ แต่การทำงานรูปแบบใหม่ก็จะขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการทำงานที่มีความเสี่ยง (Precarious Work) ซึ่งเป็นคู่ตรงข้ามกับครั้งที่ ILO นำเสนอเรื่องของงานที่มีคุณค่า (Decent Work) เนื่องจากสถานการณ์การทำงานในอนาคต (Future of Work) จะไม่ใช่งานเต็มเวลาและความมั่นคงอีกต่อไป เหมือนกับที่ ILO คาดการณ์ว่าจะว่างงานทั่วโลก 195 ล้านคน จึงเป็นความท้าทายที่เกิดขึ้นต่อแรงงานกลุ่มนี้ต้องออกมาอยู่ในภาคไม่เป็นทางการ บางงานและอาชีพอาจมีสถานะการทำงานที่คลุมเครือระหว่างความเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เช่น กรณีของงานว่าจ้างโดยแอป

¹ (1) มาตรการเยียวยาสำหรับกลุ่มต่าง ๆ สืบค้นจาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/index/1220> เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563 (2) Country policy responses (Thailand), Retrieved April 16, 2020 from <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-en/index.htm#TH> (3) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา. สืบค้นจาก <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1> เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563 โดยป้อนข้อมูลค้นหา “เยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา” พบสำเนาการ ได้แก่ (1) มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนาต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 3 (2) ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนาต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 2 (3) มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนาต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 2 (4) มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา ระยะที่ 1

² กระทรวงแรงงาน สืบค้นจาก <https://www.mol.go.th/> เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563

พลิกเคชัน นอกจากนี้ไม่นับรวมงานรูปแบบอื่นที่เวลานี้ยังไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นตามมา ซึ่งกลายเป็นวิกฤติครั้งนี้ส่งผลให้งานไม่มั่นคงและไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้นและตอกย้ำซ้ำเติมกว่าการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 ที่กล่าวถึงมาตั้งแต่ทศวรรษ 2010

ตาราง 5 กรอบการคุ้มครองทางสังคมจำแนกในกรณีของ “แรงงาน” ตาม “มาตรการการจัดการ COVID-19” โดยรัฐบาลไทยและหน่วยงานภาครัฐ

การคุ้มครองทางสังคม	การช่วยเหลือทางสังคม	การประกันสังคม	แผนงานตลาดแรงงาน
การป้องกัน (Prevention)	- การจำหน่ายหน้ากากอนามัยราคาถูกลงตามร้านค้าจัดจำหน่าย เช่น ธงฟ้า (เดือน มี.ค.) - การให้ความรู้สุขอนามัยและป้องกันโรค เช่น การรักษาระยะห่างทางกายภาพ การแนะนำวิธีการล้างมือและดูแลตัวเอง	N/A	- กฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ รวมถึงฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
การบรรเทา (Mitigation)	- เงินช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ 5,000 บาท/เดือน (มี.ค.-พ.ค.63) - เงินช่วยเหลือเกษตรกร 5,000 บาท/เดือน (พ.ค.-ก.ค.63) - ลดค่าไฟฟ้า 3 เดือน (เม.ย.-มิ.ย.) กรณีบ้านพักอาศัยที่ติดตั้งมิเตอร์ไม่เกิน 5 แอมป์ ใช้ไม่เกิน 150 หน่วยต่อเดือน โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และติดตั้งมิเตอร์เกิน 5 แอมป์ คิดตามหน่วยที่ใช้จริง - ใช้น้ำประปาฟรี 10 คิวแรก และคิวที่ 11 เป็นต้นไปลด 20% ทั้งขยายเวลาชำระเงิน 6 เดือน และคืนเงินประกันทุกครัวเรือน	- กรณีว่างงานเหตุสุดวิสัย นายจ้างหยุดกิจการ หรือรัฐสั่งปิดกิจการ ให้สำนักงานประกันสังคมจ่ายชดเชย 62% ของค่าจ้างรายวัน ไม่เกิน 90 วัน - กรณีว่างงาน ลาออกได้รับ 45% ของค่าจ้างไม่เกิน 90 วัน และเลิกจ้าง 70% ของค่าจ้าง ไม่เกิน 200 วัน	- โครงการการจ้างงานระยะสั้นกับภาครัฐ เช่น รายได้วันละ 300 บาท มีระยะเวลา 45 วัน - ลดเงินสมทบการประกันสังคม ม.33 จาก 5% เป็น 1% และ ม.39 จาก 432 เหลือ 86 บาท - ขยายเวลาการจ่ายเงินสมทบเดือน มี.ค.-พ.ค. ออกไปถึง ก.ค.-ก.ย. 63

ตาราง 5 กรอบการคุ้มครองทางสังคมจำแนกในกรณีของ “แรงงาน” ตาม “มาตรการการจัดการ COVID-19” โดยรัฐบาลไทยและหน่วยงานภาครัฐ (ต่อ)

การคุ้มครองทางสังคม	การช่วยเหลือทางสังคม	การประกันสังคม	แผนงานตลาดแรงงาน
การบรรเทา (Mitigation)	- ขยายเวลาขึ้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถึง 31 ส.ค.63 - พักเงินต้น ลดดอกเบี้ย ขยายเวลาชำระหนี้ - ลดอัตราดอกเบี้ยรับจำนำและผ่อนผันเวลาการชำระหนี้ - อินเทอร์เน็ต 10 GB เน็ตบ้าน 100 Mbps โทรศัพท์ 100 นาที		
การรับมือ (Coping)	- เงินกู้เพื่อไปชำระหนี้ผ่อนรถและบ้าน - เงินกู้ฉุกเฉินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เช่น ธนาคารออมสิน มีวงเงินให้ 10,000 บาท ดอกเบี้ย 0.10% (อาชีพอิสระ) และ 50,000 บาท ดอกเบี้ย 0.35% (ผู้มีรายได้ประจำ) - รักษาพยาบาลโดยสิทธิของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ - การให้ผู้ที่มีความเสี่ยงติดเชื้อโควิด-19 เป็นกรณีฉุกเฉิน ให้รับการตรวจหาเชื้อ และให้รักษาพยาบาลที่ใดก็ได้	- การรักษาพยาบาลของผู้ประกันตน ม.33, 39, 40 - การให้ผู้ที่มีความเสี่ยงติดเชื้อโควิด-19 เป็นกรณีฉุกเฉิน ให้รักษาพยาบาลที่ใดก็ได้ - การให้บริการสาธารณสุขโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนที่การติดต่อโดยตรงที่สำนักงานประกันสังคม	- การส่งเสริมการมีงานทำ พัฒนาทักษะเพื่อต่อยอดสู่การสร้างอาชีพอิสระ - การชะลอการอนุมัตินำเข้าแรงงานย้ายถิ่นและผ่อนปรนให้อาศัยในประเทศได้

