

โควิด-19 กับข้อคิดเพื่อออกแบบ ระบบความคุ้มครองทางสังคมใหม่



สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ หรือ โควิด-19 ที่ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งในเชิงสุขภาพและสังคมเศรษฐกิจจะเป็นเหตุไม่คาดฝันที่เผยให้เห็นความเปราะบาง ความทุกข์ และสภาพปัญหาของระบบคุ้มครองทางสังคม (social protection) ในประเทศไทยที่ถูกทิ้งร้าง ปล่อยปละละเลย และไม่ให้ความสำคัญมาอย่างยาวนาน ภาพของผู้คนที่ตกงานและสูญเสียรายได้อย่างฉับพลันที่ส่วนหนึ่งนำไปสู่การสูญเสียที่อยู่อาศัย ครอบครัวยากจนที่ไร้กำลังในการดูแลสมาชิกในครอบครัวทั้งเด็กเยาวชนและผู้สูงอายุ รวมถึงประชาชนอีกจำนวนมากที่ตกหล่นจากการเยียวยาที่ไม่ครอบคลุมของรัฐ คุณจะสะท้อนให้เห็นรูปธรรมของปัญหาและความไร้ประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองทางสังคมดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

ความเปราะบางและสภาพปัญหาของระบบคุ้มครองทางสังคมที่มาจากเหตุปัจจัยหลักๆ สองประการคือ ระบบกลไกของระบบคุ้มครองทางสังคมที่ไม่ได้รับการพัฒนามาเป็นเวลานาน และโครงสร้างในการบริหารจัดการระบบคุ้มครองทางสังคมที่ไม่สามารถเท่าทันปัญหา

ในประเด็นแรก การขาดการพัฒนาของระบบกลไกของระบบคุ้มครองทางสังคม ด้วยผลกระทบที่เกิดจากโควิด-19 ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยขาดการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (social infrastructure) ที่เพียงพอ อาทิ ระบบข้อมูลสำหรับการช่วยเหลือเยียวยาประชากรที่มีความครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถือ หรือระบบการช่วยเหลือฉุกเฉิน ทั้งที่อยู่อาศัยฉุกเฉิน (emergency shelter) และความช่วยเหลือการว่างงานที่ทันทั่วทั้ง



ภาพจากเสียงคนไร้บ้านขอนแก่น



ในช่วงที่ผ่านมา หน่วยงานที่สนับสนุนทางด้านสังคมทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น ไม่เพียงจะได้รับงบประมาณในจำนวนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น หากแต่งบประมาณส่วนใหญ่ยังเป็นรายจ่ายประจำ มิใช่เป็นงบในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและการพัฒนาวัตกรรมที่จะสร้างความยั่งยืนในการประสิทธิภาพและความครอบคลุมของระบบคุ้มครองทางสังคม ทำให้เมื่อเกิดปัญหาอย่างปัจจุบันทันด่วน เราจึงไม่สามารถรับมือได้ดีเท่าที่ควร

ประเด็นที่สอง ว่าด้วยเรื่องโครงสร้างในการบริหารจัดการระบบคุ้มครองทางสังคมที่ยังไม่เท่าทันต่อการแปรผันของปัญหาสถานการณ์ของโควิด-19 ได้สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างของระบบราชการแบบเดิมที่เป็นอยู่ อันมีลักษณะแข็งตัว ทำงานแบบไซโล หรือแยกส่วนตามหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ไม่สามารถจะตอบโต้และสร้างระบบช่วยเหลือทางสังคมอย่างรวดเร็วเท่าทันภายใต้ความซับซ้อนและความไม่แน่นอนของสภาพปัญหาได้ ผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมที่ส่งต่อประชากรกลุ่มเปราะบาง มีมิติที่ซับซ้อนและตัดข้ามหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น การเข้าสู่ภาวะไร้บ้านอาจมีความสัมพันธ์ทั้งในประเด็นด้านแรงงาน ที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟูทางสุขภาพ หรือการออกนอกระบบการศึกษาของเด็กเปราะบางอาจทับซ้อนทั้งปัญหาการว่างงานของครอบครัว การเข้าถึงโภชนาการ ความช่วยเหลือทางการศึกษา แต่เมื่อต่างฝ่ายต่างทำงานแยกส่วนกัน การช่วยเหลือจึงยากที่จะตอบโต้ทุกระดับชั้นของปัญหา

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางสถานการณ์ปัญหาของระบบคุ้มครองทางสังคมที่หลายภาคส่วนล้วนเห็นพ้องต้องกันถึงความเปราะบางที่เกิดขึ้น นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาอันดีที่จะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อคิดเพื่อก่อให้เกิดการยกระดับระบบและการบริหารจัดการความคุ้มครองทางสังคมในอนาคต ซึ่งส่วนตัวมีข้อเสนอแลกเปลี่ยนอยู่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้



หนึ่ง การปรับบทบาทและความหมายของภาครัฐในการจัดการระบบคุ้มครองทางสังคม สถานการณ์ในอดีตที่ผ่านมาและความขุลงมุนจากโควิด-19 ได้ชี้ให้เห็นว่าภาครัฐและระบบราชการที่มีความแข็งตัวไม่สามารถที่จะรับมือกับความไม่แน่นอนและความซับซ้อน

