

ความท้าทายของการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม

การแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบต่อผู้มีงานทำและประชาชนทั่วไป โดยในกลุ่มแรงงานในระบบประกันสังคม มาตรา 33 มีผู้ประกันตนขอรับประโยชน์ทดแทนการว่างงานรายใหม่ ระหว่างเดือนมีนาคม-มิถุนายน 2563 และขอรับประโยชน์ทดแทนการว่างงานด้วยเหตุสุดวิสัยกว่า 1 ล้านคน ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระและเกษตรกรซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบ ภาครัฐได้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาตามโครงการเราไม่ทิ้งกัน และโครงการเยียวยาเกษตรกร (เงินเยียวยา 5,000 บาท) รวมเป็นจำนวน 22.8 ล้านคน สะท้อนให้เห็นว่ายังมีประชาชนจำนวนหนึ่งที่หลุดรอดออกจากระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ ลูกจ้าง/ผู้ประกอบการอิสระที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคม ดังนั้น ภาครัฐจะต้องหาแนวทางการพัฒนาระบบตาข่ายคุ้มครองทางสังคมให้มีความครอบคลุมเพื่อรับมือหากเกิดสถานการณ์วิกฤตขึ้นอีกในอนาคต

จากการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร ปี 2562 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด 37.5 ล้านคน เป็นผู้มีหลักประกันทางสังคม 18.9 ล้านคน หรือร้อยละ 50.4 เป็นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ 2.4 ล้านคน อยู่ในระบบประกันสังคม 16.5 ล้านคน และเป็นผู้ไม่มีหลักประกัน 18.6 ล้านคน

ตาราง 13 จำนวนผู้มีงานทำที่มีการคุ้มครองทางสังคม

	จำนวน (ล้านคน)	ร้อยละ
ผู้มีงานทำ	37.5	
ผู้มีหลักประกัน	18.9	50.4
- ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ	2.4	6.4
- ประกันสังคม		
ม.33	11.7	31.2
ม.39	1.6	4.3
ม.40	3.2	8.5
ผู้ไม่มีหลักประกัน	18.6	49.6

ไม่คุ้มครอง
การว่างงาน

หมายเหตุ: ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่รวมลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ
(พลเรือน 1.33 ล้านคน รัฐวิสาหกิจ 2.5 แสนคน และทหาร 8 แสนคน)

ทั้งนี้ การเข้าถึงระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ ในปี 2562 พบว่า มีแรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40 เพียง 4.8 ล้านคน หรือเป็น 1 ใน 5 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด 20.3 ล้านคน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อย แม้ว่านโยบายของภาครัฐที่ผ่านมาได้พยายามผลักดันและเพิ่มโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมได้ แต่แรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมกองทุนประกันสังคมยังคงเพิ่มขึ้นเพียงช้าๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องจากสิทธิประโยชน์หรือเงื่อนไขที่อาจไม่จูงใจ การมีข้อจำกัดจากการอยู่ในพื้นที่ห่างไกล การมีรายได้ไม่เพียงพอ รวมถึงการไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการมีหลักประกัน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ได้สะท้อนว่าแม้แรงงานที่มีประกันสังคมตามมาตรา 39 และมาตรา 40 แต่การขาดสิทธิประโยชน์จากการว่างงานหรือการสูญเสียรายได้จากการทำงาน ทำให้เมื่อได้รับผลกระทบรัฐจึงจำเป็นต้องรับภาระในการดูแล

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่น่าเป็นห่วงสำหรับแรงงานที่ยังไม่มีหลักประกันใดเลย คือ การขาดหลักประกันด้านรายได้รองรับในยามเกษียณ ทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายและส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการดำรงชีพ แม้ว่าภาครัฐจะมีมาตรการช่วยเหลือในโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จ่ายให้ 600-1,000 บาทต่อเดือนต่อราย ซึ่งเงินช่วยเหลือในส่วนนี้จะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเผชิญกับสังคมสูงวัยที่จะรุนแรงขึ้นในอนาคต ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 จึงเป็นโอกาสที่จะสร้างความตระหนักแก่ประชาชนถึงความสำคัญของการมีหลักประกันทางสังคมและการออมเพื่อเกษียณอายุ รวมทั้งเร่งสนับสนุน และมีมาตรการเพื่ออุดช่องโหว่ความคุ้มครองให้แก่แรงงานทั้งในด้านการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิต รวมถึงชีวิตหลังวัยเกษียณได้

การพัฒนาระบบประกันสังคมถือเป็นความท้าทายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องทำการศึกษาค้นคว้าหาสาเหตุที่ทำให้แรงงานนอกระบบที่เหลืออีกจำนวนมากไม่ตัดสินใจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และมาตรา 40 ที่เสนอทางเลือกให้เลือกได้ตามความเหมาะสมของรายได้และความสามารถในการจ่าย รวมไปถึงศึกษาหาแนวทางในการพัฒนาและออกแบบระบบประกันสังคมให้สามารถจูงใจได้มากขึ้น ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาในประเด็นสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการจ่ายเงินสมทบร่วมด้วยว่ามีความครอบคลุม เพียงพอ และแตกต่างจากสวัสดิการขั้นพื้นฐานมากน้อยเพียงใด รวมถึงการลงทะเบียนเป็นผู้ประกันตนโดยความสมัครใจอาจไม่สามารถสร้างความคุ้มครองให้ประชาชนได้ทั้งหมด ดังนั้น ภาครัฐอาจต้องมีการศึกษาข้อดีและข้อเสียของทั้งระบบสมัครใจและระบบบังคับว่าแต่ละระบบนั้นมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยอย่างไร รวมถึงการศึกษาถึงแนวทางการส่งเสริม การสร้างความรู้เกี่ยวกับการมีหลักประกันตนทั้งในวัยแรงงานและวัยเกษียณ และการอำนวยความสะดวกที่จะทำให้ผู้ที่อยู่ห่างไกลสามารถเข้าถึงระบบได้ง่ายโดยการปรับปรุงกลไกการทำงานระบบประกันสังคม

ทั้งนี้ การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมไม่เพียงแต่จะพัฒนาระบบประกันสังคมเท่านั้น แต่เป็นการบูรณาการกลไกทุกด้านที่จะเข้ามาช่วยเสริมสร้างความคุ้มครองทางสังคมของไทยให้มีความเข้มแข็ง ทั้งการส่งเสริมการออมและสร้างความตระหนักในการวางแผนทางการเงิน เพื่อสร้างหลักประกันให้กับตนเองและครอบครัวที่จะรองรับในสถานการณ์วิกฤต สนับสนุนพลังเครือข่ายทางสังคมในองค์กรส่วนท้องถิ่น (Social Empowerment) เช่น กลุ่มสหกรณ์ ออมทรัพย์ในชุมชน กองทุนหมู่บ้าน อาสาสมัครชุมชน (Volunteer) ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานเพื่อให้ง่ายต่อการคัดกรองและออกแบบระบบประกันสังคมได้ตรงกลุ่มเป้าหมายและเหมาะสม ซึ่งหากไม่สามารถดึงแรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ก็จะเป็นอีกหนึ่งความท้าทายว่าจะมีระบบใดมาช่วยดูแลคุ้มครองประชาชนทั้งในยามที่เกิดวิกฤติและในสภาวะปกติ