หมายเหตุ: มาตรการและสวัสดิการที่จำแนกในตารางนี้รวบรวมไว้ระหว่างเดือน มีนาคม-พฤษภาคม 2563

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐต้องคำนึงถึงมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่รองรับให้แก่แรงงานทางการและไม่เป็นทางการ เนื่องจากมีหลายประเด็นที่ทำให้เกิดช่องว่างของระบบการคุ้มครองทางสังคมไม่เหมาะสมและครอบคลุมสำหรับทุกคน โดยกล่าวถึงเฉพาะมาตรการสำคัญและบางประเด็นที่มีผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นบทเรียนและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของการรับมือวิกฤติครั้งนี้ ดังนี้

ประเด็นแรก มาตรการช่วยเหลือ จำนวนเงิน 5,000 บาท เป็นระยะเวลา 3 เดือน จัดเป็นกลไกการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เพื่อรองรับให้แรงงานที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติโควิด-19 แต่ทางปฏิบัติพบว่า ช่องว่างของการคัดกรอง (Means test) เพราะจริงแล้วภาครัฐควรเปิดเผยหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนก่อนการประกาศมาตรการนี้ เพื่อให้ประชาชนประเมินว่าอาชีพตนเองเข้าขอบข่ายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันในสังคม และลดปัญหาของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน รวมถึงความคาดเคลื่อนของคนที่จำเป็นต้องเข้าถึงทรัพยากรนี้ แต่ไม่ตรงเกณฑ์ที่ภาครัฐกำหนดไว้ รวมทั้งกระบวนการทบทวนสิทธิ์ ต้องดำเนินการอย่างคล่องตัวและรวดเร็ว ซึ่งความล่าช้า เช่นนี้เรียกว่า Red Tape ดังที่ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงไว้สองกรณีคือ อาชีพของผู้ค้าอาหารข้างทางและผู้ขับขี่จักรยานยนต์สาธารณะ พบว่า การให้ เงินโอน (Cash Transfer) ไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอาชีพดังกล่าว (กฤษฎา อีระโกศลพงศ์, 2563ข; 2563ค)

(1) ผู้ค้าอาหารข้างทาง มีสมาชิกในครัวเรือนประกอบอาชีพเดียวกันทั้งหมด แต่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นเจ้าของกิจการ สมาชิกคนอื่นเป็นผู้ช่วยขาย เมื่อระบบเปิดให้ลงทะเบียนรับสิทธิ์ ทุกคนเลือกใน drop-down list ว่าประกอบอาชีพการค้าข้างทางทั้งครัวเรือน ทั้งที่สมาชิกควรระบุว่าเป็นลูกจ้าง จึงเป็นช่องว่างของการเงินโอนตามรายบุคคล แทนที่จะให้เป็นครัวเรือน ยิ่งกว่านั้นควรพิจารณาให้ทุกคนในอัตราเดียวกันตามแนวคิดรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า ผลที่ตามมาทำให้ข้อมูลไม่ใช่จำนวนที่แท้จริงของแรงงานกลุ่มอาชีพนี้

(2) ผู้ขับขี่จักรยานยนต์สาธารณะ มีกรณีในช่วงเช้าและช่วงเย็นประกอบอาชีพนี้ แต่ระหว่างวันไปทำงานที่สำนักงาน และมีสิทธิ์เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของกองทุนประกันสังคม แต่กลับได้รับเงินช่วยเหลือตามมาตรการเยียวยา ดังนั้น จากทั้งสองกรณีสะท้อนให้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐ การไม่บูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และยังขาดข้อมูลตั้งต้นทางด้านสถานะทางอาชีพ

ประเด็นที่สอง สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม กรณีของการว่างงานที่ครอบคลุมเฉพาะมาตรา 33 ขณะที่มาตรา 39 และ 40 เป็นระบบสมัครใจของแรงงานไม่เป็นทางการและผู้ประกอบการอิสระ ส่งผลให้การว่างงานและขาดแคลนรายได้ ต้องเข้าถึง

มาตรการช่วยเหลือที่เป็นฐานขั้นแรกของการคุ้มครองทางสังคม ทั้งที่จริงหน้าที่การช่วยเหลือผู้ประกันตนควรเป็นบทบาทของกระทรวงแรงงาน แต่กลายเป็นความท้าทายต่อสถานะของกองทุนว่ามีประโยชน์อย่างไรต่อแรงงานในภาคไม่เป็นทางการที่มาขึ้นทะเบียนทางการกับภาครัฐ เพราะถ้าพิจารณา (1) ไม่มีมาตรการป้องกันก่อนการเผชิญความเสี่ยงหลังวิกฤติโรคระบาดนี้ รวมถึงความเสี่ยงประเภทอื่น เว้นแต่การว่างงานเป็นมาตรการบรรเทาผู้ได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงแล้ว (2) ช่วงที่ไวรัสโควิด-19 ระบาดในเดือน มีนาคม ค.ศ. 2020 พบว่า มีประชาชนใช้บริการบริษัทประกันชีวิตหรือสุขภาพเป็นจำนวนมาก จริงแล้วเป็นมาตรการป้องกันความเสี่ยงตามระบบการคุ้มครองทางสังคมและเป็นกลไกของการประกันแบบสมัครใจ (Voluntary Insurance) โดยจัดเป็นฐานขั้นที่สาม ถือเป็นประเด็นที่น่าขบคิดว่าการเข้าถึงระบบประกันในรูปแบบนี้มีความมั่นคงและเป็นที่ต้องการ ทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ที่มากกว่ากฎหมายประกันสังคมและขอบเขตมาตรฐานขั้นต่ำตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 แต่จะไม่กล่าวถึงสิทธิประโยชน์ที่ปรับจำนวนเงินและระยะเวลาที่ได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นของการประกันสังคม เพราะที่ควรพิจารณาคือ บทบาทของภาครัฐที่เอื้อให้นายจ้างหยุดงานโดยเหตุวิสัยเพื่อรับเงินทดแทนจากกองทุนประกันสังคม ทั้งที่จริงบทบาทของภาคเอกชนไม่ควรเลิกจ้างหรือหลีกเลี่ยงการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานในยามวิกฤติ ซึ่งการรับเงินสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมมีเพดานที่ 15,000 บาท ถ้ามีฐานเงินเดือนที่ 20,000 บาท ก็ได้รับไม่เกินร้อยละ 62 ของเงิน 15,000 บาท ซึ่งใช้ฐานการคำนวณเดียวกับการสมทบเงินทุกเดือนเข้าสู่กองทุนประกันสังคม

ประเด็นที่สาม สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ไม่ครอบคลุมการป้องกันความเสี่ยงจากวิกฤติหรือภาวะฉับพลันต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วมาตรการจะออกไปทางการบรรเทาและรับมือมากกว่า ซึ่งเป็นการเผชิญความเสี่ยงทางสังคมแล้ว นอกจากจะกล่าวถึงการปฏิรูประบบประกันสังคมแล้ว ต้องพิจารณาถึงความเข้าใจร่วมกันในสังคมว่าเจตจำนงแท้จริงของกองทุนนี้เพื่อประโยชน์อันใด แต่ที่ตรงการเน้นในบริบทเช่นนี้ คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน ขบวนการแรงงาน และภาคประชาสังคม ต้องร่วมกันคิดและพิจารณาว่าการจัดการความยั่งยืนในระยะยาว ทำอย่างไรจึงจะเหมาะสมและรองรับทุกฝ่ายให้ไม่เผชิญความเสี่ยงโดยลำพัง ซึ่งอาจเป็นรูปแบบของ “กองทุนฟื้นฟูสถานการณ์ยามวิกฤติ” เป็นหนึ่งในกลไกการป้องกันของการคุ้มครองทางสังคมที่ผู้เขียนเน้นย้ำมาตลอด แต่หลักการไม่จำกัดเฉพาะกรณีของโรคระบาด เนื่องจากเสนอให้พิจารณาภัยความเสี่ยงใหม่ที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นตามรายงานของ World Economic Forum เรื่อง Global Risks Report 2020 เช่น การเก็บภาษีหรือค่าใช้ทรัพยากรส่วนรวม (Commons) จากผู้ที่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือผู้ใช้สินทรัพย์สาธารณะเพื่อแสวงหาผลกำไร หรืออื่น ๆ เข้าสู่กองทุนนี้ โดยเฉพาะจากภาคเอกชน

ขนาดใหญ่ที่สะสมมั่งคั่งและใช้ทรัพยากรทางสังคมไปมากเกินไปจนกว่าจะสามารถทดแทนคืนได้ โดย CSR ในรูปแบบของกิจกรรมหรือบริจาคช่วยเหลือเท่านั้น ด้วยเหตุที่คราวถัดไปถ้าไม่ใช่โรคระบาด อาจเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นฉับพลัน ซึ่งกองทุนนี้จะจัดการความเสี่ยง ทั้งเชิงป้องกัน บรรเทา และรับมือไปพร้อม ๆ กัน

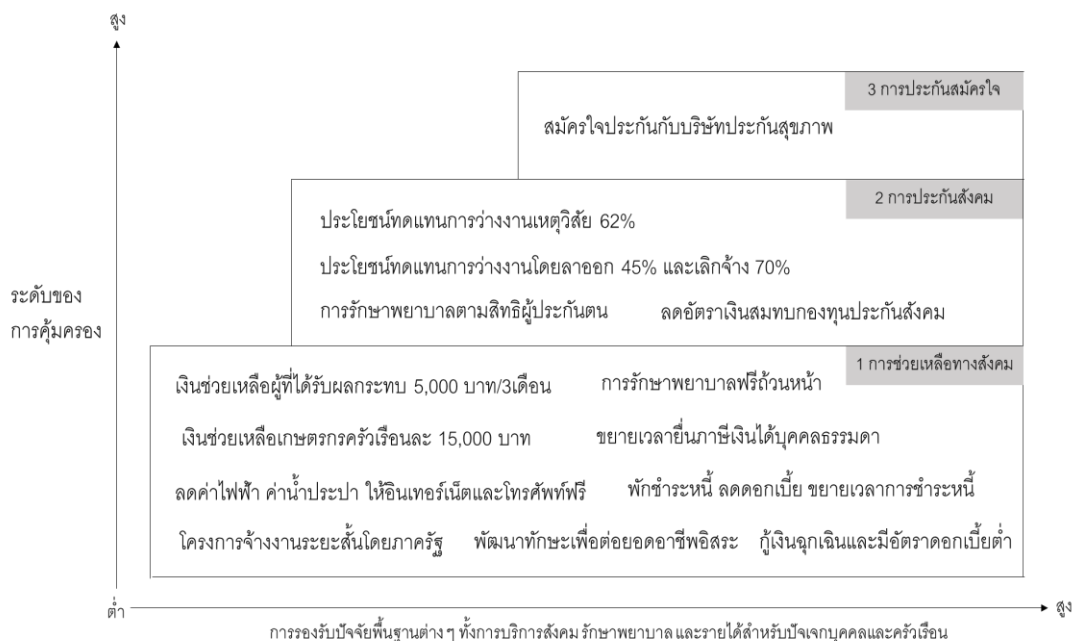
ประเด็นที่สี่ นอกจากกล่าวถึงบทบาทของภาครัฐในการจัดเตรียมบริการสาธารณะแล้ว ยังปรากฏความร่วมมือแบบหุ้นส่วนรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) ที่ไม่ได้ส่งเสริมให้ภาคส่วนแรงงานและประชาสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย ซึ่งเวลานี้ ขบวนการแรงงานควรใช้โอกาสของโควิด-19 สร้างความเข้าใจร่วมกับประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม และขยายความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนเหมือนกับวิกฤติอื่น ๆ เช่น สิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติต่าง ๆ โดยเฉพาะสนับสนุนกลไกการเสวนาทางสังคม (Social Dialogue) ในรูปแบบขององค์กรลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อจัดการความสูญเสียทั้งงานอาชีพและผลกระทบที่ตามมาในครั้งนี้ (ILO, 2020f) ที่สำคัญการคุ้มครองทางสังคมไม่ได้เพิกเฉยต่อกระบวนการมีส่วนร่วม เพราะยังให้ความสำคัญต่อบทบาทของชุมชนในการขับเคลื่อนแนวทางร่วมแก้ไขปัญหา ซึ่งแต่ละพื้นที่มีความต้องการและทุนทางสังคมไม่เหมือนกัน โดยมีผลต่อวิธีการที่เฉพาะตามบริบทพื้นที่ แต่โจทย์ที่ใหญ่กว่านี้สำหรับการเสวนาทางสังคม คือ ความไว้วางใจของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่ค่อนข้างทำงานแบบปิดและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นที่ทราบถึงปัญหาเชิงลึกและเฉพาะประเด็นนั้น ๆ

ท้ายนี้ ถ้าพิจารณาตามระบบการคุ้มครองทางสังคมแล้ว พบว่า ภาครัฐขาดมาตรการการป้องกันเพื่อรองรับความต้องการ ความเสี่ยง และคำนึงถึงมาตรการช่วยเหลือเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน แต่เมื่อไวรัสโควิด-19 แพร่ระบาดหนักขึ้นในประเทศ จึงเน้นที่มาตรการบรรเทาและรับมือ ถือเป็นมาตรการสำหรับการรับมือหลังเกิดความเสียหายและตามมาด้วยผลกระทบ ดังที่เครื่องมือหรือวิธีการของการช่วยเหลือทางสังคม กลายเป็นรูปแบบหลักที่ใช้รองรับความเสี่ยงและภาวะฉับพลันของกลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบโดยการช่วยเหลือเงิน 5,000 บาท เป็นเวลา 3 เดือน แต่ด้วยช่องว่างของการคัดกรองทำให้ไม่ครอบคลุมและทั่วถึงและใช้มาตรการพักชำระหนี้และให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ขณะที่แผนงานตลาดแรงงานที่ใช้พื้นที่ระหว่างและหลังวิกฤติยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม แม้มีการจ้างงานโครงการสาธารณะ แต่เป็นงานระยะสั้น ไม่มีความมั่นคง และเงินที่ได้รับต่ำกว่ากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งไม่ใช่ใครก็ได้รับสิทธิ์ดังกล่าว ที่สำคัญอีกประเด็นของการพัฒนาสมรรถนะกลายเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบตัวเอง มีทั้งต้นทุนและค่าใช้จ่าย ไม่ครอบคลุมถึงการสร้างทักษะใหม่สำหรับการรับมือกับการปรับตัวทางอาชีพที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ที่สำคัญรัฐบาลควร

ส่งเสริมมาตรการให้เข้าถึงวัตถุดิบอาหารราคาถูก รักษาพยาบาลฟรีถ้วนหน้า อปุกรณ์ เครื่องมือป้องกันโรคทั้งเจลล้างมือและหน้ากากอนามัย ลดบริการค่าไฟฟ้า น้ำประปา และ โทรศัพท์ที่เหมาะสม เพราะเหล่านี้ล้วนแล้วเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต

บทสรุปและเสนอแนะ

การคุ้มครองทางสังคมในปัจจุบันถูกนำเสนอในรูปแบบถ้วนหน้า หรือเรียกว่า “การคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า” (Universal Social Protection) เนื่องจากทำให้กลุ่มคนจนและเปราะบางเข้าถึงได้มากขึ้น ขณะที่รูปแบบการคัดกรองบ่อยครั้งในหลายกรณีประสบปัญหาของการให้เงินโอนหรือสิ่งอื่นที่ไม่ตัวเงิน แต่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ตกหล่น และผิดพลาด สะท้อนความไม่มีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายในกระบวนการที่สูง สำหรับผู้เขียนจำแนกให้เห็นการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้าตามข้อเสนอของ ILO และธนาคารโลกเป็นกระบวนการที่สี่ของการคุ้มครองทางสังคมหรือเรียกว่า “Social Protection 4.0” เพราะถ้าพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ของ ILO พบว่าเน้นที่การประกันสังคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างความมั่นคงทางสังคม อันที่จริงการประกันสังคมจัดเป็นฐานขั้นที่สอง แต่ละเว้นฐานขั้นที่หนึ่งที่เป็นรูปแบบของการช่วยเหลือทางสังคม ทั้งที่ฐานขั้นนี้มีประโยชน์อย่างมากต่อแรงงานในภาคไม่เป็นทางการและกลุ่มแรงงานที่มีสถานะคลุมเครือเป็นสีเทาอย่างผู้ขับขีเรียกกรโดย แอปพลิเคชัน เป็นต้น ทั้งนี้ผู้เขียนได้จัดทำสรุปมาตรการออกมาตามฐานการคุ้มครองดังที่ปรากฏในภาพที่ 1 เพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวทางการช่วยเหลือทางสังคมหรือตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมเป็นฐานการคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญมากที่สุด และเป็นมาตรการที่สามารถจัดการความเสี่ยงและไม่มั่นคงทั้งเชิงป้องกัน บรรเทา และรับมือจากผลกระทบที่เกิดขึ้น



ภาพประกอบ 1 มาตรการของรัฐบาลพิจารณาตามฐานการคุ้มครองทางสังคม

ถ้าจำแนกรูปแบบของการคุ้มครองทางสังคมมีสามประการ ได้แก่ การช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และแผนงานตลาดแรงงาน ในกรณีที่ประสบภาวะฉับพลันอย่างโควิด-19 พบว่า สามรูปแบบที่กล่าวถึงล้วนมีความสำคัญทั้งหมด เช่น การช่วยเหลือโดยเงินโอนให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหลังจากที่โควิด-19 บรรเทาลง แต่ต้องมีมาตรการของแผนงานตลาดแรงงานให้การสนับสนุน เช่น การพัฒนาอาชีพเพื่อให้มีงานทำ การจัดหางาน และจ้างงานสาธารณะ เป็นต้น ที่สำคัญในตารางที่ 5 มีข้อสังเกตประการสำคัญ คือ มาตรการการคุ้มครองเชิงป้องกัน แทบไม่มีการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้าวิกฤติหรือหลังเกิดวิกฤติแล้วจะมีมาตรการป้องกันจากผลกระทบต่าง ๆ แม้จะเป็นปัญหาใหม่แต่ภายใต้การบริหารภาครัฐและกิจการสาธารณะควรมีแผนและประเมินความเสี่ยงทางสังคมต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ขณะที่มาตรการเชิงบรรเทาและรับมืออย่างล่าช้า ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาไม่เท่าทันต่อการเผชิญปัญหาในเวลานี้ ที่สำคัญภาครัฐใช้มาตรการเชิงเปลี่ยนรูปที่ไม่ได้กล่าวถึงในข้อเสนอนี้ ดังที่วิกฤติที่เกิดขึ้นต้องใช้นโยบายและมาตรการบังคับทางกฎหมายอย่างเร่งด่วน เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดเป็นวงกว้าง ซึ่งอีกด้านทำให้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการที่จัดว่าเป็นแรงงานที่ขาดการคุ้มครอง (Unprotected Worker) ต้องเผชิญความเสี่ยงโดยไม่ทันตั้งตัวและไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ เนื่องจากมีทั้งหนี้สินและค่าใช้จ่ายครัวเรือนรวมทั้งไม่สามารถฝ่าฝืนมาตรการปิดพื้นที่ของรัฐ

ขณะที่การคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย ยังมีปัญหาต่อการทำความเข้าใจและ
จำแนกตามฐานการคุ้มครองทางสังคมสามระดับ ทั้งการช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม
และการประกันสมัครใจ ดังที่ภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
พิจารณาการคุ้มครองทางสังคมโดยเน้นการช่วยเหลือทางสังคม หรือสังคมสงเคราะห์ (Social
Assistance) ตามกลุ่มคนจนและเปราะบาง บ่อยครั้งเรียกว่าผู้ยากไร้และด้อยโอกาส ส่งผลให้
มาตรการใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ต้องเป็นกลุ่มแรงงานเปราะบาง เช่น กรณีของการจ้างงาน
คนพิการและผู้สูงอายุ แต่ไม่ครอบคลุมการจ้างงานเยาวชนที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตของ
งาน โดยเฉพาะงานแพลตฟอร์มทำให้แรงงานเยาวชนเผชิญกับการถูกเอารัดเอาเปรียบทางอ้อม
มากขึ้น ขณะที่ภารกิจของกระทรวงแรงงานพิจารณาการคุ้มครองทางสังคม ครอบคลุมการ
ประกันสังคม (Social Insurance) และแผนงานตลาดแรงงาน (Labour Market
Programme) ประกอบด้วย การจัดหางานและการพัฒนาทักษะ แม้ช่วงนี้มีการจ้างงาน
สาธารณะ แต่ไม่พบว่ามีกำหนดมาตรการที่รองรับต่อการจ้างงานระยะสั้นให้ตั้งอยู่บนความ
เป็นธรรมและยกระดับชีวิตในช่วงวิกฤติและหลังวิกฤติต่อไปได้ สะท้อนให้เห็นช่องว่างของ
การคุ้มครองทางสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องจากการแบ่งแยกกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
สังคมออกจากกัน ผลที่ตามมาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม
เพื่อเป็นแนวทางที่ครอบคลุมทุกคนในวงจรชีวิต

ข้อเสนอที่เห็นว่ารัฐบาลและภาครัฐไทย ต้องพิจารณาระบบการคุ้มครองทางสังคมใน ระยะยาว

(1) การวิเคราะห์ตามตารางที่ 5 ถ้าเป็นไปได้การจำแนกแยกออกตามช่วงวัยของวงจร
ชีวิตด้วยจะทำให้เห็นความเข้าใจต่อกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากทำให้มาตรการจัดการต่าง ๆ ของ
การคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมสำหรับทุกคน ไม่จำกัดเฉพาะวัยทำงาน เพราะมีอีกหลายกลุ่ม
ที่ได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะวัยเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ และกลุ่มอื่น ๆ
นอกจากนี้การแบ่งตามช่วงวัยไม่ตอบโจทย์ทั้งหมด เนื่องจากมีผู้เดือดร้อนแต่ตกหล่น
โดยเฉพาะวัยทำงานที่บ่อยครั้งถูกแบ่งระหว่างภาคทางการและไม่เป็นทางการ แต่สถานะของ
งานมีความคลุมเครือสำหรับบางกลุ่มคนทำงานที่ไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจนระหว่างเป็น
ทางการหรือไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ คำว่าแรงงานอาชีพอิสระยังตีความเหมารวมไปกับ
ผู้ประกอบการอิสระ ทั้งที่จริงกลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถสะสมทุน เช่าที่ดิน และจ้างแรงงานได้
เหมือนผู้ประกอบการขนาดใหญ่ จึงกลายเป็นข้อถกเถียงประการหนึ่งว่าแรกเริ่มเกิดมาไม่มีทุน
จากมรดกและชาติตระกูล ดังที่คนกลุ่มนี้จะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไรจากการสะสม
ทุน รายได้ การจ้างงาน การเสริมสร้างความรู้และพัฒนาทักษะ ผลที่ตามมาทำให้ทรัพยากร
ส่วนรวมถูกผูกขาดไม่กระจายสู่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์

ของโครงสร้างชนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงไม่ใช่แค่ความยากจนทางรายได้และทรัพย์สิน เหมือนที่นักเศรษฐศาสตร์คำนวณตัวเลข ซึ่งเทคโนโลยีและนักวิชาการบางกลุ่มเลือกไม่ทำ ความเข้าใจวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ ทั้งที่เป็นมิติทางสังคมและวัฒนธรรม

(2) การจัดทำยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน รวมทั้งภารกิจต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐจะมีความชัดเจนมากขึ้น เพราะภายใต้แผนงานต่าง ๆ ในยุทธศาสตร์จะระบุไว้ว่ามีใครและหน่วยงานใดรับผิดชอบเรื่องนี้ รวมถึงมีตัวชี้วัดอะไร ที่สำคัญภาครัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึง สามารถติดตามภารกิจได้อย่างใกล้ชิด เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระหว่างประเทศ รวมถึงประเทศไทยก็เป็นเครือข่ายภาคีด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่สำคัญการมียุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมยังเป็นการรับรองได้ว่าบทบาทของรัฐจะดำเนินการอะไรและอย่างไรให้แก่ประชาชน และควรขบคิดต่อไปว่าในกระบวนการทัศน์ของการคุ้มครองทางสังคม 4.0 นอกจากการสนับสนุนระบบถ้วนหน้าของโครงการประกันสุขภาพและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ในอนาคตจะสามารถจัดเตรียมรายการสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการในแบบถ้วนหน้าได้อีกหรือไม่ ทั้งนี้ความจำเป็นของรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า (Universal Basic Income) อาจถูกกล่าวถึงมาตรการการป้องกันของการคุ้มครองทางสังคมและเป็นฐานขั้นแรกที่ได้รับมือได้ในทุกสถานการณ์ ไม่เฉพาะแต่ยามปกติ แต่ให้ปัจเจกบุคคลใช้จัดการความเสี่ยงจากวิกฤติเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ และโรคระบาด

(3) การทำความเข้าใจเรื่องการบรรเทาผลกระทบ ให้พิจารณาปัญหาไม่ใช่เรื่องของปัจเจกบุคคลทำอาชีพอะไร แม้แต่เกณฑ์นี้กระทรวงแรงงานก็ขาดการเก็บข้อมูลผู้ประกันตน มาตรา 39 และ 40 ส่งผลให้การช่วยเหลือโดยให้ความสำคัญที่ปัจจัยทางอาชีพ แต่ละเลยปัจจัยพื้นฐานของความจำเป็นด้านต่าง ๆ ที่สำคัญในอนาคตของงานจะยิ่งท้าทายมากขึ้น เนื่องจากมีความยืดหยุ่นของการทำงานและการจ้างงาน ย่อมมีผลให้หนึ่งคนสามารถมีงานทำได้มากกว่าหนึ่งงาน รายได้ก็มีมากกว่าหนึ่งทางเช่นกัน และงานที่เป็นทางการอาจไม่ใช่อาชีพหลัก และรายได้ทางที่มั่นคงก็เป็นไปได้” สะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐขาดความเข้าใจงานในอนาคต (Future of Work) ซึ่งเป็นเรื่องที่หลายประเทศต่างได้ตระหนักถึง รวมถึง World Economic Forum, ธนาคารโลก, ILO กล่าวถึงมาเกือบหรือกว่าทศวรรษแล้ว ดังนั้น การเสริมสร้างเน้นพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะทุนมนุษย์ เป็นทางออกแล้วหรือไม่ระหว่างหรือหลังวิกฤติโควิด-19 แม้แรงงานจะมีทักษะใหม่ แต่ตลาดแรงงานไม่รองรับและขาดปัจจัยการผลิตสำหรับการลงทุนเพื่อยกระดับเป็นผู้ประกอบการ ระหว่างทักษะและโอกาสต้องมาบรรจบกัน ซึ่งยากยิ่งนักในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผลักดันให้แรงงานสามารถเลื่อนช่วงชั้นและมีชีวิตที่ดีขึ้น

(4) ความจำเป็นของการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมสำหรับทุกคน ภาครัฐต้องมีฐานข้อมูลที่เพียงพอและมีการบริหารทางการคลังเพื่อจัดสรรงบประมาณของมาตรการช่วยเหลือทางสังคม อันเป็นฐานขั้นแรกของการคุ้มครองทางสังคม แต่พบว่าอุปสรรคสำคัญของมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้การคัดกรองนั้น ต้องมีข้อมูลต่าง ๆ ของผู้รับสิทธิ ถ้าขาดข้อมูลด้านอาชีพจะไม่สามารถใช้มาตรการเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง ทั้งมีวิธีการคัดกรองอีกมากที่ไม่ต้องรวมศูนย์ที่กระทรวงการคลัง แต่ควรมีหน่วยงานพิเศษสำหรับการปฏิบัติการในยามวิกฤติ โดยเฉพาะให้หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมารวมมือกัน แบ่งปันข้อมูลและเชื่อมโยงบนฐานขนาดใหญ่ เพราะแต่ละหน่วยงานมีข้อมูล แต่ข้อมูลเหล่านั้นไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์บนฐานข้อมูลเดียวกัน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่มาของการคัดกรองมาแล้วมีผู้เข้าไม่ถึงสิทธิ ทั้งยังตกหล่นเนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการบริหารภาครัฐ ทั้งที่มีฐานข้อมูลบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ การประกันสังคม ทะเบียนราษฎร์ ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล ใบอนุญาตขับขี่ และอื่น ๆ ที่สำคัญในระยะสั้นและกลางต้องมีมาตรการช่วยเหลืออื่น ๆ โดยเฉพาะการอุดหนุนโดยภาครัฐให้เข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้ถูกลงหรือไม่มีค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา รถโดยสารประจำทาง วัตถุดิบ อาหาร และอื่น ๆ ทั้งยังต้องลดช่องว่างทางโอกาส เสริมสร้างการเข้าถึงทรัพยากร และมีระบบการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า โดยเฉพาะกลไกการป้องกันความเสี่ยง ในรูปแบบการจัดการร่วมกันอย่างมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2561). ปรัชศน์หนังสือ Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor. *วารสารธรรมศาสตร์*, 37(2), 163-170.
- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2562ก). ประเด็นเชิงวิพากษ์ในนโยบายสังคมโลกและการอภิบาลเพื่อลดความยากจน : จากความมั่นคงทางสังคมสู่การคุ้มครองทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. *วารสารพัฒนศาสตร์*, 2(1), 151-205.
- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2562ข). *กรณีศึกษาการทำงานของเยาวชนโดยแอปพลิเคชันเรียกรถและบริการส่งอาหาร: ข้อเสนอเพื่อทบทวนนโยบายแรงงานและการกิจของกระทรวงแรงงาน*. รายวิชาการศึกษาคุณาถนนโยบายสาธารณะ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และได้รับความร่วมมือจากสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. สืบค้นจาก <http://nlrc.mol.go.th/docDetails/xfHLSHe>
- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2563ก). การบริหารแรงงาน : Gig Economy ตามทัศนคติแรงงาน. *วารสารธรรมศาสตร์*, 39(1), 131-158.
- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2563ข). *Street Food อยู่อย่างไรในวันที่ผู้คน Work from Home (การสนทนากับผู้ค้าข้างทางรายหนึ่งย่านสีลม)*. WAY Magazine. เผยแพร่เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2563. สืบค้นจาก <https://waymagazine.org/covid-19-street-vendor/>
- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2563ค). *ส่งอาชีพ “มอเตอร์ไซด์วิน” กลางวิกฤติ COVID-19 (ผลกระทบทางอาชีพของผู้ขับขี่จักรยานยนต์สาธารณะจากวิกฤติ COVID-19)*. นักข่าวพลเมือง ThaiPBS. เผยแพร่เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2563. สืบค้นจาก <https://thecitizen.plus/node/29662>
- นฤมล นิราทร, วิไลภรณ์ โคตรบึงแก, และ กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2563). ครอบครัวย้ายถิ่น: การคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนจนและเปราะบางในเขต Ou Chrov ประเทศกัมพูชา, *วารสารธรรมศาสตร์*, 39(3), (เผยแพร่ในเดือน ธันวาคม 2563)
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2563). *สรุปมาตรการช่วยเหลือผลกระทบ COVID-19 ต่อเศรษฐกิจไทยระยะ 1-3*. สืบค้นจาก <https://www.tcijthai.com/news/2020/4/scoop/10140>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2563ก). *มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา (COVID-19) ชุดที่ 1* (กค 1006/ล611). สืบค้นจาก https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2563/9933479255.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2563ข). *มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา (COVID-19) ชุดที่ 1*. (นร 0505/7979). สืบค้นจาก https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2563/9933479214.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2563ค). *มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา (COVID-19) ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 2*. (กค 1005/ล 754). สืบค้นจาก https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2563/9933489028.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2563ง). *มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา (COVID-19) ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 2*. (นร 0505/ 9479). สืบค้นจาก https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2563/993348909.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2563จ). *ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา (COVID-19) ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 2*. (กค 1004/5453). สืบค้นจาก https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2563/9933497027.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2563ฉ). *มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา (COVID-19) ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 3*. (นร 0505/ว(ล)10551). สืบค้นจาก https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2563/9933497027.pdf

ภาษาอังกฤษ

Baccaro, L., & Mele, V. (2012). Pathology of path dependency? The ILO and the challenge of new governance. *ILR Review*, 65(2), 195-224.

Browne, E. (2014). *Social Protection, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*. Retrieved from http://www.academia.edu/download/36148534/SP_CCA_DRR.pdf

- Canonge, J. D., & Loveleen. (2019). Thailand. Universal social pension for an ageing population. In I. S. Ortiz, Valerie; De, Loveleen (Ed.), *100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors* (Volume I: 50 country cases) (pp.189-195). Geneva: International Labour Office.
- Cox, R. W. (1964). International organisations: their historical and political context: three lectures delivered to the I.L.O. Internship Course, July 1964. Retrieved from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1964/64B09_95_engl.pdf
- Cox, R. W. (1977). Labor and hegemony. *International Organization*, 31(3), 385-424.
- Deacon, B. (2013). *Global social policy in the making: The foundations of the social protection floor*. Chicago: Policy Press.
- Deacon, B. (2016). Assessing the SDGs from the point of view of global social governance. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(2), 116-130.
- Drubel, J. (2019). Regulation by visibility: New forms of global social governance. *Global Social Policy*, 19(3), 188-206.
- Haworth, N. (2002). International labour and its emerging role in global governance: Regime fusion, social protection, regional integration and production volatility. In R. H. Wilkinson, Stephen (Ed.), *Global Governance* (pp. 183-201): Routledge.
- Holzmann, R. (2001). *Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World* (0203987829) . Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/323431468740432994/pdf/multi0page.pdf>
- 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., & Kozel, V. (2007) . *The role of social risk management in development: A World Bank view*. Retrieved from https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/8310/IDSB_38_3_10.1111-j.1759-5436.2007.tb00364.x.pdf;sequence=1

- Hughes, S., & Haworth, N. (2011). *The International Labour Organization (ILO): coming in from the cold* (Vol. 45). Oxon: Routledge.
- Hughes, S. H., Nigel (2009). *The ILO Involvement in Economic and Social Policies in the 1930s*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_180784.pdf
- International Labour Office. (1919a). *NORMLEX: Information System on International Labour Standards* (Convention no. 001). Retrieved from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312146:NO
- International Labour Office. (1919b). *NORMLEX: Information System on International Labour Standards* (Convention no. 002). Retrieved from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312147:NO
- International Labour Office. (1919c). *NORMLEX: Information System on International Labour Standards* (Convention no. 006). Retrieved from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312151:NO
- International Labour Office. (1944). *Declaration of Philadelphia*. Retrieved from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration
- International Labour Office. (1969). *History of the International Labour Office*. Retrieved from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1969/69B09_243_engl.pdf
- International Labour Office. (1999). *Decent Work*. Retrieved from [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1999-87\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1999-87).pdf)
- International Labour Office. (2002). *Social Security: A New Consensus* Retrieved from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2001/101B09_301_engl.pdf

- International Labour Office. (2009a). *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/wcms_13996.pdf
- International Labour Office. (2009b). *Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies (Report of Director-General)*. Retrieved from Geneva: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_106162.pdf
- International Labour Office. (2009c). *From Bismarck to Beveridge: Social security for all. World of Work: The Magazine of the ILO*(67), 2. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcm_041914.pdf
- International Labour Office. (2010). *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146616.pdf
- International Labour Office. (2011). *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group Chaired by Michelle Bechelet Convened by the ILO with the Collaboration of the WHO*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf
- International Labour Office. (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf
- International Labour Office. (2018). *Guidelines on decent work in public emergency services*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_626551.pdf

- International Labour Office. (2019a). *Work for a Brighter Future (Global Commission on the Future of Work)* . Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/ / publication/wcms_662410.pdf
- International Labour Office. (2019c). *A call to achieving SDG 1.3 and universal social protection in the context of the future of work*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_736882.pdf
- International Labour Office. (2019c). *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development (International Labour Conference, 108th Session, 2019)* . Retrieved from Geneva: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673680.pdf
- International Labour Office. (2020a). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf
- International Labour Office. (2020b). *ILO Standards and COVID-19 (Coronavirus) - (Key provisions of international labour standards relevant to the evolving COVID-19 outbreak)* . Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_739937.pdf
- International Labour Office. (2020c). *Social Protection Monitor: Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_739587.pdf
- International Labour Office. (2020d). *Towards universal health coverage: Social health protection principles*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_740724.pdf

- International Labour Office. (2020e). *Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses in Asia and the Pacific*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_739587.pdf
- International Labour Office. (2020f). *Managing Conflicts and Disasters: Exploring Collaboration between Employers' and Workers' Organizations*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_741421.pdf
- International Labour Office. (2020g). *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Recommendation*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf
- International Labour Office. (2020h). *COVID-19: Impact on Migrant Workers and Country Response in Thailand*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_741920.pdf
- International Labour Organization & World Bank. (2016). *A Shared Mission for Universal Social Protection: Concept Note*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_378996.pdf
- Jorgensen, S. L., & Siegel, P. B. (2019). *Social Protection in an Era of Increasing Uncertainty and Disruption: Social Risk Management 2.0*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31812/Social-Protection-in-an-Era-of-Increasing-Uncertainty-and-Disruption-Social-Risk-Management-2-0.pdf?sequence=1>
- Kott, S. (2018). Towards a social history of international organisations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919–1949). In M. B. M. Jerónimo, José S (Ed.), *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World* (pp. 33-57). Cham: Springer.

- Maupain, F. (2009). New foundation or new façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. *European Journal of International Law*, 20(3), 823-852.
- Messenger, J. C. (2019). Introduction: Telework in the 21st century: An evolutionary perspective. In J. C. Messenger (Ed), *Telework in the 21st century: An evolutionary perspective* (pp. 1-34). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sinclair, G. F. (2017). *To reform the world: International organizations and the making of modern states*. Oxford University Press.
- Social Protection Interagency Cooperation Board. (2020). *A joint statement on the role of social protection in responding to the COVID-19 pandemic*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--soc_sec/documents/genericdocument/wcms_740551.pdf
- Standing, G. (2008). The ILO: An agency for globalization? *Development and Change*, 39(3), 355-384.
- Stokkel, I. (2015). *Social Protection for Disaster Risk Management*. World Bank Office Yangon. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22324/Social0protect0unities0for0Myanmar.pdf?sequence=1>
- United Nations. (2016). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- United Nations. (2018). *Promoting Inclusion through Social Protection (Report on the World Social Situation 2018)*. Retrieved from <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/rwss2018-full-advanced-copy.pdf>
- United Nations. (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>

- van Langenhove, T. T., Lou. (2019). Thailand. How universal health coverage was achieved. In I. S. Ortiz, Valerie; De, Loveleen (Ed.), *100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors (Volume I: 50 country cases)* (pp. 253-258). Geneva: International Labour Office.
- World Bank. (2012). *Resilience, equity, and opportunity: the World Bank's social protection and labor strategy 2012-2022*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/443791468157506768/pdf/732350BR0CODE200doc0version0REVISED.pdf>
- World Bank. (2018). *The State of Social Safety Nets 2018*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/427871521040513398/pdf/124300-PUB-PUBLIC.pdf>
- World Bank. (2019a). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/2019-WDR-Report.pdf>
- World Economic Forum. (2020). *Global Risks Report 2020*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>
- Zelenev, S. (2015). Universal social protection: The World Bank Group and ILO join forces in launching the Universal Social Protection Initiative. *International Social Work*, 58(6), 840-843.