



การจัดการความเสี่ยงทางสังคม 2.0: การเสริมสร้างการคุ้มครองทางสังคม ที่เข้มแข็งสำหรับแรงงานแพลตฟอร์ม ในการบริการเรียกรถโดยแอปพลิเคชัน

Social Risk Management 2.0: Strengthening Social Protection for Platform Workers in the Ride-Hailing Services via Application

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์

Kritsada Theerakosonphong

นักวิชาการอิสระ

Researcher

*Corresponding author E-mail: Kritsadathe@outlook.com

(Received: January 18, 2020 / Revised: May 24, 2020 / Accepted: June 1, 2020)

บทคัดย่อ

การจัดการความเสี่ยงทางสังคม ถือเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคม ในรูปแบบของนโยบายสังคม บทความนี้จึงใช้แนวทางดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์แรงงาน แพลตฟอร์มที่ให้บริการแอปพลิเคชันเรียกรถ การนำเสนอของบทความมีสามประเด็น คือ 1) แนวคิดของการคุ้มครองทางสังคมขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ใน สหประชาชาติ 2) กลไกการจัดการความเสี่ยงทางสังคมเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง เทคโนโลยีอย่างรวดเร็วในอนาคตของงาน และนำไปสู่การพัฒนากรอบการวิเคราะห์ ของการจัดการความเสี่ยงทางสังคม 2.0 ขึ้นมา 3) การวิเคราะห์ความเสี่ยงของ

แพลตฟอร์มแรงงาน เพื่อออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมให้รองรับความเปราะบางเชิงโครงสร้างท่ามกลางตัวแสดงต่างๆ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ส่วนท้ายของบทความนี้มีข้อเสนอ คือ การออกแบบการอภิบาลสังคมสำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมระดับชาติ และทำความเข้าใจต่อกระบวนการของการทำให้ไม่เป็นทางการ เพื่อลดผลกระทบของการจ้างเหมาช่วงในรูปแบบใหม่ของงานทำเป็นครั้ง

คำสำคัญ: การจัดการความเสี่ยงทางสังคม, การคุ้มครองทางสังคม, นโยบายสังคม, แรงงานแพลตฟอร์ม, งานทำเป็นครั้ง, การบริการเรียกรถโดยแอปพลิเคชัน

Abstract

Social risk management (SRM) is part of social protection in the form of social policy. This paper applies the approach for analysis of platform workers in ride-hailing applications. The presentation of the paper has three issues as follows: 1) the concept of social protection and initiated by international organizations in the United Nations; 2) the mechanism of SRM offers technological disruption in the future of work, and it leads to developing the conceptual analysis of SRM 2.0; 3) risk analysis of labour platforms in the design of social protection systems to reduce the structural vulnerability among actors at local and global levels. Suggestions for the paper are social governance design for the formulation of the national social protection strategy and understanding the process of informalization for reducing the impact of subcontracting in the new form of gig work.

Keywords: Social risk management, Social protection, Social policy, Platform workers, Gig economy, Ride-hailing services

แนวคิดของการคุ้มครองทางสังคมขององค์การระหว่างประเทศ

หลังจากสงครามเย็นเป็นต้นมา ทำให้ยุติความขัดแย้งของอุดมการณ์ทางการเมืองในระดับโลก จึงเป็นจุดหมายของการพัฒนาระหว่างประเทศและขับเคลื่อนพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ แรกเริ่มทำให้ ‘การคุ้มครองทางสังคม’ (Social Protection) กลายเป็นข้อเสนอที่สร้างทางเลือกใหม่ให้แก่การก่อรูปและปรับตัวของระบอบรัฐสวัสดิการในประเทศโลกตะวันตก ยึดถือหลักการสำคัญคือการสร้างระบบทางการและให้ทำงานสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจโลก (Misha, 2013) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ดำเนินการผ่านโครงการความร่วมมือทางวิชาการและสนับสนุนเงินทุนเพื่อปฏิบัติการในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงไทยก็ได้รับความช่วยเหลือมาโดยตลอด ตามที่ปรากฏว่าธนาคารโลก (World Bank) เคยให้ความช่วยเหลือเพื่อจัดเตรียมตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) ในกลุ่มคนเปราะบางตามวงจรชีวิต ได้แก่ เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ว่างงาน จึงเห็นได้ว่าบทบาทของธนาคารโลกเน้นที่การพัฒนาสังคม โดยขับเคลื่อนพร้อมกับเป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) (กุศล สุนทรธาดา และคณะ, 2545ก, 2545ข, 2545ค; ธนาคารโลกและกระทรวงแรงงาน, 2545)

การปรากฏขึ้นมาของการคุ้มครองทางสังคมในทศวรรษ 1990 ก็สนับสนุนให้ MDGs ในเป้าหมายข้อที่ 1 ขจัดความยากจนและอดอยาก เพื่อให้เข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ ให้สตรีมีครรภ์ได้รับการดูแลสุขภาพ ได้รับโอกาสทางการศึกษา มีอาหารบริโภคเพียงพอตามโภชนาการ และเข้าถึงการรักษาพยาบาล แสดงให้เห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมทำหน้าที่จัดการความเสี่ยงให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง (รวมถึงเด็กที่ถูกทอดทิ้ง คนพิการ ผู้สูงอายุ และอื่นๆ) แต่ยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่างประเทศนี้ ถ้าประเทศสมาชิกไม่ให้ความร่วมมือ ก็อาจเผชิญข้อจำกัด จึงเป็นข้อสังเกตตามมาว่าการเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมให้รองรับเฉพาะมาตรการทางกฎหมายจะทำได้หรือไม่ (UN Task Team Thematic Think Piece, 2012) ที่ประจักษ์ชัดในประเทศไทยคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่มีจัดทำ

ยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมระดับชาติ (National Social Protection Strategy) เหมือนเมียนมาและกัมพูชาที่ดำเนินไปก่อนแล้ว

ข้อเสนอที่กล่าวถึงในบทความนี้ คือ กรอบแนวคิดในการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management: SRM) ที่นำเสนอขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดย Robert Holzmann โดยใช้จัดการความเสี่ยงและสนับสนุนคนจน ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครัวเรือน และชุมชน และตามมาที่วิกฤติอาหาร การเงิน และพลังงาน ในปี ค.ศ. 2008 ทำให้ SRM ได้รับความสำคัญเป็นครั้งที่สองและจัดทำยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมและแรงงานขึ้นมาในปี ค.ศ. 2012 เพื่อเสริมสร้างความยืดหยุ่น ความเท่าเทียม และโอกาส แต่ที่มากล่าวซ้ำเพราะมีการปรับปรุงอีกครั้งโดยธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2019 ให้การคุ้มครองทางสังคมเป็นระบบที่รับมือความเสี่ยงและภาวะฉับพลันให้แก่คนจนและกลุ่มคนเปราะบาง รวมถึงการสร้างงานอาชีพ การลงทุนที่การศึกษา และการรักษาพยาบาลของเด็ก และการคุ้มครองประชากรผู้สูงอายุ จนต่อมาพัฒนาแนวทางการคุ้มครองทางสังคมใหม่โดยเรียกว่า ‘การจัดการความเสี่ยงทางสังคม 2.0 (SRM 2.0)’ ทั้งนี้สาเหตุของการนำเสนอครั้งนี้ เนื่องจากความเสี่ยง ไม่นั่นคง และอลหม่านที่เกิดขึ้นในโลกร่วมสมัย อันเป็นผลสืบเนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ตลาด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่สำคัญเน้นที่การลดความยากจนและการคุ้มครองทางสังคม โดยบูรณาการบนแนวทางที่ตั้งอยู่บนความยุติธรรมทางสังคม สิทธิมนุษยชน และปัจจัยพื้นฐาน พร้อมกับมีการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ (Jorgenson and Siegel, 2019)

กรอบแนวทางของ SRM จึงเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคม แต่ไม่ได้สนับสนุนการลดความยากจนและแนวทางช่วยเหลือแบบไม่มีเงื่อนไขตามฐานสิทธิมนุษยชน เพราะไม่ได้สนับสนุนระบบการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า (Jorgenson and Siegel, 2019) จึงตรงข้ามกับเมื่อปี ค.ศ. 2016 ที่มีสองตัวแสดงหลักคือ ธนาคารโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้บูรณาการความร่วมมือเพื่อขยายไปสู่ข้อเสนอของ ‘การคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า’ (Universal Social Protection) ในรายงาน ‘Universal Social Protection: Country Case’ เพื่อรองรับการบูรณาการนโยบายและแผนงานสู่

การจัดเตรียมความมั่นคงทางรายได้และสนับสนุนให้แก่ทุกกลุ่มคนตามวงจรชีวิต โดยประสานความร่วมมือและขับเคลื่อนพร้อมกับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และเน้นเป้าประสงค์ที่ 1.3 เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง ด้วยเหตุนี้การคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมทั้งการประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคมหรือตาข่ายความปลอดภัย โครงการจ้างงานสาธารณะ และรายการอื่นๆ ที่สนับสนุนความมั่นคงทางรายได้ (World Bank and ILO, 2016)

ในด้านหนึ่ง เป็นการแสดงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในระบบพหุภาคีของสหประชาชาติ ทำหน้าที่ ‘การอภิบาลสังคมโลก’ (Global Social Governance) ขณะเดียวกันการปฏิบัติการของการคุ้มครองทางสังคมจัดเป็น ‘นโยบายสังคมโลก’ (Global Social Policy) เป็นแบบแผนชุดใหม่ที่บูรณาการให้ตัวแสดงที่มีอิทธิพล (Non-State Actor) เข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมระหว่างประเทศ แต่อีกด้านก็ประสบปัญหา เพราะไม่สามารถผลักดันให้เกิดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับประเทศขึ้นมา เนื่องจากอาศัยความร่วมมือมากกว่าใช้การบังคับใช้ทางกฎหมายระหว่างประเทศ บ่อยครั้งการนำไปปฏิบัติของการคุ้มครองทางสังคมถูกใช้เพื่อลดความยากจนและยกระดับเศรษฐกิจของประเทศ (Deacon, 2013; 2016) ที่สำคัญกว่านี้ ธนาคารโลกพิจารณาความยากจนว่ามีสาเหตุมาจากการคอร์รัปชัน จึงส่งเสริมให้มีการอภิบาลที่ดี (Good Governance) สร้างสถาบันและกลไกให้เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของพลเมืองและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Kwon and Kim, 2014)

ขณะที่การคุ้มครองทางสังคมถ่วงหน้ามีการขับเคลื่อนการอภิบาลสังคมโดยสหประชาชาติ และปฏิบัติการผ่าน SDGs ร่วมกับประเทศสมาชิก โดยประเทศไทยมีตัวแบบของสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติอยู่สองตัวแบบ ได้แก่ (1) ‘เบี้ยผู้สูงอายุถ่วงหน้า’ (Universal Pension) คือ เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุโดยไม่เรียกเก็บจากประชาชนทางตรงเพราะจัดสรรมาจากเงินภาษี มีกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิประโยชน์คือแรงงานไม่เป็นทางการ ผู้ที่มีรายได้น้อย และไม่สามารถทำงานได้ โดยสวัสดิการรูปแบบนี้พิจารณาตามวงจรชีวิตและโครงสร้างประชากร

ที่รองรับต่อสังคมผู้สูงวัย แต่ภาพรวมเน้นที่การช่วยเหลือโดยให้เงินโอน และเป็นวิธีการหลักของการคุ้มครองทางสังคม (World Bank and ILO, 2016: 120-125) (2) ‘ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า’ (Universal Health-Care Coverage Scheme) มีผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ร้อยละ 76 ของประชากรไทย ครอบคลุมทั้งการรักษาพยาบาล บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ และการเจ็บป่วยฉุกเฉิน โดยเป็นสวัสดิการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย (ILO Social Protection Department, 2015)

ถัดมาเมื่อพิจารณาถึงการบริหารภาครัฐ โดยเน้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ปี ถือเป็นแผนระยะกลางของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประการแรก เน้นการพัฒนาคุณภาพสังคม เพื่อสร้างโอกาสที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เสริมสร้างพลังทางสังคม และสร้างความเป็นอันหนึ่งเดียวกัน ประการที่สอง เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อยกระดับมาตรฐานชีวิตการดำรงอยู่ให้ดีขึ้น สร้างตาข่ายความปลอดภัย และภูมิคุ้มกันทางสังคม สืบเนื่องมาที่ทิศทางการพัฒนา 20 ปีข้างหน้า มีการกล่าวถึง ‘การคุ้มครองทางสังคม’ แต่ขอบเขตค่อนข้างแคบเพราะจำกัดไว้ที่การสร้างหลักประกันทางรายได้และให้บริการสังคม ทั้งยังพบว่านโยบายปี ค.ศ. 2018 รองรับเรื่องนี้ เพราะมีปณิธานอาชียนว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางมาตรการคุ้มครองทางสังคม (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558; 2560; 2561) แม้ว่ากระทรวงจะตระหนักเรื่องของระบบการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้นในปี ค.ศ. 2019 แต่พบช่องว่างของปัญหานี้คือสวัสดิการไม่เพียงพอต่อความจำเป็นพื้นฐาน และมีกลุ่มคนเปราะบางอีกหลายกลุ่มที่เข้าไม่ถึง โดยหนึ่งในนั้นมีแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ และยังมีความท้าทายอีกประเด็นคือการจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม (ปรเมธี วิมลศิริ, 2562)

ขณะที่ยุทธศาสตร์การพัฒนา 20 ปี ของกระทรวงแรงงาน เน้นหนักไปที่การพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อเสริมสร้างมูลค่าให้แก่ทุนมนุษย์ (กระทรวงแรงงาน, 2559) สอดคล้องกับที่ธนาคารโลกและเวทีเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) ให้ความสำคัญต่อ ‘การพัฒนาทุนมนุษย์’ (Human Capital) เนื่องจากทักษะการทำงานกลายเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการปรับตัวแรงงานภายในระบบ

เศรษฐกิจโลก มิเช่นนั้นจะถูกแทนที่ด้วยหุ่นยนต์ ส่งผลให้แรงงานต้องมีทักษะการทำงานใหม่และที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต นอกเหนือจากทักษะขั้นสูงที่ใช้ทำงานแล้ว ธนาคารโลกยังแนะนำว่าการคุ้มครองทางสังคมจะช่วยเหลือทางสังคมและการประกันสังคม โดยกำหนดไว้เป็นมาตรฐานทางสังคมขั้นต่ำ นอกจากนี้การสนับสนุนให้พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นบทบาทของรัฐ และกลายเป็นความจำเป็นด้านหนึ่งในการคุ้มครองทางสังคม เพราะเป็นการสร้างโอกาสและสนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ มากขึ้น (World Bank, 2019; World Economic Forum, 2018) นับเป็นความท้าทายต่อการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม ควรเพิ่มมิติหรือขยายสถานะองค์ความรู้และแนวปฏิบัติให้กว้างมากกว่าเน้นที่กลุ่มเป้าหมายที่เปราะบางได้หรือไม่ ขณะเดียวกันรายการสิทธิประโยชน์ยังคงรูปแบบเดิมที่ขาดความยืดหยุ่น ทั้งที่ควรส่งเสริมให้ก้าวข้ามฐานการคุ้มครองทางสังคมเป็นสองคือการประกันสังคม และฐานขั้นสามคือการประกันโดยสมัครใจได้หรือไม่ แม้แต่ปี ค.ศ. 2013 ประเทศไทยได้รับการช่วยเหลือเพื่อประเมินระบบการคุ้มครองทางสังคม แต่ไม่พบข้อเสนอใหม่ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เว้นการติดตามกฎหมายที่มีผลบังคับและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอย่างไร (ILO and UN Country Team in Thailand, 2013)

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมถึงการจัดการความเสี่ยง แต่นโยบายและแนวทางปฏิบัติตั้งอยู่บนการทำความเข้าใจเฉพาะกลุ่มคนเปราะบางตามธรรมชาติของวงจรชีวิตหรือ ‘เกิด แก่ เจ็บ ตาย’ ตามสังขารของมนุษย์ จึงค่อนข้างเป็นความผิดพลาด เนื่องจากการบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคมละเลยต่อการจัดเตรียมมาตรการป้องกันและรับมือความเสี่ยงทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลวัตของระบบทุนเสรีนิยมใหม่และอนาคตของงานที่ขับเคลื่อนในอุตสาหกรรม 4.0 ส่งผลให้แรงงานไม่เป็นทางการ (Informal Workers) ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวน 2,000 กว่าล้านคน มีสัดส่วนกว่าร้อยละ 61.7 ของอัตราการมีส่วนร่วมกำลังแรงงานโลก (ILO, 2018c) แต่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงรูปแบบใหม่ในระบบทุนนิยมโลกและเชื่อมโยงทุกกิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานโลกเข้าด้วยกัน เช่น ‘งานทำเป็นครั้ง’ (Gig Economy) หรือ ‘งานตามความต้องการ’

(On-Demand Work) ที่ขยายตัวมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งที่บางงาน ถูกทำให้กลายเป็นทางการ ขณะที่เศรษฐกิจไม่เป็นทางการกลับเติบโตมากขึ้น (Stuart, Samman and Hunt, 2018)

จากรายงาน ‘Informal Workers in Bangkok, Thailand: Scan of Four Occupational Sectors’ ที่ศึกษาแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ ประกอบด้วย สี่กลุ่มอาชีพคือ ‘ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ค้าข้างทาง ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ทำงานบ้าน’ ทั้งหมดนี้เป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนทางสังคมและเศรษฐกิจในเขตเมือง โดยแรงงานในกลุ่มสาขาอาชีพเหล่านี้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบของเครือข่ายและเคลื่อนไหวทางสังคม แต่เผชิญกับความเปราะบางจากนโยบายของรัฐบาลและแนวทางปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นห้ามตั้งแผงบริเวณนี้ การค้าผิดกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษี แต่ไม่กล่าวถึงประโยชน์ภาพรวมของงานที่ไม่เป็นทางการ เช่น การทำให้เมืองมีชีวิต การส่งเสริมอาหารราคาถูกและเข้าถึงได้ ความปลอดภัยทางเท้าและตามซอย เป็นต้น ที่สำคัญกว่านี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านยังทำหน้าที่สนับสนุนให้แกตัวแสดงที่เป็นทางการเพื่อป้อนวัตถุดิบสู่ขั้นตอนถัดไปในห่วงโซ่อุปทาน (Reed et al., 2017)

ขณะที่บทความนี้พิจารณาแรงงานไม่เป็นทางการข้างต้น ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยกลไกความร่วมมือของเครือข่ายในและต่างประเทศ แม้จะมีข้อเสนอการจัดเตรียม ‘รายได้พื้นฐานถ้วนหน้า’ (Universal Basic Incomes: UBI) ที่เกิดขึ้นในกระแสปัจจุบัน แต่เป็นการยากที่จะจัดเตรียมเงินโอนให้สำหรับทุกคนและให้แบบไม่มีเงื่อนไขในการรับสิทธิประโยชน์นี้ แม้เป็นกลไกสนับสนุนระดับฐานขั้นแรกของการคุ้มครองทางสังคม คือ การช่วยเหลือทางสังคมเพื่อเสริมสร้างต้นทุนชีวิตให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการพัฒนาทุนมนุษย์และเสริมสร้างตาข่ายความปลอดภัยให้เข้าถึงบริการสาธารณะมากขึ้น (Oritz, et al., 2018; World Bank, 2019; Wright, 2016 และ Alfes, Lund and Moussie, 2018) ที่สำคัญยังมีการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานแพลตฟอร์ม (Platform Workers) ได้เผชิญกับความเสี่ยงและไม่มั่นคงในระบบทุนเสรีนิยมใหม่ รวมทั้งสถานะของงานที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เป็นลูกจ้างหรือควรเป็นผู้รับจ้างอิสระ ทั้งที่เป็นกลุ่มแรงงานที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

จึงไม่แตกต่างจากชนชั้นใหม่ทางสังคมที่เรียกว่า ‘แรงงานเสี่ยง’ (Precarious Labour) เพราะไม่มีสัญญาจ้างงานที่ชัดเจน ขาดสิทธิประโยชน์ ค่าจ้างต่ำ และไม่มีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งเป็นการว่าจ้างที่ยืดหยุ่นตามแนวทางเศรษฐกิจแบ่งปันและระบบสถานะการจ้างงานให้เป็นหุ้นส่วน ทั้งที่จริงแล้วควรเรียกว่า “เศรษฐกิจไม่แบ่งปัน” เนื่องจากใช้ทัศนมิติแบบทุน (Capital Perspective) คอยเอาวัดเอาเปรียบและไม่เกิดความเป็นธรรมต่อแรงงาน (Muntaner, 2018; Standing, 2018 และ Graham, Hjorth and Lehdonvirta, 2017)

ผู้เขียนจึงสนับสนุนว่าระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความจำเป็นสำหรับงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-Standard Work) เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้สภาวะความไม่เป็นทางการ (Informality) ขณะเดียวกันการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ครอบคลุมเฉพาะแรงงานทำงานเต็มเวลาและงานในสถานที่ทำงานแบบดั้งเดิมที่มีตำแหน่งที่ตั้งชัดเจน แต่งานแพลตฟอร์มถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของแรงงานจ้างงานตนเอง (Self-Employed Workers) จึงสร้างความท้าทายต่อการออกแบบระบบการคุ้มครองให้รองรับต่องานแพลตฟอร์มในอนาคตของงาน เพราะช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโลกของการทำงานต้องมีแนวทางของ ‘การป้องกันความยากจน การลดความไม่เท่าเทียม และการเข้าถึงรายได้ที่มั่นคง’ ไม่พิจารณาเฉพาะแรงงาน แต่ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัว รวมถึงเป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่งานที่รับเป็นครั้ง และกำหนดสภาพการจ้างงานที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ILO สนับสนุนแนวทาง SRM ที่นำเสนอโดยธนาคารโลกมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 และยังมีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่ออนาคตในโลกของการทำงาน (Schmid and Wagner, 2017; Giaconia and Terzo, 2018; Behrendt and Nguyen, 2018; 2019; Choudary, 2018 และ ILO, 2017; 2018a)

จากข้างต้น กลายเป็นที่มาให้ผู้เขียนนำเสนอ SRM 2.0 ตามที่ Steen Lau Jorgensen พัฒนาขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 2019 เพื่อแสดงให้เห็นความไม่ชัดเจนและพลวัตของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลก หลังจาก Jorgensen เคยพัฒนารอบแนวคิดร่วมกับ Holzmann มาตั้งแต่ปลายศตวรรษ 20 และ

ต้นศตวรรษ 21 ส่วนผู้เขียนจะนำเสนอและยกตัวอย่างเพื่อวิเคราะห์ระบบการคุ้มครองทางสังคมในกรณีของแรงงานแพลตฟอร์มที่ให้บริการเรียกรถโดยแอปพลิเคชัน ซึ่งพิจารณาตามแนวทางการป้องกัน การบรรเทาหรือลดความสูญเสีย และการรับมือ โดยตั้งอยู่บนฐานคิดปัจจัยพื้นฐานและพิจารณาตามความจำเป็นของปัจเจกบุคคลและครอบครัวเพื่อให้กลไกการจัดการ ทั้งการคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย และแบบถ่วงน้ำหนักเหมาะสมกับสภาพปัญหาอย่างแท้จริง เช่น ความยากจนอาจไม่เฉพาะรายได้ แต่รวมถึงทรัพย์สิน และความยากจนที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันและไม่ทันตั้งตัวครั้งที่เกิดวิกฤติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานลักษณะนี้มีความเสี่ยงสูงเนื่องจากเป็นการทำงานเป็นครั้งตามความต้องการ และเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในทศวรรษนี้ สิ่งที่น่าเน้นคือระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความจำเป็นต่อแรงงานกลุ่มนี้ และไม่เหมือนกับแรงงานในภาคทางการและภาคไม่เป็นทางการอย่างที่เราเข้าใจกัน

แนวทางและกลไกของการจัดการความเสี่ยงทางสังคม 1.0

การทำความเข้าใจการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (SRM) เป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคม แต่ควรทราบว่าข้อเสนอนี้พัฒนาโดยตั้งอยู่บนความยุติธรรมทางสังคมและปัจจัยพื้นฐาน โดยธนาคารโลกขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาสังคมมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 ผ่านความร่วมมือของยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน (Basic Needs Development Strategy) เกิดขึ้นในที่ประชุมการมีงานทำโลก (World Employment Conference) ของ ILO ในปี ค.ศ. 1976 เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาให้ประเทศกำลังพัฒนาหลุดพ้นความยากจน ดังนี้ 1) การส่งเสริมให้มีรายได้ทั้งในเขตเมืองและชนบท 2) การทำให้เขตเมืองมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้น 3) การใช้เทคโนโลยีเพิ่มผลิตภาพแรงงานมากขึ้น 4) กิจกรรมเศรษฐกิจในเขตชนบทของประเทศกำลังพัฒนาก็เปลี่ยนแปลงจากเดิมท้ายที่สุด การพัฒนาสังคมตามแนวทางนี้ ทำให้แรงงานมีรายได้ ขณะเดียวกันลดความยากจนและส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เข้าถึงปัจจัยพื้นฐาน

ไม่ว่าจะเป็น เสื้อผ้า อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และการบริการในชุมชน (Crosswell, 1978; Emmerij, 2010; Long, 1978; Streeten, 1971 และ Streeten et al., 1981)

ก่อนที่ธนาคารโลกจะกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคม พบว่าเรียกแนวทางการช่วยเหลือทางสังคมสลับกลับไปมากับตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม แต่มีหลักการเดียวคือมีกลุ่มเป้าหมายเพื่อคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง นอกจากนี้ธนาคารโลกยังชี้แจงในรายงาน ‘Resilience, Equity, and Opportunity’ ว่าตาข่ายความปลอดภัยมีความหมายเหมือนกับการช่วยเหลือทางสังคม ดังนั้นการใช้แทนที่การคุ้มครองทางสังคมโดยตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมย่อมไม่เหมาะสม แท้จริงแล้วเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคม เพราะยังมีการประกันสังคมและแผนงานตลาดแรงงานเป็นอีกสององค์ประกอบ (World Bank, 2012) ทั้งนี้ตาข่ายความปลอดภัยก็ขยายขอบเขตครอบคลุมถึงการคุ้มครองทางสังคมเชิงปรับตัว (Adaptive Social Protection) เพื่อรองรับต่อภาวะฉับพลันของภัยพิบัติ ซึ่งเป็นความเสี่ยงทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่สังคมตระหนักถึงมากขึ้นในปัจจุบัน (World Bank, 2018)

ส่วนนี้ เริ่มต้นจากการสำรวจจาก ‘International Encyclopedia of Social Policy’ พบว่า การคุ้มครองทางสังคมไม่ได้รับการบรรจุให้เป็นหัวข้อที่มีคำอธิบาย สะท้อนว่าไม่มีการพัฒนาองค์ความรู้และจัดอยู่ในแขนงวิชานี้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในทศวรรษ 1990-2000 แต่พบคำว่าความเสี่ยงบรรจุในสารานุกรมฉบับนี้ ที่น่าสนใจกว่านั้นคือ Robert Holzmann เป็นผู้เขียน และที่ให้ความสำคัญเพราะเป็นผู้บุคคลพัฒนาแนวคิดนี้ เนื่องจากเสนอว่าความเสี่ยงเกิดขึ้นได้ทุกช่วงวัยในวงจรชีวิตและทุกระดับความสัมพันธ์ตั้งแต่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม (Holzmann, 2010) ทั้งนี้สาเหตุที่นำเสนอ SRM ขึ้นเป็นกรอบแนวทางของการคุ้มครองทางสังคม เพราะมีปัจจัยเอื้ออำนวยคือ สงครามเย็นยุติลง เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันออก ทั้งยังประสบกับวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย ในปี ค.ศ. 1997 ทำให้เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงจึงกว้างมากกว่าการช่วยเหลือรายกรณีและกลุ่ม แต่สะท้อนให้เห็นภาพเชิงโครงสร้าง ต้องอาศัยการแก้ไขโดยนโยบายสังคม (Holzmann and Jorgensen, 1999)

ความเสี่ยงคล้ายกับการก่อตัวขึ้นมาของปัญหาสังคม ต้องอาศัยนโยบายสาธารณะแก้ไขปัญห เพราะบ่อยครั้งความเสี่ยงทำให้เกิดความหวาดกลัวและภัยอันตรายต่อชีวิต โดยการใช้คำว่า ‘ความเสี่ยงทางสังคม’ บ่งชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมสู่กระบวนทัศน์หลังสังคมอุตสาหกรรม (Post-Industrial Society) ด้วยเหตุที่กระแสโลกาภิวัตน์และรัฐเสรีนิยมใหม่ก่อให้เกิดการปฏิบัติการเชิงนโยบาย ขณะเดียวกันความเสี่ยงทางสังคมเกิดขึ้นมาจากความหลากหลายปัญหา ไม่ว่าจะเป็น 1) สถานภาพของผู้หญิงเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่ทำงานครัวเรือน ดูแลบุตร และผู้สูงอายุ แต่กลายมาเป็นการทำงานในภาคอุตสาหกรรม ตามมาที่ถูกละเมิดเอาเปรียบโดยการจ่ายค่าจ้างต่ำ 2) การขาดระบบการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งรูปแบบของสวัสดิการเงินบำนาญ และรักษาสุขภาพ 3) การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน โดยเน้นที่ทักษะการทำงานมากขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทำให้เกิดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างผลผลิตทางการศึกษากับการมีงานทำ 4) การให้บริการโดยภาคเอกชนเพื่อรองรับความไม่มั่นคงและไม่เพียงพอต่อระบบสวัสดิการสังคม จนกลายเป็นทางเลือกใหม่ในรัฐเสรีนิยมใหม่ (Kennedy, 2013: 125-126)

จากสารานุกรมเล่มที่กล่าวไปถึงก่อนหน้านี้ Holzmann อธิบายให้เห็นรากฐานความคิดของเครื่องมือหรือแนวทางนี้ได้อ้างอิงจากหนังสือสองเล่มสำคัญคือ ‘Risk’ โดย Deborah Lupton และหนังสือ ‘Risk’ โดย John Adams อธิบายให้เห็นความเสี่ยงมีความเป็นมาอย่างไรและคืออะไร โดยพัฒนาสู่การให้ความหมายใหม่ในศตวรรษ 21 แต่ถือเป็นผลสืบเนื่องจากยุคแสงสว่างทางปัญญาในศตวรรษ 17 ทำให้มนุษย์แสวงหาความรู้ใหม่เพื่ออธิบายโดยวิทยาศาสตร์และคิดอย่างเป็นเหตุผล แม้ในประวัติศาสตร์พิจารณาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากสงครามและภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่ยังขาดวิธีการที่ประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ รวมถึงการระบุระดับความเสี่ยงต่างๆ โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อวัดค่า และมีข้อจำกัดต่อการจัดการความเสี่ยงที่วิเคราะห์และประเมินอย่างไรในกรณีของมิติที่มองไม่เห็นสัมผัสไม่ได้ เช่น พฤติกรรมมนุษย์ อคติ และวัฒนธรรม เป็นต้น ท้ายที่สุดยังเป็นประโยชน์เพื่อตัดสินใจว่าควรทำอะไรและเลือกไม่ทำอะไร ที่สำคัญกว่านี้การทำ

ความเข้าใจคำว่าความเสี่ยงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมและช่วงเวลา ดังนั้นการจัดการความเสี่ยงจึงมีวิธีการที่พัฒนาการตามพลวัตเช่นกัน (Adams, 2001; Holzmann, 2010 และ Lupton, 2013)

การมองถึงความเสี่ยง ไม่เพียงเฉพาะระดับปัจเจกบุคคล แต่ได้เห็นความสำคัญถึง ‘สังคมความเสี่ยง’ (Risk Society) โดยประเด็นนี้ Holzmann ไม่ได้เสนอแนวคิดนี้ไว้ แต่ต้องพิจารณาเพราะการศึกษานโยบายสังคมควรแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงว่าในที่สุดแล้วจะจัดการความเสี่ยงได้อย่างไร ระยะแรกในทศวรรษ 1990-2000 พิจารณาความเสี่ยงโดยเน้นที่การป้องกันความเสี่ยง (Risk Prevention) อันที่จริงแล้วความเสี่ยงมีมิติสลับซับซ้อนมากกว่าที่ Holzmann นำเสนอไว้ ทั้งยังมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนกว่าเพราะต้องทำความเข้าใจกระบวนการทางสังคม สถาบันทางสังคม และรูปแบบของวัฒนธรรม ด้วยเหตุที่การศึกษานโยบายสังคมเห็นว่ารัฐบาลเป็นตัวแสดงหลักสำหรับการสร้างทางเลือกต่างๆ บนความเสี่ยงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีนโยบายสาธารณะเพื่อใช้จัดการความเสี่ยง เช่น การจัดสรรทรัพยากรด้านที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล การศึกษา การมีรายได้จากการทำงาน และการบริการสังคมตามความจำเป็นของปัจเจกบุคคล เป็นต้น (Kemshall, 2002)

กรอบแนวทาง SRM จัดเป็นแนวทางและกลไกของการคุ้มครองทางสังคม โดยพิจารณาถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์หรือตามธรรมชาติ ควรมีการจัดเตรียมมาตรการเพื่อจัดการความเสี่ยงทางสังคม แบ่งออกได้เป็นสามแนวทาง ดังนี้ (Holzmann, 2001, 2010; Holzmann and Jorgensen, 1999; Holzmann, Sherburne-Benz and Tesliuc, 2003; Holzmann, Sipos and the Social Protection Team, 2009 และ Narumol and Kritsada, 2018)

แนวทางแรก คือ ‘การป้องกัน’ (Prevention) เป็นการวางแผนก่อนเผชิญความเสี่ยง เช่น การลงทุนเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลโดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือราคาเยียมเยา การส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาโดยกำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำและจัดตั้งโรงเรียนในชุมชน เพื่อสนับสนุนให้เด็กเดินทางไปโรงเรียนได้อย่างสะดวกและลดภาระการรับผิดชอบของครอบครัว

การจัดเตรียมอาหารกลางวันให้นักเรียนเพื่อลดค่าใช้จ่ายทางอ้อมของครัวเรือน และการว่างงานที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้แรงงานมีทักษะเฉพาะ และหลากหลายด้าน เพื่อปรับตัวตามโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีความเป็นพลวัต

แนวทางที่สอง คือ ‘การบรรเทา’ (Mitigation) หรือ ‘การลดความสูญเสียเปล่า’ (Loss Reduction) เป็นแนวทางหลังเผชิญความเสี่ยงโดยจัดเตรียมให้มีการประกันสังคม เพื่อให้แรงงานและครอบครัวได้รับสิทธิประโยชน์จากการว่างงาน เจ็บป่วย ตั้งครรภ์ ทูพผลพา และชราภาพ เพื่อให้มีรายได้สำหรับการดำรงชีวิต และใช้รองรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นฉับพลันและธรรมชาติตามวงจรชีวิต หรือยกระดับสู่การประกันโดยสมัครใจของภาคเอกชน บ่อยครั้งเป็นแรงงานวิชาชีพที่มีทักษะครอบคลุมถึงการประกันข้างต้น แต่กลับไม่เห็นความสำคัญของการประกันสังคมเหมือนแรงงานไร้ทักษะและกึ่งทักษะ ขณะที่แรงงานแพลตฟอร์มแน่นอนว่าไม่กล่าวถึงเรื่องนี้เป็นความสำคัญลำดับแรก

แนวทางที่สาม คือ ‘การรับมือ’ (Coping) เป็นแนวทางหลังเผชิญความเสี่ยง ส่วนใหญ่ใช้การให้เงินโอน เพื่อช่วยเหลือกรณีที่เผชิญความเสี่ยงจากภาวะฉับพลัน และเหตุการณ์ฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติธรรมชาติ สงคราม โรคระบาด เป็นต้น แต่หลายประเทศขาดแนวทางการรับมือด้านความพร้อมของกำลังคน เครื่องมือ และวิธีการ ตัวอย่างเช่น ไทยประสบวิกฤติฉับพลัน เช่น สึนามิในปี ค.ศ. 2004 แต่ไม่มีระบบแจ้งเตือน การช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงการเยียวยาอย่างเป็นขั้นตอน ต่อมาอุทกภัยน้ำท่วมในปี ค.ศ. 2011 โดยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เกิดความอลหม่านจากข้อมูลข่าวสารหลายฝ่ายที่ไม่ตรงกัน สืบเนื่องมาจากการติดถ้ำ และกู้ภัยถ้ำหลวงในปี ค.ศ. 2018 ก็ไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยการปฏิบัติการด้านนี้ มาก่อน

โดยสรุป SRM เป็นกลไกการจัดการของการคุ้มครองทางสังคมโดยเน้นความสำคัญที่คนจนและกลุ่มคนเปราะบาง เช่น แรงงานเด็ก เด็กถูกทอดทิ้ง คนพิการ เพื่อสนับสนุนให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการก่อนหน้าโดยธนาคารโลก ภายใต้รูปแบบของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม ประกอบด้วยช่วยเหลือแบบที่มี

เงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและพิจารณาบนฐานความต้องการว่าใช้การระบุงบกลุ่มเป้าหมายหรือให้แบบถ้วนหน้า ทั้งนี้การคุ้มครองทางสังคมตามที่ Holzmann เสนอไว้ไม่จำกัดเฉพาะตัวแสดงที่ว่าด้วยรัฐ คือ รัฐบาลและองค์การภาครัฐ แต่ยังสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ที่สำคัญกว่านี้คือการคุ้มครองทางสังคมควรก้าวข้ามจากระบบที่เป็นทางการ โดยให้ความสำคัญถึงระบบการจัดการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเก็บออมเงินโดยสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านในชุมชน เพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ เป็นต้น

ถึงอย่างไร SRM ไม่ได้เน้นเฉพาะการช่วยเหลือทางสังคมเท่านั้น เพราะตามยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมและแรงงานระหว่างปี ค.ศ. 2012-2022 เสนอว่า ‘กลไกของการคุ้มครองทางสังคม’ มีดังนี้ 1) การประกันสังคม 2) ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม 3) นโยบายตลาดแรงงาน 4) การบริการสังคม โดยแบ่ง ‘การปฏิบัติการของการคุ้มครองทางสังคม’ ออกเป็นสามระดับ ดังนี้ 1) ระดับมหภาค ได้แก่ เศรษฐกิจประเทศ 2) ระดับกลาง ได้แก่ เศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น 3) ระดับจุลภาค ได้แก่ เศรษฐกิจฐานรากครัวเรือน (World Bank, 2012) ที่สำคัญ SRM เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาธรรมชาติของงานที่เกิดการเปลี่ยนรูปสู่แพลตฟอร์มดิจิทัล โดยธนาคารโลกเสนอรายงาน ‘The Changing Nature of Work’ เนื่องจากเห็นความสำคัญต่อการพัฒนาเทคโนโลยี รูปแบบธุรกิจใหม่ และทักษะที่จำเป็นในโลกอุตสาหกรรม 4.0 โดยผลกระทบตามาคือ ‘การทำให้ความเป็นทางการกลายสภาพสู่ไม่เป็นทางการมากขึ้น’ ด้วยเหตุนี้ธนาคารโลกจึงเสนอสามแนวทาง โดยหนึ่งในนั้นมี ‘การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการคุ้มครองทางสังคม’ และอีกสองแนวทางคือ การลงทุนกับทุนมนุษย์ และการจัดสรรค่าใช้จ่ายภาครัฐหรือภาษี (World Bank, 2019)

ท้ายนี้ SRM ได้ก้าวข้ามสู่กระบวนการทัศน์ที่เรียกว่าการจัดการความเสี่ยงทางสังคม 2.0 เนื่องจาก ความไม่แน่นอนของความเสี่ยงและไม่มีความชัดเจนใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความขัดแย้งทางการทหาร และอื่นๆ แต่ข้อเสนอดังนี้เกิดขึ้นโดยตรง

จากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและนวัตกรรมในด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร ปัญญาประดิษฐ์ และหุ่นยนต์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน ดังนั้น การคุ้มครองทางสังคมจึงมีบทบาทสำคัญสำหรับการจัดการความเสี่ยงทุกช่วงวัย ในวงจรชีวิต และลดความยากจนลงอันเป็นผลจากความไม่เท่าเทียมรายได้และทรัพย์สิน โดยพิจารณาแง่ของสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรมทางสังคม จึงเป็นทัศนคติที่กว้างมากกว่าการช่วยเหลือเฉพาะปัจเจกบุคคล แต่ยังให้ความสำคัญ ความสัมพันธ์ทุกระดับ ครอบครัวสู่ครัวเรือน ชุมชน และสังคม ดังนั้น SRM 2.0 ที่จัดเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคมได้ตระหนักถึงผลกระทบเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมระดับโลก นอกจากนี้การแก้ปัญหาไม่ใช่เน้นบทบาทเฉพาะรัฐ อย่างเดียวเท่านั้น แต่ชุมชนและสังคมก็มีบทบาทในการเสริมสร้างพลัง ถ่ายโอน ความเสี่ยง และมีส่วนร่วมจัดการความเสี่ยงทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้เช่นกัน

