

บทความวิชาการ

กฤษฎา อีระโกศลพงษ์ (KRITSADA THEERAKOSONPHONG)¹

การปฏิรูปเชิงสถาบันขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ : การกำหนดและตัดสินใจ ของผู้อำนวยการใหญ่ในความริเริ่มหนึ่ง ศตวรรษอนาคตของงาน

บทคัดย่อ

การปฏิรูปเชิงสถาบันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศปรากฏขึ้นมาสองครั้งดังนี้ การปฏิรูปครั้งแรกระหว่างปี ค.ศ. 1994-2012 Michel Hansenne และ Juan Somavia ได้ขับเคลื่อนให้ ILO กลายเป็นตัวแสดงหลักและทำให้งานที่มีคุณค่ากลายเป็นเป้าหมายระดับโลกผ่านการประชุมของคณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ ในปี ค.ศ. 2002-2003 และการปฏิรูปครั้งที่สองโดย Guy Ryder เริ่มต้นความริเริ่มหนึ่งศตวรรษอนาคตของงานและก่อตั้งคณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยอนาคตของงานในปี ค.ศ. 2017 เพื่อเสนอปฏิญญาหนึ่งศตวรรษในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 2019 สำหรับองค์การระหว่างประเทศมีเป้าหมายจะสร้างโลกาภิบาลผ่านความชอบธรรมทางการเมืองและกฎหมาย หรือเรียกแทนได้ว่าธรรมนูญนิยมใหม่ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับรัฐบาลโลกและเหมือนเป็นการสร้างผู้นำโลกขึ้นมา ฉะนั้นองค์การของ ILO จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ นโยบายเชิงกลยุทธ์ และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะผู้อำนวยการใหญ่ยังเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญต่อการกำหนดและตัดสินใจเป้าหมายมากกว่าตลอดหนึ่งศตวรรษ

คำสำคัญ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, ผู้อำนวยการใหญ่, การปฏิรูปเชิงสถาบัน, การกำหนดและตัดสินใจ, งานที่มีคุณค่า

¹นักวิชาการอิสระ, E-mail. Kritsadathe@outlook.com

Institutional Reform of the International Labour Organization : Decision-Making of the Director-General in a Future of Work Centenary Initiative

Abstract

Institutional reform of the International Labour Organization (ILO) occurred two scheme as follows, a first reform during 1994 to 2012, Michel Hansenne and Juan Somavia bring the ILO to forefront of international Organizations and decent work became a global goal through the World Commission on the Social Dimension of Globalization in 2002-2003. A second reform by Guy Ryder, who launched a Future of Work Centenary Initiative and establish a Global Commission on the Future of Work in 2017, to be presented a Centenary Declaration at the International Labour Conference in 2019. For international organizations to inspire global governance through political legitimacy and legal rights or called new constitutionalism, they respond in ways comparable to world governments as global leadership of hegemonic actor. Therefore, the ILO organ cannot avoid change in organization structure, strategic policy and human resources management. The director is a particularly essential political actor, defining goals and making decisions over the past century.

Keywords : International Labour Organization, Director-General, Institutional Reform, Decision-Making, Decent Work

บทนำ

1. การเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์กับความเป็นการเมืองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) จะครบรอบหนึ่งศตวรรษในปี ค.ศ. 2019 นับเป็นองค์การที่มีอายุมากที่สุดในเครือของสหประชาชาติ (United Nations: UN) เพราะก่อตั้งขึ้นมาพร้อมกับสันนิบาตชาติ (League of Nations: LN) ในปี ค.ศ. 1919 โดยอาศัยอำนาจอันชอบธรรมของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ ในบทที่ 6 ส่วนที่ 13 มาตรา 387-427 กลายเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ILO ก่อตั้งขึ้นมาโดยอาศัยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบของสนธิสัญญา (Treaty) ซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับองค์การที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมทางสังคมและสันติภาพสากล (ILO, 2010) เพราะควรยึดหลักความยินยอมพร้อมใจของรัฐสมาชิก อันนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศ

จากข้อสังเกตนี้ปรากฏให้เห็นเรื่องราวในประวัติศาสตร์ที่ยืนยันได้แล้วว่า ILO ไม่สามารถถอยห่างจากการเมืองและการครองอำนาจนำของจักรวรรดิ โดยมีสามตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างแรก คือ ILO สนับสนุนมาตรฐานแรงงานเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่สหรัฐอเมริกาภายใต้วิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ในทศวรรษที่ 1930 จนทำให้สหรัฐอเมริกาเห็นประโยชน์จึงตัดสินใจเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกของ ILO แต่กลับไม่เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกของ LN นับว่ามีความหมายทางการเมืองที่สำคัญ ในอีกทางหนึ่ง ILO ก็ได้แสดงบทบาทใหม่ที่เรียกว่าความช่วยเหลือเฉพาะทาง² (Technical Assistance) และยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ ILO ไม่ล้มเหลวเชิงสถาบันเหมือนกับ LN (Alcock, 1971; Cox, 1964; Hughes & Haworth, 2009; Sinclair, 2017; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009)

ตัวอย่างที่สอง เป็นความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ ILO ที่ครุ่นเคืองกันมาตั้งแต่สหภาพโซเวียตเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกอีกครั้งในปี ค.ศ. 1954 จนกระทั่งภายหลัง David Morse³ สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ ทำให้ Wilfred Jenks⁴ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งและมโนนโยบายการบริหารแตกต่างจากคนก่อนอย่างสิ้นเชิง โดยที่จุดแตกหักความสัมพันธ์ครั้งนี้คือการแต่งตั้งให้ผู้แทนจากสหภาพโซเวียตดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ นำไปสู่การถอนตัวของสหรัฐอเมริกาออกจาก ILO ในปี ค.ศ. 1977 แต่กลับเข้าร่วมภายหลังที่ George Meany⁵ เสียชีวิตในปี ค.ศ. 1980 (Cox, 1977; 2013; Emmerij, 1988; Imber, 1989; Jacobson, 1960)

²ความช่วยเหลือเฉพาะทาง (Technical Assistance) เป็นบทบาทที่ปรากฏขึ้นครั้งแรกหลังจากโลกเผชิญวิกฤติเศรษฐกิจ โลกตกต่ำในทศวรรษ 1930 และยกระดับความสำคัญขึ้นมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อวางแผนกำลังแรงงานโลก และแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นภาคพื้นยุโรป ตะวันตกโดยบทบาทนี้ไม่ได้บรรจุอยู่ในธรรมนูญแห่ง ILO เพราะโดยบทบาทหลักแล้วจะมุ่งเน้นที่การจัดทำมาตรฐานแรงงานเพื่อส่งเสริมรัฐสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาอันมีผลบังคับใช้ในประเทศและแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติภายในหนึ่งปี

³David Morse คนสัญชาติอเมริกันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่ห้า (ค.ศ. 1948-1970)

⁴Wilfred Jenks คนสัญชาติอังกฤษดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่หก (ค.ศ. 1970-1973)

⁵George Meany ประธานบริหาร AFL-CIO คนแรกดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955-1979 โดยมีอิทธิพลต่อการกำหนด และตัดสินใจทางดำเนินนโยบายของรัฐบาลอเมริกันที่สำคัญยังต่อต้านขบวนการแรงงานที่เป็นระบอบคอมมิวนิสต์จึงสนับสนุน ILO เพื่อใช้กดดันสหภาพโซเวียต และประเทศอื่นๆ ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

ตัวอย่างที่สาม ในช่วงหลังสงครามเย็นดูเหมือนที่ท่าความเป็นการเมืองใน ILO จะผ่อนคลายลง แต่ในความเป็นจริง ธนาคารโลก (World Bank : WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO)⁶ เป็นสถาบันสามเสาหลักของระบบเศรษฐกิจโลกที่ต้องการให้ ILO สนับสนุนมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards) มาใช้เพื่อสร้างเงื่อนไขทางสังคม (Social Clauses) แต่ไม่ประสบความสำเร็จในเวทีการค้าระดับพหุภาคี เพราะเกิดการต่อต้านและไม่เห็นด้วยจากประเทศกำลังพัฒนาโดยเกรงว่าจะนำไปสู่การกีดกันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม (Charnovitz, 2000; Jacobson, 1997; O'Brien, 2000; 2002; Wilkinson, 2002)

จากตัวอย่างข้างต้นเห็นได้ว่า ILO เป็นตัวแสดงที่ขาดอำนาจการต่อรองและไม่อาจหลุดพ้นจากความเป็นการเมืองที่ก่อตัวขึ้นมาจากสถาบันระหว่างประเทศทางการเงิน

และเศรษฐกิจอันเป็นกลไกที่สำคัญของการครองอำนาจนำโดยสหรัฐอเมริกา ทศนะดังกล่าวปรากฏให้เห็นจากแนวทางการศึกษา Neo-Gramscian โดยพิจารณาความสัมพันธ์ในโครงสร้างทางประวัติศาสตร์⁷ (Historical Structures) มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ครองอำนาจนำโดยมีสถาบันระหว่างประเทศเป็นกลุ่มทางประวัติศาสตร์⁸ (Historic Blocs) พร้อมกับขับเคลื่อนพลังทางสังคม (Social Forces) ผ่านโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ในระบบทุนนิยมโลกซึ่งมาจากผู้แทนอภิสิทธิ์ชน (Elite Representative) ที่มีบทบาทต่อการกำหนดและตัดสินใจได้ในการระหว่างประเทศ หรือเรียกแทนได้ว่าปัญญาชนจัดตั้ง⁹ (Organic Intellectual) (Cox, 1977; 1981; 1983; 2013; Gill, 1991; 2008; 2016)

ภายหลังสงครามเย็นยุติลงและการขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ทำให้โครงสร้างทางประวัติศาสตร์เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดคือผู้ปกครองหลังสมัยใหม่¹⁰ (Postmodern Prince) ได้มีบทบาทการพัฒนาสังคมและ

⁶แต่เดิม WTO คือ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) โดยได้รับความเห็นพ้องร่วมกันจากรัฐสมาชิกภายใต้กรอบการประชุมอนุสัญญาให้มีผลการเปลี่ยนรูปเชิงสถาบันสู่ WTO ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1995 จะเห็นได้ว่าการก่อตั้ง WTO เลือกใช้ข้อตกลง (Agreement) เพราะมุ่งเน้นความร่วมมือแตกต่างจาก ILO อาศัยสนธิสัญญา (Treaty) จึงสะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นการเมืองของขบวนการแรงงานใน ปลายศตวรรษที่ 19 มีความสำคัญยิ่งให้ตัดสินใจเช่นนั้น

⁷โครงสร้างทางประวัติศาสตร์ (Historical Structures) เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงทาง ประวัติศาสตร์ระหว่าง ตัวแสดง (Actors) กับโครงสร้าง (Structures) ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะวิธีวิทยาจะเน้นที่กรอบการทำงาน ระหว่างการเมือง (Politics) กับตลาด (Market)