ข้อของปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ในทางกลับกัน การทำงานของภาคประชาสังคมและภาคเอกชน รวมถึงความเอื้ออาทรทางสังคมในสังคมที่ยังมีอยู่ในหลายพื้นที่ดูจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างความช่วยเหลือทางสังคมให้กับกลุ่มเปราะบางและคนตกหล่นจากระบบช่วยเหลือของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรและความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว หรือสามารถประกอบสร้างและพัฒนานวัตกรรมทางสังคมได้อย่างฉับไว ยิ่งไปกว่านั้น ความช่วยเหลือ

แต่ละอย่างๆ ยังมีลักษณะที่มีความเฉพาะ สอดรับกับบริบทของพื้นที่ และกลุ่มประชากรอันแตกต่างจากการทำงานของภาครัฐที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นแบบแผนเดียวกันทั้งหมดในทุกพื้นที่หรือที่เรียกว่า “one size fits all”

ในแง่นี้ ภาครัฐจำเป็นต้องมีการจัดตำแหน่งแห่งที่และวางบทบาทในความสัมพันธ์ของการช่วยเหลือทางสังคมใหม่ เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าได้เข้ามาจัดการรับมือกับปัญหา โดยมีภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทในการสนับสนุนทรัพยากรให้กับภาคประชาสังคมทั้งในการพัฒนาศักยภาพและระบบการช่วยเหลือ รวมถึงการจัดระบบความช่วยเหลือระหว่างเครือข่ายภาคประชาสังคม ภายใต้ฐานคิดของความยืดหยุ่นและคล่องตัว

สอง การกระจายอำนาจของระบบคุ้มครองทางสังคม ภาครัฐส่วนกลางจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การกระจายทั้งอำนาจในการตัดสินใจและกระจายทรัพยากรในการพัฒนาระบบช่วยเหลือทางสังคม ในหลายพื้นที่ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้นำระดับชุมชนมีบทบาทอย่างยิ่งในการให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มเปราะบางที่ตอบโจทย์ของสภาพปัญหาที่แตกต่างหลากหลายในพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและมีความรวดเร็วในการเข้าถึงปัญหา การกระจายอำนาจและทรัพยากรให้ท้องถิ่นสามารถสร้างระบบและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมจะมีส่วนช่วยเสริมฐานะศักยภาพของท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมให้สามารถยกระดับและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงสามารถสร้างระบบที่มีหน้าที่ในการตอบโจทย์ของปัญหาในหลายกลุ่มประชากรได้ ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาศูนย์พัก (shelter) ในระดับท้องถิ่นที่อาจ



ภาพจากมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย

เป็นที่พึ่งพิงให้กับทั้งประชากรที่เพิ่งสูญเสียที่อยู่อาศัยอย่างฉับพลัน แรงงานตกค้างในเมือง ผู้สูงวัยหรือผู้ป่วยระยะพักฟื้นที่ต้องการคนดูแลในเวลากลางวัน เป็นต้น

สาม เปลี่ยนความเอื้ออาทรสู่ระบบที่ยั่งยืน ในประเด็นสุดท้าย ความเอื้ออาทรทางสังคมที่ปรากฏในหลายพื้นที่ในช่วงโควิด-19 นับว่าเป็นโชคดีและเป็นสิ่งดีงามของสังคมไทยที่มีระบบในการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางในระดับพื้นที่ แต่โจทย์ที่น่าสนใจและน่าคิดต่อไปคือจะเปลี่ยนความเอื้ออาทรของผู้คนที่ส่วนหนึ่งมีระยะสั้นและบางกรณีเป็นเพียงกระแสชั่ววูบเหล่านี้ให้กลายเป็นความยั่งยืนของความช่วยเหลือทางสังคมในระดับพื้นที่หรือชุมชนได้อย่างไร ทั้งนี้ ความเอื้ออาทรทางสังคมดังกล่าว ผนวกกับภาพของกลุ่มเปราะบางและความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจที่ขยายให้ชัดเจนขึ้น อันมาพร้อมกับการ

ที่ผู้คนหลายภาคส่วนเริ่มมองถึงความจำเป็นของสวัสดิการและระบบความคุ้มครองทางสังคมสามารถรองรับกับภาวะวิกฤตได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาจเป็นเป้าหมายที่ดีที่จะนำไปสู่การบูรณะเพื่อสร้างสิ่งที่ดีกว่าในยุคหลังโควิด-19

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่าการพัฒนาระบบกลไกและการปรับเปลี่ยนรูปแบบบริหารจัดการความคุ้มครองและระบบช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย จะมีส่วนสำคัญในการสร้างตาข่ายปลอดภัย (safety net) เพื่อป้องกันความเสี่ยงและความเปราะบางของทุกคน ทุกชนชั้นในสังคม ข้อค้นพบบางส่วนจาก “งานวิจัยคนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย” ภายใต้แผนงานฯ

คนไทย 4.0 ของ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ได้ชี้ให้เห็นว่า ในอนาคต แนวโน้มของความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้น ความเสี่ยงทางสังคมเศรษฐกิจที่จะทวีความรุนแรงและหลากหลายมากขึ้น ภายใต้อิทธิพลของเทคโนโลยีที่ปรับเปลี่ยนหมุนเวียนนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความซับซ้อนของความเปราะบางและปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจ

การไม่ทำอะไรให้ระบบความคุ้มครองทางสังคมสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะส่งผลให้ประเทศไร้ซึ่งตาข่ายปลอดภัย ข้ำเติมคนเปราะบางด้วยโอกาสในสังคมให้อยู่ภายใต้ภาวะความเสี่ยงและไม่เห็นแม้แต่แสงสว่างเล็กๆ ที่ปลายอุโมงค์ของการขยับสถานะทางสังคม (social mobility)

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน

ศูนย์แม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย