

**ผลกระทบและข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม
เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานนอกระบบของประเทศไทย
ภายหลังสถานการณ์โควิด-19***

สุพัตตรา ตันตจิรียาพันธ์¹

(วันที่รับบทความ: 24 เมษายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ: 27 มิถุนายน 2566; วันที่ตอบรับบทความ: 29 มิถุนายน 2566)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำแก่แรงงานนอกระบบของประเทศไทย ภายใต้แนวคิดการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบบนฐานคิดความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคม และเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ พบว่าแรงงานนอกระบบได้รับผลกระทบ เช่น การพักงาน และการถูกให้ออกจากงานจึงยิ่งทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีศักยภาพในการประกันตนตามโครงสร้างระบบประกันสังคมเดิมของรัฐ สำหรับการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ พบว่า แนวคิดมีจุดเน้นสร้างระบบสวัสดิการทางสังคมที่ภาครัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม และพัฒนาระบบการประกันสังคมใหม่ที่แรงงานมีความสามารถร่วมสมทบเงินได้ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) ระบบการช่วยเหลือ ประกอบด้วย การให้เงินช่วยเหลือ การจ้างงานระยะสั้นร่วมกับสถานประกอบการ และการ Up-skill และ Re-skill แก่แรงงาน 2) การจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยให้รัฐบาลมีหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมแทนนายจ้างเป็นหลักและให้แรงงานร่วมจ่ายค่าประกันตนในรูปแบบทวิภาคี 3) การสร้างระบบการจัดบริการเพื่อช่วยเหลือแรงงานนอกระบบในรูปแบบไตรภาคีโดยความร่วมมือของรัฐบาล เอกชน และภาคประชาชนกรณีแรงงานอยู่ในภาวะความเสี่ยง เช่น บริการการเข้าถึงอาหาร และยา และ 4) การขยายโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม โดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมชุมชน เพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงเงินทดแทนและสิทธิอื่นตามสิทธิประกันสังคมระดับพื้นที่ได้

คำสำคัญ: ผลกระทบ, แรงงานนอกระบบ, ความเป็นธรรม, การคุ้มครองทางสังคม, ทางเลือกเชิงนโยบาย

* บทความวิชาการ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์, E-mail: supattra.tan@uru.ac.th

Impact and Policy Alternative Proposals to Develop the Social Protection System leads to Fairness for Informal Workers in Thailand after the COVID-19*

Supattra Tantijariyapan¹

(Received: April 24, 2023; Revised: June 27, 2023; Accepted: December June 29, 2023)

Abstract

This academic article aims to present the impact of COVID-19 causing the inequality of informal workers in Thailand, the conception of protecting the informal workers based on social justice and social protection, and to propose policy alternatives to develop a social protection system that leads to fairness for informal workers. The findings show that informal workers were affected, such as by suspension and lay-off. As a result, they do not have the potential to insure themselves according to the present social security structure of the government. It was also found that the concept focuses on developing a social welfare system in which the government aids informal workers who are vulnerable in society and expanding a new social security system that they are able to co-payment. The alternative policy proposals are: 1) Assistance system consists of grants, employment for short-term work with enterprises and up-skill and re-skill for workers 2) Organizing specific social welfare for informal workers that the government is primarily responsible for on behalf of employers and determining workers to jointly pay for their insurance in a bilateral system 3) Arrangement of the system to assist informal workers in a trilateral system with the cooperation of the government, the private and the public sector in cases workers are at risk, such as access to food and medicine services, and 4) Expansion of social safety nets by decentralizing to a local government, for example, establishing a community social security fund to enable informal workers to access compensation and other rights according to community-level social security rights.

Keywords: Impact, Informal workers, Fairness, Social Protection, Policy alternatives

* The Article form Public Administration Program, The Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University

¹ Assistant Professor of Public Administration Program, The Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University,

E-mail: supattra.tan@uru.ac.th

บทนำ

การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส 2019 (Covid-19) ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ชะงักงัน ทั้งเศรษฐกิจหดตัวอันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน การลดจำนวนวันและชั่วโมงทำงาน และการยุติการจ้างงาน ภาวะดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ แต่กำลังแรงงานที่ถูกกระทบมากที่สุด คือ แรงงานนอกระบบ เนื่องจากเข้าถึงโอกาสในการจ้างงานน้อยกว่า ในบทความนี้มุ่งเน้นนำเสนอผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบเป็นหลัก โดยแรงงานนอกระบบจะปรากฏในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่ง ILO และ WTO (2009, 53 cited in Raula Munro, 2011, 9) หมายถึง งานที่มีค่าตอบแทนทั้งหมด ทั้งการจ้างงานตนเองและการจ้างงานที่ได้รับค่าจ้าง แต่ที่ไม่ได้รับการยอมรับ ควบคุม หรือคุ้มครองโดยกฎหมายหรือข้อบังคับที่มีอยู่ ได้แก่ การจ้างงานนอกระบบในกิจการนอกระบบ และการจ้างงานนอกระบบในสถานประกอบการ และ Field, 1990, 9 cited in Raula Munro, 2011, 9) อธิบายว่ามีแรงงานนอกระบบมี 2 รูปแบบ โดยที่ 1 เป็นกลุ่มที่เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ง่ายโดยไม่จำเป็นต้องมีทักษะการทำงานจึงได้รับค่าจ้างต่ำและสถานประกอบการต้องการน้อย และกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่มีทักษะเฉพาะสถานประกอบการต้องการสูงกว่าจึงได้ค่าจ้างสูง แต่แรงงานนอกระบบรูปแบบนี้ไม่ต้องการอยู่ทำงานในสถานประกอบการกลุ่มนี้เลือกที่อยู่นอกระบบ ส่วนสำนักงานสถิติแห่งชาตินิยามแรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ซึ่งผลการสำรวจแรงงานโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2562 พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 37.47 ล้านคน มีแรงงานนอกระบบจำนวน 20.43 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 54.50 และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ จำนวน 17.04 คิดเป็น ร้อยละ 45.50 (สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562, ออนไลน์) ในปี 2563 พบว่า มีแรงงานนอกระบบจำนวน 20.40 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 53.80 และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ จำนวน 17.50 คน คิดเป็นร้อยละ 46.20 (สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563, ออนไลน์) และในปี 2564 พบว่า มีแรงงานนอกระบบจำนวน 19.60 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 52.80 และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ จำนวน 18.10 คน คิดเป็นร้อยละ 48.00 (สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2564, ออนไลน์) ในปี 2565 มีแรงงานนอกระบบ 20.2 ล้านคน (ร้อยละ 51.0) และเป็นแรงงานในระบบ 19.4 ล้านคน (ร้อยละ 49.0) (สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565, ออนไลน์) จะเห็นว่าสัดส่วนแรงงานนอกระบบทั้งสี่ปีมีมากกว่าแรงงานในระบบ นั่นย่อมหมายถึงมีผู้ที่เป็นแรงงานยังไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมโดยเฉพาะในช่วงที่แรงงานกลุ่มดังกล่าวได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด 2019 ซึ่งยิ่งได้รับความไม่เป็นธรรมในการได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม แรงงานนอกระบบมีสภาพการจ้างที่ไม่แน่นอน มีสภาพแวดล้อมการทำงานไม่เอื้ออำนวยต่อการติดต่อกับหน่วยงานราชการหรือนายจ้าง

ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาการมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ปัญหาสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย และปัญหาสุขภาพ ซึ่งจากรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย(สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2564) ชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อแรงงานมากถึง 9.7 ล้านคน และเกิดการเลิกจ้างแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานในเขตเมือง ซึ่งไม่กระทบกับแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรมากนัก แรงงานหลายกลุ่มปรับตัวโดยเดินทางกลับภูมิลำเนาและเปลี่ยนอาชีพกลายเป็นแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดใหญ่ขึ้นในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 แรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานไร้ฝีมือ การ re-skill หรือ up-skill จึงทำได้ยาก ส่วนกลุ่มที่ไม่ถูกเลิกจ้างก็อาจถูกลดชั่วโมงการทำงาน ส่งผลให้ต้องประกอบอาชีพเสริมเพิ่มขึ้นเพื่อให้มีรายได้เพิ่ม แต่กลับมีหลักประกันความมั่นคงที่ลดลง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2564, ออนไลน์) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) รายงานภาวะสังคมไทย ไตรมาสหนึ่ง ปี 2563 คาดว่าจะมีแรงงานเสี่ยงถูกเลิกจ้างถึง 8.4 ล้านคน กลุ่มใหญ่สุดอยู่ในภาคบริการเป็นสาขาท่องเที่ยวและอื่น ๆ รวม 6.9 ล้านคน ขณะเดียวกันตัวเลขผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในระบบประกันสังคมเพิ่มสูงขึ้นมากในเดือนเมษายน สะท้อนถึงความท้าทายข้างหน้าของการแก้ไขปัญหาการว่างงาน รวมทั้งความท้าทายด้านข้อจำกัดของนโยบายทางการคลัง หลังจากที่ใช้ไปแล้วจำนวนมากในมาตรการระยะสั้นเพื่อเยียวยาแรงงานนอกระบบ (Gelos, 2020)

นอกจากนี้ มีผลการศึกษานักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) พบว่าแรงงานอิสระ หรือผู้ประกอบการส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบและมีการลดชั่วโมงการทำงานมากที่สุด โดยข้อมูลจากการสำรวจการมีงานทำของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า อาชีพช่างทำผม คนรับจ้างทั่วไป ผู้ขับรถโดยสารและรถราง ผู้จำหน่ายสินค้าตามแผงลอย และตลาด ผู้จำหน่ายอาหารตามถนน ฯลฯ ส่วนมีอัตราการเปลี่ยนแปลงของชั่วโมงการทำงานที่ลดลงอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อรายได้ที่ลดลงและไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ซึ่งแรงงานนอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน ส่งผลให้แรงงานนอกระบบขาดความมั่นคงในการทำงาน ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านการจ้างงาน ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ ขาดความปลอดภัยในการทำงาน ขาดความมั่นคงด้านรายได้ ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบในการประกอบอาชีพ และขาดโอกาสในการรวมกลุ่มจัดตั้งผู้แทนหรือสหภาพเพื่อสิทธิในการต่อรอง แรงงานนอกระบบถือเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบาง (มณฑลธิ กปิตลกาญจน์ และวันใหม่ นนทวิจิตรพงศ์, 2021, ออนไลน์) จึงจำเป็นต้องที่รัฐบาลต้องมีการสร้างนโยบายที่เหมาะสมสำหรับรองรับกลุ่มแรงงานนอกระบบเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมในสถานการณ์ที่ฉุกเฉินเพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับ

การคุ้มครองทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบของไทยต่อไป ในบทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์นำเสนอผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำแก่แรงงานนอกระบบของประเทศไทย การช่วยเหลือแรงงานนอกระบบบนฐานคิดความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคม และเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในการปฏิรูประบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบของประเทศไทยจากสถานการณ์โควิด-19

ผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำแก่แรงงานนอกระบบของประเทศไทย

เมื่อเกิดการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่มีการระบาดใหญ่ไปทั่วโลกตามประกาศขององค์การอนามัยโลก รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 26 มีนาคม 2563 และออกข้อกำหนดข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 5 (ฉบับที่ 1) โดยห้ามประชาชนเข้าไปในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการติดโรคโควิด-19 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563) และต่อมามีการสั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว ในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และอีกหลายพื้นที่ มีการระงับการให้บริการของสถานบริการต่าง ๆ ตลอดจนการงดกิจกรรมต่างๆที่ส่งผลกับการดำเนินชีวิตของประชาชน ได้ส่งผลกระทบต่อทุกมิติทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ กลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบในวงกว้าง อาทิ ธุรกิจการท่องเที่ยว ธุรกิจค้าปลีก และธุรกิจ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้คาดการณ์ว่าในกรุงเทพฯมีจำนวนแรงงานนอกระบบได้รับผลกระทบ 2.13 คน และพนักงานบริการในร้านค้าและตลาด 7.75 คน 9.88 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) ขณะที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้อธิบายสถานการณ์นี้ส่งผลกระทบต่อแรงงานใกล้เคียงกัน คือประมาณมากถึง 9.7 ล้านคน และเกิดการเลิกจ้างแรงงานจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานในเขตเมืองมีแรงงานหลายกลุ่มปรับตัวโดยเดินทางกลับภูมิลำเนาและเปลี่ยนอาชีพกลายเป็นแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดใหญ่ขึ้น แรงงานบางกลุ่มหางานใหม่ในเมืองแต่จะมีอำนาจต่อรองกับนายจ้างน้อยลง กลุ่มที่เปลี่ยนอาชีพใหม่ยังไม่มีหลักประกันความมั่นคงและอาจกลับไปว่างงานอีกจนกลายเป็นแรงงานนอกระบบถาวรในที่สุด เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนกลุ่มที่ไม่ถูกเลิกจ้างก็อาจถูกลดชั่วโมงการทำงาน ส่งผลให้ต้องประกอบอาชีพเสริมเพิ่มขึ้นเพื่อให้มีรายได้เพิ่ม แต่กลับมีหลักประกันความมั่นคงที่ลดลง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2563, ออนไลน์) และ Ariyapruchya, Nair, Yangharry, Moroz (2020) ได้ชี้ให้เห็นว่ากว่าครึ่งของแรงงานในประเทศไทยเป็นแรงงานนอกระบบ นั้นหมายความว่าพวกเขาไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมและมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ และสถานการณ์โควิด-19 จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยหลักที่ทำให้แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าสู่การคุ้มครองได้มากขึ้น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ cited in ILO, 2020)

พบว่า แรงงานอิสระหรือผู้ประกอบการส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบและมีการลด ชั่วโมงการทำงานมากที่สุด อีกทั้งแรงงานลูกจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว อาชีพอิสระที่ไม่อยู่ในระบบ ประกันสังคมที่มีรายได้ลดลงจึงย่อมกระทบต่อการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในมาตรา 39 และมาตรา 40 ฉะนั้น จึงเสียดสีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคม

นอกจากนี้อัตราความยากจนของแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 21 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงงานกลุ่มนี้ไม่ได้เข้าระบบประกันสังคม ส่งผลให้แรงงานในภาคดังกล่าวนี้มีความ ยากจนเพิ่มขึ้น (United Nations Thailand, 2020) สำหรับศูนย์วิจัยเกียรติคุณาภรณ์ (2021, ออนไลน์) วิเคราะห์ภาพรวมความเหลื่อมล้ำไทย โควิด-19 จะยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น เพราะกระทบกับ กลุ่มคนเปราะบาง เช่น กลุ่มแรงงานรายได้น้อยที่มักได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดย รัฐบาลไทยใช้งบประมาณด้านการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็น 3.7% ของ GDP ต่ำกว่าหลายประเทศใน ภูมิภาค การขาดโครงสร้างคุ้มครองทางสังคมในกรณีว่างงานหรือสูญเสียรายได้ จึงส่งผลต่อรายได้และ คุณภาพชีวิตของแรงงานกลุ่มนี้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ซึ่งข้อมูลจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ พบว่ามีความเหลื่อมล้ำด้านการประกอบอาชีพ และรายได้ในวิกฤติโควิด-19 ที่เริ่มมาตั้งแต่ ปลายปี 2562 เมื่อโรค COVID-19 ได้แพร่ระบาดขึ้น รัฐบาลได้ประกาศมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมโรค เช่น การเว้นระยะห่างทางสังคม การใช้เคอร์ฟิว ห้ามออกนอกสถานที่ทำให้ประชากรไม่สามารถออกไป ทำงานหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ จึงขาดรายได้หรือตกงานทันที มีหลายธุรกิจจำนวนมากได้รับผลกระทบ โดยตรงจากวิกฤตต้องหยุดประกอบกิจการชั่วคราวหรือถาวร (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์, 2563) ในปี 2563 มีภาวะการว่างงานมากขึ้นตั้งแต่เดือนเมษายนที่เกิดจากสถานที่ทำงานเลิก/หยุด/ ปิดกิจการหรือหมดสัญญาจ้าง โดยอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากช่วงครึ่งหลังของปี 2563 หลังจากการแพร่ ระบาด COVID19 ระลอกสอง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2564)

จากผลการสำรวจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของมูลนิธิ กปิลกาญจน์ และวันใหม่ นนทบุรี (2566, ออนไลน์) พบผลการสำรวจ เช่น แรงงานนอกระบบได้รับผลกระทบจากโควิด-19 ทั้งจาก (1) รายได้ที่ต่ำและไม่แน่นอน แรงงานลูกจ้างนอกระบบมีรายได้เฉลี่ย 6,586 บาท/เดือน ต่ำกว่ารายได้ของ แรงงานลูกจ้างในระบบถึงกว่าเท่าตัว (15,502 บาท/เดือน) และ (2) ไม่มีสวัสดิการคุ้มครองครอบคลุม ในหลายกรณีซึ่งผู้อยู่ในระบบประกันสังคมหรือพนักงานของรัฐได้รับ เช่น เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพหรือว่างงาน และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563) ได้นำเสนอผลการวิจัยกับ กลุ่มกลุ่มผู้ขับขี่จักรยานยนต์สาธารณะ แท็กซี่ แม่ค้า หาบเร่/แผงลอย พบว่า ส่วนใหญ่ไม่มีหลักประกัน ทางสังคม บางรายมีประกันสังคมมาตรา 39 บ้าง เนื่องจากเคยทำงานเป็นลูกจ้างในบริษัทมาก่อน แต่หาก เป็นอาชีพแม่ค้าหาบเร่แผงลอย ส่วนใหญ่ไม่มีหลักประกันสังคมใดเลย และส่วนใหญ่ไม่รู้จักประกันสังคม

มาตรา 40 และกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) จากสถานการณ์ โควิด-19 เห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม (social safety net) โดยสรุปแล้วผลกระทบจากสถานการณ์ โควิด-19 ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำแก่แรงงานนอกระบบของประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอาชีพที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม

การช่วยเหลือแรงงานนอกระบบบนฐานคิดความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคม

หลักการช่วยเหลือภายใต้ความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคมในบทความนี้ พิจารณาทั้งสองมิติ กล่าวคือ เป็นความยุติธรรมที่นำไปสู่ความคุ้มครองทางสังคม 2 รูปแบบ คือ สวัสดิการทางสังคมเป็นระบบที่ภาครัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเป็นหลัก และประกันสังคมเป็นระบบที่ประชาชนจะต้องมีการร่วมสมทบเงินมีทั้งกรณีภาคบังคับและภาคสมัครใจ ซึ่งเป็นการพิจารณาเชิงแนวคิดเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปฏิรูประบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานนอกระบบของประเทศไทยอันสืบเนื่องจากสถานการณ์ โควิด-19 โดย สมเกียรติ วันทะนะ (2551, 38-39) ได้อธิบายแนวคิดของรอลส์ที่มีข้อเสนอว่า “การแบ่งอำนาจ และความมั่งคั่งอาจจะเป็นไปได้อย่างไม่เท่าเทียมกันได้ถ้าผลประโยชน์ตกแก่ทุกคนในสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน” การที่รอลส์ให้ความสำคัญกับคนที่เสียเปรียบในสังคม โดยยอมให้รัฐเข้าไปแทรกแซงจัดการ ในกรณีที่มีการได้รับประโยชน์เพิ่มของกลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคม และไม่สร้างประโยชน์กับกลุ่มคนที่เสียเปรียบในสังคมอันเป็นการละเมิดและลดรอนเสรีภาพของกลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากเปรียบเทียบแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มคนที่เสียเปรียบในสังคมเนื่องจากความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจและสังคมตามทัศนะของรอลส์นี้เห็นว่ารรัฐต้องจัดสรรผลประโยชน์ให้แรงงานนอกระบบเพื่อให้ได้ผลประโยชน์เพิ่มอย่างแท้จริง เพราะหากประโยชน์ไม่ตกไปยังกลุ่มนี้แล้วเขาไม่ใช่เสียผลประโยชน์เพียงกลุ่มเดียว แต่ยังถือว่ากลุ่มแรงงานในระบบหรือประชาชนกลุ่มคนอื่น ๆ ด้วยที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่รัฐไม่สามารถจัดการประโยชน์ให้เกิดความเป็นธรรมแก่กลุ่มที่ต้องช่วยเหลือมากที่สุดในสังคมได้ เมื่อมาพิจารณากระจายความยุติธรรม (Distributive Justice) โดย Guillermina Jasso (1980, 3) ได้อธิบายการกระจายความยุติธรรมในมุมมองเศรษฐศาสตร์ โดยสังคมนั้นเปรียบเสมือนเป็นศูนย์รวมของความรู้สึกยุติธรรมของผู้คน ดังนั้น การรวมตัวภายในสังคมของสมาชิกจึงมีลักษณะเฉพาะ นั่นคือ สมาชิกต้องกระจายความรู้สึกยุติธรรมระหว่างสมาชิกในสังคมด้วยตนเอง ซึ่งข้อเท็จจริงทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะนั้นถูกประมาณโดยพารามิเตอร์ของการกระจายความรู้สึกความยุติธรรม เช่น สัดส่วนที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับผลตอบแทนที่ไม่ยุติธรรมที่วัดผลต่างจากค่าเฉลี่ยของ Gini ระหว่างค่าที่ต่ำที่สุด ค่าเฉลี่ยรวม และค่าอื่น ๆ เขาได้กล่าวถึงความยุติธรรมที่ปรากฏในงานของ Hobbes (1651) *Leviathan* (1952) cited in Guillermina Jasso (1980, 31) ที่กล่าวว่า “การกระจายที่เท่าเทียมเป็นกฎของธรรมชาติ” ที่ซึ่งเมื่อมนุษย์รวมตัวกันแล้วความแตกต่างระหว่างมนุษย์กับมนุษย์

ไม่ถูกนำมาอ้างเพื่อผลประโยชน์ใดของคนใดคนหนึ่ง หรือหากมีคนสองคนปรารถนาในสิ่งเดียวกันซึ่งทั้งสองไม่สามารถแบ่งปันกันได้พวกเขาจะกลายเป็นศัตรูกัน และเมื่อมนุษย์ยังคงแข่งขันเพื่อได้มาซึ่งเกียรติยศและศักดิ์ศรี นัยดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าการกระจายความยุติธรรมเป็นกฎพื้นฐานของสังคมที่ช่วยรับรองว่าคนในสังคมจะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ซึ่งหากปราศจากแล้วคนจะแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนให้มากที่สุด

Cook and Hegtvedt (1983, p. 218) ได้อธิบายภายใต้แนวคิดของ Eckhoff (1974) ว่าการกระจายความยุติธรรมนี้อธิบายถึงวิธีการเลือกโดยปัจเจกบุคคล (เกี่ยวกับสินค้าใดว่าควรสร้างให้เกิดคุณค่าที่สังคมควรจะสร้างขึ้น และอะไรคือเงื่อนไขที่พึงคำนึงว่าจะยุติธรรมหรือมีความเป็นธรรมสำหรับตนเอง) ปัจเจกบุคคลจะพิจารณาเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์สองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การกระจายสินค้าโดยทั่วไปและพวกเขาได้รับผลประโยชน์ด้วย และประการที่สอง คือ พิจารณาโดยคำนึงจากความรู้สึกตามหลักความยุติธรรมที่ปัจเจกควรได้รับ หลักการของทฤษฎีดังกล่าวนี้พิจารณาว่าความสัมพันธ์ทางสังคมเสมือนเป็นศูนย์รวมของความรู้สึกยุติธรรม ดังนั้น การรวมตัวทางสังคมจึงถูกสร้างขึ้นโดยมีคุณลักษณะเฉพาะคือเป็นสังคมที่มีการกระจายความรู้สึกยุติธรรมที่สมาชิกได้รับจากสังคม หากพิจารณาจากฐานคิดของ Hegtvedt (1983) เห็นว่าความยุติธรรมความเป็นหลักการกระจายความเสมอภาคแก่ทุกคนในสังคมเพราะในสังคมหนึ่ง ๆ ประกอบขึ้นมาภายใต้ความรู้สึกที่คนในสังคมนั้น ๆ ได้รับความยุติธรรมโดยเท่าเทียมกัน Cook and Hegtvedt (1983, 220) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าแนวทางทั่วไปเพื่อสร้างความยุติธรรมที่รวมความเสมอภาคและการกระจายความยุติธรรม รวมถึงการเสนอกระบวนการเพื่อให้เกิดการกระจายความยุติธรรมซ้ำในสังคม คือ แนวคิดของหลักความยุติธรรมพหุหรือกฎการกระจาย และ Michael J. Sandel ได้อธิบายแนวคิดของจอห์น รัสส์ ที่ว่าสังคมมีความไม่เท่าเทียม ดังนั้น หลักการที่จะกำกับความไม่เท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจ รัสส์ เรียกว่า “หลักความแตกต่าง” ซึ่งเป็นความเท่าเทียมชนิดเดียวที่ยอมให้เกิด คือ ชนิดที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม โดยหลักความแตกต่างมีความเท่าเทียมขนาดไหนนั้นขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและสิ่งแวดล้อม (Michael J, Sandel อ้างถึงใน สฤณี อาชวานันทกุล, 2564, 203) จากแนวคิดความยุติธรรมถือได้ว่าเป็นการพิจารณาการกระจายความเป็นธรรมหรือในที่นี้คือผลประโยชน์แก่คนในสังคมอย่างเสมอภาค แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าเป็นการยากที่จะให้ทุกคนสังคมได้รับความเป็นธรรม แต่หากยึดหลักความแตกต่างที่สามารถสร้างผลประโยชน์แก่คนในสังคมที่ด้อยโอกาสที่สุดก็อาจสร้างความเป็นธรรมและได้รับการยอมรับได้

สำหรับการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) หมายถึง กระบวนการที่ให้ความคุ้มครองหรือหลักประกันทางสังคมในหลากหลายมิติ เช่น กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การประกันสังคม การบริการสังคม การช่วยเหลือทางสังคม เป็นต้น โดยมีการมุ่งเน้นไปยังกลุ่มเปราะบาง กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

หรือกลุ่ม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงต่าง ๆ ให้ได้รับบริการขั้นพื้นฐาน ได้รับการปกป้องคุ้มครอง ช่วยเหลือและ พัฒนาให้พ้นจากภาวะยากลำบากรวมทั้งสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว โดย กระบวนการดังกล่าวสามารถ ดำเนินงานได้หลายภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม ซึ่ง อยู่ทั้งในรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2560) ส่วนการคุ้มครอง ทางสังคมที่เน้นรับมือกับผลกระทบของการว่างงาน เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 2009-2016 โดย ILO เสนอ แนวทางสำหรับการฟื้นฟูเพื่อสร้างงานที่มีคุณภาพผ่านงานที่มีคุณค่าภายใต้การแถลงข้อเสนอชื่อ “ข้อตกลงว่าด้วยงาน โลก” (Global Jobs Pact) ใน ค.ศ. 2009 เพื่อให้การคุ้มครองทางสังคมรับมือกับ ผลกระทบของการว่างงาน ขณะเดียวกันเพื่อสร้างความยั่งยืนทางรายได้และการทำงานในระยะยาว โดย การให้เงินโอนแบบไม่มีเงื่อนไขและพัฒนาทักษะสร้างอาชีพ เพราะปรากฏการณ์นี้ทำให้เกิดปัญหาตามมา ทั้งความไม่สมดุลของระบบการเงินและขาดความมั่นคงทางสังคม (ILO, 2009a; 2009b อ้างถึงใน กฤษฎา ชีระโกศลพงส์, 2564, 15)

Razavi, Behrendt, Bierbaum, Ian , Tessier (2020) ได้ชี้ให้เห็นว่าประชาคมระหว่างประเทศได้ ยืนยันอย่างเป็นทางการถึงสิทธิมนุษยชนในการประกันสังคมโดยการนำข้อเสนอแนะการคุ้มครอง ทางสังคมขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ปี 2012 (ฉบับที่ 202) ประเทศต่าง ๆ ให้คำมั่นสร้างหลักการประกันสังคมในระดับขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย รวมถึงการเข้าถึงการรักษาพยาบาล และความมั่นคงด้านรายได้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองทางสังคมของ ประเทศ และจะสร้างหลักประกันสังคมในระดับการคุ้มครองทางสังคมที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่การระบาดใหญ่ ของโควิด-19 ได้เผยให้เห็นถึงความเปราะบางของผู้ที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่เพียงพอ ซึ่งผลกระทบของการแพร่ระบาดมีเพิ่มมากขึ้น จึงตอกย้ำความไม่เท่าเทียมและความแตกแยกทางสังคมที่มี อยู่ใน สังคม (Oxfam, 2020; United Nations, 2020a cited in Razavi, Behrendt, Bierbaum, Ian, Tessier, 2020) ในสถานการณ์ที่ไม่ปกตินานาประเทศจึงได้เสนอมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานภายใต้แนวคิดการ คุ้มครองทางสังคม โดยเสาวณี จันทะพงษ์ และนฤกร เลิศวิทวัสชัย (2563, ออนไลน์) เช่น 1. การมี โครงสร้างสถาบันการคุ้มครองทางสังคมหรือรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็ง เช่น โครงการทำงานระยะสั้น (Kurzarbeit) ของรัฐบาลเยอรมนีที่ช่วยธุรกิจจ่ายค่าแรงให้ลูกจ้างบริษัทราว 2 ใน 3 ของเงินเดือนเพื่อไม่ให้ บริษัทปลดลูกจ้าง 2. การให้ความสำคัญกับสวัสดิการด้านการพัฒนาตลาดแรงงานเชิงรุก เช่น นอร์เวย์มี โครงการพัฒนาทักษะแรงงานแก่ผู้ว่างงาน 3. ญี่ปุ่นและเนเธอร์แลนด์มีการกระจายอำนาจรัฐสู่ระดับ ท้องถิ่นเพื่อความเข้าถึงและคล่องตัว สำหรับประเทศอังกฤษใช้นโยบายตลาดงานเชิงรุกที่ครอบคลุม แรงงานทุกกลุ่ม เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการและแรงงาน โดยเฉพาะการจ่ายเงินเยียวยาให้แรงงาน และ OECD สร้างขีดความสามารถในการปรับตัวเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างในตลาดแรงงาน รวมทั้งการสร้าง

โครงการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมกับแรงงานทั้งในและนอกระบบ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563, 57)

สำหรับรัฐบาลไทยโดยคณะกรรมการกลั่นกรอง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการช่วยเหลือด้านแรงงานทั้งในและนอกระบบในแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากผลกระทบของไวรัสโควิด-19 ภายใต้กรอบวงเงิน 4 แสนล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 1 ล้านล้านบาท รอบที่ 1 โดยการช่วยเหลือด้านแรงงานอยู่ในระยะที่ 2 คือ การช่วยเหลือด้านแรงงาน ผ่านการสร้างงานสร้างอาชีพ และการพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงาน (Upskill/reskill) (คณะกรรมการกลั่นกรองการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563, 5) และรอบที่ 2 การช่วยเหลือแรงงาน อยู่ระยะที่ 3 ในกลุ่มแผนงาน/โครงการส่งเสริมการจ้างงานและพัฒนาทักษะอาชีพเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ และวางรากฐานการพัฒนา เช่น โครงการส่งเสริมการจ้างงานใหม่สำหรับผู้จบ กลุ่มโครงการส่งเสริมและพัฒนาทักษะอาชีพ (Upskill-Reskill-Newskill) เป็นต้น (คณะกรรมการกลั่นกรองการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563, น. ก) จากกรอบแผนงานดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดแผนด้านแรงงาน ซึ่งยังไม่มีการกำหนดสัดส่วนแรงงานในและนอกระบบอย่างชัดเจน สอดคล้องกับการศึกษาของกฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. (2565, 10) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารระบบการคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการสังคมในช่วงหลังโคโรนาไวรัสแพร่ระบาดทำให้เห็นปัญหาของระบบว่า ขาดระบบที่มีกลไกการจัดการเชิงป้องกัน แต่เน้นที่ใช้กลไกการจัดการเชิงบรรเทา เป็นมาตรการระยะสั้น และตัดสินใจโดยขาดการมีส่วนร่วม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564) เสนอเพิ่มชุดสวัสดิการรูปแบบใหม่ โดยให้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณทั้งหมด รัฐบาลจำเป็นต้องจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง คือ การเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นและควรใช้รูปแบบการร่วมจ่ายเงินสมทบระหว่างรัฐบาลและผู้เข้าร่วมโครงการซึ่งเป็นการส่งเสริมด้านการออมให้กับผู้เข้าร่วมโครงการที่เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบ และอุปถัมภ์ กอวิฒนสกุล (2565) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาสำคัญ คือ การทำให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบประกันสังคม โดยการเร่งสนับสนุนหรือจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ภาคแรงงานในระบบมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จัดทำนโยบายเพื่อสร้างโอกาสการจ้างแรงงานในระบบในเขตชนบท และควรจัดโครงการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงาน

สำหรับประเทศไทยปัจจุบันมีระบบความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงาน 2 รูปแบบ 1. สวัสดิการทางสังคม เป็นระบบที่ภาครัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเป็นหลักไม่มีการร่วมจ่ายเงินสมทบใดๆ จากประชาชน ผ่านการจัดสรรสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และ 2. ประกันสังคม เป็นระบบที่ประชาชน

จะต้องมีการร่วมสมทบเงินมีทั้งกรณีภาคบังคับและภาคสมัครใจ เช่น แรงงานในระบบจะกลายเป็นผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 ต้องสมทบเงินรายเดือน เป็นกรณีภาคบังคับ สำหรับประกันสังคมภาคสมัครใจได้มีการผลักดันจากภาครัฐให้ครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีสวัสดิการรองรับในหลายมิติ เช่น มาตรา 40 (กนต์ ธีระพงษ์, อุษณีย์ ศรีจันทร์, อลงกรณ์ ฉลาดสุข, 2564) เป็นการขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบโดยรัฐร่วมจ่ายในมาตรา 40 ซึ่งเป็นระบบสมัครใจให้บุคคลใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 หรือไม่อยู่ในบังคับอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2533, 12) สำหรับสิทธิประโยชน์พื้นฐานตามมาตรา 40 จะได้รับประโยชน์ทดแทนในระหว่างการว่างงาน เช่น กรณีถูกเลิกจ้างได้รับเงินทดแทนระหว่างการว่างงาน (กระทรวงแรงงาน, 2565, ออนไลน์) และยังมีมาตรา 39 ที่เป็นการประกันในระบบสมัครใจโดยผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แล้วความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง สามารถเป็นผู้ประกันตนเองต่อแม้ว่าประเทศจะมีระบบความคุ้มครองทางสังคมที่พัฒนาดีขึ้น แต่ระบบให้ความช่วยเหลือทางสังคมความครอบคลุมประชากรแตกต่างกัน ระบบคุ้มครองทางสังคมในปัจจุบันแม้ว่าจะจัดให้เป็นวงกว้าง แต่ก็ยังมีช่องว่างอยู่บ้าง โดยกองทุนประกันสังคมครอบคลุมแรงงานในระบบเป็นหลัก มีแรงงานนอกระบบเพียงเล็กน้อยและความเพียงพอของสิทธิประโยชน์อยู่ในระดับต่ำ (United Nations Thailand, 2020)

จากฐานคิดความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคมนั้น ผู้เขียนสนับสนุนแนวคิดของรอลส์ที่มีข้อเสนอว่าความมั่งคั่งอาจจะเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ถ้าผลประโยชน์ตกแก่ทุกคนในสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งรอลส์มีมุมมองให้รัฐบาลเป็นผู้เข้าไปจัดการกับกลุ่มที่ได้เปรียบในสังคมมากกว่าการพยายามสร้างสวัสดิการแก่กลุ่มคนที่เสียเปรียบให้ได้รับความคุ้มครอง แต่หากพิจารณาแล้วเขาอาจเชื่อว่าหากกลุ่มคนที่ได้เปรียบได้รับการควบคุมโดยรัฐก็อาจยอมนำมาซึ่งความยุติธรรมแก่กลุ่มด้อยโอกาสในสังคมนั้นเอง อีกทั้ง Hobbes (1651) Leviathan (1952) Jasso (1980) ได้เห็นว่าสังคมนั้นเปรียบเสมือนเป็นศูนย์รวมของความรู้สึkyุติธรรมของผู้คน ดังนั้น การกระจายความรู้สึkyุติธรรมระหว่างสมาชิกในสังคมจะช่วยรับรองว่าคนในสังคมจะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ในทัศนะนี้ผู้เขียนเห็นพ้องในประเด็นที่ว่าความยุติธรรมเป็นฐานสำคัญของการอยู่ร่วมกันของผู้คนในสังคม แต่ในสังคมหนึ่งๆมีกลุ่มคนที่เข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความยุติธรรมเป็นเพียงชุดความคิดหลักในการสร้างความเป็นธรรม แต่ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอำนาจในสังคมด้วย ซึ่งเป็นฐานคิดอีกประการหนึ่งที่สามารถสร้างความยุติธรรมในสังคมได้ นั่นคือ อำนาจทางการเมืองโดยรัฐที่ชอบธรรมจะนำมาซึ่งการสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้เกิดแก่กลุ่มด้อยโอกาส เช่น แรงงานนอกระบบที่อยู่ในสภาวะไม่ปกติของระบบเศรษฐกิจเขาได้รับผลกระทบมากที่สุด ฉะนั้น ฐานคิดความยุติธรรมและการบังคับใช้อำนาจที่ชอบธรรมจึงนำมาเป็นแกนหลักร่วมกันในการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานนอกระบบ

สรุปและข้อเสนอแนะในการกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย

สถานการณ์โควิด-19 เป็นปัจจัยทำให้ประเทศไทยมีส่วนแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ไม่มีความมั่นคงในการทำงานและรายได้ โควิด-19 ยิ่งลดศักยภาพในการเข้าถึงการประกันตนตามโครงสร้างระบบประกันสังคมเดิมของรัฐ เพราะแรงงานกลุ่มดังกล่าวถูกลดชั่วโมงทำงาน การพักงาน และการถูกให้ออกจากงาน จึงลดทอนโอกาสเข้าถึงความเป็นธรรมที่จะได้รับการกระจายทรัพยากรจากรัฐอย่างเป็นธรรม แรงงานบางกลุ่มหางานใหม่แต่จะมีอำนาจต่อรองกับนายจ้างน้อยลง เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ แม้รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือแต่ยังคงมุ่งใช้กลไกการจัดการเชิงบรรเทาและเป็นมาตรการระยะสั้น และยังขาดการมีส่วนร่วมโดยภาคประชาสังคม จึงนำมาสู่การเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบในการเข้าถึงการคุ้มครองสังคม สำหรับการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบบนฐานคิดความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองทางควรเน้นสร้างระบบสวัสดิการทางสังคมที่ภาครัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม และพัฒนาระบบการประกันสังคมที่แรงงานจะต้องมีการร่วมสมทบเงินมีทั้งกรณีภาคบังคับและภาคสมัครใจ เพื่อนำไปสู่ระบบการช่วยเหลือควบคู่กับการสร้างความยั่งยืนทางรายได้ ซึ่งเป็นสถานะที่แรงงานในระบบเศรษฐกิจจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐด้วยความเสมอภาคของโอกาสที่จะเข้าถึงการกระจายผลประโยชน์ของสังคม จากข้อมูลผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 และการทบทวนฐานคิดความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคมข้างต้น ผู้เขียนจึงเสนอแนวคิดในการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อช่วยเหลือแรงงานนอกโดยเชื่อมโยงฐานคิดดังกล่าว ดังนี้

1. ระบบการช่วยเหลือ ประกอบด้วย 1.1. การช่วยเหลือเงิน จำนวน 90 วันติดต่อกันแก่แรงงานนอกระบบโดยตรงให้ครอบคลุมกลุ่มอาชีพที่ไม่อยู่ระบบประกันสังคมภาคบังคับ ได้แก่ กลุ่มประกันตนตามมาตรา 39 และ 40 1.2. การจ้างงานระยะสั้นร่วมกับสถานประกอบการแก่แรงงานในระบบที่จะถูกเลิกจ้างจากสถานประกอบการเพื่อไม่ให้ถูกเลิกจ้าง โดยรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนจ้างงานลักษณะ Co-payment ประมาณ 2 ใน 3 ของเงินเดือนเพื่อชดเชยการเลิกจ้าง และ 1.3 การ Up-skill และ Re-skill แก่แรงงานที่อยู่ในระบบมาก่อนและเป็นแรงงานนอกระบบที่ถูกให้ออกจากงานเนื่องด้วยสถานการณ์โควิด-19

2. การจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะ เป็นสวัสดิการเฉพาะ สำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นนโยบายมุ่งใจให้แรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 แรงงานที่เป็นนายจ้างตนเอง และแรงงานในภาคเกษตรเข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบ โดยการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รัฐบาลมีหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมแทนนายจ้างหรือผู้ประกอบการ โดยให้แรงงานร่วมจ่ายค่าประกันตนในอัตราที่แรงงานนอกระบบมีความสามารถในการประกันตนอย่างต่อเนื่องโดยไม่ยุติการชำระ ในรูปแบบทวิภาคี (Bilateral) ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการออมและให้สอดคล้องรูปแบบการทำงานแบบใหม่ที่มีลักษณะการที่แรงงานเป็นนายจ้างตนเอง หรือผู้รับจ้างอิสระที่มีแนวโน้มมากขึ้น

3. การสร้างระบบการจัดบริการเพื่อช่วยเหลือแรงงานนอกระบบในรูปแบบไตรภาคี (Trilateral)

โดยความร่วมมือของรัฐบาล เอกชน และภาคประชาชน ในการสร้างระบบการจัดบริการเพื่อช่วยเหลืออย่างเป็นระบบที่มีโครงสร้างและกระบวนการให้บริการแก่แรงงานนอกระบบกรณีอยู่ในภาวะความเสี่ยงหรือสถานการณ์ที่กระทบต่อการทำงานที่ส่งผลต่อรายได้และการออมของแรงงาน เช่น รัฐบาลจูงใจเอกชนด้านการลดหย่อนภาษีเพื่อให้เอกชนจัดบริการด้านขนส่ง การเข้าถึงอาหาร น้ำ ยา และเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่แรงงาน หรือการบริการด้านเงินทุนกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือการสนับสนุนด้านการจ้างงาน เป็นต้น โดยภาคประชาชนเป็นกลไกระบบชุมชนในการสนับสนุนด้านการบริการของรัฐบาลและเอกชน

4. การขยายโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) โดยรัฐบาลกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคมระดับชุมชนท้องถิ่นแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งในพื้นที่และเครือข่ายสนับสนุนอื่นภายใต้กรอบความร่วมมือขององค์กรด้านการคุ้มครองแรงงาน โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้ง “กองทุนประกันสังคมชุมชน” เพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงเงินทดแทนและสิทธิอื่นตามสิทธิประกันสังคมในรูปแบบร่วมจ่ายระหว่างรัฐบาลผ่านสำนักงานประกันสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแรงงาน ทั้งนี้งบประมาณของกองทุนจากภาครัฐและท้องถิ่นอาจมาจากเงินที่ได้รับจัดสรรแต่ละปีจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติร่วมกับกองทุนประกันสังคม และเงินสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดในการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบายที่นำเสนอดังกล่าวจะเป็นประโยชน์เชิงการบริหารแก่หน่วยงานภาครัฐโดยรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มสร้างระบบความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ ฉะนั้น แรงงานนอกระบบจึงต้องได้รับความช่วยเหลือโดยการจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะ และมีการบริหารในรูปแบบไตรภาคี รวมถึงการมีระบบการช่วยเหลือที่ยั่งยืน คือ การมีกองทุนประกันสังคมชุมชนที่เสริมหนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่จะนำมาซึ่งความยุติธรรมในสังคม โดยการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งเป็นวาระสำคัญในการพัฒนาประเทศ

เอกสารอ้างอิง

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงแรงงาน. (2560). *ยุทธศาสตร์ 20 ปี ประจำปี พ.ศ. 2560-2579*.

สืบค้น 10 มกราคม 2566, จาก <https://dsdw.go.th/Data/ContenttableFiles/Files/nmv0pkli.pdf>.

กระทรวงแรงงาน. (2565). *เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทน ผู้ประกันตนมาตรา 40*. สืบค้น 10 มกราคม

2566, จาก <https://lb.mol.go.th/%E0%B9%80%B2-40>.

- กระทรวงแรงงาน. (2565). *หลักเกณฑ์และเงื่อนไข*. สืบค้น 10 มกราคม 2566, จาก <https://lb.mol.go.th>.
- กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. (2564). การคุ้มครองทางสังคม: มาตรการของรัฐบาลไทยในการสนองตอบวิกฤติการณ์โควิด-19. *วารสารธรรมศาสตร์*, 40 (1), 10-58.
- กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. (2565). สถานะองค์ความรู้ปัจจุบันและทิศทางในอนาคตของนโยบายสังคม: การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคม. *วารสารธรรมศาสตร์*, 41(1), 1-37.
- กันต์ ชีระพงษ์, อุษณีย์ ศรีจันทร์, อลงกรณ์ ฉลาดสุข. (2564). *ความคุ้มครองทางสังคมแรงงานนอกระบบ*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก <https://tdri.or.th/2022/04/social-protection-informal-worker-th/>.
- คณะกรรมการกถำรองการใช้จ่ายเงิน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *แผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากผลกระทบของไวรัสโควิด-19 และโครงการภายใต้กรอบวงเงิน 4 แสนล้านบาท ตาม พ.ร.ก.กู้เงินฯ 1 ล้านล้านบาท (รอบที่ 1)*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก <http://thaime.nesdc.go.th/>.
- คณะกรรมการกถำรองการใช้จ่ายเงิน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *แผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากผลกระทบของไวรัสโควิด-19 และโครงการภายใต้กรอบวงเงิน 4 แสนล้านบาท ตาม พ.ร.ก.กู้เงินฯ 1 ล้านล้านบาท (รอบที่ 2)*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก <http://thaime.nesdc.go.th/>.
- ประทีป ชนกิจเจริญ. (2566). *ภัยโควิด19เปลี่ยนวิกฤตเป็นความยั่งยืนของชุมชน*. สืบค้น 10 มกราคม 2566, จาก <https://www.nationalhealth.or.th/en/node/2234>.
- ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร*. (2563, 25 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137.
- ปิยฤดี ไชยพร. (2556). *ข้อความคิดว่าด้วยความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานคิดด้านสิทธิชุมชน*. ใน *วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มณฑลที กปิตลาญจน์ และวันใหม่ นนท์ฐิติพงศ์. (2566). *แรงงานนอกระบบ: ผลกระทบและความท้าทายในยุค COVID-19*. สืบค้น 2 มกราคม 2566, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_30Mar2021.aspx.
- ศูนย์วิจัยเกียรตินาคนัททร. (April 21, 2021). *เจาะลึกความเหลื่อมล้ำไทย แก้ได้ไหม ใช้อย่างไร*. สืบค้น 2 มกราคม 2566, จาก [https://media.kkpfng.com/document/2021/Apr/KKP%20Research_](https://media.kkpfng.com/document/2021/Apr/KKP%20Research_%).

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2564). *โครงการการออกแบบระบบการประกันสังคมที่รองรับการเปลี่ยนแปลง ของรูปแบบการทำงานในอนาคต* (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2551). *อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เอส พี วี การพิมพ์.
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2564). *ความยุติธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ซอส์ท พับลิชซิ่ง.
- สำนักงานประกันสังคม. (2563). *กฎหมายและระเบียบ*. สืบค้น 10 มกราคม 2566, จาก <https://www.sso.go.th>.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). การรับมือสถานการณ์วิกฤตการระบาดของโควิด-19 ของประเทศไทยและต่างประเทศ. *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 57(2), 20-35.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *รายงานภาวะสังคมไทย (Social Situation and Outlook) ไตรมาสหนึ่ง ปี 2563 ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 เดือนพฤษภาคม*. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2566, จาก http://social.nesdc.go.th/social/Portals/0/Documents/20Q2_2563_07012021_2346.pdf.
- สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2562*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก https://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/labour/informalEmployment/2019/2562_workerOutSum.pdf.
- สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2563*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก <https://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/labour/informalEmployment/2020/PocketBook2020.pdf>.
- สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2564*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก https://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/Informal_work_force/2564/summary_64.pdf.
- สำนักแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2565*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก https://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/Informal_work_force/2565/summary_65.pdf.
- เสาวณี จันทะพงษ์ และนฤกร เลิศวิทวัสชัย. (2663). *การคุ้มครองทางสังคม: บทเรียนของต่างประเทศ*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib/Article_04Aug2020.pdf.

- อุปถัมภ์ กอวัฒนสกุล. (2565). โศกภัยแรงงานนอกระบบในไทย ความเหลื่อมล้ำ ค่าแรง และความเสถียร. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก <https://www.prachachat.net/breaking-news/news-849881>.
- Ariyapruchya, Kiatipong, Nair, Arvind, Yangharry, Nairjudy, Moroz, Edmund. (2020). *The Thai economy: COVID-19, poverty, and social protection*. Retrieved April 28, 2020, from <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/thai-economy-covid-19-poverty-and-social-protection>.
- Cook S, Karen and Hegtvedt A, Karen. (1983). Distributive Justice, Equity, and Equality, *Annual Review of Sociology*, 9(1983), 217-241. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.09.080183.001245>.
- Jasso, Guillermina. (1980). A NEW THEORY OF DISTRIBUTIVE JUSTICE. *American Sociological Review*, 45 (February), 3-32. <https://doi.org/10.2307/2095239>.
- ILO. (2020). *Covid-19 labour market impact assessment in Thailand*. Working Paper. Bangkok: ILO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Munro, L. (2011), A Literature Review on Trade and Informal Labour Markets in Developing Countries, OECD Trade Policy Working Papers, No. 132. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3nh4xwxr0-en>.
- R. Gaston, Gelos. (2020). *Monetary and Financial Policy Responses for Emerging Market and Developing Economies, Special Series on COVID-19*, (Research report). Monetary and Capital Markets Department (MCMMP), IMF: n.p.
- Razavi, Shahr , Behrendt, Christina , Bierbaum, Mira , Orton, Ian , Tessier, Lou . (2020). Reinvigorating the social contract and strengthening social cohesion: Social protection responses to COVID-19. *International Social Security Review*, 73(3), 55-80. <https://doi.org/10.1111/issr.12245>.
- United Nations Thailand. (2020). *Covid-19 Social Impact Assessment*. Oxford: Oxford Policy Management Limited.