⁸กลุ่มทางประวัติศาสตร์ (Historic Blocs) เป็นการสถาปนาขึ้นมาโดยปัญญาชนจัดตั้งและใช้การครองอำนาจนำ โดยเป็นหนึ่งในรูปแบบของการครอบงำเพื่อขับเคลื่อนอุดมการณ์และพลังทางสังคมแต่จะไม่ใช่ความรุนแรงทางการเมือง เช่นเดียวกับการปฏิวัติในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศจะแตกต่างจากในระดับรัฐ เพราะมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ครองอำนาจนำและเมืองการค้าระหว่างประเทศเป็นกลุ่มทางประวัติศาสตร์ หรือเรียกว่ากลุ่มระหว่างประเทศ (Transitional Bloc) ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการครองอำนาจนำ ตัวอย่างเช่น WB, IMF, WTO, ILO, หรืออาจรวมถึงองค์การระหว่าง ประเทศที่มีโซรัฐ (International Non-Governmental Organizations : INGOs) และในที่นี้อาจรวมถึง World Economic Forum และ AFL-CIO ที่มีความคลุมเครือจะทำหน้าที่สนับสนุน หรือต่อต้านกลไกของระบบทุนนิยมโลก

⁹ปัญญาชนจัดตั้ง (Organic Intellectual) เป็นผู้ที่มิบทบาทต่อการครอบงำทางอุดมการณ์ หรืออาจเป็นได้ทั้งผู้ตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำเช่นกัน ในบริบทของ ILO ผู้เขียนเห็นว่าตำแหน่งของผู้อำนวยความสะดวกใหญ่สามารถชี้นำยุทธศาสตร์และนโยบายของสถาบันมาโดยตลอด เช่น (1) David Morse ที่วางตัวเป็นกลางและไม่เลือกสนับสนุน AFL-CIO เพียงฝ่ายเดียวและเสนอให้มีแผนงานการมีงานทำโลกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 (2) Michel Hansen สนับสนุนมาตรฐานแรงงานมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในระบบเศรษฐกิจโลกยุคโลกาภิวัตน์ (3) Juan Somavia ที่เสนองานที่มีคุณค่าและกลายเป็นเป้าหมายระดับโลกที่ ILO เห็นว่าจะนำไปสู่การปฏิรูปของ ILO ให้สอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ (4) Guy Ryder นำเสนออนาคตของงานเป็นแนวทางให้แก่ ILO ภายหลังปี ค.ศ. 2019 หรือในวาระครบรอบหนึ่งศตวรรษแห่ง ILO

¹⁰ผู้ปกครองหลังสมัยใหม่ (Postmodern Prince) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ของเจ้ามหาอำนาจโลก (Global Leadership)

สนับสนุนข้อเสนอของนโยบายสังคมโลก (Global Social Policy) (Gill, 2000) โดยคาดหวังให้สถาบันสามเสาหลัก ได้แก่ WB, IMF และ WTO มีความชอบธรรมด้วยการควบคุมกฎเกณฑ์ในระบบเศรษฐกิจโลก เพราะแม้แต่ ILO ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับแนวทางการพัฒนาสังคมในทศวรรษที่ 1990 เห็นได้จากภารกิจของการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน (Homeworking) และงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) มาก่อนหน้านี้ ILO จะตกเป็นเครื่องมือโดยตลอด เริ่มต้นจากการใช้โครงสร้างไตรภาคีทำลายความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ และการสร้างดุลแห่งอำนาจผ่าน ILO เพื่อใช้ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ (O'Brien, 2002)

โลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ในทศวรรษที่ 1990 จึงทำให้เห็นถึงการครองอำนาจนำ¹¹ (Hegemony) เพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันเป็นส่วนสำคัญที่บรรจุอยู่ในธรรมนูญนิยมใหม่ (New Constitutionalism)¹² และถูกกำกับด้วยวินัยเสรีนิยมใหม่ (Disciplinary Neoliberalism)¹³

โดยมีสิ่งประกอบสร้างเป็นวัตถุดิบหรือวัตถุดิบที่ทำให้เกิดผู้แทนทางการเมือง (Political Agency) เรียกได้ว่าผู้ปกครองหลังสมัยใหม่ ซึ่งหมายถึงสถาบันระหว่างประเทศที่เป็นตัวแสดงสำคัญ เนื่องจากมีบทบาทขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ ซึ่งเปรียบได้เป็นชนชั้นผู้ปกครอง ผู้แทนอภิสิทธิ์ชน หรือผู้นำทางปัญญาชน และอีกทางหนึ่งก็มีบทบาทสำหรับการฟื้นฟูวิกฤติเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากธรรมนูญนิยมใหม่ (Gill, 1995; 2000; 2002; 2008; 2012; 2016)

สำหรับวิกฤติเชิงโครงสร้างโลก¹⁴ (Global Organic Crisis) ที่เห็นได้ในศตวรรษที่ 21 คือวิกฤติการเงินโลก (Global Financial Crisis) เกิดขึ้นที่สหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2007 ทำให้ ILO กลับมามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจโลกด้วยการจัดทำข้อตกลงเรื่องงานของโลก (Global Jobs Pact) ในปี ค.ศ. 2009 เพื่อเป็นการฟื้นฟูผลกระทบจากวิกฤตินี้ด้วยงานที่มีคุณค่า ภายใต้การสร้างงานอาชีพและการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 2009) แต่อย่างไรก็ตามถือเป็นการสั่นคลอนของระบบทุนนิยมโลกและปรากฏคำถามที่มีต่อเสรีนิยมใหม่ ดังที่ Stephen

¹¹การครองอำนาจนำ (Hegemony) เป็นหนึ่งในรูปแบบของการใช้อำนาจที่อาศัยความยินยอม (Consent) อาจมีระยะเวลาดั้งๆ และคล้ายคลึงกับการใช้อำนาจอ่อน (Soft Power) แต่จะอาศัยพลังทางสังคมที่ขับเคลื่อนผ่านรูปแบบ (Forms) เพื่อระบุตำแหน่งหรือสถานะของเจ้ามหาอำนาจโลก (Global Leadership) ในระดับระหว่างประเทศ ทั้งยังแตกต่างจากการใช้อำนาจสูงสุด (Supremacy) ที่อาศัยการบังคับ (Coercion) เป็นแนวทางหลัก

¹²ธรรมนูญนิยมใหม่ (New Constitutionalism) เป็นสิ่งประกอบสร้างขึ้นมาจากด้วยโครงสร้างทางการเมืองและกฎหมาย ซึ่งได้รับความชอบธรรมจากความเห็นพ้องร่วมกันของผู้แทนอภิสิทธิ์ชน โดยการขับเคลื่อนพลังทางสังคมที่บรรจุด้วยอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ตามที่ Stephen Gill เรียกว่าวินัยเสรีนิยมใหม่ (Disciplinary Neoliberalism)

¹³วินัย (Discipline) เป็นองค์ประกอบในโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ (Historical Structures) ที่มีลักษณะเป็นองค์การทางสังคม (Social Organizations) ตามข้อเสนอของ Max Weber โดยเป็นรูปแบบที่ประกอบสร้างขึ้นมาจากอำนาจเชิงโครงสร้างและพฤติกรรม ฉะนั้นวินัยเสรีนิยมใหม่ (Disciplinary Neoliberalism) จึงเป็นการสร้างวาทกรรมการพัฒนาภายใต้โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (Global Economic Governance) ที่มีตัวแสดงสำคัญอย่างธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศคอยสนับสนุนการครองอำนาจนำให้แก่สหรัฐอเมริกา

¹⁴วิกฤติเชิงโครงสร้างโลก (Global Organic Crisis) เป็นคำที่ Stephen Gill เรียกแทนปรากฏการณ์จากความล้มเหลวของ ระบบทุนนิยมโลก และสถานะของเจ้ามหาอำนาจโลก (Global Leadership) เช่น วิกฤติการณ์การเงินโลกในปี ค.ศ. 2007-2008 เป็นความล้มเหลวของระบบตลาดเงินตราและเป็นสัญลักษณ์ที่บ่งชี้ถึงความล่าถอยของสหรัฐอเมริกา รวมถึง กฎเกณฑ์หรือระเบียบทางเศรษฐกิจของเสรีนิยมใหม่ได้ถูกตั้งข้อสังเกตอันสืบเนื่องถึง IMF ผู้ที่มีบทบาทการอภิบาลและควบคุมระบบการเงินและตลาดของทุนนิยมโลก

Gill พยายามอธิบายให้เห็นข้อโต้แย้งจาก Slavoj Zizek เห็นว่าความล้มเหลวเชิงโครงสร้างเป็นความรุนแรงที่อยู่ภายใต้อุดมการณ์และไม่อาจแบ่งแยกมิติทางเศรษฐกิจกับการเมืองออกจากกันได้ กล่าวคือเหตุการณ์ 9/11 ที่โจมตีอาคาร World Trade Center และ Pentagon ซึ่งเป็นความรุนแรงในเชิงสัญลักษณ์ จึงกล่าวได้ว่าเสรีนิยมใหม่ไม่ได้ถูกท้าทายเป็นครั้งแรกจากวิกฤติการเงินโลก (Gill, 2012)

นอกจากนี้ Robert Cox กลับเห็นว่าเหตุการณ์ 9/11 เป็นการพลิกให้สหรัฐอเมริกากลับมาใช้อำนาจแข็ง (Hard Power) ได้อีกครั้งหนึ่งในอัฟกานิสถาน ทั้งที่ไม่มีอำนาจโดยชอบธรรมมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Cox & Schechter, 2002) ที่สำคัญยิ่งการสร้างจักรวรรดินิยม (Imperialism) ปรากฏขึ้นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 โดยระบบรัฐชาติเวสฟาเลียน (Westphalian State System) เพราะการครองอำนาจนำได้สำเร็จต้องอาศัยทั้งการเมืองระดับสูงและต่ำไปพร้อมๆ กัน (Cox, 2004; 2008) อันมีผลให้เกิดการผลิตซ้ำทางสังคมของอุดมการณ์และการต่อสู้ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศจึงมีความสัมพันธ์อย่างแนบชิดกับโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ ด้วยเหตุนี้แนวทางการศึกษา Neo-Gramscian มุ่งเน้นที่ตัวแสดงและโครงสร้างเป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นอุดมการณ์อะไรก็ตามแล้วมีองค์ประธานที่ก่อให้เกิดขึ้นทั้งสิ้น (Cox, 1995) เช่น มาร์กซิสต์

เป็นความคิดที่ก่อตัวขึ้นมาจากพลังทางสังคม ซึ่งสวนทางจากเสรีนิยมที่สร้างความไม่เท่าเทียมให้แก่ชนชั้นแรงงาน จึงเกิดขบวนการแรงงานที่ต่อต้านเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมอันเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลกที่อยู่ภายใต้การครองอำนาจนำของสหราชอาณาจักร เป็นต้น (Cox, 1981)

การนำเสนอบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงการปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อเปลี่ยนรูปของ ILO ในยุคโลกาภิวัตน์ ตั้งแต่ที่ Michel Hansen นำเสนอให้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ILO ได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ จนเป็นที่มาให้นามาตรฐานแรงงานสนับสนุนให้แก่ระบบเศรษฐกิจโลก (Hansen, 1994; ILO, 1994) โดยขับเคลื่อนสองรูปแบบ คือการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานผ่านการให้สัตยาบันอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards)¹⁵ และการให้ความยินยอมผ่านการจัดทำจรรยาบรรณธุรกิจ¹⁶ (Code of Conduct) เพื่อให้บริษัทปฏิบัติตามอย่างเป็นธรรมต่อห่วงโซ่อุปทานโลก¹⁷ (Global Supply Chains) เพราะพื้นที่ทุกแห่งยึดโยงถึงกันทั่วโลกและกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็สลับซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะรูปแบบของการจ้างงานที่มุ่งเน้น Outsourcing และตัวแสดงยังมี Suppliers อันเป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน การผลิต และการค้าในระบบเศรษฐกิจโลก (ILO, 2016) โดยผู้เขียนเรียกแทนว่าการอภิบาลแรงงานโลก¹⁸ (Global Labour Governance) (Hassel, 2008; Meardi

¹⁵ มาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards) ได้แก่ (1) อนุสัญญาว่าด้วยขจัดการใช้แรงงานบังคับ (ฉบับที่ 29) ค.ศ. 1930 (2) อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม (ฉบับที่ 87) ค.ศ. 1948 (3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (ฉบับที่ 98) ค.ศ. 1949 (4) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดแรงงานที่ใช้บังคับ (ฉบับที่ 105) ค.ศ. 1957 (5) อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมแก่ชายและหญิง (ฉบับที่ 100) ค.ศ. 1951 (6) อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอาชีพ (ฉบับที่ 111) (7) อนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน (ฉบับที่ 138) ปี ค.ศ. 1973 และเพิ่มเติมภายหลังหนึ่งฉบับคือ (8) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดปัญหาใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 182) ปี ค.ศ. 1999

¹⁶ จรรยาบรรณธุรกิจ (Code of Conduct) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ความยินยอมจากบริษัทเพื่อกำกับและควบคุมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อแรงงานส่งเสริมความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม โดยจะเห็นได้ว่าเครื่องมือนี้ถูกทำให้เป็นหนึ่งในความรับผิดชอบทางสังคมและหากไม่ปฏิบัติตามย่อมอาจถูกต่อต้านจากภาคประชาสังคม

¹⁷ ห่วงโซ่อุปทานโลก (Global Supply Chain) ได้รับการกล่าวถึงใน ILO มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 ในที่ประชุมของคณะประศาสน์การและยกขึ้นเป็นวาระหนึ่งในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 105 ปี ค.ศ. 2016

¹⁸ การอภิบาลแรงงานโลก (Global Labour Governance) พิจารณาถึงกฎเกณฑ์ด้านแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของระบอบ (Regime) ที่มีกรอบบังคับใช้ทางกฎหมายและยึดโยงกับความเป็นสถาบันทั้งยังสนับสนุนให้รัฐกับธุรกิจร่วมมือระหว่างกัน

& Marginson, 2014) สำหรับการนำเสนองานที่มีคุณค่าในปี ค.ศ. 1999 กลับทำให้ ILO สร้างดุลแห่งอำนาจกับผู้แทนทางการเมืองอื่น และได้รับความสำคัญมากขึ้นจากความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลก เช่น ปัญหาความยากจนที่ ILO ตระหนักขึ้นมาตั้งแต่การนำเสนอปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) ปี ค.ศ. 1944 แต่ผ่านมากกว่าครึ่งศตวรรษแล้วกลับไม่มีวิวัฒนาการที่จะขจัดความยากจนได้อย่างแท้จริง (ILO, 1944)

แม้แต่เป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2015 และเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ระหว่างปี ค.ศ. 2016-2030 ก็อาจชะงักได้หากต้องเผชิญความเสี่ยงจากวิกฤติเชิงโครงสร้างโลก เช่นเดียวกับในปี ค.ศ. 2007-2008 ที่สหรัฐอเมริกาประสบกับวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ (Hamburger Crisis) จนผลกระทบแพร่กระจายไปทั่วโลก แต่ ILO ก็นำเสนองานที่มีคุณค่าเป็นเครื่องมือสนับสนุนผ่านข้อตกลงเรื่องงานของโลก เพื่อให้มีงานทำและการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 2009) ส่งผลให้ ILO มีบทบาทมากขึ้น และการครองอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยเครื่องมือในรูปแบบของนโยบาย เพราะช่วยให้เกิดความร่วมมือจากภาคีต่างๆ แทนที่จะใช้การบังคับในรูปแบบของกฎหมาย

ข้อเสนอของบทความนี้จึงไม่ใช่สิ่งที่เป็นนามธรรม เนื่องจากอาศัยบริบททางประวัติศาสตร์ (Historical Context) และสนับสนุนด้วยเอกสารชิ้นต้นและชิ้นรองจำนวนมาก เพื่อ

พิจารณาและนำไปสู่การวิเคราะห์โครงสร้างทางประวัติศาสตร์และความด้วยแนวทางการศึกษา Neo-Gramscian อันเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่ใช้สำหรับการพิจารณาความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระเบียบโลก เพราะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะความเป็นการเมืองที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดเกือบจะครบหนึ่งศตวรรษ และที่สำคัญนั้นผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) ที่ผ่านมามีถึงสิบคนล้วนมีความแตกต่างในเชิงนโยบายแทบทั้งสิ้น

ตัวอย่างเช่นเมื่อ Wilfred Jenks ขึ้นมาดำรงตำแหน่งต่อจาก David Morse กลับไม่เห็นด้วยกับบทบาทของ ILO สำหรับความช่วยเหลือเฉพาะทาง เพราะอาณัติที่บรรจุในธรรมนูญแห่ง ILO มุ่งเน้นที่การจัดทำมาตรฐานแรงงาน¹⁹ (Standard-Setting) ทำให้แนวทางการพัฒนาในประเทศโลกที่สามและการแก้ไขปัญหาความยากจนไม่ใช่แนวทางหลักในช่วงปี ค.ศ. 1970 จนถึง Wilfred Jenks เสียชีวิตในปี ค.ศ. 1973 (Eisenberg, 2016) และต่อมา Francis Blanchard²⁰ ดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 1974 โดยเลือกสนับสนุนแนวทางที่ David Morse ขับเคลื่อนนโยบายไว้ ซึ่งรู้จักกันในนามแผนงานการมีงานทำโลก (World Employment Programme: WEP) (ILO, 1969) จนกลายเป็นที่มาของยุทธศาสตร์ปัจจัยพื้นฐาน (Basic Needs) (ILO, 1976) ที่สำคัญ WB ยังหยิบยืมใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาด้วยเช่นกัน (Hall, 2007) นอกจากนี้ก่อนเข้าสู่ช่วง

¹⁹การจัดทำมาตรฐานแรงงาน (Standard-Setting) เป็นบทบาทที่กำหนดไว้ตามมาตรา 19 ของธรรมนูญแห่ง ILO เพื่อรองรับให้สามารถจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญา (Convention) เพื่อให้รัฐสมาชิกให้สัตยาบันเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติตามอนุสัญญาต่อประเทศนั้นๆ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะ (Recommendation) และพิธีสาร (Protocol) แต่จะเป็นเพียงข้อเสนอเท่านั้นจึงเป็นบทบาทที่ได้รับ ความชอบธรรมจากอาณัติของการก่อตั้งสถาบัน

²⁰Francis Blanchard คนสัญชาติฝรั่งเศส ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่เจ็ด (ค.ศ. 1974-1989)

ของการบริหารงานโดย Michel Hansenne นับเป็นผู้ดำเนินการใหญ่คนแรกหลังจากสงครามเย็นยุติลงและปรับตัวให้ ILO เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์และระบบเศรษฐกิจโลก (Hansenne, 1994; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009) อันเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อพิทักษ์ขอบเขตและการวิพากษ์ของบทความนี้

2. บทบาทของผู้ดำเนินการใหญ่แห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์

ผู้ดำเนินการใหญ่ของ ILO ก็ไม่ได้เป็นผู้แทนที่มีสำนึกทางชนชั้น (Class Consciousness) เนื่องจาก ILO ไม่ได้เป็นเวทีเสวนาทางสังคม (Social Dialogue) ที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของชนชั้นมาตั้งแต่แรกเริ่มของการก่อตั้งสถาบัน จึงทำให้ชนชั้นแรงงานขาดความเป็นเอกภาพและก่อให้เกิดแรงงานอภิสิทธิ์ชน (Labour Aristocracy) ตามความคิดของมาร์กซิสต์ขึ้นมาอย่างประจักษ์ ด้วยเหตุจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมระหว่างชนชั้นนายทุนกับแรงงาน และยังขาดการสร้างพื้นที่ให้แก่แรงงานนอกระบบทั้งที่เป็นสัดส่วนโครงสร้างประชากรโลกที่มากกว่า แต่กลับพึงได้รับความสำคัญหลังปี ค.ศ. 1972 จึงมีข้อสังเกตต่อการเจรจาต่อรองร่วมกัน (Collective Bargaining) จะเป็นประโยชน์ให้ใครและมีใครที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากความสัมพันธ์ทางสังคมเช่นนี้ และการแก้ไขปัญหาคายกจนและสร้างงานอาชีพในประเทศโลกที่สามเพื่อประโยชน์อะไร (Harrod, 2008)

ผู้ดำเนินการใหญ่ของ ILO จึงมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการสร้างกลุ่มทางประวัติศาสตร์ โดยการรวมนั้น อาศัยงานเขียนของ Cox (1981; 1983) เพื่อเปิดโลกทัศน์ทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยมาร์กซิสต์และอธิบายให้เห็นถึงกลุ่มทางประวัติศาสตร์ประกอบด้วยทั้งโครงสร้าง

ส่วนบนและส่วนล่างของชนชั้น หมายความว่า การรวมนั้น ILO ไม่ได้จำกัดเฉพาะชนชั้นหนึ่งใดเท่านั้น เพราะแม้แต่ผู้แทนตามฝ่ายต่างๆ อย่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างก็รวมตัวบนผลประโยชน์อื่น แต่ Karl Marx เรียกการรวมนั้นว่าเป็นสำนึกทางชนชั้นที่ผิดพลาด (False Consciousness) ส่งผลให้การปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอุตสาหกรรมจึงไม่อาจเกิดขึ้นมาได้จากอุดมคติ ฉะนั้นระบบทุนนิยมโลกทำให้ชนชั้นไม่จำกัดในความสัมพันธ์ทางสังคมแต่ขยายออกสู่ในระดับระหว่างประเทศ (Budd, 2013) เพื่อสลายอัตลักษณ์ทางชนชั้นให้เชื่อมโยงอยู่บนชุมชนจิตกรรมตามข้อเสนอของ Benedict Anderson ทั้งที่ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 จากการสร้างสถานะรัฐจักรวรรดิของอังกฤษ (Van den Pijl, 1997)

ระบบทุนนิยมโลกจึงสร้างความหวาดกลัวและตื่นตัวให้แก่แรงงานชายขอบมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 1980 เช่นในอินเดียก็เกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของสตรีที่เป็นแรงงานรับงานไปทำที่บ้านเพราะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย จนเป็นเหตุให้ Juan Somavia นำเสนองานที่มีคุณค่า²¹ (Decent Work) ในปี ค.ศ. 1999 เพราะจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดียิ่งขึ้น (ILO, 1999) แต่ในทางกลับกันกลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ (Counter-Hegemony) ใน ILO เห็นได้จากการลงคะแนนเสียงของผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ ในอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ปี ค.ศ. 1996 (Vosko, 2002) และที่สำคัญโครงสร้างที่ทุนนิยมทำงานด้วยเสรีนิยมใหม่ยังทำให้สหภาพหรือขบวนการแรงงานลดทอนอำนาจลงจนเกิดการส่งเสริมให้เกิดความสมานฉันท์ของแรงงานโลก (Global Labour Solidarity) โดยที่การต่อสู้จะได้รับชัยชนะ

²¹งานที่มีคุณค่า (Decent Work) ปรากฏขึ้นมาครั้งแรกในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 87 ปี ค.ศ. 1999 โดยเป็นปีแรกที่ Juan Somavia ขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้ดำเนินการใหญ่ โดยแกนหลักของงานที่มีคุณค่ามีองค์ประกอบสี่ประการได้แก่ (1) สิทธิการทำงาน (Rights at Work) (2) การมีงานทำ (Employment) (3) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และ (4) เวทีเสวนาทางสังคม (Social Dialogue)

หรือไม่นั้น ต้องร่วมขับเคลื่อนพร้อมกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในมิติอื่นจากภาคส่วนต่างๆ เช่น สตรี ขาวนา นักศึกษา เป็นต้น (Scipes, 2016)

สำหรับผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO จึงเป็นตัวแสดงที่มีฐานะปัจเจกบุคคล แต่ความสัมพันธ์ไม่อาจแยกขาดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ และไม่อาจจำกัดเฉพาะแต่ใน ILO ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุที่ UN สนับสนุนความร่วมมือในรูปแบบของพหุภาคีนิยม (Multilateralism) หรือที่นิยมเรียกว่าการอภิบาลโลกหรือโลกาภิบาล (Global Governance) (The Commission on Global Governance, 2005) ดังที่เห็นได้จากการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วย MDGs และ SDGs ฉะนั้น ILO จึงสนับสนุนงานที่มีคุณค่าเป็นเครื่องมือหลักของความร่วมมือในระบบพหุภาคี และได้รับการบรรจุในเป้าหมายข้อที่ 1b ของ MDGs มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007-2015 (GA, 2007) และมีความคิดริเริ่มจะยกระดับกลายเป็นเป้าหมายหลักข้อที่ 8 ของ SDGs มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 จนนำไปสู่การปฏิบัติโดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016-2030 (GA, 2014)

นอกจากนี้แนวทางการศึกษา Neo-Gramscian ดูเหมือนจะสวนทางจากโลกาภิบาลเนื่องจากการตั้งคำถามและวิพากษ์กลับไปสู่การประกอบสร้างทางสถาปัตยกรรมของสถาบันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลไกการทำงานของ WB จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจริงหรือไม่ เนื่องจากการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบาย รวมทั้งการปฏิบัติการเป็นแนวทางการพัฒนาแบบบนลงล่างและยังคงอาศัยบทบาทของรัฐบาลเป็นแกนหลักสำหรับการจัดสรรและกระจายทรัพยากร (Unay, 2010) จึงเกิดข้อสังเกต เช่น การจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) ภายใต้การคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะความช่วยเหลือทางสังคมที่ปฏิบัติการระยะสั้นผ่านตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) เพื่อสงเคราะห์กลุ่มคนที่เปราะบางจะเป็นนโยบายที่แก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างยั่งยืนและก้าวพ้นจากความยากจน อันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างจริงแท้หรือไม่ (Holzmann &

Jorgensen, 1999; Holzmann, 2001; 2010; Holzmann, Sherburne-Benz & Tesliuc, 2003)

และที่สำคัญเสรีนิยมใหม่ยังทำให้สร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) ที่ UN พยายามนำเสนอให้แก่บริษัทธุรกิจตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เพื่อปฏิรูปในประเทศกำลังพัฒนา (Standing, 2007) และสำหรับ ILO ก็ประสบความสำเร็จในแนวทางดังกล่าว เพราะได้มีความริเริ่มจัดการประชุมของคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (World Commission on the Social Dimension of Globalization) ระหว่างปี ค.ศ. 2002-2003 (ILO, 2004) โดยเปิดให้ตัวแสดงนอกจากโครงสร้างไตรภาคีเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้ ILO กลายเป็นองค์กรผู้นำพัฒนาสังคม และสามารถยกระดับให้กลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในระบบพหุภาคีของ UN พร้อมกับทำให้งานที่มีคุณค่ากลายเป็นเป้าหมายในระดับโลก เห็นได้จากใน SDGs ก็บรรจุไว้ในเป้าหมายข้อที่ 8 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2559) ที่สำคัญงานที่มีคุณค่าไม่ใช่วาระ (Agenda) เพราะได้บรรจุอยู่ในปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ (Declaration on Social Justice for a Fair Globalization) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 จึงเปลี่ยนสถานะมาเป็นกฎหมาย (Legal) (Bellace, 2011)

จากความสำเร็จของ ILO ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากกลยุทธ์และนโยบายขององค์การ แต่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพราะลักษณะขององค์การเป็นแบบเปิด แม้แต่บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ก็ต้องเปิดการค้าระหว่างประเทศทั้งในแง่ของการนำเข้าส่งออกสินค้า การย้ายฐานการผลิต การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 อันเป็นช่วงเวลาที่การค้าระหว่างประเทศได้รับการส่งเสริมจากประเทศกำลังพัฒนาให้เข้ามาลงทุนและสร้างฐาน

การผลิต เพราะในมิติของแรงงานทำให้เกิดการจ้างงานและมีรายได้จากการทำงาน แต่ก็มีความเสี่ยงที่จะละเมิดสิทธิแรงงาน (O'Brien, 2016)

อย่างไรก็ดีตัวแสดงอย่างผู้อำนวยการใหญ่จึงมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา จะมีผู้อำนวยการใหญ่สามคน ได้แก่ (1) Michel Hansenne²² (2) Juan Somavia²³ และ (3) Guy Ryder²⁴ ตรงกับช่วงเวลาแห่งการสร้างสรรค์อนุญานิยมใหม่โดยจักรวรรดิอเมริกันและขับเคลื่อนผ่านกลุ่มทางประวัติศาสตร์ดังที่นำเสนอไปก่อนหน้านี้

Michel Hansenne จะดำรงตำแหน่งในช่วงที่ ILO ถูกหยิบยืมมาตรฐานแรงงานให้ทำงานร่วมกับข้อตกลงทางการค้าของ WTO แต่ไม่ใช่สาระสำคัญที่จะนำเสนอในบทความนี้ เนื่องจากผู้เขียนจะมุ่งเน้นที่ Juan Somavia กล่าวคือผู้อำนวยการใหญ่คนนี้ Standing (2008) ชี้ให้เห็นว่าการดำรงตำแหน่งได้วางแผนมาก่อนล่วงหน้าแล้ว เพราะภายหลังจากดำรงตำแหน่งแล้วได้นำเสนอวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ในปี ค.ศ. 1999 พร้อมกับเริ่มต้นปฏิรูปภายในสถาบันด้วยการสร้างส่วนงานใหม่ขึ้นมารองรับภารกิจตามเป้าหมายของงานที่มีคุณค่า แต่ปัญหาที่บุคลากรของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต้องเผชิญก็คือการคัดเลือกผู้บริหารตามส่วนงานต่างๆ ไม่ได้พิจารณาถึงคุณลักษณะพื้นฐานและประสบการณ์การทำงานที่เหมาะสม

แต่การพิจารณาว่างานที่มีคุณค่าเป็นคุณูปการของ Juan Somavia ทำให้ ILO ก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทในระบบเศรษฐกิจโลก ทั้งที่บทบาทของ ILO ขาดช่วงระหว่างทศวรรษที่ 1970-1980 ซึ่งอาจมีให้เห็นนั้นเพราะความเป็นจริงแล้วขึ้นอยู่กับการสนทนาระหว่างประเทศและบทบาทของประเทศมหาอำนาจด้วย ดังที่เห็นได้จาก Haworth and Hughes

(2009) อธิบายว่าช่วงการบริหารงานโดย Michel Hansenne ก็สร้างภาวะผู้นำให้แก่ ILO เพราะบทบาทของการจัดทำมาตรฐานแรงงานจนจัดหมวดหมู่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักและต่อมาได้นำเสนอปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work) ในปี ค.ศ. 1998 เพื่อเสนอให้เห็นว่ามาตรฐานแรงงานเป็นเครื่องมือของ ILO และสร้างจุดยืนให้แก่ ILO ในระบบเศรษฐกิจโลก แต่กลับไม่ได้ส่งเสริมให้ ILO มีตำแหน่งที่ตั้งเทียบเท่ากับ WB IMF และ WTO นอกจากนี้จรรยาบรรณธุรกิจยังทำให้มีตัวแสดงอื่นๆ นอกเหนือจากรัฐเข้ามามีส่วนร่วมบังคับใช้ ซึ่งผิดแปลกไปจากบทบาทดั้งเดิมของ ILO ตามที่บรรจุในธรรมนูญ จึงเป็นเหตุที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานอ่อนแอลง อันสืบเนื่องมาจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่ (Baccaro & Mele, 2012; Maupain, 2009; 2013)

ด้วยเหตุนี้บทบาทของ Juan Somavia จึงแตกต่างจาก Michel Hansenne เพราะไม่ได้เพียงแต่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจโลก แต่อาศัยการสร้างภาวะผู้นำ กล่าวคือ Juan Somavia กลายเป็นที่รู้จักและรับรู้ถึงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมาตั้งแต่ที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม โคเปนเฮเกน ปี ค.ศ. 1995 และได้รับการยอมรับจากเครือข่ายผู้นำแรงงาน อันเป็นฐานเสียงสำหรับการออกเสียงในคณะประศาสน์การ (Governing Body) ของ ILO (Haworth & Hughes, 2009; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009) แม้ว่าบทบาทของ Somavia จะประสบความสำเร็จอย่างยิ่งต่อโลกาภิวัตน์และสร้างความเป็นธรรมภายใต้โลกาภิวัตน์ แต่ภายใน ILO กลับเผชิญปัญหาจากการจัดการที่ไม่เป็นระบบ ซึ่ง Standing (2008, pp. 371-374) เรียกว่าความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ (Historic Error) อันเป็นผลสืบ

²²Michel Hansenne คนสัญชาติเบลเยียม ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่แปด (ค.ศ. 1989-1999)

²³Juan Somavia คนสัญชาติชิลี ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่เก้า (ค.ศ. 1999-2012)

²⁴Guy Ryder คนสัญชาติอังกฤษ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่สิบ (ค.ศ. 2012-ปัจจุบัน)

เนื่องจากการตัดสินใจที่ไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างการบริหาร และนโยบายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ แต่ Juan Somavia ก็ได้วางแผนสำหรับการจัดโครงสร้างบริหารใหม่ไว้ตั้งแต่ก่อนดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่แล้ว

นอกจากนี้ Standing (2008, p. 377) แนะนำว่าผู้อำนวยการใหญ่จำเป็นต้องมีทักษะทางการทูต แต่ Michel Hansenne ขาดทักษะนี้ไปจึงเป็นการยากที่จะตกลงและเห็นพ้องร่วมกันกับ AFL-CIO ได้ ด้วยเหตุนี้บทบาทของผู้อำนวยการใหญ่ของ Juan Somavia เป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ โดยมีอยู่ด้วยกันสามประการดังนี้ ประการแรก คือ การวางตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ให้รองรับกับสหประชาชาติ ประการที่สอง คือ การพัฒนาภาคีความร่วมมือต่างๆ เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกับงานที่มีคุณค่า และประการที่สาม คือ การสนับสนุนกิจกรรมใหม่ๆ โดยไม่จำกัดเฉพาะบทบาทดั้งเดิมอย่างการจัดทำมาตรฐานแรงงาน ฉะนั้นการประเมินบทบาทของ Juan Somavia จากการวิเคราะห์เอกสารควรใช้งานที่มีคุณค่าเป็นแกนหลัก จนกล่าวได้ว่าตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 ILO อยู่ในกระบวนการทศวรรษของงานที่มีคุณค่า โดยได้ขับเคลื่อนบทบาทของการจัดทำมาตรฐานแรงงาน ความร่วมมือเฉพาะทาง และการจัดการความรู้ (Standing, 2010) พร้อมไปกับวัตถุประสงค์สี่ประการคือ สิทธิการทำงาน การมีงานทำ การคุ้มครองทางสังคม และเวทีเสนาทางสังคม (ILO, 1999)

งานที่มีคุณค่าได้นำไปสู่การปฏิบัติผ่านกรอบส่งเสริมงานที่มีคุณค่าแห่งชาติ (Decent Work Country Programme: DWCP) และสนับสนุนผ่านแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน (Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP) รวมทั้งปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ช่วยวางรากฐานให้งานที่มีคุณค่านำไปสู่การปฏิบัติผ่านกรอบนโยบายเชิงกลยุทธ์ระหว่างปี ค.ศ. 2010-2015 (Haworth & Hughes, 2009) ทำให้นโยบายนี้คาบเกี่ยวช่วงการบริหารงานของ Guy Ryder ที่ได้รับการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ในปี ค.ศ. 2012 ทั้งนี้ Haworth and Hughes

(2009) กลับเห็นแตกต่างจากการวิจารณ์ Juan Somavia โดย Standing (2008) เพราะแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร การบริหารงบประมาณ และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ แต่กระบวนการปฏิรูปนี้เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง Michel Hansenne กับ Juan Somavia เพื่อทำให้ ILO ปรับตัวสอดรับระเบียบโลกและกลายเป็นตัวแสดงที่ทำให้หุ้นส่วนทางสังคมทั้งสามฝ่ายของโครงสร้างไตรภาคีได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปในครั้งนี้

ในทางกลับกัน Juan Somavia ถือเป็นผู้ครองอำนาจนำและเปรียบได้กับปัญญาชนจัดตั้งที่ขับเคลื่อนกลุ่มทางประวัติศาสตร์ ซึ่ง Short (2012, p. 38) ใช้แนวทางของ Antonio Gramsci พิจารณาปัญญาชนจัดตั้งเป็นได้ทั้งผู้นำที่มีความเป็นประชาธิปไตย (Democratic Leadership) หรือผู้นำที่ถือครองบารมี (Charismatic Leadership) แต่กล่าวได้ว่าการครองอำนาจนำจากตัวแสดงต่างๆ ยังคงเป็นลำดับชั้นแบบบนลงล่าง และมีอยู่หลายระดับ เช่น สหรัฐอเมริกาครองอำนาจนำผ่าน WBIMF และ WTO และทั้งสามสถาบันนี้ก็ครองอำนาจนำผ่าน ILO สืบเนื่องมาถึง ILO ก็ครองอำนาจนำผ่านตัวแสดงจากโครงสร้างไตรภาคีทั้งสามฝ่าย จึงเป็นที่มาของการเรียกแทนว่าผู้ครองอำนาจนำ (Hegemonic Actor) และผู้อยู่ภายใต้การครองอำนาจนำ (Sub-Hegemonic Actor) โดยที่ความสัมพันธ์ทางสังคมไม่ได้ตั้งอยู่บนชนชั้นแต่อาศัยความหลากหลายของมิติทางวัฒนธรรมและสังคมเป็นพลังทางสังคมที่ใช้ตอบโต้การครองอำนาจนำ (Sum, 2005)

งานที่มีคุณค่าก็ถูกตอบโต้จากประเทศกำลังพัฒนาทำให้ความชอบธรรมของเครื่องมือยอมนถูกลดทอนลงตาม ทั้งที่เคยนำเสนอในทศวรรษที่ 1990 ว่า ILO จะต่อสู้กับเสรีนิยมใหม่ด้วยงานที่มีคุณค่าและสนับสนุนผ่านมาตรฐานแรงงานหลักเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ตัวแสดงต่างๆ โดยจะนำงานที่มีคุณค่าไปสู่การปฏิบัติผ่าน DWCP ในอินเดีย แต่ก่อให้เกิดปัญหาการทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะมุ่งเน้นไปที่การใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ จึงเป็นบริบทภายในประเทศที่ไม่สอดรับกับงานที่มีคุณค่าและ

ต้องปรับปรุงสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบ แม้แต่การสร้างกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมกันก็ยากยิ่งนักเพราะขาดพลังทางสังคมที่เป็นแรงผลักดันทางอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง (Lerche, 2012) นอกจากนี้ในภาคพื้นแอฟริกาที่ประสบคล้ายคลึงกัน เพราะแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองและอยู่ในภยันตรายจากโลกาภิวัตน์อันเป็นโครงสร้างอำนาจที่อยู่ภายใต้ตัวแสดงสำคัญ เช่น บรรษัทธุรกิจและสถาบันระหว่างประเทศ (Bernards, 2013)

งานที่มีคุณค่าจึงเป็นเครื่องมือที่พัฒนาให้เกิดการสนับสนุนการครองอำนาจใน ILO แต่อีกทางหนึ่งก็ทำให้ประชาสังคมมีบทบาทและก่อให้เกิดการต่อสู้ภายใน ILO ระหว่างแรงงานชายขอบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองกับระบบทุนนิยมโลก โดยที่แรงงานกลุ่มนี้ไม่มีอำนาจการต่อรองเพราะไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมให้สามารถก่อตั้งสหภาพแรงงานนอกระบบได้ จึงอาศัยการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการเพื่อเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นระยะๆ โดยอาจเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่หลากหลายมิติมากขึ้น หมายความว่าแรงงานนอกระบบจะได้รับประโยชน์จากงานที่มีคุณค่าเพื่อใช้เรียกร้องสิทธิแรงงานและมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ควรได้รับการการทำงาน โดยเฉพาะแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน (Vosko, 2002) และที่สำคัญถือเป็นจุดพลิกผันที่ทำให้ ILO ยกกระดับภาคที่ไม่เป็นทางการพัฒนามาเป็นคำว่าเศรษฐกิจภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Economy) (ILO, 2002)

ยิ่งไปกว่านั้นงานที่มีคุณค่ายังถูกกล่าวว่าเป็นวาทกรรมการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์และเป็นแบบแผนที่สนับสนุนให้แก่เสรีนิยมใหม่ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปของการครองอำนาจในมาตรการด้านแรงงานโลก (Hauf, 2015) แต่การครองอำนาจนี้ต้องอาศัย WB, IMF และ WTO มิเช่น

นั้นอาจเกิดการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำจากกลุ่มแรงงานสตรีที่เป็นชายขอบ (Vosko, 2002) สำหรับ ILO แล้วถือเป็นส่วนหนึ่งของการครองอำนาจนำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และงานที่มีคุณค่านับเป็นข้อสังเกตที่สำคัญเพราะไม่ได้ถ้อยห่างจากความเป็นการเมือง เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รองรับให้เสรีนิยมใหม่สร้างระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัท²⁵ (Cooperate Social Responsibility: CSR) และจรรยาบรรณธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ Standing (2008) จึงไม่เห็นด้วยต่อการปฏิรูปเชิงสถาบันของ ILO เพราะแทนที่จะส่งเสริมเวทีเสวนาทางสังคมและการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอันเป็นบทบาทหลักของ ILO ตามที่บรรจุไว้ในธรรมนูญและปณิธาน

การวิพากษ์ถึงงานที่มีคุณค่าอันเป็นเครื่องมือของ ILO ในการขับเคลื่อนบทบาทและภารกิจในยุคโลกาภิวัตน์จึงเป็นการลดทอนความชอบธรรมเชิงสถาบันของ ILO แต่ในส่วนของการครองอำนาจนำ Benjamin Selwyn ก็เป็นอีกคนหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นว่างานที่มีคุณค่าไม่ได้สร้างสิ่งที่ดีหรือเป็นประโยชน์แก่แรงงาน แต่กลับทำให้แรงงานต้องประสบกับงานที่ไร้คุณค่า (Indecent Work) เนื่องจากงานที่มีคุณค่าทำลายกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมของโครงสร้างชนชั้น ส่งผลให้แรงงานดำรงชีวิตอยู่ภายใต้การกดขี่ขูดรีดกล่าวได้ว่ารัฐ สถาบันระหว่างประเทศ บรรษัทธุรกิจล้วนแล้วเป็นตัวแสดงที่จัดอยู่ในโครงสร้างส่วนบน และอาศัยการสร้างความร่วมมือกับ ILO เพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกัน เช่น ILO กับ WB เลือกประเด็นของงาน (Job) ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการสร้างงานอาชีพด้วยการจัดทำนโยบายการพัฒนา การคุ้มครองทางกฎหมายและกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อลดปัญหารายได้ที่ไม่เท่าเทียม เป็นต้น (Selwyn, 2013; 2016)

²⁵ ความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัท (Cooperate Social Responsibility : CSR) ถูกกำหนดให้บริษัทจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของจรรยาบรรณธุรกิจและไม่ได้กำหนดให้บริษัทต้องจัดทำเพราะใช้ความสมัครใจแต่บ่อยครั้งก็ถูกกดดันจากประชาสังคมโดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติที่มาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาและมีการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม

บทบาทของผู้อำนวยความสะดวก และ ILO จึงสะท้อนให้เห็นความสำเร็จในแง่ของการขับเคลื่อนงานที่มีคุณค่าอันเป็นเครื่องมือที่สนับสนุนเสรีนิยมใหม่ก็ตาม แต่ทำให้เกิดการต่อสู้ระหว่างผู้ครองอำนาจนำกับแรงงานชายขอบ มิเพียงแค่นั้นแต่ยังปรากฏข้อสังเกตต่อมาอีกว่าโลกาภิบาลสนับสนุนให้แก่ใครและมีประโยชน์ต่อธรรมาภิบาลนิยมใหม่อย่างไร ด้วยเหตุที่ชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่ของความสัมพันธ์ของการผลิตระหว่างทุนกับแรงงาน แต่กลับทำให้เกิดการสร้างข้อตกลงใหม่ของสถาบันระหว่างประเทศและรัฐเพื่อสถาปนาเจ้ามหาอำนาจโลก (Global Leadership) (Short, 2012) อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาเกือบสูญเสียสถานะนี้จากวิกฤตการเงินโลกในปี ค.ศ. 2007 ทั้งยังมีผลสืบเนื่องคือความล้มเหลวของธรรมาภิบาลนิยมใหม่พร้อมกับวินัยเสรีนิยมใหม่ที่ขับเคลื่อนองคาพยพของเครือข่ายประชาชาติมากกว่าครึ่งศตวรรษ (Gill, 2012)

แม้แต่ ILO ก็ถูกตั้งคำถามและชี้ให้เห็นว่าการก่อตั้งสถาบันและจัดวางอาณัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของความยุติธรรมทางสังคมและสันติภาพสากล ถือเป็นวาทกรรมที่สร้างขึ้นโดยโลกาภิบาล (Baxi, 2015) เพราะเคยมีการนำเสนอต่าง ๆ นานาให้ ILO และ LN ในช่วงทศวรรษที่ 1920-1930 เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีรูปแบบคล้ายคลึงกับรัฐบาลระหว่างประเทศ (International Government) นอกจากนี้ปรากฏคำศัพท์อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นระหว่างคำว่าการระหว่างประเทศ (International Organization) กับสถาบันระหว่างประเทศ (International Institution) จนกลายเป็นมิติเชิงซ้อนระหว่างการเมืองกับกฎหมาย กระทั่งยังมีเรียกว่าการบริหารระหว่างประเทศ (International Administration) และที่สำคัญการบริหารงานของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศก็ถูกเปรียบให้เหมือนกับการบริหารราชการระหว่างประเทศ (International Civil Service) ฉะนั้นโลกาภิบาลจึงเป็นแนวทางที่วางรากฐานมาจากเสรีนิยมประชาธิปไตยของโลกตะวันตก (Sinclair, 2017, pp. 70-71)

3. การปฏิรูปเชิงสถาบันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกับความริเริ่มหนึ่งศตวรรษอนาคตของงาน

กระแสการขับเคลื่อนโลกาภิบาลได้กลายเป็นที่นิยมและกล่าวถึงอย่างมากในศตวรรษที่ 21 และมีความแตกต่างจากรัฐบาล (Government) เนื่องจากมีองค์ประกอบสำคัญคือเขตแดนและประชากร โดยได้รับความชอบธรรมจากอธิปไตยแห่งรัฐ เพื่อใช้อำนาจการบริหารประเทศ แต่การอภิบาล (Governance) จะเน้นที่ความยุติธรรมของกฎหมายและประสิทธิภาพที่นำไปบังคับใช้ (Baxi, 2015) โดยที่ ILO ก็ยกระดับให้โครงสร้างไตรภาคีและมาตรฐานแรงงานสากลเป็นกลไกการทำงานที่สนับสนุนการสร้างโลกาภิบาลให้แก่ ILO จนกลายเป็นเหตุที่ทำให้เกิดการหวนกลับไปสู่ประวัติศาสตร์ของ ILO โดยที่เจตนารมณ์นี้ปรากฏขึ้นมาตั้งแต่ธรรมาภิบาลแล้ว (ILO, 2013) จนเป็นเหตุที่ทำให้พิจารณาว่าการปฏิรูปเชิงสถาบันควรตัดช่วงจากการเปลี่ยนผ่านผ่านผู้อำนวยความสะดวกนโยบายของความริเริ่มหนึ่งศตวรรษอนาคตของงาน

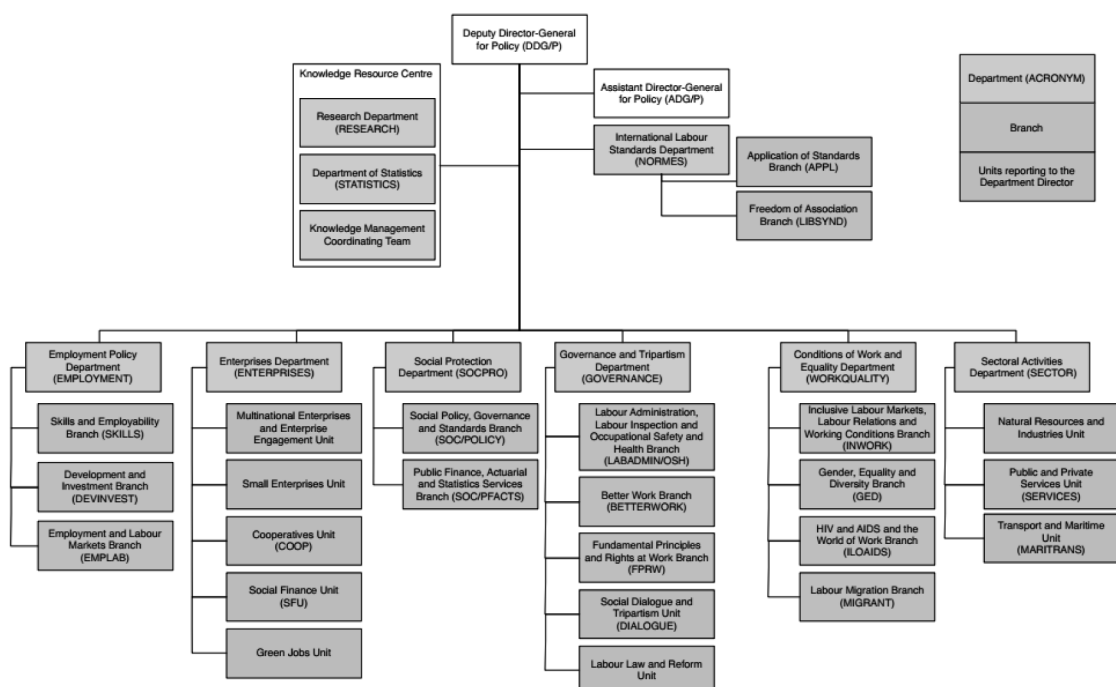
บริบททางประวัติศาสตร์จะใช้เป็นแนวทางพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการกำหนดและตัดสินใจของผู้อำนวยความสะดวก ซึ่งถือเป็นตัวแสดงหลักของ ILO และมีบทบาทร่วมขับเคลื่อนธรรมาภิบาลใหม่ ด้วยการนำเสนอทัศนะเช่นนี้ย่อมหมายความว่า Guy Ryder ก็ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังที่ ILO มีความเป็นพลวัตต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกภายหลังจากการนำเสนออุตสาหกรรม 4.0 ที่เยอรมนีในปี ค.ศ. 2012 (Schwab, 2016) ส่งผลให้ ILO ริบวางแผนและขับเคลื่อนความริเริ่มหนึ่งศตวรรษแห่ง ILO (ILO Centenary Initiative) ประกอบด้วยเจ็ดประการ ได้แก่ ความริเริ่มอนาคตของงาน (Future of Work Initiative) ความริเริ่มการอภิบาล (Governance Initiative) ความริเริ่มสีเขียว (Green Initiative) ความริเริ่มการทำงานของสตรี (Women at Work Initiative) ความริเริ่มมาตรฐาน (Standards Initiative) ความริเริ่มการประกอบการ (Enterprises Initiative) และความริเริ่มยุติของความยากจน (End of Poverty Initiative) โดยเริ่มต้น

นับเคลื่อนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 เพื่อให้นำเสนอปฏิญญาหนึ่งศตวรรษ (Centenary Declaration) ภายในปี ค.ศ. 2019 (ILO, 2013; 2015) เข้าใจได้ว่างานที่มีคุณค่าที่นำเสนอมาตั้งแต่สมัยของ Juan Somavia ในปี ค.ศ. 1999 ถึง ค.ศ. 2018 ในสมัยการบริหารงานโดย Guy Ryder จะถูกลดความสำคัญลงเช่นเดียวกับแผนงานการมีงานทำโลกของ David Morse (กฤษฏา ชีระโกศลพงศ์, 2559)

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าผู้อำนวยการใหญ่เป็นปัจจัยหลักและบริบทระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสนับสนุนให้แก่การกำหนดและตัดสินใจดังที่นำเสนอไปในหัวข้อก่อนนี้ เพราะผลลัพธ์จะสืบเนื่องไปถึงการบริหารจัดการองค์การ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงผู้อำนวยการใหญ่และนโยบายเชิงกลยุทธ์มีผลต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างองค์การ ซึ่งเป็นไปตามที่ Guy Standing ได้ถกเถียงกับ Stephen Hughes และ Nigel Haworth แม้แต่ Juan Somavia ก็ปรับหน่วยงานให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่า ได้แก่ ฝ่ายสิทธิการทำงาน การมีงานทำ การคุ้มครองทางสังคม การเสวนาทางสังคม และการจัดการบริหารงาน โดยมีผู้อำนวยการบริหาร (Executive Directors) อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากผู้อำนวยการใหญ่ (Hughes & Haworth, 2011)

ต่อมาในปี ค.ศ.2013 Guy Ryder ได้เปลี่ยนรูปร่างงานระหว่างประเทศเช่นเดียวกับ Juan Somavia ดังที่หน่วยปฏิบัติการด้านนโยบายของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (Policy Portfolio) มีการเพิ่มเติมหน่วยงานการประกอบ การ คุณภาพชีวิตการทำงาน และกิจกรรมทางสังคม (ภาพที่ 1) นับว่าสามารถตอบสนองข้อสังเกตได้ประจักษ์และเป็นจุดพลิกผันของ ILO เพื่อเตรียมความพร้อมของส่วนงานปฏิบัติการก่อนเข้าสู่ศตวรรษที่สอง นอกจากนี้ก็ได้ปฏิรูปส่วนงานวางแผนและสนับสนุนองค์การอย่างหน่วยปฏิบัติการด้านการจัดการและปฏิรูป (Management and Reform Portfolio) โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายการบริหารและบริหารภายใน การจัดการเทคโนโลยีและสารสนเทศ กลยุทธ์การจัดการและแผนงาน การจัดการทางการเงิน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดเอกสารและประชุม การสื่อสารและประชาสัมพันธ์สารสนเทศ (ILO, n.d.)

ภาพที่ 1 หน่วยปฏิบัติการด้านนโยบายของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (Policy Portfolio)



ที่มา : ILO. (n.d.)