การเปลี่ยนรูปของการคุ้มครองทางสังคมสู่การจัดการความเสี่ยงทางสังคม 2.0

ข้อเสนอ ‘การจัดการความเสี่ยงทางสังคม 2.0’ (SRM 2.0) เปรียบได้กับสัญญาประชาคมใหม่ (New Social Contracts) ภายใต้ข้อเสนอของการคุ้มครองทางสังคมถ่วงน้ำหนักที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือโดยตัวขององค์การระหว่างประเทศภายในสหประชาชาติ พร้อมกับการขับเคลื่อนผ่าน SDGs ขณะที่กรอบแนวทาง SRM 2.0 หนึ่งในผู้พัฒนาคือ Steen Lau Jorgensen ได้เสนอรายงาน SRM ร่วมกับ Robert Holzmann มาก่อนตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 เพื่อจัดการความเสี่ยงและเป็นทางออกของความยากจน ต่อมาให้คำจำกัดความใหม่ภายใต้กลไกการจัดการของ SRM 2.0 เพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือปัจเจกบุคคลและครัวเรือน แบ่งออกได้สามประการ ดังนี้ 1) การจัดการรายได้และความไม่เสมอภาคของการบริโภค 2) การจัดการความเสี่ยงของความยากจนและความเปราะบางที่นำไปสู่ความยากจน และ 3) การสร้างความยืดหยุ่นและความพร้อมต่อความยากจน

ในวงจรชีวิต ขณะที่ SRM 2.0 ถือเป็นการปรับตัวตาม SDGs และบูรณาการความร่วมมือระหว่างธนาคารโลกและ ILO อันที่จริงแล้วแนวทางการพัฒนาของสององค์การมีความแตกต่างกัน จนเกิดการถกเถียงถึงการจำกัดความของการคุ้มครองทางสังคม เช่น ควรจัดเตรียมถ้วนหน้าหรือไม่ ควรตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชนหรือความยุติธรรมทางสังคม ควรพิจารณาบนฐานการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงพื้นฐานหรือไม่ เป็นต้น (Jorgenson and Siegel, 2019)

จากรายงานฉบับข้างต้น ยังมีความน่าสนใจคือการตั้งข้อสังเกตต่อการจำกัดความของการคุ้มครองทางสังคมขององค์การระหว่างประเทศและสำนักวิชาการอื่นๆ (Jorgenson and Siegel, 2019: 21-25) เช่น 1) ILO เน้นการคุ้มครองทางสังคมเฉพาะแรงงานในภาคทางการ โดยอาศัยการประกันสังคมและกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำตามฐานการคุ้มครองทางสังคมเพื่อพิจารณาครอบคลุมวงจรชีวิต (ILO, 2019) 2) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund: UNICEF) เน้นกลุ่มเป้าหมายที่เผชิญความยากจนเรื้อรังและชั่วคราว โดยบทบาทภาครัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือให้ดำเนินการโดยภาคเอกชนผู้การจัดเตรียมแผนงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกัน บรรเทา ขจัดความเปราะบางทางเศรษฐกิจสังคม และกรณีของ HIV/AIDS ในภาคพื้นแอฟริกาจัดเป็นภัยอันตรายต่อปัจเจกบุคคล ครอบครัว และชุมชน จึงเสนอให้นำการคุ้มครองทางสังคมไปสู่ปฏิบัติการในพื้นที่ (UNICEF, 2012; Miller & Samson, 2012) 3) สถาบันเพื่อการศึกษาการพัฒนา (Institute for Development Studies: IDS) นำเสนอถึงการคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection) นอกจากครอบคลุมถึงการช่วยเหลือทางสังคมเพื่อช่วยคนจนและครอบครัวเปราะบาง การบริการสังคมเพื่อเข้าถึงบริการพื้นฐาน การประกันสังคมเพื่อจัดเตรียมให้แก่คนที่มีความเสี่ยงและประสพภาวะฉับพลัน ทั้งยังมีความเสมอภาคทางสังคมเพื่อคุ้มครองจากความเสี่ยงทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติและการกดขี่บังคับที่สำคัญยังตระหนักถึงประเภทของความเสี่ยงที่ส่งผลให้การคุ้มครองทางสังคมถูกนำมาใช้พิจารณาความเสี่ยงจากธรรมชาติ สุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ยิ่งกว่านี้ควรจัดเตรียมและสนับสนุนแนวทางการจัดการที่เป็นทางการ

และไม่เป็นทางการ (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004; Sabates-Wheeler and Devereux, 2008 และ Devereux, 2016)

ทำยนี้ ผู้เขียนสรุปข้อเสนอ SRM 2.0 ที่เสนอหลายประเด็นโดย Jorgenson and Siegel (2020) ดังนี้

1) SRM 2.0 ภายใต้ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เสนอโดยธนาคารโลก ก้าวข้ามแนวทางของการลดความยากจนเพื่อมุ่งสู่ความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชนไปแล้ว เพราะก่อนหน้านี้สองทศวรรษ ธนาคารโลกและ ILO มีความแตกต่างบนข้อเสนอของการคุ้มครองทางสังคม คือ ธนาคารโลกเน้นที่กลไกการจัดการเพื่อสร้างระบบขึ้นมารองรับความเสี่ยง แตกต่างจาก ILO รวมถึงบางองค์การอื่นในสหประชาชาติเน้นที่การรองรับมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคมและเป็นไปตามลำดับขั้นของฐานการคุ้มครองทางสังคม จนกระทั่งกลางทศวรรษนี้ การคุ้มครองทางสังคมถ่วงน้ำหนักความเปราะบางและยากจน นอกจากปัจเจกบุคคลแล้วยังพิจารณาครอบคลุมถึงครัวเรือน ทั้ง 1) ทูนในมิติที่จับต้องไม่ได้ คือ สังคม การเมือง 2) ทูนในมิติที่จับต้องได้ คือ มนุษย์ ที่อยู่อาศัย 3) ทูนในมิติที่ยั่งยืนและคงทน คือ เครือข่าย การเงิน กายภาพ ชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยทั้งหมดนี้เพื่อรองรับให้เกิดชีวิตความกินดีอยู่ดีสำหรับทุกคน

2) แนวทางของ SRM 2.0 เสนอขึ้นโดยตั้งอยู่บนแนวคิดของความยุติธรรมทางสังคมโลกและความต้องการพื้นฐาน โดยพิจารณากลุ่มเป้าหมายครอบคลุมปัจเจกบุคคลและครัวเรือนผ่านสัญญาประชาคมที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคม อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม มีขอบเขตครอบคลุมการคุ้มครองทางสังคมสำหรับทุกคน ปรากฏทั้งแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข แต่การเลือกแบบใด ขึ้นอยู่กับปัญหาและพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม โอกาสและผลสืบเนื่องต่างๆ ให้พิจารณาจากความเฉพาะของบริบทพื้นที่ การสนับสนุนรายได้ การถือครองทรัพย์สินและที่อยู่อาศัย และการแบ่งปันความเสี่ยง โดยรวมแล้วพิจารณาสิทธิประโยชน์ที่จัดเตรียมไว้ครอบคลุมหรือไม่ และผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีในครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นรายได้และทรัพย์สิน ที่สำคัญพิจารณาแนวทางการจัดการ

แบ่งออกเป็น ‘ก่อน’ หรือ ‘หลัง’ ความเสี่ยง ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ทุกระดับ ตั้งแต่ชุมชน ท้องถิ่น ประเทศ และระหว่างประเทศ

3) การคุ้มครองทางสังคมและนโยบายสังคม จำเป็นต้องพิจารณาก่อนเกิดความเสี่ยงและภาวะฉับพลัน ตั้งแต่บริบทสถานที่หรือสภาพแวดล้อม และให้จัดการกิจกรรมที่เกิดขึ้นทุกส่วนของ ‘ห่วงโซ่ความเสี่ยง’ (Risk Chain) ต่อทรัพย์สินและการดำรงชีวิต เนื่องจากการจัดการความเสี่ยงยังมีตัวแสดงอื่นนอกเหนือจากปัจเจกบุคคลและครัวเรือน แต่แท้จริงแล้วเชื่อมโยงกับชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะ SRM 2.0 มีประโยชน์ต่อการคุ้มครองจากผลกระทบของ ‘การแบ่งปันความเสี่ยง’ (Risk Sharing) เลือกใช้การรับมือ เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่สินทรัพย์ทางสังคมและการเยียวยาในยามขัดสน นอกจากนี้สามารถทำได้โดยเชื่อมโยงเครือข่ายทางสังคมกับกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เช่น การสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยอาศัยแผนงานกองทุนการเงินขนาดเล็ก และการประกันภัยความเสี่ยงที่ไม่เป็นทางการ จนกล่าวได้ว่า ‘SRM 2.0 สนับสนุนการประกันตนเอง เพื่อร่วมกันแบ่งปันและรับมือความเสี่ยงในครัวเรือน อีกทั้งยังลดช่องว่างในการถือครองทรัพย์สิน’ ดังนั้น SRM 2.0 จึงเป็นแนวทางการถ่ายโอนความเสี่ยง (Risk Transfer) ของความสูญเสียและข้อได้เปรียบจากเหตุการณ์ต่างๆ โดยปัจเจกบุคคล เวลา และสถานที่ สิ่งอื่น และการรวบรวมความเสี่ยง (Risk Pooling) โดยเปิดเผยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อจัดเตรียมกลไกภาครัฐหรือเอกชน หรือเป็นกลไกทางการหรือไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังมีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย เพื่อออกแบบขอบเขตของตาข่ายความปลอดภัยและจัดการผลกระทบของความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

4) แผนงานการคุ้มครองทางสังคมที่ออกแบบโดย SRM 2.0 แบ่งออกเป็นสามองค์ประกอบและมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ‘การสร้างแผนงานทรัพย์สินและการดำรงชีวิต’ (เช่น ตาข่ายความปลอดภัยเชิงผลิตภาพ การคุ้มครองทางสังคมเชิงปรับตัว และเศรษฐกิจที่เติบโตเชิงผลิตภาพ) 2) ‘แผนงานการแบ่งปันความเสี่ยง’ (เช่น การประกันสังคม การประกันบริษัทภาคเอกชน และการประกันโดยกลไกไม่เป็นทางการ) และ 3) ‘แผนงานการลดความยากจน’ (เช่น โครงการการช่วยเหลือทางสังคม เพื่อลดช่องว่างทางรายได้และเส้นแบ่งความยากจน) ส่วนใหญ่เน้น

กลุ่มแรกที่เป็นคนจนทั้งรายได้และทรัพย์สิน โดยอาศัยการช่วยเหลือด้วยเงินโอน แต่ความยากจนเรื้อรังกลับไม่ทำให้ช่องว่างทางรายได้และการบริโภคลดลง ขณะเดียวกันปัจจุบันเริ่มกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมเชิงปรับตัวมากขึ้น เนื่องจากเน้นที่มาตรการการรับมือ ซึ่งเหมาะสมกับภาวะฉับพลันและวิกฤติทางธรรมชาติ ต่าง ๆ

5) การประเมินความเสี่ยงทางสังคม ไม่เฉพาะความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคล แต่พิจารณาถึงครัวเรือนไว้รูปแบบภายหลังการเกิดความเสี่ยงและภาวะฉับพลัน โดยแบ่งระหว่างการคุ้มครองทางสังคมถ่วงหน้าและความต้องการปัจจัยพื้นฐาน ในครัวเรือนกลุ่มแรก ‘คนจนทั้งรายได้ และไม่มีทรัพย์สิน’ เป็นลักษณะความยากจนเรื้อรังและใช้ชีวิตอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิต กลุ่มสอง ‘คนจนรายได้ แต่ไม่จนทรัพย์สิน’ เป็นลักษณะความยากจนชั่วคราว โดยคนเหล่านี้จะมีความคาดหวังว่ารายได้ในอนาคตจะทำให้อยู่เหนือเส้นแบ่งความยากจนไปได้ กลุ่มสาม ‘คนจนทรัพย์สิน แต่ไม่จนรายได้’ เป็นลักษณะของคนไม่จนชั่วคราวในเวลานี้ แต่ก็คาดหวังเช่นเดียวกับกลุ่มสอง กลุ่มสี่ ‘คนไม่จนทั้งรายได้และทรัพย์สิน’ ถัดมาพิจารณาว่ากลุ่มแรก สอง และสาม จากความเปราะบางจะกลายสู่ความยากจน โดยเฉพาะกลุ่มแรกยังจำเป็นต้องมีการมีตาข่ายความปลอดภัยเพื่อบรรเทาความยากจน สำหรับกลุ่มสี่จำเป็นต้องให้มีสิทธิประโยชน์ของการคุ้มครองทางสังคมเพื่อป้องกันจากภาวะฉับพลันและมีโอกาสเข้าถึงประกันโดยภาคเอกชนและเก็บออมรูปแบบต่าง ๆ แต่สามารถกลายเป็นกลุ่มเสี่ยงและเผชิญความเสี่ยงร่วมกัน ขณะเดียวกันกลุ่มสองและสามก็ต้องการสิทธิประโยชน์ในลักษณะของการแบ่งปันความเสี่ยงร่วมกันและเคลื่อนตัวมาสู่กลุ่มสี่

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม ในกรณีของแรงงานแพลตฟอร์ม

แรงงานแพลตฟอร์ม ถือเป็นรูปแบบการทำงานใหม่ที่เผชิญความเสี่ยงทางสังคมไม่แตกต่างจากงานดั้งเดิม โดยถูกจัดให้งานแพลตฟอร์มทั้งหลายในเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศกำลังพัฒนา ถือว่ามี “ระดับความไม่เป็นทางการสูง” ยิ่งสะท้อนว่างานชั่วคราวเหล่านี้ ไม่มั่นคงและมีความเสี่ยงสูง จำเป็นให้มีระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อจัดการปัญหานี้ แต่ข้อสังเกตที่ใหญ่กว่านั้นคือ การคุ้มครองทางสังคมบ่อยครั้งตีความว่าต้องเชื่อมโยงกับผู้ว่าจ้างเป็นคุณลักษณะเฉพาะ ส่วนใหญ่จึงครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างที่มีนายจ้าง เป็นกลุ่มแรงงานที่ทำงานรับเงินเดือน โดยยึดโยงกับสถานะของความสัมพันธ์การจ้างงาน นอกจากนี้ยังพิจารณาโดยจำแนกประเภทของการคุ้มครองทางสังคมที่อาศัยการสมทบหรือไม่มีการสมทบ แต่จะเห็นว่าแนวทางของ ILO เน้นที่การร่วมสมทบ เพราะเห็นว่าเป็นการแบ่งปันความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยงทางสังคมของกลุ่มแรงงานที่เผชิญกับความเปราะบาง (Behrendt and Nguyen, 2019)

การออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานแพลตฟอร์ม จึงเป็นความท้าทายอย่างมาก เพราะแต่ละกลุ่มของแรงงานในเศรษฐกิจแพลตฟอร์มมีความแตกต่างของรูปแบบของงานและการทำงาน ผลที่ตามมาทำให้การพิจารณาเฉพาะประเด็นทางกฎหมายย่อมไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจปัญหานี้ เช่น การจัดเตรียมสิทธิแรงงาน การปฏิรูปกฎหมายการจ้างงาน ประกันสังคม ค่าจ้าง และระบบภาษี แต่เห็นด้วยที่ควรมีการกำหนดมาตรฐานของการจ้างงานแพลตฟอร์ม เพราะท้ายที่สุดจะรองรับต่อสิทธิการทำงานและยังทำให้ได้ประโยชน์อื่นตามมารวมถึงการจัดตั้งกลุ่มทางการรูปแบบของสหภาพแรงงาน และชัดเจนว่างานที่ว่าจ้างตามความต้องการต้องกำหนดมาตรฐานการคำนวณอัตราของงานเป็นรายชิ้น (Forde et al., 2017) ฉะนั้น การคุ้มครองทางสังคมจึงไม่ได้ออกแบบเฉพาะการประกันสังคมอย่างที่เราเข้าใจกัน เพราะหันมาเน้นที่กลไกการจัดการผ่านตาข่ายความปลอดภัยเพื่อรองรับกลุ่มคนที่เผชิญความเสี่ยงและไม่มั่นคงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเหมือนกับที่อภิปรายในหัวข้อก่อนหน้านี้ (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2562ข)

ส่งผลให้การจัดสวัสดิการแรงงานไม่สามารถเหมารวมว่าแรงงานแพลตฟอร์มทั้งหมดเป็นแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ

ขณะที่ผู้เขียนอาศัยรายงานที่เคยศึกษาก่อนหน้านี้ถึงการว่าจ้างแรงงานแพลตฟอร์มในกลุ่มผู้ขับขี่จักรยานยนต์ให้บริการส่งอาหาร ล้วนเป็นการจ้างแรงงานที่มีบริษัททำหน้าที่เป็นนายจ้าง เนื่องจากการจัดสรรงานจากผู้ให้บริการแอปพลิเคชันมาให้แก่ผู้รับจ้าง แสดงให้เห็นว่าผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มมีอำนาจมอบหมายงานสามารถสั่งการ และให้บทลงโทษต่าง ๆ จึงเป็นความสัมพันธ์การจ้างงานที่ควรกำหนดให้เป็นรูปแบบการจ้างงานเหมาช่วง (Subcontracting) และแรงงานที่ทำหน้าที่ส่งอาหารควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน แทนที่เป็นการผลักความรับผิดชอบต่าง ๆ ด้วยเหตุที่กำหนดสถานะการจ้างงานกลุ่มคนเหล่านี้ให้เป็นแรงงานอิสระหรือหุ้นส่วนธุรกิจ (กฤษฎา อธิระโกศลพงศ์, 2562ก)

อีกด้านหนึ่ง บริษัทให้คำปรึกษาทางธุรกิจระดับโลกหลายแห่ง จำแนกให้เป็น ‘ผู้รับจ้างอิสระ’ (Independent Contractors) ส่งผลให้ประเด็นนี้เกิดข้อถกเถียงตามมาในคณะกรรมการการยุโรป (European Commission) ระหว่างการเป็นผู้จ้างงานตนเองหรือเป็นลูกจ้างของบริษัทแพลตฟอร์มนั้น ๆ โดยสืบเนื่องจากปัญหาของรูปแบบธุรกิจใหม่ ผลที่ตามมาเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายและคุณภาพชีวิตการทำงาน จนเกิดการตีความไม่ชัดเจนต่อสิทธิทางสังคมและขาดการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมถึงชีวิตและครอบครัว ยิ่งกว่านี้เป็นการทำความเข้าใจต่อ ‘งานทำเป็นครั้ง’ (Gig Economy) ถือเป็นงานที่ตั้งอยู่บนความเสี่ยงและไม่มั่นคง (Precarious Position) ทั้งยังมีแนวโน้มว่ากลุ่มคน Generation Y และ Z จะเข้ามาเป็นกำลังแรงงานมากขึ้น (McKinsey Global Institute, 2016; Monahan, Schwartz and Schleeter, 2018 และ PwC, 2019)

อย่างไรก็ตาม แรงงานแพลตฟอร์มต้องเผชิญความอลหม่านและมีผู้ที่ไม่ถูกนับรวม จนกลายเป็นผู้ที่ถูกทิ้งไว้อยู่ข้างหลังในโลกของการทำงานในอนาคต ที่สำคัญยังสร้างความท้าทายต่ออัตราการมีส่วนร่วมของตลาดแรงงานและภาวะการทำงานของประชากรที่มีการเก็บรวบรวมสถิติแรงงานทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ซึ่งนับจากผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป 1) ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 38.21 ล้านคน แบ่งออกเป็น ผู้มีงานทำ 37.33 ล้านคน ผู้ว่างงาน 0.39 ล้านคน และผู้รอฤดูกาล 0.49 ล้านคน และ 2) ผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน 18.56 ล้านคน แบ่งออกเป็นทำงานบ้าน 5.17 ล้านคน เรียนหนังสือ 4.53 ล้านคน และอื่นๆ อีก 8.66 ล้านคน โดยผู้ที่มีงานทำนับจาก 1) ทำงานตั้งแต่ 1 ชั่วโมงขึ้นไป 2) ไม่ได้ทำงานหรือทำงานน้อยกว่า 1 ชั่วโมง แต่ ยังได้รับค่าตอบแทน หรือได้รับผลประโยชน์อื่น และ 3) ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจหรือกิจการครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563)

แต่วิธีการของการสำรวจกำลังแรงงานยังมีข้อโต้แย้งตามมา เช่น มีแรงงานเยาวชนที่เรียนหนังสือแต่ทำงานบางเวลา หรือใช้แอปพลิเคชันทำงาน แต่กลับไม่ถูกนับรวมว่าเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ซึ่งงานที่ใช้แอปพลิเคชันและแพลตฟอร์มสำหรับการทำงาน ก่อให้เกิดปัญหาตามมา ทั้งอายุขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน การทำงานในยามวิกาล และอื่นๆ แต่ปัญหาข้างต้นไม่ถูกกล่าวถึงทั้งที่เป็นความเสี่ยงของเทคโนโลยีในรูปแบบใหม่ที่น่าไปสู่การละเมิดสิทธิแรงงาน แม้ผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มนั้นได้กำหนดเรื่องอายุขั้นต่ำ 18 ปีแล้วก็ตาม แต่ในอนาคตของงาน ถ้าไม่มีมาตรการที่ชัดเจนอาจเกิดปัญหาในกรณีนี้อีกได้เช่นกัน เพราะแม้แต่การบริหารแรงงาน ทั้งภารกิจ การคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ การจัดหางาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการประกันสังคมของกระทรวงแรงงานก็ไม่รองรับต่อสถานการณ์นี้ ดังนั้นจึงไม่ใช่แค่ปัญหาเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่แนวทางการบริหารเกิดช่องว่างที่ต้องทบทวนอย่างเร่งด่วน ที่สำคัญไม่ควรจำแนกให้แรงงานแพลตฟอร์มในกลุ่มผู้ให้บริการส่งอาหารอยู่ในภาคไม่เป็นทางการ เพราะควรเป็นงานในภาคทางการและความสัมพันธ์การจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่ประเด็นนี้ต้องกำหนดสถานะการจ้างงานให้ชัดเจน ไม่เช่นนั้นจะถูกตีความเป็นทั้งงานบางเวลาและงานว่าจ้างเหมาช่วง (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2562ก และ 2563)

สถานะของแรงงานแพลตฟอร์มเช่นนี้ ผู้เขียนอาศัยแนวคิดของ Guy Standing และ Mike Savage เรียกว่า ‘งานเสี่ยง’ (Precarious Work) ถือเป็นชนชั้นใหม่ทางสังคมในศตวรรษ 21 หรือเปรียบได้กับชนชั้นล่างสุดทางสังคม (Precariat) โดยเป็นส่วนประชากรส่วนใหญ่ แต่ถูกแบ่งแยกและกีดกันจากสถานะทางอาชีพเพื่อสร้าง

ความหลากหลายให้แก่ช่วงชั้นมากกว่าจะเข้าใจความสัมพันธ์ทางสังคมแบบดั้งเดิม เฉพาะทุนและแรงงาน ทั้งที่จริงแล้วสถานะนี้ดำรงอยู่ในประวัติศาสตร์และแสดงถึงความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม (Standing, 2018; Savage, 2015 และ Savage et al., 2013) ที่สำคัญบ่อยครั้งเกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดแบ่งและกำหนดสถานะของงานนี้ในทางวิชาการ รวมถึงคำจำกัดความที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากคำต่าง ๆ ปรากฏขึ้นจำนวนมาก¹ ทั้งยังเกี่ยวข้องกับสถานะกฎหมายของการจ้างงาน การคุ้มครองทางสังคม และงานที่มีคุณค่า (De Stefano and Aloisi, 2018; OECD, 2019; Eurofound, 2018; ILO, 2018b และ Heeks, 2017)

ในภาพรวมการทำความเข้าใจ คือ เศรษฐกิจแพลตฟอร์มเกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สี่ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนรูปแบบเทคโนโลยีการสื่อสาร ตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 จนทำให้ ‘ความสัมพันธ์สองทาง’ (Two-sided Platform) เปลี่ยนมาสู่ ‘ความสัมพันธ์หลายทาง’ (Multi-sided Platform) เริ่มต้นอย่างเห็นได้ชัด คือ App Store และ iTunes ของ Apple ก่อนพัฒนามาสู่การค้าออนไลน์ (Online Shopping) โดยใช้แพลตฟอร์ม กลายเป็นที่มาของคำว่า การปฏิวัติแพลตฟอร์ม (Platform Revolution) (Parker, Van Alstyne and Choudary, 2016) ต่อมาเห็นว่า แพลตฟอร์มขยายมาใช้งานถึงแรงงานและผู้บริโภคก็ครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา จึงเป็นกรณีที่ผู้เขียนยกขึ้นมาเพื่อพิจารณาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นต่อแรงงาน โดยเฉพาะการทำงาน ‘แพลตฟอร์มแบ่งปันยานพาหนะ’ (Ridesharing Platforms) จนขยายมาสู่ ‘แพลตฟอร์มบริการเรียกรถโดยแอปพลิเคชัน’ (Ride-Hailing Platforms) เป็นงานพื้นที่เชิงกายภาพ (Location-based Work) ในรูปแบบของงานออฟไลน์ของแพลตฟอร์ม เรียกใช้งานตามความต้องการ (Offline: work on-demand via platform) โดยมีแพลตฟอร์มเป็นสื่อกลางความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง (De Stefano and Aloisi, 2018; Schmidt, 2017)

งานแพลตฟอร์มจึงมีสภาพการทำงาน มาตรการทางกฎหมาย ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์แตกต่างตามงานที่รับจ้าง มีความสลับซับซ้อนของแนวทางแก้ไข ปัญหาที่ไม่สามารถใช้มาตรฐานเดียวกันได้ทั้งหมด แต่ที่เหมือนกันแง่หนึ่งคือการไม่ได้รับการคุ้มครองและมีสถานะไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นงานออนไลน์หรือ

ออนไลน์ที่ใช้แพลตฟอร์มเพื่อการทำงาน (De Stefano and Aloisi, 2018a; Graham et al., 2017 และ ILO, 2018b) โดยสถานะของงานในอนาคตเช่นนี้อาจแย่ยิ่งกว่างานในกลุ่มอาชีพของแรงงานไม่เป็นทางการ ที่หลายภาคส่วนในประเทศไทยให้ความสำคัญคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ค้าข้างทาง ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ และผู้ทำงานบ้าน (Reed et al., 2017) เพราะไม่สามารถปรับตัวได้ทันตามพลวัตของเทคโนโลยีและรูปแบบธุรกิจใหม่ ส่วนใหญ่แล้วงานบริการรับเป็นครั้งตามความต้องการแตกต่างจากงานออนไลน์แพลตฟอร์มที่ใช้ทักษะวิชาชีพทำงาน ทางปฏิบัติงานแพลตฟอร์มไม่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน แต่ปัญหาที่ตามมาของงานที่อาศัยพื้นที่ทางกายภาพ คือ งานนี้กลายเป็นรายได้หลักของปัจเจกบุคคลและครัวเรือน ที่สำคัญกว่านี้แรงงานกลับขาดอำนาจการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองและการคุ้มครองทางสังคม ทั้งที่จริงเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิการทำงาน อันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (De Stefano and Aloisi, 2018a; 2018b; Codagnone, Karatzogianni and Matthews, 2018 และ Johnston and Land-Kazlauskas, 2018)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบธุรกิจใหม่ของแพลตฟอร์มที่ให้บริการเรียกรถโดยแอปพลิเคชันไม่ได้นำไปสู่จุดจบทางประวัติศาสตร์ต่อรูปแบบงานดั้งเดิมของผู้ขับที่แท็กซี่ แต่พบว่าการปรับตัวอย่างต่อเนื่องตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ทั้งยังขาดความมั่นคงของการทำงานและตาข่ายความปลอดภัยที่ไม่รองรับต่อทุนเสรีนิยมใหม่ ขณะเดียวกันมีความเป็นไปได้ว่าผู้รับจ้างผ่านแพลตฟอร์มเพื่อให้บริการเรียกรถมีความเสี่ยงยิ่งกว่าผู้ขับขี่ในอุตสาหกรรมดั้งเดิม เพราะถูกควบคุมปริมาณผู้รับจ้างตามต้องการของผู้ว่าจ้าง มีการประเมินความพึงพอใจโดยลูกค้าและขาดปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่ทางกายภาพ (Schneider, 2017; Tucker, 2018) นอกจากนี้เศรษฐกิจแพลตฟอร์มที่ขยายตัวมากขึ้นในตลาดแรงงานหลังจากวิกฤติการเงินโลกในปี ค.ศ. 2008 ส่งผลให้แรงงานเผชิญปัญหาทั้งการทำงานต่ำกว่าระดับทักษะ ทำงานระยะสั้น หรือว่างงาน กล่าวได้ว่า งานแพลตฟอร์มไม่ทำให้เกิดการยกระดับคุณภาพชีวิตตามลำดับขั้น และกลายเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม (Palier, 2018)

ในประเด็นของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแพลตฟอร์ม จะเห็นได้ว่า พลวัตของโลกอุตสาหกรรมและอนาคตของงาน ทำให้ระบบการคุ้มครองทางสังคมตามที่ธนาคารโลกและ ILO ให้ความสำคัญมาตั้งแต่กลางทศวรรษนี้ ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มคนเปราะบางตามธรรมชาติของวงจรชีวิต แต่สะท้อนให้เห็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศมีผลต่อความเปราะบางของแรงงานทุกกลุ่ม ช่างวัยและสาขาอาชีพ กลายเป็นแรงงานแพลตฟอร์ม โดยเฉพาะงานให้บริการส่งอาหาร คืออีกกลุ่มคนที่เผชิญความเสี่ยง ไม่มั่นคง และมีความไม่เป็นทางการสูง ซึ่งอาจหนักหน่วงยิ่งกว่าแรงงานนอกระบบสี่กลุ่มอาชีพ คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ค้าข้างทาง ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ทำงานบ้าน ดังนั้น ข้อเสนอของบทความนี้จึงไม่สนับสนุนเฉพาะการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคมให้แก่แรงงานแพลตฟอร์ม แต่ต้องขยายขอบเขตการคุ้มครองทางสังคมและยกระดับไปถึง “กลไกการจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากงานและการทำงาน รวมถึงโครงสร้างทางสังคมและระหว่างประเทศที่มีปฏิสัมพันธ์กับแรงงาน ครอบครัว และชุมชน”

จากตารางที่ 1 ผู้เขียนนำเสนอโดยใช้กรอบการจัดการความเสี่ยงทางสังคมเพื่อเป็นแนวทางการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมในกรณีของงานแพลตฟอร์ม โดยมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้คือ (1) เน้นที่การให้บริการเรียกรถโดยแอปพลิเคชัน (2) เป็นงานออฟไลน์ที่ทำงานโดยอาศัยพื้นที่ทางกายภาพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงทบทวนให้เห็นความจำเป็นของการเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมแรงงานกลุ่มนี้ที่มีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นในอนาคตของงาน ทั้งยังพิจารณาสภาพปัญหาของแรงงานแพลตฟอร์มจากงานวิชาการและวิจัย รวมทั้งประสบการณ์ที่เคยสนทนากับผู้ขับขีให้บริการส่งอาหารโดยแอปพลิเคชัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ แต่ตารางที่ 1 มีข้อจำกัดที่ไม่ได้พิจารณางานแพลตฟอร์มออนไลน์ เพราะเงื่อนไขไม่เหมือนกับงานแพลตฟอร์มออฟไลน์ ทั้งความสัมพันธ์การจ้างงาน ทักษะ สภาพการทำงานและค่าตอบแทน ความเป็นอิสระและถูกบังคับบัญชา และอื่นๆ (Palier, 2018; Huws et al., 2017: 12-13; De Stefano and Aloisi, 2018a: 13-23; OECD, 2019: 15-22; Bajwa et al., 2018: 17-20; Schmidt, 2017: 20-22; Allaire, Colin, Palier and Tran, 2019: 13-18;

อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ และเกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร, 2561: 42-75 และกฤษฎา ชีระโกศลพงศ์, 2562ก)

ที่สำคัญคือใช้กรอบแนวทาง SRM 2.0 เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน สังคม ประเทศ และระหว่างประเทศ ซึ่งความเสี่ยงสามารถถ่ายโอนไปสู่ผู้อื่นหรือกลุ่ม โดยไม่จำกัดบริบทของสถานที่ไว้ และกลไกการจัดการที่ประกอบด้วยแนวทางการป้องกัน การบรรเทา และการรับมือต้องพิจารณาความแตกต่างของบริบทเฉพาะพื้นที่และไม่เสมอไปว่ารูปแบบการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้าจะจัดการความเสี่ยงได้ทุกปัญหาและสถานที่ เพราะขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาอีกว่าต้องช่วยเหลือแบบที่มีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข และจำเป็นต้องแบบคัดกรองผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์หรือให้แบบถ้วนหน้า จะเห็นได้ว่าในตารางที่ 1 ไม่ได้พิจารณาบนฐานความยุติธรรมทางสังคมเพื่อลดความยากจนและฐานสิทธิมนุษยชนที่เน้นสวัสดิการถ้วนหน้า แต่กรอบการจัดการความเสี่ยงทางสังคมเน้นที่ปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต (Jorgenson and Siegel, 2019; Holzmann, 2001; 2010; Holzmann and Jorgensen, 1999; Holzmann, Sherburne-Benz and Tesliuc, 2003 และ Holzmann, Sipos and the Social Protection Team, 2009)

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์โดยสังเขป กรณีของแนวทางการออกแบระบบการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานแพลตฟอร์มกลุ่มผู้ให้บริการเรียกรถโดยแอปพลิเคชัน

การจัดการความเสี่ยง	ปัจเจกบุคคล/ครัวเรือน	บริษัท/ชุมชน/ท้องถิ่น/สังคม	ประเทศ	ระหว่างประเทศ/โลก
ก่อนเกิด (Ex-ante)				
1. การป้องกัน (Prevention)	- การกำหนดมาตรการเพื่อให้ผู้ใจต่อการชำระค่าธรรมเนียมและจ่ายภาษีเพื่อเป็นรายได้ภาครัฐและจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างความปลอดภัยลดภัยทางสังคม - การส่งเสริมให้สมาชิกในครอบครัวเข้าศึกษาและพัฒนาตามระบบทางการศึกษาเพื่อโอกาสการมีงานทำ	- การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายให้เข้าสู่การจัดตั้งองค์กรทาง การ มีกลไกการจัดการระดับพื้นที่และอุตสาหกรรม - การให้ความรู้และความเข้าใจของงานแต่ละประเภท โดยใช้กลไกของอาสาสมัครดำเนินงานและตัวแสดงอื่น - การใช้เครือข่ายทางสังคมและเทคนิคโดยแพลตฟอร์มในประเด็นต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนประเด็นปัญหาให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ	- การทบทวนความสัมพันธ การจ้างงานให้เป็นลูกจ้างโดยอาศัยกรอบทางกฎหมาย - การสร้างงานอาชีพมั่นคงหรือพัฒนาทักษะเทคโนโลยีเพื่อเข้าถึงแพลตฟอร์ม - ให้ผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มดำเนินธุรกิจที่โปร่งใส ตั้งอยู่ บนความเป็นธรรม ขณะที่ภาครัฐแก้ไขมาตรการให้รองรับต่อแรงงานแพลตฟอร์ม	- การกำหนดมาตรฐานแรงงานสากลฉบับใหม่เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐสมาชิกตัดสินใจให้สถาบันและฝ่ายระหว่งการละเมิดสิทธิแรงงานในห่วงโซ่อุปทานโดยใช้ Code of conduct - การร่วมมือทางวิชาการขององค์การระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม และติดตามผลกระทบของงานแพลตฟอร์มที่จะเกิดขึ้นในการทำงานของเยาวชนและผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มสูงขึ้น

การจัดการ ความเสี่ยง	ปัจจัยบุคคล/ครัวเรือน	บริษัท/ชุมชน/ท้องถิ่น/ สังคม	ประเทศ	ระหว่างประเทศ/โลก
	- การสนับสนุนให้มีการวางแผนครอบครัวทั้งด้านการเงิน สุขภาพ การศึกษา และการทำงาน รวมทั้งสร้างความเข้าใจในการลงทุนประกันความเสี่ยงกับภาคเอกชนและประกันสังคมแบบสมัครใจ	- การสร้างทางเลือกใหม่ของการเพื่อจัดการอาชญากรรมต่างๆ และกลุ่มผู้ใช้อำนาจที่ไม่เป็นทางการเรียกร้องผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพ	- การเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาให้เกิดการพัฒนาทุนมนุษย์ เพื่อยกระดับทางเศรษฐกิจและการทำงานที่มีคุณค่า - การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยการคุ้มครองทางสังคม และกำหนดให้ครอบคลุมถึงแรงงานแพลตฟอร์ม ไม่เฉพาะแต่ในความยากจนและเปราะบาง	- การจัดเวทีระหว่างประเทศโดยผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพบพวณสถานะที่คลุมเครือให้ชัดเจนของการประกอบกิจการของบริษัทแพลตฟอร์ม

การจัดการ ความเสียหาย	ปัจเจกบุคคล/ครัวเรือน	บริษัท/ชุมชน/ท้องถิ่น/ สังคม	ประเทศ	ระหว่างประเทศ/โลก
2. การบรรเทา (Mitigation) หรือการลด ความสูญเสีย (Loss Reduction)	- การจัดทำแผนงานครอบครัวเพื่อสร้างความสมดุลชีวิตการทำงาน และกำหนดมาตรการเพื่อรองรับตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่น - การถ่ายโอนความเสี่ยงของสมาชิกในครอบครัว เช่น การมีรายได้ครัวเรือนมากขึ้น แต่ต้องมีความเสี่ยงบางคนใช้เวลาส่วนตัวหรือพักผ่อนมากขึ้นให้บริการส่งอาหาร ดังนั้นรูปแบบงานจึงเหมาะสมเป็นงานบางเวลา และมีนายจ้างหรือไม่นั้น อาจใช้ชั่วโมงการทำงานเป็นเกณฑ์ที่กำหนด	- การจัดตั้งกองทุนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของกลุ่มแรงงานแพลตฟอร์ม เพื่อรองรับผลกระทบของธุรกิจในยุคดิจิทัล - การสนับสนุนเครือข่ายหรือการจัดตั้งศูนย์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งภายในและภายนอก เพื่อค้นหาและให้คำปรึกษาต่อผู้ว่างงานหรือเปลี่ยนงานใหม่	- การประกันสังคมให้ครอบคลุมทุกวัยสำหรับการรับทุกคนเหมือนกันมาตรา 33 จึงเสนองานแพลตฟอร์มประเภทนี้เป็นลูกจ้าง ซึ่งมีผลต่อการมีค่าจ้างขั้นต่ำสภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์อื่น ๆ - สืบเนื่องจากกรณีมาตรา 33 คือ การสนับสนุนให้บริษัทจัดเตรียมแพลตฟอร์มร่วมสมทบกองทุนเงินทดแทนเพื่อครอบคลุมอุบัติเหตุจากการทำงาน - การจัดเตรียมประกันภาคเอกชนให้แรงงาน เพื่อเอกราชในการจ้างงานขึ้นต่ำของการคุ้มครองทางสังคม	การสนับสนุนตาข่ายความปลอดภัยเพื่อแบ่งปันและถ่ายโอนความเสี่ยง ทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน นอกจากนี้แนวทางการคุ้มครองทางสังคมถ่วงน้ำหนักของ ILO และธนาคารโลกครอบคลุมถึงงานแพลตฟอร์มต้องพิจารณาให้เกินกว่าคนจนหรือกลุ่มคนเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม และให้ความสำคัญที่เทคโนโลยีก่อให้เกิดความเสี่ยงและการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันซึ่งแรงงานไม่สามารถปรับตัวได้เท่าต่อสถานการณ์ร่วมสมัย

การจัดการความเสี่ยง	ปัจจัยบุคคล/ครัวเรือน	บริษัท/ชุมชน/ท้องถิ่น/สังคม	ประเทศ	ระหว่างประเทศ/โลก
หลังเกิด (Ex-post)				
3. การรับมือ (Coping)	การบริหารจัดการงานจากทั้งสองฝ่ายให้บรรจบกันระหว่างแรงงานและผู้บริโภค เพื่อสร้างโอกาสทางรายได้และทางเลือกใหม่ของงานให้แก่แรงงานและครอบครัวที่มีรายได้ไม่เพียงพอ หมายความว่า ผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มต้องมีการวางแผนกำลังคนและคาดการณ์พฤติกรรมผู้บริโภคไว้โดยตลอด	- การรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย เช่น ลดค่าบริการเช่าแพลตฟอร์มให้แก่ผู้เช่าร้านค้า และผู้บริโภค - การช่วยเหลือแบบไม่เป็นทางการและไม่มีการจัดการของกลุ่มและสังคมในสถานการณ์วิกฤติ - การรับมือภัยแบบยืดหยุ่นที่ไม่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ โดยให้ส่วนการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทจัดการให้เหมาะสมตามพื้นที่ทางกายภาพนั้นๆ	- การสนับสนุนรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า ในแง่ของปัจจัยพื้นฐานและความยุติธรรมทางสังคม เพื่อให้มีโอกาสพัฒนาทุนมนุษย์และขยายการลงทุนอื่นทางสังคมในการลดต้นทุน โดยเฉพาะในครัวเรือน โดยเฉพาะในยามปกติ - การจัดตั้งโครงการจ้างงานสาธารณะหรือการทำงานแลกสวัสดิการ (Workfare) ในแง่ของการช่วยเหลือแบบคัดกรองเพื่อให้รายได้และเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานในยามวิกฤติ	การช่วยเหลือสิ่งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ในกรณีของภาวะฉับพลัน (เช่น กรณีประสบวิกฤติการณ์การเงินโรคระบาด ฯลฯ) โดยเฉพาะแรงงานและครอบครัวที่เผชิญความยากจนชั่วคราวและยากจนฉับพลันโดยไม่ทันตั้งตัว เพราะแรงงานกลุ่มนี้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใดๆ เหมือนกันแรงงานในภาคทางการ

บทส่งท้ายและข้อเสนอแนะโดยสังเขป

ประเด็นแรก การทำความเข้าใจต่อระบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นเอกภาพ ด้วยเหตุที่ตามแผนสวัสดิการสังคมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังพิจารณาในระดับจุลภาคของการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ เพราะมีการจำกัดความครอบคลุมถึงการบริการสังคม มากกว่าเชื่อมโยงให้เห็นนโยบายสังคมที่ขับเคลื่อนภายในเชิงโครงสร้าง แม้แต่การกล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคม บ่อยครั้งพบว่ามีทางเลือกใช้แทนที่หรือสลับกับนโยบายสังคม หรือจัดให้การคุ้มครองทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม และบางครั้งยังใช้สลับกันไปมาระหว่างนโยบายสังคมและนโยบายสวัสดิการสังคม ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาไว้สองประการ คือ

1) การปริกษาหรือระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคประชาสังคม นักวิชาการองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และอื่นๆ เพื่อสร้างข้อสรุปให้แก่คำจำกัดความของการคุ้มครองทางสังคม โดยพิจารณามากกว่าการตีความตามตัวค่านอกจากนี้ไม่ควรอาศัยกฎหมายเป็นแนวทางการคุ้มครอง และไม่จำกัดเฉพาะการจัดเตรียมตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมให้แก่คนจนและกลุ่มคนเปราะบางเท่านั้น เพราะยังเป็นการรองรับมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคม และอาศัยกลไกการจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้มีวิธีการของการช่วยเหลือ การประกัน หรือมาตรการแรงงานโดยพิจารณาตามวงจรชีวิต ที่สำคัญกว่านี้คือ “ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ถือเป็นภัยอันตรายของระบบทุนเสรีนิยมใหม่ที่ควรถูกนำมาใช้วิเคราะห์ไม่เฉพาะแต่การพิจารณาที่ความเปราะบางทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงการขาดโอกาสทางสังคม”

2) หน่วยงานภาครัฐควรสร้างฉันทามติให้ชัดเจนว่าใครรับผิดชอบโดยตรงต่อการเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคม จะมอบหมายให้เป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือกระทรวงแรงงาน เนื่องจากภารกิจของการบริหารแรงงานไม่สามารถแยกออกจากการวิเคราะห์วงจรชีวิต และยังมีกลุ่มสาขาอาชีพ สถานะทางอาชีพ และรูปแบบการจ้างงานที่ควรนำมาใช้วิเคราะห์

เพราะจัดเป็นองค์ประกอบของช่วงวัยแรงงานและสามารถเผชิญความเปราะบาง เช่นเดียวกับช่วงวัยอื่น ถ้าบรรจุไว้เฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบภารกิจของการพัฒนาสังคม อาจส่งผลให้การคุ้มครองทางสังคมถูกเพิกเฉยในภารกิจของการบริหารแรงงานของกระทรวงแรงงาน ทั้งที่แรงงานเป็นช่วงวัยที่ยาวนานที่สุดในวงจรชีวิต และมีความเสี่ยงเผชิญกับการเป็นผู้พิการและผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง ไม่มีเงินออม และไม่มีครอบครัวดูแล

ประเด็นที่สอง การพิจารณาและประเมินความเสี่ยงทางสังคม ไม่จำกัดเฉพาะวงจรชีวิตทำให้คนกลายสู่ความเปราะบางและความยากจน แต่ชนชั้นกลางที่ทำงานเสี่ยง ไม่มั่นคง และอยู่ภายใต้ภัยอันตรายของงานเสี่ยง (Precarious Work) ก็ควรได้รับความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากไม่มีทางเลือกเสี่ยงความเปราะบางที่เกิดขึ้นจากระบบทุนเสรีนิยมใหม่ โดยเฉพาะงานแพลตฟอร์มในแอปพลิเคชันให้บริการเรียกรถและทำความสะอาด ถือเป็นงานที่ใช้ทักษะเฉพาะ แต่มีระดับทักษะต่ำและมีความเสี่ยงสูง ยิ่งกว่านี้ยังจัดให้ไม่เป็นทางการ ทั้งที่แรงงานเหล่านี้ถูกว่าจ้างโดยระบบนายหน้าแรงงาน ส่งผลให้แรงงานแพลตฟอร์มไม่สามารถปรับตัวได้เท่าทันตามพลวัตในอนาคตของงานและอุตสาหกรรม 4.0 ทั้งยังตอกย้ำความไม่เป็นทางการและถูกทำให้ไม่เป็นทางการ (Informalization) ดังนั้นสถานะเช่นนี้ไม่ใช่โอกาสสำหรับการมีงานทำที่ดีและมีคุณภาพ แต่เป็นการกลายรูปของการว่าจ้างภายนอกแบบดั้งเดิม (Traditional Outsourcing) โดยให้แพลตฟอร์มลดมาตรการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ และอื่นๆ นอกจากนี้ บทบาทของภาครัฐมีความคลุมเครืออย่างมากต่อการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาลู่ให้แรงงานแพลตฟอร์ม โดยเฉพาะบริษัทผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มพยายามลดทอนสถานะการจ้างงานให้เป็นหุ้นส่วนที่มีความเป็นอิสระ แต่ไม่ใช่ลูกจ้าง จึงเกิดช่องว่างของปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานตามมา

ประเด็นสาม ถ้ารัฐบาลไม่เข้าใจธรรมชาติของงาน งานอาชีพดั้งเดิมที่ดำรงอยู่ เทคโนโลยีใหม่ที่ทำงานดั้งเดิมกลายรูป และผลกระทบทางสังคมของแพลตฟอร์ม ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงปรากฏการณ์ใหม่ของแพลตฟอร์ม เนื่องจากงานใหม่เหล่านี้ไม่สามารถจัดการได้ด้วยระบบการบริหารแรงงานดั้งเดิมที่แบ่งระหว่างงานทางการ

และไม่เป็นทางการ รวมถึงการบริหารสังคมที่พิจารณาแรงงานตามวงจรชีวิตและกลุ่มคนเปราะบางที่ได้รับสวัสดิการและบริการสังคม อย่างไรก็ตาม การผ่อนปรนกฎหมายให้ประกอบกิจการเหล่านี้ได้ถูกต้องตามกฎหมายในอนาคต ต้องประเมินผลกระทบและเตรียมความพร้อมหลายด้านเพื่อไม่ให้แรงงานทั้งกลุ่มอาชีพอื่นได้รับผลกระทบตาม และต้องสร้างความมั่นคงและชัดเจนให้แก่ผู้ซัพพลายให้บริการโดยแอปพลิเคชัน แม้ว่าการบริการจะให้ความสะดวก รวดเร็ว และสนองตอบความต้องการรายครั้งของผู้บริโภค แต่จำเป็นต้องวางแผนกำหนดมาตรการระยะสั้นและกลาง เพื่อแสดงให้เห็นความยืดหยุ่นของการบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐ และควรมีการอภิบาลแพลตฟอร์ม (Platform Governance) เพื่อจัดการความเสี่ยงทางสังคมที่เกิดขึ้นต่อแรงงานทั้งหมดที่เป็นพลเมืองแห่งรัฐ รวมถึงกลุ่มคนอื่นที่ไม่ใช่ก็ตาม แต่จะเป็นประโยชน์การบริหารข้อมูล ทั้งการจัดเก็บและใช้งานต่อไป ด้วยเหตุข้างต้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงานจะออกแบบการอภิบาลทางสังคม (Social Governance) ให้รองรับอย่างไร จึงเป็นข้อสังเกตที่ผู้เขียนเสนอไว้ เพื่อมุ่งสู่อนาคตของงานโดยไม่มีผู้ใดถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ทำานี้เสนอให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมระดับชาติ โดยไม่พิจารณาเฉพาะคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง แต่มีกลุ่มคนอีกจำนวนมากเผชิญกับความเสี่ยงและไม่มั่นคงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจประเทศและโลก เช่น แรงงานแพลตฟอร์ม

นอกจากที่กล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมตามแนวทางการจัดการความเสี่ยงแล้ว ยังมีข้อเสนอของ Christina Behrendt, Quynh Anh Nguyen และ Uma Rani แม้จะไม่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่เสนอถึงการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า (Universal Social Protection) สำหรับอนาคตของงาน (Future of Work) โดยพิจารณาตามรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน และทำความเข้าใจผ่านกรอบดังกล่าวให้เห็นความหลากหลายของอาชีพและภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างจากการจัดการความเสี่ยงทางสังคมที่พิจารณาตามผลกระทบที่เกิดขึ้น ขณะที่การคุ้มครองทางสังคมตามแนวทางนี้ พิจารณาจากฐานของสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงทางสังคม เพราะนอกจากที่ ILO กล่าวถึงการช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และการประกัน

โดยสมัครใจแล้ว ทั้งสองคนยังพัฒนาจุดแข็งต่อไปเพื่อมี “ระบบคุ้มครองถ้วนหน้าครอบคลุม และเข้าถึงอย่างมีประสิทธิภาพในทุกรูปแบบการจ้างงาน มีรายได้ที่เหมาะสมและเพียงพอเพื่อบ่มงู่ความยั่งยืน สนับสนุนให้เกิดการถ่ายโอนความเสี่ยงในตลาดแรงงาน มีความโปร่งใสในขั้นตอนทางเทคโนโลยีและกรอบของกฎหมาย การแบ่งปันความเสี่ยงทางการเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการแบกรับความเสี่ยงไว้ที่ปัจเจกบุคคลในกรณีวิกฤติหรือเหตุฉับพลัน การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศสภาพไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการจ้างงาน และมีการอภิบาลที่ดีและมีประสิทธิภาพ” จึงเป็นที่มาให้การคุ้มครองทางสังคมในปัจจุบันให้ภาพสะท้อนปัญหาแรงงานกว้างมากขึ้น (Behrendt, Nguyen and Rani, 2019)

เชิงอรรถท้ายบท

- 1 ตัวอย่างเช่น เศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ดิจิทัลแพลตฟอร์ม (Digital Platforms) เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Platform Economy) งานทำเป็นครั้ง (Gig Economy หรือ Gig Work) งานควาลด์ (Crowdwork) แร้งงานดิจิทัลแพลตฟอร์ม (Digital Labour Platform) แร้งงานแพลตฟอร์ม (Platform Workers) อื่น ๆ

บรรณานุกรม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2558. ข้อเสนอแนะมองทิศทางของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้า ตามภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/download/100,20> ธันวาคม 2562.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2560. นโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประจำปี 2561. <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/download/326,20> ธันวาคม 2562.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2561. ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560-2564. <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/download/344,20> ธันวาคม 2562.

กระทรวงแรงงาน. 2559. กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579). <http://waa.inter.nstda.or.th/stks/pub/2017/20171227-MinistryofLabour.pdf>, 20 ธันวาคม 2562.

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. 2562ก. กรณีศึกษาการทำงานของเยาวชนโดยแอปพลิเคชันเรียกรถและบริการส่งอาหาร: ข้อเสนอเพื่อทบทวนนโยบายแรงงานและภารกิจของกระทรวงแรงงาน. รายงานการศึกษาในรายวิชาการศึกษาดูงานด้านนโยบายสาธารณะ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. <http://nlrc.mol.go.th/docDetails/xtHLSHe>, 20 ธันวาคม 2562.

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. 2562ข. “ประเด็นเชิงวิพากษ์ในนโยบายสังคมโลกและการอภิบาลเพื่อลดความยากจน: จากความมั่นคงทางสังคมสู่การคุ้มครองทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ,” *วารสารพัฒนศาสตร์* 2(1): 151-205.

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. 2563. “การบริหารแรงงาน: Gig economy ตามทัศนคติแรงงาน,” *วารสารธรรมศาสตร์* 39(1): 131-158.

กุลล สุนทรธาดา และคณะ. 2545ก. รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายคนพิการ และตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. 2545ข. รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายเด็ก และตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. 2545ค. รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุ และตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ธนาคารโลกและกระทรวงแรงงาน. 2545. รายงานผลการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญ โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม พ.ศ. 2543-2545 ด้านประกันการว่างงาน. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศและสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- ปรเมธี วิมลศิริ. 2562. การมอบนโยบายการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/article_attach/26555/22204.pdf, 15 มกราคม 2563.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2563. สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร เดือนมีนาคม 2563. http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/ภาวะการทำงานของประชากร/2563/Report_03-63.pdf, 24 พฤษภาคม 2563.
- อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ และ เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร. 2561. เศรษฐกิจแพลตฟอร์มและผลกระทบต่อแรงงานภาคบริการในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันแรงงานและเศรษฐกิจที่เป็นธรรม (JELI) และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES).
- Adams, John. 2001. *Risk*. London: Routledge.
- Alfers, Laura, Francie Lund and Rachel Moussie. 2018. Informal workers and the future of work: A defence of work-related social protection. http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Alfers_Informal_Workers_Social_Protection_WIEGO_WP37.pdf, December 15, 2019.
- Allaire, Nolwenn et al. 2019. Covering Risks for Platform Workers in the Digital Age. <https://www.sciencespo.fr/public/chaire-numerique/wp-content/uploads/2019/05/covering-risks-plateform-workers-digital-age.pdf>, December 15, 2019.

- Bajwa, Uttam et al. 2018. Towards an understanding of workers' experiences in the global gig economy. https://www.giomhi.org/uploads/7/4/4/8/74483301/workers_in_the_global_gig_economy.pdf, December 15, 2019.
- Behrendt, Christina and Quynh Anh Nguyen. 2018. Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_629864.pdf, December 15, 2019.
- Behrendt, Christina and Quynh Anh Nguyen. 2019. "Ensuring universal social protection for the future of work," *Transfer: European Review of Labour and Research* 25(2): 205-219.
- Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen and Uni Rani. 2019. "Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers," *International Social Security Review* 72(3): 17-41.
- Choudary, Sangeet Paul. 2018. The Architecture of Digital Labour Platforms: Policy Recommendations on Platform Design for Worker Well-Being. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_630603.pdf, December 15, 2019.
- Codagnone, Cristiano, Athina Karatzogianni and Jacob Matthews. 2018. *Platform Economics: Rhetoric and Reality in the 'Sharing Economy'*. Emerald Publishing Limited.
- Crosswell, Michael. 1978. Basic human needs: a development planning approach. Agency for International Development. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaag251.pdf, December 15, 2019.
- De Stefano, Valerio and Antonio Aloisi. 2018a. European Legal Framework for 'Digital Labour Platforms'. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112243/jrc112243_legal_framework_digital_labour_platforms_final.pdf, December 15, 2019.
- De Stefano, Valerio and Antonio Aloisi. 2018b. Fundamental labour rights, platform work and human-rights protection of non-standard workers. <https://www.>

researchgate.net/profile/Valerio_De_Stefano/publication/323766255_Fundamental_Labour_Rights_Platform_Work_and_Human-Rights_Protection_of_Non-Standard_Workers/links/5b211075a6fdcc69745db720/Fundamental-Labour-Rights-Platform-Work-and-Human-Rights-Protection-of-Non-Standard-Workers.pdf, December 15, 2019.

Deacon, Bob. 2013. *Global social policy in the making: The foundations of the social protection Floors*. Chicago: Policy Press.

Deacon, Bob. 2016. "Assessing the SDGs from the point of view of global social governance," *Journal of International and Comparative Social Policy* 32(2): 116-130.

Devereux, Stephen. 2016. Social protection for rural poverty reduction. <http://www.fao.org/3/a-i5229e.pdf?fbclid=IwAR2X9-JjGyiJrRD1TXYLUFKITfDSBvJiINTOJclB7m64M5MFR0jW9wJOPuvQ>, December 15, 2019.

Devereux, Stephen and Rachel Sabates-Wheeler. 2004. Transformative social protection. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4071/Wp232.pdf?sequence=1>, December 15, 2019.

Emmerij, Louis. 2010. The Basic Needs Development Strategy. Background Paper World Economic and Social Survey. http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2010_emmerij.pdf, December 15, 2019.

Eurofound. 2018. Non-Standard Forms of Employment: Recent Trends and Future Prospects. <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=intl>, December 15, 2019.

Forde, Chris et al. 2017. The social protection of workers in the platform economy. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614184/IPOL_STU\(2017\)614184_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614184/IPOL_STU(2017)614184_EN.pdf), December 15, 2019.

Giaconia, Cinzia and Giuseppe Terzo. 2018. How the gig economy is shaping the labour market: Its effects on the Welfare State. https://seville2019.econworld.org/papers/Giaconia_Terzo_How.pdf, December 15, 2019.

Graham, Mark et al. 2017. The risks and rewards of online gig work at the global margins. https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:8c791d5a-e3a5-4a59-9b93-fbabea881554/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Risk%2Band%2BRewards%2Bof%2BOnline%2BGig%2BWork.pdf&type_of_work=Report, December 15, 2019.

Graham, Mark, Hjorth Isis and Vili Lehdonvirta. 2017. “Digital labour and development: Impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods,” *Transfer: European Review of Labour and Research* 23(2): 135-162.

Heeks, Richard. 2017. Decent work and the digital gig economy: a developing country perspective on employment impacts and standards in online outsourcing, crowdwork, etc. http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/di/di_wp71.pdf, December 15, 2019.

Holzmann, Robert. 2001. *Risk and vulnerability: the forward looking role of social protection in a globalizing world*. Washington, DC: World Bank.

Holzmann, Robert. 2010. “Risk”. In Tony Fitzpatrick et al. (eds.), *International Encyclopedia of Social Policy*, pp. 1155-1158. New York: Routledge.

Holzmann, Robert and Steen Jorgensen. 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, Robert, Lynne Sherburne-Benz and E. Telsuic. 2003. *Social risk management: The World Bank’s approach to social protection in a globalizing world*. Washington, DC: World Bank.

Holzmann, Robert, Sandor Sipos and the Social Protection Team. 2009. “Social Protection and Labor at the World Bank: An Overview”. In Robert Holzmann (ed.), *Social protection and labor at the World Bank, 2000-08*, pp. 1-10. Washington, DC: World Bank.

Huws, Ursula et al. 2017. Work in the European gig economy: research results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy.

http://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/19922/Huws_U._Spencer_N.H._Syrdal_D.S._Holt_K._2017_.pdf?sequence=2, December 15, 2019.

ILO Social Protection Department. 2015. Universal Health-care Coverage Scheme. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54059>, December 15, 2019.

International Labour Office. 2017. Strengthening social protection for the future of work. Paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group, 15-17 February 2017. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_559136.pdf, December 15, 2019.

International Labour Office. 2018a. Informality and Non-Standard Forms of Employment. Prepared for the G20 Employment Working Group meeting 20-22 February 2018, Buenos Aires, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_646040.pdf, December 15, 2019.

International Labour Office. 2018b. Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf, December 15, 2019.

International Labour Office. 2018c. Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf, May 19, 2020.

International Labour Office. 2019. Work for a Brighter Future. Global Commission of the Future of Work. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf, December 15, 2019.

International Labour Office and United Nations Country Team in Thailand. 2013. Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Thailand. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_213264.pdf, December 15, 2019.

- Johnston, Hannah, and Chris Land-Kazlauskas. 2018. Organizing On-Demand: Representation, Voice, and Collective Bargaining in the Gig Economy. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_624286.pdf, December 15, 2019.
- Jorgensen, Steen Lau and Paul Bennett Siegel. 2019. Social Protection in an Era of Increasing Uncertainty and Disruption: Social Risk Management 2.0. <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>, December 15, 2019.
- Kemshall, Hazel. 2002. *Risk, social policy and welfare*. Buckingham: Open University Press.
- Kennedy, Patricia. 2013. *Key Theme in Social Policy*. Oxon: Routledge.
- Kwon, Huckju and Eunju Kim. 2014. "Poverty reduction and good governance: Examining the rationale of the Millennium Development Goals," *Development and Change* 45(2): 353-375.
- Long, Frank. 1978. "A 'Basic Needs' Strategy for Development of Technology in Low Income Countries," *American Journal of Economics and Sociology* 261-270.
- Lupton, Deborah. 2013. *Risk*. (2nd ed.). Oxon: Routledge.
- McKinsey Global Institute. 2016. Independent Work: Choice, Necessity, and the Gig Economy. <https://www.scribd.com/document/339973839/Independent-Work-Choice-necessity-and-the-gig-economy-Full-report-pdf>, December 15, 2019.
- Miller, Elizabeth and Michael Samson. 2012. HIV-Sensitive Social Protection: State of the Evidence 2012 in Sub-Saharan Africa. <http://socialprotection.org/sites/default/files/HIV-Sensitive%2520Social%2520Protection.compressed.pdf>, December 15, 2019.
- Mishra, Ramesh. 2013. "Globalization and the Decline of 'Social Protection by Other Means': The Transformation of Welfare Regimes in Australia, Japan and Eastern Europe". In P. Kennett (ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy*, pp. 46-67. Cheltenham: Edward Elgar.

- Monahan, Kelly, Jeff Schwartz and Tiffany Schleeter. 2018. Decoding Millennials in the Gig Economy (Deloitte Insights). https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4569_Decoding-millennials/DI_Decoding-millennials.pdf, December 15, 2019.
- Muntaner, Carles. 2018. “Digital Platforms, Gig Economy, Precarious Employment, and the Invisible Hand of Social Class,” *International Journal of Health Services* 48(4): 597-600.
- Narumol Nirathron and Kritsada Theerakosonphong. 2018. “Social Protection for Those Who Are Left Behind as a Result of Migration: Myanmar Case Study and Proposed Recommendations for Consideration,” *Thammasat Review* 21(1): 93-110.
- OECD. 2019. The Future of Work: OECD Employment Outlook. 2019. <https://www.oecd.org/employment/employment-outlook-2019-highlight-en.pdf>, December 15, 2019.
- Ortiz, Isabel et al. 2018. Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing. <http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2018/07/55171.pdf>, December 15, 2019.
- Palier, Bruno. 2018. “The Politics of Social Risks and Social Protection in Digitalised Economies”. In Max Neufeind, Jacqueline O’Reilly and Florian Ranft (eds.), *Work in the Digital Age*, pp. 247-258. London: Rowman & Littlefield International Ltd.
- Parker, Geoffrey G. et al. 2016. *Platform revolution: How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*. New York: W.W. Norton & Company.
- PwC. 2019. Gig economy Employment status. <https://www.pwclegal.be/en/documents/may-2019-gig-economy-report.pdf>, December 15, 2019.
- Reed, Sarah Orleans et al. 2017. Informal Workers in Bangkok, Thailand: Scan of Four Occupational Sectors. <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Reed-Informal-Workers-Bangkok-Thailand-Four-Sectors-Eng.pdf>, December 15, 2019.

- Sabates-Wheeler, Rachel and Stephen Devereux. 2008. "Transformative social protection: The currency of social justice." In *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics*, edited by Armando Barrientos and David Hulme, 64-84. New York: Palgrave Macmillan.
- Savage, Mike. 2015. *Social Class in the 21st Century*. Milton Keynes: Penguin UK.
- Savage, Mike et al. 2013. "A new model of social class? Findings from the BBC's Great British Class Survey experiment," *Sociology* 47(2): 219-250.
- Schmidt, Florian A. 2017. Digital Labour Markets in the Platform Economy: Mapping the political challenges of crowd work and gig work. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13164.pdf>, December 15, 2019.
- Schmid, Gunther and Johannes Wagner. 2017. Managing Social Risks of Non-Standard Employment in Europe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_584686.pdf, December 15, 2019.
- Schneider, Henrique. 2017. *Creative Destruction and the Sharing Economy: Uber as Disruptive Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Standing, Guy. 2018. "Taskers in the Precariat: Confronting an Emerging Dystopia". In Eva Paus (ed.), *Confronting Dystopia: The New Technological Revolution and the Future of Work*, pp. 115-133. New York: Cornell University Press.
- Streeten, Paul. 1979. Basic Needs: Premises and Promises. <http://documents.worldbank.org/curated/en/912301468190752919/pdf/REP62000Basic00remises0and0promises.pdf>, December 15, 2019.
- Streeten, Paul et al. 1981. First Things First Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries. <http://documents.worldbank.org/curated/en/882331468179936655/pdf/997710english.pdf>, December 15, 2019.
- Stuart, Elizabeth, Emma Samman and Abigail Hunt. 2018. Informal is the new normal. Improving the lives of workers at risk of being left behind. <http://www.handinhandinternational.org/wp-content/uploads/2017/03/11993.pdf>, December 15, 2019.

- Tucker, Eric. 2018. "Uber and the Unmaking and Remaking of Taxi Capitalism: Technology, Law, and Resistance in Historical Perspective". In Derek McKee, Finn Makela and Teresa Scassa (eds.), *Law and the 'Sharing Economy' Regulating Online Market Platforms*, pp. 357-391. University of Ottawa Press.
- UN Task Team Thematic Think Piece. 2012. Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda. https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf, December 15, 2019.
- UNICEF. 2012. Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children. https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Presentation_Jennifer_Yablonski_UNICEF__20_Feb_2012.pdf, December 15, 2019.
- World Bank. 2012. Resilience, Equity, and Opportunity: The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012-2022. <http://documents.worldbank.org/curated/en/443791468157506768/pdf/732350BR0CODE200doc0version0REVISED.pdf>, December 15, 2019.
- World Bank. 2018. The State of Social Safety Nets 2018. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29115/9781464812545.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, December 15, 2019.
- World Bank. 2019. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. <http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>, December 15, 2019.
- World Bank and ILO. 2016. Universal Social Protection: Country Cases. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=55072>, December 15, 2019.
- World Economic Forum. 2018. The Future of Jobs Report 2018. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf, December 15, 2019.
- Wright, Erik. Olin. 2016. Unconditional Basic Income. In World Social Science Report 2016 - Challenging Inequalities Pathways to a Just World, 237-238. Paris: ISSA, IDS and UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245825>, December 15, 2019.