โดยปัญหาการบริหารงานของผู้อำนวยการใหญ่ที่กล่าว ในหัวข้อนี้มีสองประการหลัก คือ “โครงสร้างการบริหารและการจัดการทรัพยากรมนุษย์” สืบเนื่องมาในการประชุมของ คณะประศาสน์การ สมัยที่ 328 ระหว่างวันที่ 27 ตุลาคม — 10 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 มีการจัดทำแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) ของ ILO ระหว่างปี ค.ศ. 2018-2021 เพื่อออกแบบและ จัดวางวิสัยทัศน์ของ ILO ในอนาคตและบทบาทที่รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในโลกของการทำงาน โดยเฉพาะแผนกลยุทธ์ นี้สนับสนุนให้ ILO ขับเคลื่อนด้วยปฏิญญาหนึ่งศตวรรษและงานที่มีคุณค่าร่วมกับปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคม เพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ และวาระการปฏิรูปของ ILO ภายหลังจาก ปี ค.ศ. 2019 เป็นต้นไป (GB, 2016)

สำหรับการปฏิรูปกลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Strategy) ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนของการวางแผนงานและกิจกรรม ครอบคลุมถึงนโยบาย ทรัพยากรมนุษย์ กฎระเบียบของพนักงาน กระบวนการปฏิบัติงานของการสรรหาคัดเลือกบุคลากร การประเมินผลปฏิบัติงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่สำคัญจะพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีความ สอดคล้องกับแนวทางให้ภาคธุรกิจนำอนุสัญญาของ ILO ที่ให้ สัตยาบันแล้วไปปฏิบัติใช้ภายในประเทศหรือไม่ ฉะนั้น ILO ควรเป็นตัวแบบที่ดีของการปฏิบัติและมีมาตรการทางด้าน แรงงานต่อผู้ใช้แรงงานหรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานแรงงาน ระหว่างประเทศ (GB, 2014a; 2014b)

อันที่จริงแล้วการพิจารณาโครงสร้างการบริหารของ ILO ต้องแยกส่วนระหว่างส่วนงานปฏิบัติการและสนับสนุน เพราะอาศัยหน่วยของการวิเคราะห์และวิธีวิทยาของศาสตร์ สาขาวิชาแตกต่างกัน หมายความว่าการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ

การดำเนินนโยบายของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงวิธีวิทยาที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ เนื่องจากมีผลกระทบต่อดวงศาคาพย์ของ ILO และ บทบาทที่แสดงออกมาได้เน้นที่ความร่วมมือกับตัวแสดงอื่นๆ ในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยปฏิบัติการ ด้านการจัดการและปฏิรูปจะคล้ายคลึงกับงานสนับสนุนใน องค์การภาครัฐและเอกชน โดยจะอาศัยวิธีวิทยาจากบริหาร รัฐกิจและบริหารธุรกิจมาประกอบเป็นรากฐานทางการศึกษา เห็นได้จากระบบการศึกษา Massive Open Online Courses: MOOCs เคยเปิดสอนรายวิชาการจัดการองค์การระหว่าง ประเทศ (International Organization Management) โดย University of Geneva ในเครือข่ายของ Coursera²⁶

การปฏิรูปเชิงสถาบันของ ILO จึงอาศัยผู้อำนวยการ ใหญ่เป็นตัวแสดงที่สำคัญ เพราะสามารถทำให้เกิดการขับเคลื่อนและมีปฏิสัมพันธ์ในองคาคาพย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้แทน ของรัฐบาล ผู้ปฏิบัติงานในส่วนบริหารขององค์การระหว่าง ประเทศ ผู้บริหารระดับสูง และผู้แทนจากประชาสังคม (Reinalda & Verbeek, 2014) และสำหรับผู้อำนวยการ ใหญ่ควรมีองค์ประกอบสำคัญเพื่อแสดงบทบาทในเวทีระดับ โลก ได้แก่ การยอมรับบทบาททางการเมือง การแสดง บทบาทในส่วนงานบริหารขององค์การระหว่างประเทศ การ มีคุณลักษณะเฉพาะบุคคล ความชอบธรรมที่ได้รับจากการ ดำรงตำแหน่ง และอำนาจที่ได้รับมอบจากอาณัติ (Kille & Reinalda, 2013) ฉะนั้นผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO ต้องมีภาวะ ผู้นำเพราะจะทำให้การดำรงตำแหน่งมีความชอบธรรมใน ระบบระหว่างประเทศ และสำหรับประสิทธิภาพยังขึ้นอยู่กับ การกำหนดและตัดสินใจในแบบแผนและกฎเกณฑ์ (Dijkzeul & Beigbeder, 2003, pp. 15—16)

²⁶รายวิชานี้เคยเปิดสอนในช่วงปี ค.ศ. 2015 ซึ่งผู้เขียนบทความนี้เคยผ่านการเรียนโดยได้รับ Statement of Accomplishment เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2015 แต่ในปัจจุบันรายวิชานี้ได้ปิดตัวลงแล้ว

ทั้งนี้การถกเถียงและอภิปรายถึงแนวทางการปฏิรูปเชิงสถาบันของ ILO ให้รองรับต่อการขับเคลื่อนความริเริ่มอนาคตของงานยังไม่ปรากฏเห็นในแวดวงวิชาการอย่างเป็นรูปธรรมและประจักษ์ เพราะต้องรอในช่วงกลางปี ค.ศ. 2018 กระทั่งหลังปี ค.ศ. 2019 โดยสรุปแล้วภายหลังสงครามเย็น ILO หันมาตั้งรับโลกาภิวัตน์มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1994 จนถึงปี ค.ศ. 2002 ได้จัดประชุมคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ เพื่อทบทวนถึงโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อสังคมมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยผู้เขียนเห็นว่าการประชุมครั้งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของ ILO ในยุคโลกาภิวัตน์ เพราะได้ปฏิรูปเชิงสถาบันครั้งแรก (หลังปี ค.ศ. 1994) จนมีการนำเสนอปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมของโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรมในปี ค.ศ. 2008 และที่ปรากฏข้อสังเกตก็คืองานที่มีคุณค่าถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายของความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)

ที่สำคัญ ILO ทำให้ความยุติธรรมทางสังคมที่เป็นอุดมคติให้สามารถจับต้องได้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดย Supiot (2012) เสนอไว้สองแนวทางดังนี้ แนวทางแรก คือ การอาศัยกรอบของกฎหมาย เห็นได้จากปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย ปี ค.ศ. 1944 เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมภายใต้มาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี และแนวทางที่สอง คือ การวัดและแสดงผลความยุติธรรมด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ เช่น รายงาน World Employment and Social Outlook, World Social Protection Report และ Global Wage Report เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี Guy Ryder ได้เริ่มต้นปฏิรูป ILO เป็นครั้งที่สอง เห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยอนาคตของงาน (Global Commission on the Future of Work)²⁷ ระหว่างปี

ค.ศ. 2017-2018 กลายเป็นความท้าทายต่อ ILO และองค์การระหว่างประเทศอื่น เนื่องจากภารกิจของ ILO จะสลับซับซ้อนและกว้างมากขึ้น รวมทั้งอาจเกิดการสร้างความร่วมมือเพื่อทำงานเชิงซ้อนกับภาคีความร่วมมือ แต่ ILO ยังคงเป้าหมายไว้เช่นเดิม คือ การบรรลุความยุติธรรมทางสังคม อันได้บรรจุไว้ในธรรมนูญซึ่งบ่งชี้ถึงอาณัติของ ILO ตั้งแต่แรกเริ่ม

4. บทส่งท้าย

ในศตวรรษที่ 21 และความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศในเครือจักรภพของ UN จึงขับเคลื่อนด้วยการสร้างโลกาภิบาล ซึ่งมีลักษณะของการสร้างกฎเกณฑ์โลกและมีการอภิบาลโดย UN โดยที่ Puchala (2005) ก็มีข้อสังเกตต่อ UN ถึงการครองอำนาจนำโลก ส่งผลให้สถานะของ Guy Ryder จึงไม่ได้เป็นเพียง ILO Leadership แต่ถูกผลักดันด้วยระบบโลกาภิบาลให้กลายเป็น Global Leadership ภายใต้ธรรมนูญนิยมใหม่เพื่อคอยสนับสนุนให้แกสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ครองอำนาจนำ ซึ่งในประเด็นนี้จึงเห็นว่าศูนย์กลางของโลกยังมีผู้ปกครอง โดยที่การอภิบาลทางเศรษฐกิจและสังคมแท้จริงแล้วไม่สามารถแยกออกจากรัฐบาลได้ เพราะต้องอาศัยการออกแบบกฎหมายที่มีความชอบธรรมทางการเมือง ทั้งนี้โลกาภิบาลยังเป็นระบอบที่มีข้อสังเกตว่าเป็นการผลิตซ้ำของอุดมการณ์เสรีนิยมที่กดขี่ทุจริตจริงหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม การสร้างสถานะที่มีขอบด้วยกฎหมายของผู้ย้ายถิ่นฐาน และการทำงานภาคที่ไม่เป็นทางการ (Bakker & Gill, 2003; Gill, 2012) จึงเกิดกระแสต่อต้านธรรมนูญนิยมใหม่ เช่น การใช้คำว่าแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง (Unprotected Workers) โดย Harrod (1987; 2014) และแรงงานชายขอบ (Marginalized Workers) โดย Vosko (2002) เป็นต้น

²⁷ คณะกรรมการโลกว่าด้วยอนาคตของงาน (Global Commission on the Future of Work) จะมีแผนการประชุม (1) วันที่ 15-17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 (2) วันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 และ (3) วันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 2018 โดยศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_569528/lang--en/index.htm

สำหรับ ILO จึงอาศัยกลไกของเศรษฐกิจการเมืองโลกใช้ประกอบกับการการปฏิรูปเชิงสถาบัน ทั้งในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ นโยบายเชิงกลยุทธ์ และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รองรับต่อบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงตามปรากฏการณ์ในยุคโลกาภิวัตน์ แต่จะเห็นได้ว่า ILO ปฏิรูปเชิงสถาบันมาแล้วสองครั้ง โดยที่ครั้งแรกอยู่ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1994-2012 เป็นช่วงการบริหารงานระหว่าง Michel Hansenne กับ Juan Somavia และครั้งที่สองระหว่าง ค.ศ. 2013-2019 ตรงกับการบริหารงานโดย Guy Ryder จนพิจารณาได้ว่า ILO มีบทบาทจัดทำมาตรฐานแรงงานเพื่อคุ้มครองแรงงานและความร่วมมือเฉพาะทางตามโครงการ เพื่อแก้ไขและฟื้นฟูสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นต่อแรงงาน รวมทั้งการจัดการความรู้เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลและสนับสนุนการปฏิบัติการกิจ (Haworth & Hughes, 2009; Hughes & Haworth, 2011; Rodgers, Lee, Swebston & Van Daele, 2009; Standing, 2008; 2010) ด้วยเหตุนี้คำถามสำคัญที่ควรแก่การพิจารณาคือ ทำไม ILO แสดงบทบาทเช่นนี้ถ้าไม่ใช่เพราะต้องการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ ก็ย่อมหมายความว่า ILO ต้องการกลายเป็นปัญญาชนจัดตั้งที่สามารถสร้างและควบคุมกฎเกณฑ์โลกหรือร่วมสร้างโลกาภิบาลใช่หรือไม่

รายการอ้างอิง

- กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. (2559). การเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Alcock, A. (1971). *History of the International Labour Organisation*. London : Macmillan.
- Baccaro, L. & Mele, V. (2012). *Pathology of path dependency?: The ILO and the challenge of new governance*. *International Labour Review*, 65 (2), 195-224.
- Bakker, I., & Gill, S. (2003). *Global political economy and social reproduction*. In I. Bakker & S. Gill (Eds.), *Power, production and social reproduction* (pp. 3-16). NY: Palgrave Macmillan UK.
- Baxi, U. (2015). *Remaking Progressive Global Governance: Some Reflections with Reference to the Judiciary and the Rule of Law*. In S. Gill (Ed.), *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance* (pp. 162-180). NY : Palgrave Macmillan UK.
- Bellace, J. R. (2011). *Achieving social justice: the nexus between the ILO's fundamental rights and decent work*. *Employment Rights and Employment Policy*, 15 (5), 5-28.
- Bernards, N. (2013). *The New ILO in Sub-Saharan Africa: action, agency, and ordering under global production*. *Global Labour Journal*, 4 (2), 109-133.
- Budd, A. (2013). *Class, States, and International Relations: A critical appraisal of Robert Cox and neo-Gramscian theory*. Oxon : Routledge.
- Charnovitz, S. (2000). *The International Labour Organization in its second century*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 4 (1), 147-184.
- Cox, R. W. (1964). *International organisations: their historical and political context*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1964/64B09_95_engl.pdf
- _____. (1977). *Labor and hegemony*. *International Organization*, 31 (3), 385-424.
- _____. (1981). *Social forces, states and world orders: beyond international relations theory*. *Millennium — Journal of International Studies*, 10 (2), 126-155.
- _____. (1983). *Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method*. *Millennium — Journal of International Studies*, 12 (2), 162-175.
- _____. (1995). *Critical Political Economy*. In B. Hettne. *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (pp. 31-45). London : Zed Books.
- _____. (2004). *Beyond empire and terror: critical reflections on the political economy of world order*. *New Political Economy*, 9 (3), 307-323.
- _____. (2008). *The point is not just to explain the world but to change it*. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Ed.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 84-93). NY : Oxford University Press.

- _____. (2013). *Universal foreigner: The individual and the world*. World Scientific.
- Cox, R. W. & Schechter, M. G. (2002). *The political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization*. NY : Routledge.
- Dijkzeul, D. & Beigbeder, Y. (Eds.) (2003). *Rethinking international organizations: Pathology and promise*. NY : Berghahn.
- Eisenberg, J. L. (2016). *Jenks, Clarence Wilfred*. In B. Reinalda, K. J. Kille & J. Eisenberg. In *IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*. Retrieved from www.ru.nl/publish/pages/816038/jenks-cw-8february2016.pdf
- Emmerij, L. (1988). *The International Labour Organization as a development agency*. In J. Harrod & N. Schrijver (Eds.), *The UN under attack* (pp. 111-122). Gower Publishing Company.
- General Assembly. (2007). *Report of the secretary general on the work of the organization*. Retrieved from <http://www.un.org/millenniumgoals/sgreport2007.pdf>? OpenElement
- _____. (2014). *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*. Retrieved from http://srg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/un_report/A_69_700_EN.pdf
- Gill, S. (1991). *American hegemony and the trilateral commission*. Cambridge University Press.
- _____. (1995). *Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberalism*. *Millennium*, 24 (3), 399-423.
- _____. (2000). *Toward a postmodern prince? The battle in Seattle as a moment in the new politics of globalisation*. *Millennium*, 29(1), 131-140.
- _____. (2002). *Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations*. *International Studies Review*, 4(2), 47-65.
- _____. (2008). *Power and resistance in the new world order*. NY : Palgrave MacMillan.
- _____. (2012). *Introduction : Global crises and the crisis of global leadership*. In S. Gill (Ed.). *Global crises and the crisis of global leadership* (pp. 1-20). Cambridge University.
- _____. (2016). *Critical global political economy and the global organic crisis*. In A. Cafruny, L. S. Talani & G. P. Martin (Eds.), *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy* (pp. 29-48). London : Palgrave Macmillan.
- Governing Body. (2014a). *Proposals arising from the Director-General's reform plan of action in the area of human resource management*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_236051.pdf
- _____. (2014b). *Reform plan of action in the area in of human resource management : Update*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_313848.pdf
- _____. (2016). *The ILO's Strategic Plan for 2018-21*. Retrieved from https://ilo.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/41ILO_INST/1243829770002676

- Hall, A. (2007). *Social policies in the World Bank: Paradigms and challenges*. *Global social policy*, 7 (2), 151-175.
- Hansenne, M. (1994). Promoting social justice in the new global economy. *Monthly Labor Review*, 117 (9), 3-4.
- Harrod, J. (1987). *Power, production, and the unprotected worker*. NY : Columbia University Press.
- _____. (2008). "The International Labour Organisation and the world labour force: from "peoples of the world" to "informal sector". Retrieved from <https://www.scribd.com/document/2389635/The-International-Labour-Organisation-and-the-World-Labour-Force-From-Peoples-of-the-World-to-Informal-Sector>
- _____. (2014). *Patterns of Power Relations : Sabotage, Organisation, Conformity & Adjustment*. *Global Labour Journal*, 5 (2), 134-152.
- Hassel, A. (2008). The evolution of a global labor governance regime. *Governance*, 21 (2), 231-251.
- Hauf, F. (2015). *The paradoxes of decent work in context: A cultural political economy perspective*. *Global Labour Journal*, 6 (2), 138-155.
- Haworth, N. & Hughes, S. (2009). *Director General Activism and the Extension of the ILO Agenda : The ILO since 1989. Symposium*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public /english/anniversary/90th/download/events/newzealand/hughes1.pdf>
- Holzmann, R. (2001). *Risk and vulnerability: the forward looking role of social protection in a globalizing world*. Washington, DC : World Bank.
- _____. (2010). Risk. In T. Fitzpatrick & et al. *International Encyclopedia of Social Policy* (pp. 1155-1158). NY : Routledge.
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (1999). *Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*. *Journal of international Development*, 11(7), 1005-1027.
- Holzmann, R., Sherburne-Benz, L., & Tesliuc, E. (2003). *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world*. Washington, DC : World Bank.
- Hughes, S., & Haworth, N. (2009). *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_180784.pdf
- _____. (2011). *The International Labour Organisation: coming in from the cold*. Oxon : Routledge.
- Imber, M. F. (1989). *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: politicization and withdrawal in the specialized agencies*. NY : Springer.
- International Labour Office. (1944). *Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation*. Retrieved from http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration
- _____. (1969). *The world employment programme*. Geneva : ILO.
- _____. (1976). *Employment, growth and basic needs: A one-world problem*. Geneva : ILO.

- _____. (1994). *Defending values, promoting change (social justice in a global economy : an ILO agenda)*. Geneva : ILO.
- _____. (1999). *Decent work*. Geneva : ILO.
- _____. (2002). *Decent Work and the Informal Economy*. Geneva : ILO.
- _____. (2004). *A fair globalization: creating opportunities for all*. Geneva : ILO.
- _____. (2009). *Tackling the global jobs crisis: recovery through decent work policies*. Geneva : ILO.
- _____. (2010). *Constitution of the International Labour Organization*. Geneva : ILO.
- _____. (2013). *Towards the ILO centenary: realities, renewal and tripartite commitment*. Geneva : ILO.
- _____. (2015). *The Future of Work Centenary Initiative*. Geneva : ILO.
- _____. (2016). *Decent Work in Global Supply Chains*. Geneva : ILO.
- _____. (n.d.). *Reform of ILO Headquarters*. Retrieved from http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/news-and-press-releases/WCMS_204940/lang-en/index.htm
- Jacobson, H. K. (1960). *The USSR and ILO*. *International Organization*, 14 (3), 402-428.
- _____. (1997). *The United States and the UN System: the hegemon's ambivalence about its appurtenances*. In R. W. Cox. *The new realism : perspectives on multilateralism and world order* (pp. 165-185). NY : Palgrave Macmillan UK.
- Kille, K. & J. Reinalda, B. (2013). *Secretary-General leadership in global governance : perspectives from the IO BIO Project*. Retrieved from <http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/06/Kille-Kent-J-Bob-Reinalda-Secretary-General-Leadership-in-Global-Governance-Perspectives-from-the-IO-BIO-Project.pdf>
- Lerche, J. (2012). *Labour Regulations and Labour Standards in India : Decent Work?*. *Global Labour Journal*, 3 (1), 16-39.
- Maupain, F. (2009). *New foundation or new façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. *European Journal of International Law*, 20 (3), 823-852.
- Maupain, F. (2013). *The future of the International Labour Organization in the global economy*. Oxford : Hart.
- Meardi, G., & Marginson, P. (2014). *Global labour governance: potential and limits of an emerging perspective*. *Work, employment and society*, 28(4), 651-662.
- O'Brien, R. (2000a). *Workers and world order: the tentative transformation of the international union movement*. *Review of International Studies*, 26 (4), 533-555.
- _____. (2002). *Organizational politics, multilateral economic organizations and social policy*. *Global Social Policy*, 2 (2), 141-161.
- O'Brien, R., & Williams, M. (2016). *Global political economy : Evolution and dynamics*. NY : Palgrave Macmillan.
- Puchala, D. J. (2005). *World hegemony and the United Nations*. *International Studies Review*, 7 (4), 571-584.

- Reinalda B. & Verbeek, B. (2014). *Leadership of international organizations*. In R. A. W. Rhodes & P. 't. Hart (Eds.), *The Oxford handbook of political leadership* (pp. 595-610). Oxford University Press.
- Rodgers, J., Lee, E., Swepston, L. & Van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919-2009*. Geneva : ILO.
- Scipes, K. (Ed.). (2016). *Building Global Labor Solidarity in a Time of Accelerating Globalization*. Chicago : Haymarket Books
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. Geneva : World Economic Forum.
- Selwyn, B. (2013). *Social upgrading and labour in global production networks: A critique and an alternative conception*. *Competition and Change*, 17 (1), 75-90.
- _____. (2016). *The grapes of wrath: social upgrading and class struggle in global value chains*. In K. van der Pijl (Ed.), *Handbook of the international Political economy of production* (pp. 98-114). Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Short, N. (2012). *Leadership, neoliberal governance and global economic crisis : A Gramscian analysis*. In S. Gill (Ed.), *Global crises and the crisis of global leadership* (pp. 38-55). Cambridge University.
- Sinclair, G. F. (2017). *To reform the world : International organizations and the making of modern states*. Oxford University Press.
- Standing, G. (2007). Social protection. *Development in Practice*, 17 (4-5), 511-522.
- _____. (2008). *The ILO : An agency for globalization?*. *Development and Change*, 39 (3), 355-384.
- _____. (2010). *The International Labour Organization*. *New Political Economy*, 15 (2), 307-318.
- Sum, N-L. (2005). From 'Integral State' to 'Integral World Economic Order': Towards a Neo-Gramscian Cultural International Political Economy. Retrieved from <https://posneoliberalismo.files.wordpress.com/2011/05/7sum-31.pdf>
- Supiot, A. (2012). *The spirit of Philadelphia: Social justice vs. the total market* (S. Brown, Trans). London : Verso.
- The Commission on Global Governance. (2005). *A New World*. In R. Wilkinson (Ed.), *The global governance reader*. (pp. 26-44). NY : Routledge.
- Unay, S. (2010). *Hegemony, Aid and Power: A Neo-Gramscian Analysis of the World Bank*. *European Journal of Economic and Political Studies*, 3 (2), 39-52.
- Van der Pijl, K. (1997). *Transnational class formation and state forms*. In S. Gill & J. H. Mittelman (Eds.), *Innovation and transformation in international studies* (pp. 105-133). Cambridge University.
- Vosko, L. F. (2002). *Decent Work : the shifting role of the ILO and the struggle for global social justice*. *Global Social Policy*, 2 (1), 19—46.
- Wilkinson, R. (2002). *Peripheralizing labour : the ILO, WTO and the completion of the Bretton Woods project*. In J. Harrod & R. O'Brien (Eds.), *Global Union?: theory and strategies of organized labour in the global political economy*. NY : Routledge.