

แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ
เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า

โดย

นายกฤตพัฒน์ ครุฑกุล
แรงงานจังหวัดอุบลราชธานี
กระทรวงแรงงาน

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์ ของ นาย กฤตพัฒน์ ครุฑกุล เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

พลโท

(พิสิษฐ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายกฤตพัฒน์ ครุฑกุล

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ซึ่งดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับใช้การวิจัยเชิงพรรณนา โดยผลการศึกษา พบว่า มีปัญหา/อุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานและการบริหารจัดการใน 5 ประเด็นหลัก คือ 1. ปัญหาขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ 2. ปัญหาการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 3. ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ 4. ปัญหาขาดการส่งเสริมด้านสุขภาพ และ 5. ปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ โดยผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ แยกเป็น 5 ประเด็น ประกอบด้วย 1. การเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ โดยการปรับปรุงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของกองทุนที่ง่ายต่อการเข้าถึง 2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงาน และส่งเสริมการมีงานทำให้กับผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองหลังเกษียณ 3. การเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ โดยการเสริมสร้างทักษะการเงินให้รู้จักการออมทุกช่วงวัยเพื่อสร้างความมั่นคงและหลักประกันของตนเองและครอบครัวตลอดช่วงชีวิต 4. การส่งเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบและพัฒนาคุณภาพการบริการ โดยการสร้างกลไกเครือข่ายในพื้นที่ดำเนินการเฝ้าระวังป้องกัน ประเมิน และจัดการความเสี่ยงจากการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบ และ 5. การบูรณาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยให้มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการและพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (Big Data) ที่สามารถเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ได้นำไปใช้ร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะ 3 แนวทาง ประกอบด้วย 1. สนับสนุนการทำงานผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในเชิงต่อยอดชุดประสบการณ์เดิมควบคู่ไปกับการส่งเสริมทางเลือกอาชีพใหม่ สนับสนุนด้านเงินทุนในการประกอบอาชีพที่เข้าถึงได้ง่าย รวมทั้ง ทบทวนระเบียบ กฎหมายและมาตรการต่างๆ เพื่อให้การคุ้มครองครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น 2. พัฒนากลไกและระบบสนับสนุนภาคีเครือข่ายความร่วมมือทุกหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบและด้านผู้สูงอายุ ให้มีศักยภาพพร้อมรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ และ 3. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบ “แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม” เพื่อศึกษาความแตกต่างกันตามบริบทพื้นที่ และการศึกษาวิจัย “ถอดบทเรียนการจ้างงานแรงงานนอกระบบที่เป็นพนักงานสูงอายุในภาคเอกชน” เพื่อถอดบทเรียนวิธีคิดและแนวทางการบริหารจัดการของสถานประกอบการที่มีการจ้างงานพนักงานสูงอายุ ซึ่งเป็นองค์กรแห่งความสุขต้นแบบและได้รับการยอมรับ

Abstract

Title : The Development Guideline of the Quality of Informal Workers' Lives in Preparation for Entering the State of Valuable Aging

Field : Strategy

Name : Mr. Krittaphat Krutkul **Course NDC Class** 62

Research project on the development guideline of the quality of informal workers' lives is aimed to prepare before entering the state of aging, and determine objective is to study the problem condition and define guidelines for improving the quality of lives of informal workers to be ready before entering a valuable aging state. This is a qualitative research was conducted in conjunction with descriptive research. The results of the study revealed that there were five main problems and obstacles to operations and management: 1. the lack of opportunity to access knowledge and funding sources for a career, 2. the lack of economic stability, 3. the lack of access to security for the state, 4. the lack of health promotion and 5. problem of integration of related agencies is not unified.

The researcher has specified guidelines for the development of the quality of life of the informal workers, separated into 5 issues: 1. accessing to employment capital by improving the conditions and criteria of the fund that are easy to access 2. to build economic stability by developing and enhancing the potential of labor age and promoting employment the elderly in order to be self-reliant after retirement, 3. accessing to the security of the state by enhancing financial skills to know saving at all ages for building stability and security for themselves and their families throughout their lives. 4. promoting health, informal labor and improving service quality by establishing a local network mechanism to monitor, prevent, assess and manage risks from the work of informal workers, and 5. integration of informal labor management by providing the main host agency to manage and develop the informal labor database (Big Data) that can be linked to all concerned sectors and network partners to use together to develop the quality of lives of the informal workers.

The researcher would like to provide three suggestions: 1. support the work of the elderly who are informal workers in order to build on the old experiences along with promoting new career options, provide easy access to employment capital, and reviews regulations, laws and measures in order to cover more of all target groups, 2. develop mechanisms and systems to support all partners and

cooperative networks who are concerned with the informal workers and the elderly to have potential, and be ready to support stepping into an aging society, and 3. there should be a comparative research studying on “Social welfare model for the elderly who are informal workers to reduce social disparities” to study the differences in context, and one studying on “Take off lessons in hiring informal workers who are elderly employees in the private sectors” to gain lessons , thinking methods and management guidelines of the management with hiring elderly employees, a model of happiness which has been accepted by public.

คำนำ

ในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ สังคมสูงอายุขั้นสูงสุด คือ สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 28 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ซึ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงมีผลกระทบต่อการบริโภค การมีอำนาจในการซื้อลดลง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม หากยังไม่มีแผนรองรับอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในปัจจุบันผู้สูงอายุยังคงทำงานเพื่อหารายได้เสริมและเลี้ยงครอบครัว เพราะผู้สูงอายุบางคนไม่มีคนดูแล มีปัญหาเรื่องสุขภาพผู้สูงอายุ และส่วนใหญ่ยังมีปัญหาเรื่องรายได้และหนี้สินเนื่องจากภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น รวมทั้ง ยังขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพการเข้าถึงสวัสดิการสิทธิประโยชน์การคุ้มครอง ตลอดจนการช่วยเหลืออื่นจากรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า เนื่องจาก ผู้วิจัยเล็งเห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานที่มีความหลากหลายและเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศไทย และเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย แต่มักเป็นกลุ่มคนที่ประสบปัญหาความผันผวนของรายได้ ชีวิตขาดความมั่นคง และมีความเปราะบางต่อความยากจน แรงงานกลุ่มนี้มักต้องทำงานหนัก แต่ได้รับผลตอบแทนจากการทำงานต่ำ แรงงานนอกระบบบางกลุ่มมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับการจ้างงานต่อเนื่อง และบางกลุ่มยังมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

(นายกฤตพัฒน์ ครุฑกุล)
นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62
ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คณะอาจารย์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร อาจารย์ที่ปรึกษา งานวิจัย ที่ให้โอกาสในการทำวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ซึ่งได้ช่วยเหลือ ให้ความรู้ คำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดีจนทำให้การวิจัยในครั้งนี้ถูกต้องและ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น พร้อมทั้ง ขอขอบพระคุณคณะกรรมการแถลงเอกสารวิจัยส่วนบุคคลที่ให้ความรู้ และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในระหว่างการแถลงเอกสารวิจัยเป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณท่านเจ้าของเอกสาร งานวิจัย และแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ โดยเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้นำมาศึกษา อ้างอิง ในการ ทำวิจัยครั้งนี้ รวมถึงผู้บริหารกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัด อุบลราชธานี พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ที่ให้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการทำวิจัย ตลอดจนให้ความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกต่างๆ พร้อมทั้งขอขอบคุณครอบครัว เพื่อนร่วมงานที่ให้กำลังใจ ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และ ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีมาโดยตลอดตั้งแต่ต้นจนสำเร็จเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า โครงการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานต่างๆ และผู้ที่สนใจในการศึกษาค้นคว้า เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของแรงงานนอกระบบเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

(นายกฤตพัฒน์ ครุฑกุล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ข้อจำกัดของการวิจัย	5
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)	7
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 -2564)	9
นโยบายรัฐบาล	11
นโยบายกระทรวงแรงงาน	13
ยุทธศาสตร์กระทรวง/จังหวัด	14
กลไกและมาตรการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า	19
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ	23
แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต แรงงานนอกระบบ และผู้สูงอายุ	26
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
กรอบแนวคิดของการวิจัย	34
สรุป	35

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ	
สภาพปัญหาและผลกระทบ	36
การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ	36
การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ	38
ปัญหา/อุปสรรคและผลกระทบจากการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	53
สรุป	55
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางการดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนา	
คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ	56
วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต	
แรงงานนอกระบบ	56
แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ	62
สรุป	69
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	70
สรุป	70
ข้อเสนอแนะ	74
บรรณานุกรม	77
ภาคผนวก	81
ประวัติย่อผู้วิจัย	85

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2-1	หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทต่อการสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า	20
2-2	ทฤษฎีลำดับความต้องการ 5 ชั้นของ Maslow	24
3-1	มโนทัศน์ที่มีทัศนคติเชิงบวกต่อผู้สูงอายุ	43
3-2	องค์ประกอบของพลฒพลัง (ภาวะผู้สูงวัยที่กระปรี้กระเปร่า)	45

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	โครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน	22
3-1	เงื่อนไขที่จำเป็นต่อการทำงานของผู้สูงอายุ	44
4-1	แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ	68

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประชากรโลกมีสัดส่วนประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่า ร้อยละ 10 โดยในปี พ.ศ. 2560 โลกมีประชากรสูงอายุ หรือคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็น ร้อยละ 13 ของประชากรโลกทั้งหมด 7,550 ล้านคน และในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2550 - 2560) อัตราการเพิ่มของผู้สูงอายุอยู่ที่ร้อยละ 5.8 ซึ่งสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกทั้งหมดเกือบ 4 เท่าตัว ขณะที่ประชากรวัยเด็กกลับมีอัตราการเพิ่มขึ้นที่ต่ำลงโดยมีอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.6 ต่อปี ทวีปยุโรปมีระดับการสูงวัยสูงที่สุด คือ มีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 24.7 ของประชากรทั้งทวีป ในทวีปเอเชียมีสัดส่วนของประชากรสูงอายุสูงเป็นอันดับ 4 และมีประชากรสูงอายุมากที่สุดประมาณ 508 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.2 ของประชากรทั้งทวีป โดยประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก คือ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศจีน และประเทศอินเดีย ตามลำดับในส่วนของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย (Aging Society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยสาเหตุสำคัญมาจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ การลดลงของภาวะการตายและการเพิ่มขึ้นของอายุคาดเฉลี่ยของประชากร ในปี 2560 ประเทศไทยมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุถึงร้อยละ 11.3 ของจำนวนประชากรทั้งหมด 65.5 ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการคาดการณ์ประชากรของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” (Aged Society) เมื่อประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และในปี 2574 ประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” (Super-aged Society) เมื่อประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด ดังนั้นการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้สูงอายุ จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรวัยพึ่งพิงเพิ่มมากขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ จากการประเมินสถานการณ์ผู้สูงอายุว่าประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยในระยะไม่ถึง 10 ปีข้างหน้าโดยปัจจุบัน ผู้สูงอายุมีสัดส่วนราวร้อยละ 14-15 ส่วนในปี 2563 จะเพิ่มเป็นร้อยละ 17.5 ในปี 2568 เพิ่มเป็นร้อยละ 21.2 และในปี 2573 จะขยับเพิ่มเป็นร้อยละ 25.2 หรือคิดเป็น 1 ใน 4 ของประชากรทั้งหมด โดยประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยมาตั้งแต่ปี 2550 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายได้หลังเกษียณของผู้สูงอายุ พบว่า ส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ โดยกลุ่มข้าราชการ จะมีอัตราส่วนรายได้หลังเกษียณต่อรายได้ก่อนเกษียณเฉลี่ยร้อยละ 70 ผู้ประกันตนจะมีรายได้หลังเกษียณเฉลี่ยร้อยละ 40 ของรายได้ก่อนเกษียณ ซึ่งในปัจจุบันผู้สูงอายุยังคงทำงานเพื่อหารายได้เสริมและเลี้ยงครอบครัว เพราะผู้สูงอายุบางคนไม่มีคนดูแล มีปัญหาเรื่องสุขภาพผู้สูงอายุ และส่วนใหญ่ยังมีปัญหาเรื่องรายได้และหนี้สินเนื่องจากภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น ยังขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพการเข้าถึงสวัสดิการ สิทธิประโยชน์การคุ้มครอง ตลอดจนการช่วยเหลือจากรัฐได้

อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ความสำคัญของแรงงานนอกระบบ และเพื่อเป็นการเตรียมการสนับสนุนให้กลุ่มแรงงานที่กำลังเข้าสู่ภาวะผู้สูงอายุ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง แม้ว่าในทางปฏิบัติการศึกษาแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มจะเป็นได้ยากเนื่องจากแรงงานกลุ่มใหญ่มากกว่าแรงงานในระบบ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการศึกษาระงงานเฉพาะกลุ่ม รวมทั้งนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลไก มาตรการต่างๆ ของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมหลายๆ ด้าน จะช่วยให้ทุกภาคส่วนเกิดความเข้าใจสถานการณ์ของแรงงานนอกระบบในภาพรวม รวมทั้ง มีส่วนร่วมเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อช่วยสนับสนุนให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่าได้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2561 มีมติเห็นชอบในหลักการมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันบูรณาการขับเคลื่อนสังคมไทยให้เป็นสังคมสูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชากรไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีภูมิคุ้มกันและเท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยการผนึกพลังของ 6 กระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงแรงงาน ในการเดินทางประกาศยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดและขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อเตรียมความพร้อมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันบูรณาการขับเคลื่อนสังคมไทยให้เป็นสังคมสูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ประชากรไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีภูมิคุ้มกันและเท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม นับเป็นการผนึกความร่วมมือครั้งสำคัญของประเทศไทยในการรับมือเข้าสู่สังคมสูงวัยในอนาคตอันใกล้ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับความเดือดร้อนและอันตรายจากการกระทำความรุนแรงหรือผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษาปัญหาครอบครัว ภายใต้การดำเนินงานของกรมกิจการผู้สูงอายุที่มีภารกิจส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในการวางแผนงาน นโยบาย การพัฒนางานวิชาการ องค์กรความรู้ และนวัตกรรมในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งการพัฒนาศักยภาพสังคมผู้สูงอายุซึ่งได้กำหนดมาตรการของการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติเรื่องสังคมสูงอายุ อาทิ การส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนผ่านประชารัฐเพื่อสังคม มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติเรื่อง สังคมสูงอายุ ดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุช่วงปี พ.ศ. 2562-2564 ที่มุ่งให้ผู้สูงอายุไทยเป็นพลดีพลังเพื่อเป็นอีกหนึ่งกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป โดยมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติดังกล่าวประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก ได้แก่ **มาตรการหลักที่ 1** การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและคนทุกวัย ซึ่งประกอบด้วย มาตรการย่อย 6 มาตรการ ได้แก่ 1. การสร้างระบบคุ้มครองและสวัสดิการผู้สูงอายุ 2. การทำงานและการสร้างรายได้สำหรับผู้สูงอายุ 3. ระบบสุขภาพเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ 4. ปรับสภาพแวดล้อมชุมชน และบ้านให้ปลอดภัยกับผู้สูงอายุ 5. ธนาคารเวลาสำหรับการดูแลผู้สูงอายุประเทศไทย และ 6. การสร้างความรอบรู้ให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมในทุกมิติ **มาตรการหลักที่ 2** การยกระดับขีดความสามารถ

สู่การบริหารจัดการภาครัฐ 4.0 ประกอบด้วย มาตรการย่อย 4 มาตรการ ได้แก่ 1. ยกระดับความร่วมมือ เสริมสร้างพลังสังคมสูงอายุ 2. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับให้เอื้อต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุ 3. ปฏิรูประบบข้อมูลเพื่อขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ และ 4. พลิกโฉมนวัตกรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการหลักได้อย่างบรรลุผลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนงาน เพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการดูแล ค้ำครอง และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในทุกมิติ ทั้งมิติทางด้านสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ และสภาพแวดล้อม เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีความสุข มีความมั่นคงและเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศต่อไป

กระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุและเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนมาตรการภายใต้ระเบียบวาระแห่งชาติ โดยต้องจัดทำแผนปฏิบัติการและสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ ติดตามผลการดำเนินงานในมาตรการที่รับผิดชอบ ซึ่งตามภารกิจหลักของกระทรวงแรงงานมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลแรงงานของประเทศโดยตรงได้ตระหนักถึงการคุ้มครองแรงงานได้รับความคุ้มครอง และมีหลักประกันทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ (รวมถึงผู้สูงอายุด้วย) ซึ่งในที่นี้หมายถึง “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” โดยนิยาม “ผู้มีงานทำ” ว่าหมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” ว่าหมายถึง ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกระทรวงแรงงานได้มีนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ แรงงานพิการ และแรงงานสูงอายุ โดยมุ่งเน้นส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ และขยายการบูรณาการภาคีเครือข่ายในการส่งเสริม ค้ำครอง และพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ให้มีอาชีพ มีรายได้ มีหลักประกันทางสังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับปัญหาที่เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบ แรงงานพิการ และแรงงานสูงอายุ ได้แก่ ขาดความมั่นคงในการทำงาน ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านการจ้างงาน ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ ขาดความปลอดภัยในการทำงาน ขาดความมั่นคงด้านรายได้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบในการประกอบอาชีพ และขาดโอกาสในการรวมกลุ่มจัดตั้งผู้แทนหรือสหภาพเพื่อสิทธิในการต่อรอง ภาครัฐจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ คือ กระจัดกระจายทั่วประเทศ ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน สภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจนไม่มีนายจ้าง/งานไม่แน่นอน มีรายได้ไม่สม่ำเสมอ ไม่มีการลงทะเบียน และไม่อยู่ในระบบภาษี ซึ่งสาเหตุที่แรงงานนอกระบบยากจน คือ รายได้จำกัดไม่สม่ำเสมอ ขาดที่ดินทำกินและทรัพย์สิน เข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ขาดโอกาสการศึกษา ขาดความรู้ทักษะบริหารจัดการการผลิต สำหรับปัญหาที่พบ : การขาดความคุ้มครองทางสังคม ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย ขาดความมั่นคงของรายได้ ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ขาดสวัสดิการแรงงานด้านต่างๆ มีสภาพแวดล้อมการทำงานไม่ปลอดภัย

ดังนั้น จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระทรวงแรงงานได้ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลโดยได้กำหนดเป็นนโยบายเน้นหนักของกระทรวงแรงงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนและยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ซึ่งในปี 2563 กระทรวงแรงงานโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล ได้มีนโยบายบริหารกระทรวงแรงงาน ประเด็นสำคัญ เรื่อง “เตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ” ดังนี้ 1. ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับศักยภาพ 2. ส่งเสริมการพัฒนาทักษะอาชีพในรูปแบบที่เหมาะสม 3. กำหนดมาตรการจูงใจทางภาษี (Tax Incentive) เพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ และ 4. พัฒนาระบบประกันสังคมรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (แก้ไขกฎหมายประกันสังคม) จากนโยบายของกระทรวงแรงงานดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความสำคัญยิ่งที่จะสร้างโอกาสการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งด้านร่างกาย ด้านจิตใจ ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติการศึกษากลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มเป้าหมายเป็นไปได้ยาก เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีจำนวนมากอยู่กระจัดกระจายในทุกพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะร่วมของปัญหาของแรงงานกลุ่มนี้จะช่วยทำให้ทุกภาคส่วนเกิดความเข้าใจสถานการณ์แรงงานและแนวทางในการกำหนดนโยบาย มาตรการของรัฐ และภาคประชาสังคม เพื่อช่วยพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถก้าวเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่กระปรี้กระเปร่าและมีคุณค่าที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ขาดโอกาสขาดความมั่นคงด้านรายได้ เพื่อเตรียมความพร้อมให้แรงงานนอกระบบก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัย
2. เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

งานวิจัยนี้ศึกษาวิจัยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี

2. ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มเป้าหมายของการศึกษาจำกัดเฉพาะกลุ่ม 1. แรงงานภาคเกษตร (เฉพาะแรงงานเพาะปลูก) 2. แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน และ 3. รับจ้างชั่วคราวตามห้วงเวลา

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

3.1 การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ขาดโอกาส ขาดความมั่นคงด้านรายได้

3.2 การวิจัยเน้นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ตั้งแต่เดือน มกราคม – มิถุนายน พ.ศ. 2563

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดำเนินการโดยการศึกษาค้นคว้าและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการด้านยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงาน จำนวน 1 คน คือ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงาน และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักจากหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 คน ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานีหรือผู้แทน และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสังเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่างๆ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานผลการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาความและนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัย

ข้อจำกัดในการวิจัย

กลุ่มแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ เป็นกลุ่มที่มีความหลากหลาย มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงหรือมีพลวัต (Dynamic) สูง ทั้งในเรื่องจำนวน อาชีพรูปแบบลักษณะงาน สถานภาพการทำงาน สภาพปัญหาที่มีความแตกต่างกัน จึงส่งผลให้ภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อกลุ่มแรงงานนอกระบบกระจุกกระจายอยู่เกือบทุกหน่วยงาน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงไม่สามารถใช้หลักการสุ่มตัวอย่างได้ จึงทำการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบ เพื่อเตรียมความพร้อมให้แรงงานนอกระบบก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยอย่างมั่นคงและมีคุณค่า
2. ทราบถึงแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัย

คำจำกัดความ

แรงงานในระบบ	หมายถึง	ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครอง หรือหลักประกันทางสังคม จากการทำงาน ได้แก่ 1. ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น 2. ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ 3. ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน 4. ลูกจ้างของรัฐบาล ต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ 5. ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานผู้มีงานทำที่ประกันตน ตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา 33, 39
แรงงานนอกระบบ	หมายถึง	ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกัน ทางสังคมจากการทำงาน ซึ่งหมายถึงผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 และ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งสามารถจำแนก ประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม ดังนี้ 1. กลุ่มที่ทำงานรับจ้าง และมีเงินเดือนประจำ ได้แก่ ผู้รับงาน ไปทำที่บ้านแรงงานรับจ้างทำเกษตรตามฤดูกาล-แรงงาน ประมง-คนทำงานบ้าน เป็นต้น 2. กลุ่มที่อาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชวนา ชาวสวน แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย ช่างตัดผม ช่างเสริมสวย เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น
ผู้เข้าสู่วัยผู้สูงอายุ	หมายถึง	ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 50-59 ปีบริบูรณ์
ผู้สูงอายุ	หมายถึง	ประชาชนที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เป็นต้นไป
สังคมสูงอายุ	หมายถึง	สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากร ทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7)
การทำให้ผู้สูงอายุอยู่อย่างมีความสุข	หมายถึง	ผู้สูงอายุต้องมีสุขภาพดี ทั้งร่างกายและจิตใจ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ได้รับการยอมรับและเห็นคุณค่า จากครอบครัวและสังคม

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า เป็นการศึกษาเพื่อทราบสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ขาดโอกาส ขาดความมั่นคงด้านรายได้ เพื่อเตรียมความพร้อมให้แรงงานนอกระบบก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัย และกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)
2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564)
3. นโยบายรัฐบาล
4. นโยบายกระทรวงแรงงาน
5. ยุทธศาสตร์กระทรวง/จังหวัด
6. กลไกและมาตรการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า
7. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ
8. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต แรงงานนอกระบบ และผู้สูงอายุ
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. กรอบแนวคิดของการวิจัย
11. สรุป

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้จัดทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เน้นคนเป็นศูนย์กลาง และมีวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการศึกษาที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี โดยกรอบแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี ให้ความสำคัญกับด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ซึ่งต้องมีการเน้นการพัฒนาด้านกำลังคนเป็นอย่างมาก จำนวน 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานจำนวน 5 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกရာช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติ ได้ทุกรูปแบบและทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ ทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

2. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ 1. “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศในด้านอื่น ๆ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ 2. “ปรับปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่ออนาคตผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต และ 3. “สร้างคุณค่าใหม่ ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่ รวมถึงปรับรูปแบบธุรกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ที่รองรับอนาคตบนพื้นฐานของการต่อยอดอดีต และปัจจุบัน พร้อมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้ และการจ้างงานใหม่ ขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนในเวทีโลกควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้ และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศได้ในคราวเดียวกัน

3. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่ดีรอบด้าน และมีสุขภาพที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้ และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตสู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกร นักคิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่ และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

4. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นมาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหาร

ราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

5. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาลและความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานการเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะเส้นทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง 3 ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง

6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัยและพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้ง มีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2558 - 2577) เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการและกำหนดให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นการพัฒนาในช่วง 5 ปีแรก และต่อยอดในระยะต่อไปเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายเพื่อการพัฒนาในระยะยาวภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

โดยกำหนดวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์ชาติไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือคติพจน์สั้นๆ คือ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดความสำเร็จ 10 ยุทธศาสตร์ โดยมียุทธศาสตร์ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวม 6 ยุทธศาสตร์นั้น และอีก 4 ยุทธศาสตร์ที่เป็นปัจจัยสนับสนุน ดังนี้

1. การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
 2. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
 3. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
 4. ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
 5. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน
 6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย
 7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
 8. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม
 9. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
 10. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา
- สำหรับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงแรงงาน 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์

พัฒนาคนทุกช่วงวัยเพื่อให้คนไทยเป็นคนดี คนเก่ง มีระเบียบวินัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเฉพาะการพัฒนาและดูแลผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนสูงขึ้นในสังคมสูงวัยทั้งการสร้างงานที่เหมาะสม การฟื้นฟูและดูแลสุขภาพเพื่อชะลอความทุพพลภาพและโรคเรื้อรัง การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อสังคมสูงวัย มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพคนเพื่อเป็นฐานการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และรองรับการลดลงของขนาดกำลังแรงงานโดยยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 การป้องกันและควบคุมปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดี การสร้างความอยู่ดีมีสุขในครอบครัวไทย รวมทั้งการเสริมสร้างบทบาทของสถาบันทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรมในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมทางสังคม

2. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างโอกาสให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถเข้าถึงทรัพยากร แหล่งทุนในการประกอบอาชีพ เพื่อยกระดับรายได้และขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก รวมถึงการสร้างโอกาสทางการศึกษา และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนได้เต็มศักยภาพ สามารถประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม

3. ยุทธศาสตร์การสร้างการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

โดยวางรากฐานในการพัฒนาทุนมนุษย์ องค์กรความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม การพัฒนา SMEs และสร้างผู้ประกอบการและเกษตรกรรุ่นใหม่ โดยอาศัยปัจจัยพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์ทั้งทุนมนุษย์ โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม

นโยบายรัฐบาล

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2562 โดยการบริหารราชการแผ่นดินในช่วง 4 ปีของรัฐบาล จะยึดหลักการสำคัญสี่ประการ ได้แก่ 1. น้อมนำพระปฐมบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นหลักในการบริหารประเทศ 2. ยึดมั่นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 3. พัฒนาประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร 4. บูรณาการการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคี การพัฒนาต่าง ๆ ในลักษณะประชารัฐเพื่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน และทำให้ประชาชนคนไทยมีความมั่นคง อยู่ดีมีสุข และมีวิสัยทัศน์ในการขับเคลื่อนประเทศของรัฐบาลชุดนี้ คือ “มุ่งมั่นให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในศตวรรษที่ 21” โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล จำนวน 12 ด้าน ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงแรงงาน 9 ด้าน ประกอบด้วย 1. การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ 2. การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุขของประเทศ 3. การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก 4.การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย 5. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค 6. การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากรากฐานราก 7. การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย 8. การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม และ 9. การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ

นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล จำนวน 12 เรื่อง ซึ่งกระทรวงแรงงานเกี่ยวข้อง จำนวน 5 เรื่อง ประกอบด้วย

1. การแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน

โดยลดข้อจำกัดในการประกอบอาชีพของคนไทย การจัดการระบบการขนส่งสาธารณะผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล ทบทวนรูปแบบและมาตรฐานหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เพื่อยังคงเอกลักษณ์ของเมืองหลวงแห่งร้านอาหารริมถนน ทำให้บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อย และสวยงาม แก้ไขปัญหานี้สินและลดภาระหนี้สินของประชาชนในกองทุนหมู่บ้าน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหนี้สินนอกระบบ การฉ้อโกงหลอกลวงประชาชนโดยครอบคลุมไปถึง การฉ้อโกงหลอกลวงผ่านระบบออนไลน์ ปรับปรุงระบบภาษีและการให้สินเชื่อที่เอื้อให้ประชาชนสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ตามความพร้อม ปรับปรุงระบบที่ดินทำกินให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ จัดทำแนวทางการกำหนดสิทธิและการจัดการสิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่เหมาะสม

ลดอุปสรรคในธุรกิจประมงพาณิชย์และประมงชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือดูแลประมงพื้นบ้านโดยยังต้องสอดคล้องกับมาตรฐานด้านการประมงขององค์การระหว่างประเทศ

2. การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

โดยปรับปรุงระบบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและเบี้ยยังชีพของประชาชน อาทิ ผู้สูงอายุ และคนพิการที่มีรายได้น้อย ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และพิจารณาขยายความครอบคลุมไปยังกลุ่มมารดาตั้งครรภ์เด็กแรกเกิด และเด็กวัยเรียนที่ครอบครัวมีปัญหาทางเศรษฐกิจ และเร่งรัดการพัฒนา ระบบบริการสุขภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการบริการในแต่ละระบบ ลดภาระการเดินทางไปสถานพยาบาลของประชาชน และลดความแออัดในโรงพยาบาลขนาดใหญ่ พัฒนาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ระบบการแพทย์ทางไกลและภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในชุมชนสามารถเข้าถึงหน่วยบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงรวดเร็ว และได้รับการบริการอย่างมีคุณภาพ

3. การยกระดับศักยภาพของแรงงาน

โดยยกระดับรายได้ค่าแรงแรกเข้าและกลไกการปรับอัตราค่าจ้างที่สอดคล้องกับสมรรถนะแรงงานควบคู่กับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานผ่านกลไกคณะกรรมการไตรภาคี เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลราคาสินค้าไม่ให้กระทบกับค่าครองชีพของประชาชน และสามารถจูงใจให้แรงงานพัฒนาตนเองเพื่อปรับเปลี่ยนทักษะ และเปลี่ยนสายอาชีพให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานอุตสาหกรรมเป้าหมาย และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี

4. การเตรียมคนไทยสู่ศตวรรษที่ 21

โดยสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ใหม่ในระบบดิจิทัล ปรับปรุงรูปแบบการเรียนรู้ มุ่งสู่ระบบการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีด้านวิศวกรรม คณิตศาสตร์ โปรแกรมเมอร์ และภาษาต่างประเทศ ส่งเสริมการเรียนภาษาคอมพิวเตอร์ (Coding) ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา การพัฒนาโรงเรียนคุณภาพในทุกตำบล ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรออนไลน์ของสถาบัน การศึกษาต่าง ๆ เพื่อแบ่งปันองค์ความรู้ของสถาบันการศึกษาสู่สาธารณะ เชื่อมโยงระบบการศึกษา กับภาคปฏิบัติจริงในภาคธุรกิจสร้างนักวิจัยใหม่และนวัตกรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรมของประเทศสร้างความรู้ ความเข้าใจการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล สื่อออนไลน์ และโครงข่าย สังคมออนไลน์ของคนไทยเพื่อป้องกัน และลดผลกระทบในเชิงสังคม ความปลอดภัย อาชญากรรมทางไซเบอร์ และสามารถใช้เทคโนโลยี เป็นเครื่องมือในการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การสร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีในสังคม รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมที่จำเป็นในการ ดำเนินชีวิต

5. การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน

โดยมุ่งสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ พัฒนาระบบจัดเก็บ และเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ ปรับปรุงระบบการอนุมัติและอนุญาตของทางราชการที่สำคัญให้เป็นระบบดิจิทัล ทั้งบุคคลและนิติบุคคล เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนลดขั้นตอนที่ยุงยากเกินความจำเป็นลดข้อจำกัดด้านกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการทำธุรกิจและการดำรงชีวิตของประชาชนแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ล้าสมัยและเป็นอุปสรรค

ต่อการพัฒนาประเทศผ่านการทดลองใช้มาตรการด้านกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และขับเคลื่อนการให้บริการในทิศทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจ

นโยบายกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานมีการวางรากฐานทรัพยากรมนุษย์ของประเทศเพื่อให้สามารถก้าวไปข้างหน้าด้วยความมั่นคง คนไทยมีงานทำ มีอาชีพ ยกระดับฝีมือแรงงาน สร้างหลักประกันทางสังคม เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีความพร้อมที่จะดำเนินชีวิตในทศวรรษที่ 21 ตามนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2560 – 2580) โดยมีนโยบายเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการให้เป็นผลเป็นรูปธรรม จำนวน 3 ข้อ และนโยบายสำคัญที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง จำนวน 10 ข้อ ดังนี้

1. นโยบายเร่งด่วน

1.1 การเร่งรัดปฏิรูปกำลังแรงงาน (Workforce Transformation) เพื่อเตรียมคนในทศวรรษที่ 21 และวางรากฐานทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้มีทักษะ การพัฒนาที่ตอบโจทย์ การก้าวข้ามกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเตรียมความพร้อมในทุนมนุษย์ที่สอดคล้องการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิต รวมทั้งเน้นการผลิตกำลังคนคุณภาพทั้งในพื้นที่ EEC และพื้นที่อื่นๆ ให้เพียงพอต่อความต้องการของสถานประกอบการ

1.2 บริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามข้อตกลงกับประเทศต้นทาง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคธุรกิจ โดยการแลกเปลี่ยนแรงงานต่างด้าวเพื่อร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทำให้มีกระบวนการ/ขั้นตอนที่มีความสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และคำนึงถึงมาตรฐานการทำงานขั้นต่ำที่แรงงานควรได้รับตามหลักสากล

1.3 ยกระดับรายได้ สำหรับแรงงานแรกเข้าทำงานให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่มาตรฐานการครองชีพ และปรับอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกับสมรรถนะแรงงานผ่านกลไกคณะกรรมการค่าจ้าง

2. นโยบายสำคัญ

2.1 การเตรียมความพร้อมรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยการส่งเสริมการจ้างงานและพัฒนาทักษะอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ โดยการส่งเสริมการจ้างงานและพัฒนาทักษะอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมการประกันสังคมที่ตอบโจทย์ และสร้างมาตรการจูงใจทางภาษี (Tax Incentive) เพื่อจูงใจสถานประกอบการให้จ้างงานผู้สูงอายุ

2.2 ส่งเสริมการมีงานทำที่มีคุณค่า (Decent Work) ให้คนทุกช่วงวัย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนทั่วไปหรือแรงงานกลุ่มพิเศษ อาทิ แรงงานคนพิการ แรงงานสูงอายุ ผู้ต้องขังที่จะพ้นโทษ ตลอดจนการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ส่งเสริมให้แรงงานมีพลังและเกิดความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว (Work Life Integriation)

2.3 ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพแรงงานไทยให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศอย่างถูกต้อง มีศักดิ์ศรี เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในต่างประเทศ และเตรียมการรองรับการผลิตแรงงานให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ตลอดจนเน้นส่งเสริมการไปทำงานในกลุ่มผู้มีทักษะสูง โดยเฉพาะทักษะแห่งอนาคต ซึ่งต้องควบคู่ไปกับการป้องกันการลักลอบไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย และกำหนดมาตรการขจัดป้องกันการหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

2.4 พัฒนาระบบประกันสังคมและสิทธิประโยชน์ รวมทั้งส่งเสริมการป้องกันสุขภาพ เพื่อสร้างหลักการประกันความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นให้แก่แรงงาน

2.5 ขับเคลื่อน Safety Thailand โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย การสร้างเครือข่าย รวมทั้งสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยยั่งยืน

2.6 ขยายการบูรณาการเครือข่ายในการส่งเสริม ค้ำครอง และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอิสระ ให้มีอาชีพ มีรายได้ มีหลักประกันทางสังคมและมีความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานให้ได้รับการคุ้มครอง มีสวัสดิการ ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ทัดเทียมแรงงานในระบบและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

2.7 เพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงาน ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและปัญหาการใช้เด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

2.8 สร้างกลไกการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลระหว่างเอกชนและหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน เพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะด้านแรงงานให้สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับการให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลของกระทรวงแรงงาน ที่จะมาช่วยเสนอแนวทางและวางกรอบการขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรม

2.9 เพิ่มศักยภาพการทำงานของอาสาสมัครแรงงานและบัณฑิตแรงงาน เพื่อเป็นกลไกสำคัญในระดับภูมิภาคในการขับเคลื่อนบริการสาธารณะด้านแรงงาน ให้เข้าถึงประชาชนในพื้นที่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2.10 การให้บริการประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ ไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล ยกกระดับการให้บริการประชาชน เข้าถึง สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส หลากหลายช่องทางและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้ศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) บริหารกำลังแรงงานของประเทศ และเป็นช่องทางบริการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อสนับสนุนนโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัล

ยุทธศาสตร์กระทรวง/จังหวัด

1. แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2560 – 2564

1.1 วิสัยทัศน์

“แรงงานมีศักยภาพสูง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

1.2 พันธกิจ

1.2.1 การเพิ่มศักยภาพแรงงาน และผู้ประกอบการ ให้พร้อมรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

1.2.2 คຸ້ມครองและสงเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

1.2.3 พัฒนาระทรวงให้เป็นองค์กรธรรมาภิบาล

1.2.4 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างบูรณาการ เพื่อการบริหารจัดการ และให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.5 สงเสริมความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ

1.3 ประเด็นยุทธศาสตร์

1.3.1 การเพิ่มศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดย 1. สงเสริมพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานไทยให้ได้มาตรฐานสากล 2. ดำเนินการเชิงรุกควบคู่กัน โดยเนินพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ 3. พัฒนาและสนับสนุนให้สถานประกอบการเข้าสู่ระบบมาตรฐานแรงงานไทย 4. “ซ่อม” กลุ่มแรงงานทักษะฝีมือต่ำและค่อนข้างต่ำ (Unskilled & Semi Skill) ในระยะแรก เพื่อให้มีทักษะฝีมือที่เพียงพอในส่วนที่ขาด เพื่อให้ยังคงอยู่ในตลาดแรงงานได้ และทดแทนปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคตได้ในระยะต่อไปจะต้องเน้น “เสริม” และ “สร้าง” ควบคู่กันจนไปสู่เป้าหมายสูง และ 5. มุ่งเน้นพัฒนาคนเพื่อรองรับกลุ่มอุตสาหกรรมก้าวหน้า

1.3.2 การคຸ້มครองและเสริมสร้างความมั่นคง หลักประกันในการทำงาน และคุณภาพชีวิตที่ดี 1. เสริมสร้างความมั่นคงในการมีงานทำ เพื่อสงเสริมให้กำลังแรงงาน รวมทั้งผู้สูงอายุและคนพิการได้มีงานทำ มีรายได้และได้รับการคຸ້มครองตามกฎหมาย 2. เสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แรงงานผ่านระบบประกันสังคม /สงเสริมระบบการออม เพื่อให้มีหลักประกันชีวิตที่มั่นคง 3. “สร้าง” กลุ่มเด็กแรกเกิดจนถึงประถมศึกษา 4. “เสริม” ศักยภาพให้กับกลุ่มนักเรียนระดับมัธยมศึกษาจนถึงผู้ที่จบมหาวิทยาลัย และ 5. ต้องเน้นการสร้าง Talent ใน 3 กลุ่มอาชีพ คือ เกษตร ท่องเที่ยวและบริการ

1.3.3 การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ โดย 1. เร่งดำเนินการที่เป็นการสร้างเสริมและแสวงหาโอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์เพื่อให้เกิด ประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ และภาคแรงงานของประเทศให้ครอบคลุมมากที่สุด 2. เร่งสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านแรงงานทั้งในกรอบทวิภาคี พหุภาคี และเขตการค้าเสรี 3. ต้องบริหารจัดการแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศอย่างเป็นระบบ 4. ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว (Zoning) 5. ขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับ แรงงานผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเพื่อลดเงื่อนไขการกีดกันทางการค้าและการส่งออก

1.3.4 การพัฒนาโลกในการสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน เพื่อสร้างความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน โดย 1. ในระยะเร่งด่วนมุ่งบรรเทาความไม่สอดคล้องของการจ้างงานระหว่างอุปสงค์และอุปทาน กำหนดแนวทางมาตรการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับผู้ประกอบการ 2. สร้างความสมดุลของตลาดแรงงานแบบยั่งยืนให้ภาคแรงงานของประเทศโดยการวางแผนกำลัง แรงงานของประเทศเชิงบูรณาการ ประสานความร่วมมือจัดทำแผนกำลังแรงงานร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 3. ต้องมีข้อมูล (Data & Information) ในระดับต่าง ๆ รวมถึงความต้องการแรงงานฝีมือ

ในสาขาอาชีพต่าง ๆ 4. ต้องมีข้อมูลสารสนเทศ (Data & Information) และจัดกลุ่มช่วงชั้น (Class) และ 5. ต้องบริหาร Stock & Flow Workforce

1.3.5 การบริหารจัดการองค์กร บุคลากร ด้วยหลักธรรมาภิบาล และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในองค์กร โดย 1. มุ่งเน้นการบริหารจัดการเป็นเลิศในทุกด้านภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ 2. ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารงาน 3. สร้างกลไกความร่วมมือกับเครือข่ายด้านแรงงานให้เข้มแข็ง ทั้งระดับองค์กรและระดับพื้นที่ 4. มุ่งเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรด้วยการสื่อสารสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และปรับปรุง ระบบการให้บริการประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสนับสนุนให้ได้รับข้อมูลข่าวสารด้วยความรวดเร็ว

1.3.6 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อบูรณาการสารสนเทศที่ทันสมัย มีเสถียรภาพโดยการพัฒนาศักยภาพของคนในประเทศทั้งบุคลากรด้านเทคโนโลยี บุคลากรที่ทำงานในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ที่จะต้องชาญฉลาด รู้เท่าทันสื่อ เท่าทันโลก ด้วยตระหนักถึงความท้าทายและโอกาส ดังนั้นกระทรวงแรงงานจึงได้กำหนดให้การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในแผนแม่บทฯ และภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์นี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและระบบสารสนเทศ เพื่อใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศ เป็นกลไกในการเชื่อมโยงภารกิจด้านแรงงานสู่ประชากรวัยทำงานทุกคนอย่างสะดวก รวดเร็ว ทุกที่ ทัวถึงเป็นธรรมและเท่าเทียม อันจะนำไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของประเทศไทยตามนโยบายของรัฐบาล

2. แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560-2564

2.1 วิสัยทัศน์

“แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงทางรายได้ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึงนำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน”

2.2 พันธกิจ

2.2.1 ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ

2.2.2 ขยายและเสริมสร้างหลักประกันทางสังคมให้ทั่วถึง

2.2.3 พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำที่มั่นคง

2.2.4 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องแรงงานนอกระบบ และสิทธิตามกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบและบุคลากรภาครัฐอย่างทั่วถึง

2.2.5 พัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ

2.2.6 พัฒนาระบบสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบ

2.2.7 บูรณาการการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

2.3 ประเด็นยุทธศาสตร์

2.3.1 เสริมสร้างหลักประกันทางสังคมและขยายความคุ้มครองให้ทั่วถึง

มีเป้าประสงค์ 1. แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับความคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคมตรงตามความต้องการและเข้าถึงสิทธิประโยชน์อย่างทั่วถึง 2. แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน และ 3. การพัฒนามาตรฐานด้านแรงงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านแรงงานนอกระบบ ดังนั้น การขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบและการเสริมสร้างหลักประกันทางสังคมให้ครอบคลุมทั่วถึงแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพจึงยังคงเป็นภารกิจหลักของภาครัฐที่ต้องมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังคงเป็นจุดอ่อนในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เนื่องจากกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ภาครัฐจึงควรออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2.3.2 เสริมสร้างสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อการทำงาน

มีเป้าประสงค์ 1. แรงงานนอกระบบมีความรู้และทักษะทางอาชีพ มีมาตรฐานสมรรถนะ และมีรายได้ที่มั่นคง และ 2. แรงงานนอกระบบมีความพร้อมในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรดำเนินการต่อเนื่องในการพัฒนาทักษะทางอาชีพที่ตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นที่ยอมรับของตลาดและผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานอย่างยั่งยืน ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพและพัฒนาให้กลุ่มมีความเข้มแข็งมีความรู้เรื่องการบริหารจัดการกลุ่ม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเพื่อสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐต้องสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อเป็นเครือข่ายดำเนินการพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบ โดยการเพิ่มบทบาทและสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ สำหรับภาคประชาสังคมควรมีบทบาทสนับสนุนและสร้างต้นแบบกลุ่มแรงงานนอกระบบเพื่อเป็นศูนย์เรียนรู้ให้แก่กลุ่มแรงงานในพื้นที่อื่น ๆ

2.3.3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

มีเป้าประสงค์ 1. มีองค์กรหลักที่มีประสิทธิภาพรับผิดชอบการบริหารงานด้านแรงงานนอกระบบ 2. มีกลไกการขับเคลื่อนการบริหารงานด้านแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ 3. ทุกภาคส่วนมีการรับรู้/เข้าใจ และมีส่วนร่วมสร้างการดำเนินงานที่ชัดเจน 4. มีระบบสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ และ 5. มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในการที่จะบริหารงานด้านแรงงานนอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นต้องเข้าใจคุณลักษณะของแรงงานซึ่งมีความหลากหลายด้านอาชีพและรายได้เข้าใจศักยภาพของแรงงานนอกระบบ และปัญหาที่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ เผชิญอยู่ในการขับเคลื่อนมาตรการส่งเสริมสนับสนุน เสริมสร้างในประเด็นต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการร่วมกับกลุ่มแรงงานนอกระบบและเครือข่ายแรงงานนอกระบบที่มีอยู่แล้ว

โดยสนับสนุนให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของแรงงานนอกระบบกลุ่มนั้น ๆ นอกจากความร่วมมือกับกลุ่มแรงงานนอกระบบแล้ว หน่วยงานภาครัฐต้องบูรณาการข้อมูลและสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบให้สามารถใช้งานร่วมกันได้ ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บข้อมูลให้ซ้ำซ้อนกัน ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันเสมอ รวมถึงจัดทำแผนปฏิบัติงานที่มาจากการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนซึ่งตรงกับสภาพปัญหา และความต้องการของแรงงานนอกระบบในพื้นที่ และสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับนโยบาย ตลอดจนดำเนินการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ

3. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2546 – 2564) ฉบับที่ 2 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552

เป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในช่วง พ.ศ. 2545-2564 ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้เห็นชอบแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่ได้รับการปรับปรุงครั้งที่ 1 และมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นำเสนอคณะรัฐมนตรี และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏในแผนฯ ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2553 โดยแผนดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อ “วงจรชีวิต” และความสำคัญของคนในสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ สรุปสาระสำคัญดังนี้

3.1 วิสัยทัศน์

“ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม”

3.2 ปรัชญา

ผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม แต่สามารถมีส่วนร่วมเป็นพลังพัฒนาสังคม จึงควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน และรัฐ ให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี และคงไว้ซึ่งภาวะสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้นานที่สุด

3.3 ประเด็นสำคัญ

3.3.1 ผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี คือ 1. มีสุขภาพที่ดีทั้งกายและจิต 2. ครอบครัวมีสุข สังคมเอื้ออาทร อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมปลอดภัย 3. มีหลักประกัน ที่มั่นคงได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสม 4. อยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ เป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจและมีส่วนร่วมในครอบครัว ชุมชน และสังคม และ 5. มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล และข่าวสารอย่างต่อเนื่อง

3.3.2 ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักที่มีความเข้มแข็ง สามารถให้การเกื้อหนุนแก่ผู้สูงอายุได้อย่างมีคุณภาพ

3.3.3 ระบบสวัสดิการและบริการจะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุให้สามารถดำรงอยู่กับครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐาน

3.3.4 ทุกภาคส่วนจะต้องมีส่วนร่วมในระบบสวัสดิการและบริการให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีการกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองผู้สูงอายุในฐานะผู้บริโภค

3.3.5 ต้องมีการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากและต้องการการเกื้อกูลให้ดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างดีและต่อเนื่อง

3.4 ประเด็นยุทธศาสตร์ สรุปสาระสำคัญมีดังนี้

3.4.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากร เพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ 1. มาตรการหลักประกันด้านรายได้ เพื่อวัยสูงอายุ 2. มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ 3. มาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

3.4.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 มาตรการ ได้แก่ 1. มาตรการส่งเสริมสุขภาพป้องกันการเจ็บป่วย และดูแลตนเองเบื้องต้น 2. มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ 3. มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ 4. มาตรการสนับสนุน ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ 5. มาตรการส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ และ 6. มาตรการส่งเสริม และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

3.4.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการ ได้แก่ 1. มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ 2. มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ 3. มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และ 4. มาตรการระบบบริการ และ เครือข่ายการเกื้อหนุน

3.4.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนา งานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 2 มาตรการ ได้แก่ 1. มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนา งานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และ 2. มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

3.4.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่ องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ 1. มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาองค์ ความรู้ ด้านผู้สูงอายุสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็น ประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ 2. มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน ผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และ 3. มาตรการพัฒนาระบบข้อมูล ทางด้านผู้สูงอายุ ให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น

กลไกและมาตรการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อม ก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า

การทบทวนเอกสารทำให้ผู้วิจัยพบว่า มีหลายหน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนและเตรียมความพร้อมสำหรับแรงงานนอกระบบในการก้าวสู่ภาวะ สูงวัยที่มีคุณค่า ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ตามตารางที่ 2 – 1

ตารางที่ 2 – 1 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทต่อการสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ภาวะ
สูงวัยที่มีคุณค่า

องค์กร /หน่วยงาน	กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่	มิติภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า
คณะกรรมการระดับชาติ		
คณะกรรมการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบแห่งชาติ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ	ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่	ทุกมิติ
กระทรวงสาธารณสุข		
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล	ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร	มิติสุขภาพ
กระทรวงแรงงาน		
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงาน สำนักงานประกันสังคม	ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่	ทุกมิติ มิติการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ มิติความมั่นคง
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
กรมส่งเสริมการเกษตร	เกษตรกรและทุกพื้นที่	มิติการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ
กระทรวงมหาดไทย		
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน	ทุกกลุ่ม ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร	ทุกมิติ มิติการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ และสังคม
กระทรวงการคลัง		
กองทุนการออมแห่งชาติ	ทุกกลุ่มและพื้นที่	มิติความมั่นคง
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์		
กรมกิจการผู้สูงอายุ	ทุกกลุ่มและพื้นที่	มิติความมั่นคง
กระทรวงศึกษาธิการ		
สำนักงานส่งเสริมการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย	ทุกกลุ่มและทุกพื้นที่	ทุกมิติ

ตารางที่ 2 – 1 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทต่อการสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า (ต่อ)

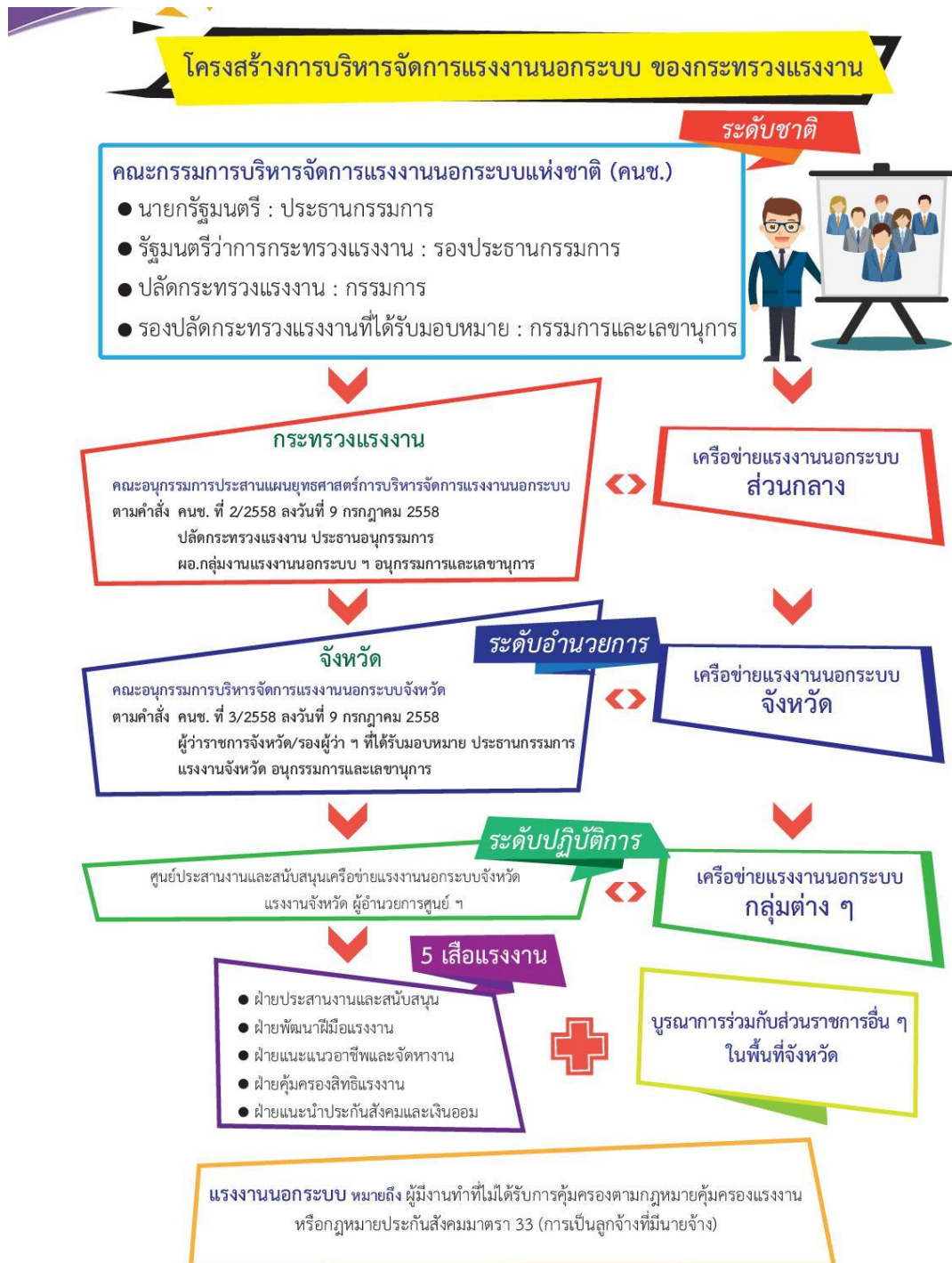
องค์กร / หน่วยงาน	กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่	มิติภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ		
กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาสังคม สำนักอนามัยสำนักเทศกิจ	ทุกกลุ่ม	มิติการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม
ภาคประชาสังคม		
มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงาน และอาชีพสมาคมวิถีทางเลือก เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน	ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทุกกลุ่ม แต่เป็นการทำงาน ในมิติการเพิ่มสมรรถนะใน การบริหารจัดการแรงงาน นอกระบบ	ทุกมิติ ทุกมิติ

ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย, 2563

จากสำรวจเอกสารของหน่วยงานต่างๆ ข้างต้น พบว่า มีบทบาทต่างๆ กันตามภารกิจประจำของหน่วยงานในการเตรียมความพร้อมแรงงานนอกระบบให้ก้าวเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์ตามภารกิจเพื่อเตรียมความพร้อมโดยบางหน่วยงานมีการระบุงกลุ่มอาชีพและบางหน่วยงานไม่ระบุชัดเจนถึงกลุ่มอาชีพ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทในการให้บริการแรงงานนอกระบบในฐานะประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมาย สำหรับหน่วยงาน/องค์กรที่สำคัญให้การสนับสนุนการทำงาน ได้แก่ 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่มีบทบาทประชาสัมพันธ์และการรวบรวมเงินสมทบของผู้ประกันตนตาม มาตรา 40 ส่งสำนักงานประกันสังคม 2. หน่วยงานภาครัฐกิจ เช่น สถาบันการเงิน ร้านสะดวกซื้อที่ผู้ประกันตนตาม มาตรา 40 และ สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติสามารถจ่ายเงินสมทบและเงินออม 3. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งให้การสนับสนุนกระทรวงแรงงานในรูปแบบของการลงนามข้อตกลงร่วมขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560-2564 และยังให้การสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมทั้งด้านการเงินและวิชาการด้วย และ 4. สถาบันวิชาการที่ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และมหาวิทยาลัยต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานวิจัยในมหาวิทยาลัย 5. อาสาสมัครของส่วนราชการ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครแรงงาน อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาสาพัฒนาชุมชน ซึ่งมีบทบาทในการขับเคลื่อน สนับสนุนงานของหน่วยงานอาสาสมัครเหล่านี้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และ 6. กลุ่มและองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงาน กลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้บทบาทในการสนับสนุนแรงงานนอกระบบทั้งในด้านการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม และการสร้างความมั่นคง เช่น วิสาหกิจชุมชน

กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มพัฒนาสตรี เป็นต้น สำหรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงานรายละเอียดตามแผนภาพที่ 2 – 1

แผนภาพที่ 2-1 โครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน



ที่มา : แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 - 2564

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

1. ทฤษฎี SOC

เป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาเกี่ยวกับการปรับตัวในแต่ละช่วงอายุ ตามความเหมาะสมของร่างกาย จิตใจ และสภาพสังคม บุคคลที่ประสบความสำเร็จสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์โดยพิจารณาจากสิ่งที่ได้รับและสิ่งที่สูญเสีย องค์ประกอบของ SOC ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ การเลือก (Selection) การปฏิบัติเพื่อให้เกิดสภาวะสมดุล (Optimization) และการทดแทน (Compensation) (Baltes & Baltes, 1990; Freund & Baltes, 2002) ในการเลือก (Selection) คือ การตั้งเป้าหมายในชีวิตจะเจาะจงในแต่ละบุคคล เป็นเป้าหมายที่มีโอกาสเป็นไปได้ เมื่อมีเป้าหมายชัดเจน จะนำไปสู่การปฏิบัติตนเพื่อให้เกิดสภาวะสมดุล (Optimization) ที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย เช่น การดูแลสุขภาพร่างกายให้พร้อมที่จะทำงาน การฝึกฝนและเรียนรู้ทักษะต่าง ๆ จนเกิดความชำนาญ (Charness, Czaja, & Sharit, 2007 ; รัชดาภรณ์ ใจอ้าย, 2552) และเมื่อปฏิบัติตามวิธีการแล้วไม่บรรลุเป้าหมาย จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวิธีการ เช่น ขอความช่วยเหลือจากผู้อื่น การปฏิบัติตามคนที่ประสบความสำเร็จ (นิภาวัล บุญทัตถม, 2551) การเลือกเกี่ยวข้องกับการตั้งเป้าหมายและการตัดสินใจเลือกเป้าหมายที่สำคัญก่อน การเลือกมี 2 รูปแบบ การเลือกโดยสมัครใจและการเลือกโดยพิจารณาจากการสูญเสีย การเลือกโดยสมัครใจ หมายถึง ทางเลือกของแต่ละบุคคลโดยพิจารณาจากทรัพยากรที่มีอยู่ การเลือกโดยพิจารณาจากการสูญเสีย หมายถึง การเลือกที่พัฒนาเป้าหมายใหม่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ ดังนั้นการเลือกเป้าหมายขึ้นอยู่กับค่านิยมความชอบของบุคคล เช่น การให้ความสำคัญกับความสมดุลของชีวิตหรือเป้าหมายของการเลือกเกิดขึ้นจากการพิจารณาการสูญเสียของทรัพยากร เช่น แต่ละบุคคลน่าจะเลือกการนอนงานกันแทนที่การแข่งขัน หรือเลือกตามความเสียหาย การบาดเจ็บ ส่วนการปฏิบัติเพื่อให้เกิดสภาวะสมดุล หมายถึงการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรหรือการปรับวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นจากเป้าหมายที่เลือกไว้ การปฏิบัติเพื่อให้เกิดสภาวะสมดุลรวมถึงการลงทุนเวลาและพลังงาน ความละเอียดประณีต การประยุกต์ใช้ทรัพยากรที่สัมพันธ์กับเป้าหมาย สำหรับการทดแทนเกี่ยวข้องกับการซื้อและการใช้วิธีอื่นในการบรรลุเป้าหมายและเพื่อให้การทำงานเป็นปกติในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงหรือหรือคาดการณ์ว่าจะเกิดการสูญเสียรวมทั้งการรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ไว้เมื่อการจัดหาทรัพยากรใหม่ทำได้ยาก หรือเปลี่ยนแปลงได้ยาก

ทฤษฎี SOC เป็นกลยุทธ์การจัดการชีวิตทำให้แต่ละบุคคลสามารถจัดการความสูญเสียให้ลดน้อยลงและสร้างประโยชน์สูงสุดอันเนื่องมาจากอายุที่เปลี่ยนแปลงไป (Young, Baltes, & Pratt, 2007: 511-539; Hobfoll, 2002: 307-324) โดยคนในแต่ละช่วงวัยจะเรียนรู้และปรับตัวในระดับที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากเป้าหมายและการให้ความสำคัญในแต่ละช่วงชีวิตของคนที่แตกต่างกัน โดยความสุขในการทำงานของคนในวัยหนุ่มสาวเกิดจากการทำงานร่วมกันกับผู้อื่น (Wiese, Freund, & Baltes, 2002) สำหรับผู้สูงอายุความสุขในการทำงานคือการรักษาประสิทธิภาพในการทำงานให้ดี (Abraham & Hansson, 1995) ด้วยระยะเวลาในการทำงานมาอย่างยาวนาน ทำให้ผู้สูงอายุเกิดการเรียนรู้และสิ่งสมประสพการณ์ ดังนั้นความผิดพลาดในการทำงานลดน้อยลง ทำให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในการทำงานระยะยาวผู้สูงอายุที่มีการปรับตัว

ตามกลยุทธ์ SOC นั้นจะเป็นผู้สูงอายุที่มีความสุขมากกว่าผู้สูงอายุที่ไม่สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ (Freund & Baltes, 1998)

2. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์

Maslow (1943) ได้เสนอทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ ซึ่งประกอบด้วยความต้องการความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการทางสังคม (Social Needs) ความต้องการด้านการเห็นคุณค่าแห่งตน (Esteem Needs) และความต้องการด้านการเข้าใจและการรู้จักตนเอง (Self-Actualization Needs) และ ดังตารางที่ 2 – 2

ตารางที่ 2 – 2 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ 5 ขั้นของ Maslow

ระดับ	ความต้องการ
ความต้องการทางกายภาพ	อากาศ อาหาร น้ำ ความต้องการทางเพศ นอนหลับ การขับถ่าย ที่อยู่อาศัย
ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย	ความมั่นคง การจ้างงาน ทรัพยากร คุณธรรม สุขภาพ ทรัพย์สิน
ความต้องการด้านสังคม	ความเป็นเพื่อน ครอบครัว ความรัก
ความต้องการด้านการเห็นคุณค่าแห่งตน	การเห็นคุณค่าแห่งตน ความมั่นใจ การสำเร็จ การได้รับการเคารพจากผู้อื่น
ความต้องการด้านการเข้าใจและการรู้จักตนเอง	ความคิดสร้างสรรค์ ความคล่องตัว การแก้ปัญหา การไม่มีอคติ การยอมรับความจริง

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

Maslow กล่าวว่าบุคคลต้องได้รับการตอบสนองความต้องการในขั้นแรกก่อน จึงจะมีความต้องการในขั้นถัดไป ความต้องการของบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อเวลาผ่านไปขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ความต้องการที่อยู่ในขั้นแรก ๆ จะเกี่ยวข้องกับความต้องการภายใน และมีผลกระทบต่อกิจกรรมมากกว่าความต้องการที่อยู่ในขั้นที่สูงขึ้นไป เช่น บุคคลจะมีความต้องการแสวงหาอาหารและที่อยู่อาศัยมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการในด้านความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งการใช้มาตรการกระตุ้นความต้องการที่อยู่ในขั้นแรก ๆ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมากกว่า (Maslow, Frager, & Fadiman, 1970) โดยความต้องการของผู้สูงอายุนั้นจะเป็นไปตามสภาพปัญหาของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 1. ความต้องการทางด้านร่างกายและจิตใจ เป็นความต้องการปัจจัย 4 ที่เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น บ้าน อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค รวมถึงความต้องการทางด้านจิตใจ เช่น ต้องการความมั่นคงปลอดภัย การได้รับการยอมรับนับถือจากคนรอบข้าง และยอมรับนับถือในตนเอง ต้องการสิ่งยึดเหนี่ยวในจิตใจ 2. ความต้องการทางสังคม เป็นความต้องการการยอมรับจากบุคคลรอบข้างตั้งแต่ระดับครอบครัว ญาติ เพื่อนร่วมงาน ตลอดจนสังคม ต้องการการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ 3. ความต้องการทางเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุไม่ต้องการเป็นภาระหรือ

ต้องรับความช่วยเหลือจากคนรอบข้าง แต่ต้องการมีรายได้เพียงพอในการดูแลรับผิดชอบตนเอง ลดการพึ่งพิงจากบุคคลรอบข้าง ดังนั้นการที่ผู้สูงอายุต้องการทำงาน หลังเกษียณ เป็นบุคคลที่เห็นคุณค่าและเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองมีการดูแลรักษาสุขภาพที่ดีการสนับสนุนจากสังคม ได้แก่ กำลังใจจากครอบครัวและได้รับโอกาสในการทำงานจากสถานประกอบการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Acton and Malathum (2000 : 796–811) ใช้ทฤษฎีลำดับความต้องการ 5 ชั้นของ Maslow อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของผู้สูงอายุกับพฤติกรรมการดูแลสุขภาพ กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่มีความต้องการทางกายภาพ ความต้องการด้านสังคม และความต้องการด้านการเข้าใจและการรู้จักตนเองส่งผลให้มีพฤติกรรมการดูแลตนเอง เช่นเดียวกับ Thielke et al. (2012 : 470-488) ใช้ทฤษฎีลำดับความต้องการ 5 ชั้นของ Maslow อธิบายลำดับความต้องการของผู้สูงอายุกับการใช้เทคโนโลยี กล่าวคือ ชั้นที่ 1 ความต้องการทางกายภาพ ผู้สูงอายุประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพราะต้องการได้รับน้ำและอาหารที่มีความปลอดภัย เทคโนโลยีช่วยให้บุคคลสามารถตอบสนองความต้องการทางกายภาพเกี่ยวกับการหายใจ การกินและการดื่ม การนอนหลับและการทำงานของร่างกาย ชั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย ผู้สูงอายุตั้งใจใช้เทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงความปลอดภัยและความมั่นคง ชั้นที่ 3 ความต้องการด้านสังคม ผู้สูงอายุใช้เทคโนโลยีด้านการสื่อสาร เช่น การใช้โทรศัพท์ อีเมล เครือข่ายทางสังคม เพื่อติดต่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่น เพื่อให้รู้สึกว่าเป็นที่รักและได้รับการยอมรับจากผู้อื่น โดยเฉพาะกับครอบครัว ชั้นที่ 4 ความต้องการด้านการเห็นคุณค่าแห่งตน ผู้สูงอายุใช้เทคโนโลยีเพื่อให้สามารถดูแลตนเองได้ และสามารถช่วยเหลือผู้อื่น ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่า และชั้นที่ 5 ความต้องการด้านการเข้าใจและการรู้จักตนเอง ผู้สูงอายุสามารถใช้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างคอมพิวเตอร์กับมนุษย์ ซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถแสดงศักยภาพของตนเองได้ ขณะที่การศึกษาของ Ng, E. S., & Law, A. (2014) พบว่าการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากนายจ้างและเพื่อนร่วมงานเป็นเหตุผลหนึ่งในการจูงใจให้ผู้สูงอายุทำงานต่อในที่ทำงานเดิม ผู้สูงอายุรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่าเป็นที่ต้องการและยอมรับจากคนรอบข้าง นอกจากนี้ยังพบว่าผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานหลังเกษียณ มักจะเห็นโอกาสในอนาคต มีความเชื่อว่าชีวิตการทำงานจะดีขึ้น (Zacher & Frese, 2011) ดังนั้นผู้วิจัยได้นำทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์มาเป็นพื้นฐานในการอธิบายความสัมพันธ์ของการสนับสนุนทางสังคม การยอมรับนับถือตนเอง และความพร้อมในการทำงานหลังเกษียณของผู้สูงอายุ

3. ทฤษฎีกิจกรรม

ทฤษฎีกิจกรรม ถูกพัฒนาโดย Havighurst's Kansas City Study (1968 cited in Kim, 2002) ซึ่งเป็นแนวคิดทางด้านจิตวิทยาและความต้องการทางสังคมของผู้สูงอายุ โดยกลุ่มผู้สูงอายุซึ่งมีกิจกรรมต่าง ๆ ทำตลอดเวลาจะมีความสุขมากกว่าผู้สูงอายุที่ไม่ทำกิจกรรมใด ๆ โดยพบว่าผู้สูงอายุที่ยังมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่นในสังคมมักจะเป็นคนที่แต่งงานและมีลูก ซึ่งกลุ่มคนกลุ่มนี้จะมีสุขภาพที่แข็งแรงกว่ากลุ่มคนที่ไม่ปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ดังนั้นผู้สูงอายุจึงมีความพึงพอใจที่รักษาการกระทำหรือกิจกรรมให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง ทฤษฎีนี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุปฏิบัติงานต่อหลังเกษียณ เป็นพฤติกรรมหนึ่งที่จะทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่า มีความสุข เกิดความพึงพอใจเป็นผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับ ศรีเรือน แก้วกังวาน (2549) กล่าวว่า หากผู้สูงอายุไม่เข้าสังคม สังคมก็จะไม่สนใจผู้สูงอายุเช่นกัน ผู้สูงอายุต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมตลอดไป

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าความสุขของผู้สูงอายุคือการที่ผู้สูงอายุทำสิ่งต่าง ๆ ให้กับสังคม หากต้องหยุดงานหนึ่ง ก็จะต้องทำงานอื่นขึ้นมาทดแทน ดังนั้นผู้สูงอายุจะทำงานต่อไปเรื่อย ๆ ผู้สูงอายุต้องการ มีความสัมพันธ์ใหม่ เพื่อนใหม่ เพื่อชดเชยบทบาทหน้าที่ที่สูญเสียไปเพราะเกษียณ บางครั้งผู้สูงอายุ มีปัญหาเรื่องรายได้และสุขภาพ ไม่สามารถทำกิจกรรมได้ ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภาครัฐ ผู้สูงอายุจึงทำกิจกรรมต่อไปได้ ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ผู้สูงอายุที่มีการทำกิจกรรมมาก ก็จะมีมีความสุข และมีอายุยืน (นพมาศ อึ้งพระ, 2545) ขณะที่ Williams, Tibbitts and Donohue (2008) กล่าวว่า ทฤษฎีกิจกรรมเป็นทฤษฎีที่นักวิชาการนิยมนำมาใช้อธิบายงานวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยเชื่อว่า ผู้สูงอายุจะรักษากิจกรรมและทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการทำกิจกรรมด้วยความกระตือรือร้นตั้งแต่วัยกลางคนให้อยู่ยาวนานเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะหากิจกรรมมาทดแทนหากกิจกรรมเดิมต้องหยุดลง หรือถึงเวลาต้องเกษียณจากงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของ Miller, Kim, and Schofield-Tomschins (1998) พบว่าระดับการทำกิจกรรมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในชุมชนของกลุ่มวัยกลางคน และกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งกลุ่มดังกล่าวจะรักษาระดับการทำกิจกรรมและทัศนคติในการทำกิจกรรมไปเรื่อย ๆ และหากิจกรรมอื่นมาทดแทนหากถูกบังคับให้เลิกทำกิจกรรมเดิม ดังนั้นผู้วิจัยได้นำทฤษฎีกิจกรรมมาเป็นพื้นฐานในการอธิบายความสัมพันธ์ของ พฤติกรรมการดูแลตนเอง การสนับสนุนทางสังคมและความพร้อมในการทำงานหลังเกษียณของผู้สูงอายุ

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต แรงงานนอกระบบ และผู้สูงอายุ

1. แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต

1.1 ความหมายของคุณภาพชีวิต

การนิยามความหมายคำว่าคุณภาพชีวิตเป็นเรื่องยากที่จะนิยามความหมายให้เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นสากลได้ เพราะคุณภาพชีวิตเป็นกระบวนการทางด้านจิตใจที่สามารถบรรยายตีความผ่านตัวกรองด้านความคิดและภาษาที่แตกต่างกันจึงเกิดการมองที่แตกต่างกัน เนื่องจากพื้นฐานประสบการณ์ ความคิดความรู้ที่แตกต่างกันของผู้ให้นิยาม นอกจากนี้คุณภาพชีวิตยังเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับคุณค่าที่แฝงอยู่ของบุคคล การนิยามคุณภาพชีวิตที่ผ่านมามีลักษณะความแตกต่างด้านอายุ ชนชั้นทางสังคม การศึกษา จึงทำให้การนิยามคุณภาพชีวิตเป็นเพียงนิยามเชิงปฏิบัติการที่นามากาหนดใช้ในการศึกษาเฉพาะกลุ่ม เฉพาะประเด็น ทำให้มีนิยามของคุณภาพชีวิตที่มีความแตกต่างหลายมิติ ซึ่งในที่นี้ต้องการจะทบทวนให้เห็นว่าการนิยามคุณภาพชีวิตที่ผ่านมามีภาพอย่างไรบ้าง

ในระยะแรกของการนิยามความหมายของคุณภาพชีวิตมีจุดเน้นที่องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตที่สามารถวัดได้ในทางกายภาพ หรือมีตัวชี้วัดทางสถิติที่ค่อนข้างชัดเจน ดังเช่น UNESCO (1980 อังใน รณยุทธ์ บุตรแสนคม, 2540) ได้กำหนดองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตไว้ 5 ประการ คือ 1. มาตรฐานการดำรงชีวิต ได้แก่ มาตรฐานความเป็นอยู่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย การศึกษาที่อยู่อาศัย อาหาร รายได้ การประกอบอาชีพต่างๆ และบริการทางสังคมต่างๆ 2. ภาวะประชากรได้แก่ ขนาด การกระจาย และการเปลี่ยนแปลงทางประชากร 3. ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ ระบบสังคมการเมือง การปกครอง ค่านิยม และแบบแผนของการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ

4. กระบวนการพัฒนา เช่น การค้า อุตสาหกรรม ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และ 5. ทรัพยากร ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยี เป็นต้น

1.2 แนวคิดที่ใช้ในการศึกษาคุณภาพชีวิต

การศึกษาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเครื่องชี้วัดที่ผ่านมา ใช้แนวคิดสำคัญในการศึกษาอยู่ 4 แนวคิด (อนุชาติ พวงสาสิทธิ์ และ อรรถัย อาจอ่ำ, 2539) ได้แก่

1.2.1 แนวคิดเรื่องคุณภาพชีวิต (Quality of Life) เป็นความพยายามที่จะนิยามความหมายของคำว่า “คุณภาพชีวิต” เพื่อใช้ในการศึกษา แต่ความหมายที่นักวิชาการหลายท่านนิยามขึ้นนั้นยากที่จะเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นสากล เนื่องจากความหมายของคำว่า คุณภาพชีวิตมีลักษณะที่เป็นทั้งวัตถุวิสัย (Objective) และอัตตวิสัย (Subjective) เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกาย จิตใจ ความรู้สึกเกี่ยวกับความเป็นอยู่ที่ดี เรื่องเพศและกิจกรรมประจำวัน ดังนั้นมาตรวัดคุณภาพชีวิตที่พัฒนาบนฐานของแนวคิดข้างต้น จึงประกอบด้วย 2 มิติทั้งมิติวัตถุวิสัยและมิติอัตตวิสัย

1.2.2 แนวคิดเรื่องการพัฒนาสังคม (Social Development) เป็นแนวคิดที่เกิดจากเวทีการประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาสังคม (The World Summit for Social Development) ซึ่งจัดขึ้นเมื่อมีนาคม พ.ศ. 2538 ที่กรุงโคเปนเฮเกน สารสำคัญของแนวคิดนี้โดยสรุป คือ การให้ความสำคัญกับคนและสิ่งแวดล้อม เป็นอันดับแรก ก่อนการประชุมองค์การพัฒนาเอกชนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกได้ร่วมประชุมสรุปปัญหา สารสำคัญที่เป็นแนวโน้มของการพัฒนาในภูมิภาคนี้ (Morales, 1994 อ้างใน อนุชาติ พวงสาสิทธิ์, 2541) คือ ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่รุนแรงที่สุดนอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการถูกกีดกัน เลือกลปฏิบัติ การไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง และปัญหาความรุนแรงอื่นๆ ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ ยาเสพติด อาชญากรรม การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น ดังนั้น ในการพัฒนาสังคมจะต้องคำนึงถึงบริบทที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ประการแรก คือ การขจัดความยากจน ในนิยามของความยากจนของประเทศต่างๆ ใช้กัน พิจารณาจากรายได้ของครัวเรือน หรือบุคคลที่ต่ำกว่า เส้นความยากจน (Minimum Threshold) ส่วนตัวบ่งชี้อื่นๆ ที่ใช้ เช่น อายุขัยเฉลี่ย (Life Expectancy) การไม่รู้หนังสือ

ประการที่สอง คือ การกระจายความเป็นธรรม เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ ซึ่งคนเหล่านี้ไม่ได้รับโอกาส และไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ที่สามารถจะนำมาปรับปรุงคุณภาพชีวิตได้

ประการที่สาม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อจำกัดของการยกระดับคุณภาพชีวิตอยู่ที่การถูกกีดกันจากกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วม ในครอบครัว ชุมชน และองค์กรต่างๆ

1.2.3 ระบบแรงงานสัมพันธ์และความสัมพันธ์ที่ีระหว่างผู้ประกอบการและแรงงานสหภาพ กลุ่มของแรงงาน เป็นระบบที่ช่วยให้เกิดการกระจายและเป็นส่วนเสริมให้ระบบการบริหารจัดการและการเผยแพร่ข้อมูลระหว่างผู้ประกอบการและลูกจ้างสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและช่วยให้การตัดสินใจหรือการดำเนินการเรื่องในเชิงนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเร็ว และได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1.3.1 นิยาม “แรงงานนอกระบบ”

โดยความหมายจะแตกต่างกันตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งความหมายในทางสากล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้นิยามว่า “แรงงานนอกระบบ” ว่าไม่ได้หมายถึงแรงงานที่ไม่มีนายจ้างเท่านั้น แต่หมายถึงทั้งนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก ลูกจ้างในครัวเรือน ลูกจ้างในกิจการที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย หรือมีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่ได้รับสิทธิการดูแลเท่าที่ควรด้วย เช่น ลูกจ้างในงานเกษตรกรรม และลูกจ้างงานบ้าน รวมถึงแรงงานที่ทำงานตามสัญญา ซึ่งอาจถูกเอารัดเอาเปรียบอันเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิ และไม่มีองค์กรตัวแทนเพื่อการเจรจาต่อรอง

ในส่วนของกระทรวงแรงงาน กำหนดค่านิยาม “แรงงานนอกระบบ” ในแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2560 – 2564 ว่าหมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคม มาตรา 33 (เป็นลูกจ้างที่มีนายจ้าง) โดยนิยาม “ผู้มีงานทำ” หมายถึง ผู้มีงานทำ หมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคม” หมายถึง การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายประกันสังคม

1.3.2 ประเภทของแรงงานนอกระบบ

กลุ่มแรงงานนอกระบบสามารถแบ่งได้ตามลักษณะการทำงานเป็น 3 ประเภท คือ

1.3.2.1 แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร ได้แก่ แรงงานรับจ้างในเกษตรกรรมที่รวมถึงการทำนา ทำไร่ ทำสวน ประมง และเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งเกษตรกรพันธะสัญญา

1.3.2.2 แรงงานนอกระบบการผลิต ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอุตสาหกรรมในระดับครัวเรือนหรือธุรกิจการผลิตขนาดเล็ก และกลุ่มผู้ผลิตสินค้า เป็นต้น

1.3.2.3 แรงงานนอกระบบภาคการบริการ ได้แก่ แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ สามล้อรับจ้าง พ่อค้าแม่ค้า และคนเก็บขยะ เป็นต้น

1.3.3 ปัญหาและลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบ

ปัญหาและลักษณะเฉพาะโดยรวมของแรงงานนอกระบบมีความคล้ายคลึงกัน คือ มีความไม่มั่นคงในชีวิตโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ งานที่ทำมีค่าตอบแทนต่ำ ไม่มีสวัสดิการ ไม่ได้รับความคุ้มครองในการทำงาน สภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เหมาะสม และไม่มีความปลอดภัยเพียงพอ ดังนั้น ลักษณะของแรงงานนอกระบบ คือ กลุ่มคนงานที่ยังยากจนและไม่มีความเสมอภาคทางสังคม ต้องพึ่งพาครอบครัว ญาติ เพื่อน หรือแหล่งเงินนอกระบบทำให้มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น ซึ่งสรุปลักษณะพิเศษของแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย ไม่มีนายจ้าง/มีการจ้างงานไม่แน่นอน ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีลักษณะที่กระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศ ไม่มีการจดทะเบียนหลักฐานของทางราชการอย่างเป็นระบบ ไม่อยู่ในระบบภาษี เนื่องจากการจัดตั้งสถานประกอบการของแรงงานนอกระบบไม่เป็นหลักแหล่งที่แน่นอนและไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย จึงทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปได้ยาก ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าเป็นกลุ่ม

ผู้มีงานทำที่ทำงานหนัก ค่าตอบแทนน้อย รายได้ไม่มั่นคงเนื่องจากไม่มีรายได้ประจำ ทำให้ส่วนมากจึงมีฐานะยากจน แรงงานเหล่านี้มักมีปัญหาสุขภาพ ปัญหาความไม่ปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่เหมาะสม ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี นอกจากนี้แรงงานนอกระบบมีลักษณะที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ลักษณะกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการก่อตั้งและยกเลิกกิจการได้ง่าย จึงทำให้การรวบรวมรายชื่อกับทางราชการอย่างมีระบบเป็นไปได้ยาก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีหลักประกันสังคม ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย และสวัสดิการต่างๆ ได้เช่นแรงงานในระบบ ดังนั้น แรงงานนอกระบบจึงถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีคุณภาพชีวิตต่ำ ไม่ได้รับความคุ้มครองทั้งในด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ ความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน เมื่อแรงงานนอกระบบมีลักษณะเฉพาะดังกล่าว จึงควรเตรียมความพร้อมเพื่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิต

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ

นิยามความหมายของผู้สูงอายุ มีผู้นิยามไว้ไม่แตกต่างกันมากนัก “ผู้สูงอายุ” ในความหมายขององค์การสหประชาชาติ (อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ม.ป.ป.) ว่า ผู้สูงอายุ (Older perso) หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ส่วนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 อ้างถึงใน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546) ได้นิยามไว้ว่า ผู้สูงอายุ คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ซึ่งการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่วัยสูงอายุสามารถแบ่งได้ 4 ด้าน (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ (มส.ผส.), 2558) ดังนี้

1.4.1 ด้านสุขภาพ เมื่ออายุมากขึ้น สภาพร่างกายก็มีการเสื่อมถอยไปตามกาลเวลา หากดูแลสุขภาพไม่ดีก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัจจัยต่างๆ ของชีวิตดีขึ้นได้ เช่น สามารถทำงานหารายได้เป็นระยะเวลาสั้นขึ้น การลดรายจ่ายในการรักษาการเจ็บป่วย

1.4.2 ด้านเศรษฐกิจ หากมีการเตรียมตัวทางด้านเศรษฐกิจหรือด้านการเงินที่ดี ก็จะช่วยให้การดำรงชีวิตยามชราเป็นไปอย่างมั่นคงและสุขสบายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการใช้เงิน การเก็บออม การลงทุนต่าง ๆ เป็นต้น

1.4.3 ด้านสังคม จากการที่ผู้สูงอายุได้เกษียณอายุหรือไม่ได้ทำงานแล้ว บทบาททางสังคมจะลดน้อยลงตามไปด้วย จากการที่ได้มีเพื่อนร่วมงานหรือได้ติดต่อพูดคุยกับผู้อื่นในการทงานลดน้อยลง อาจทำให้อัตมโนทัศน์ของผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงไป อาจมองตนเองเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถ ไม่ภาคภูมิใจในตนเอง และเกิดความโดดเดี่ยว อาจจะต้องมีการรวมกลุ่มหาชมรม พบปะเพื่อนฝูง หรือทำกิจกรรมอื่นๆ เพื่อให้ใช้ชีวิตในยามชราได้อย่างมีความสุขมากขึ้น

1.4.4 ด้านที่อยู่อาศัย การเตรียมความพร้อมในด้านที่อยู่อาศัยของวัยสูงอายุ อาจจะต้องมีการเตรียมในด้านวัสดุ อุปกรณ์ที่เหมาะสม มั่นคง มีความปลอดภัย เช่น แสงสว่างทางเดิน เป็นต้น รวมทั้ง อาจจะมีการวางแผนพักอาศัยอยู่ไม่ไกลจากครอบครัวหรือญาติพี่น้อง เพื่อที่จะได้อยู่ดูแลกันและกัน หรือหากคิดว่าจะต้องไปอยู่บ้านพัก สำหรับคนชรา ก็ควรจะมีการสำรวจและวางแผนการใช้ชีวิตล่วงหน้าสำหรับที่นั้นด้วย

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ

รศ.ดร.ศุภชัย (2559) กรอบแนวคิดการจ้างงานผู้สูงอายุ ปัจจัยร่วมที่ทำให้การจ้างงานแรงงานสูงวัยเกิดขึ้นได้ในสถานประกอบการ ประกอบด้วยปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัย ได้แก่

1.5.1 การให้ความสำคัญของสถานประกอบการ โดยอาจเป็นธรรมเนียมของสถานประกอบการหรือ หลักการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการที่ส่งต่อรุ่นต่อรุ่น

1.5.2 ความต้องการแรงงานในบางสาขา บางอาชีพ เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น สามารถรักษาความสามารถในการผลิตของสถานประกอบการได้อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือหากความจำเป็นนี้มีมากย่อมทำให้สถานประกอบการเลือกที่จะเก็บรักษาแรงงานในงานเหล่านี้ไว้หรือมีการจัดระบบตัวตายตัวแทนในการเรียนรู้งานซึ่งต้องมีการอาศัยช่วงเวลาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้

1.5.3 ประเภทและความยืดหยุ่นและความสามารถทดแทนแรงงานระหว่างแรงงานสูงวัยทั้งในด้านประเภทของงาน รูปแบบของการจ้างงาน

1.5.4 การกำหนดกรอบกติกาที่เป็นที่ยอมรับที่ชัดเจนในการขยายอายุการทำงาน ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็นนโยบายที่มีการประกาศและเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนหรือไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่พนักงานที่เข้ามาใหม่ทราบถึงกฎและกติกานี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะจำแนกออกเป็น 3 ประเด็น คือ ประเด็นปัญหาการทำงานของแรงงานนอกระบบ ประเด็นการเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบในการเป็นผู้สูงอายุ และประเด็นงานที่มีคุณค่ากับผู้สูงอายุ โดยสรุปดังนี้

1. ประเด็นปัญหาการทำงานของแรงงานนอกระบบและผู้สูงอายุ

กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเผชิญปัญหาทางานไม่สม่ำเสมอ ทำให้รายได้ไม่ต่อเนื่อง ค่าตอบแทนต่ำต้องรับภาระต้นทุนการผลิตแทนผู้จ้างงาน ได้รับค่าตอบแทนต่ำ และปัญหาสุขภาพ ความปลอดภัยในงาน หรือ อาชีวอนามัย ไม่มีการรวมกลุ่ม (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing, 2016 ; นฤมล นิราทร, 2559) นโยบายและมาตรการที่สนับสนุนงานที่มีคุณค่าของแรงงานกลุ่มนี้ จึงประกอบด้วย การสร้างความมั่นคงด้านรายได้ การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองด้านค่าตอบแทน การให้ความรู้และสนับสนุนด้านอาชีวอนามัย การสนับสนุนให้เข้าถึงการพัฒนาทักษะ และเข้าถึงแหล่งทุน

กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานรับจ้างรายวัน เผชิญปัญหาทางานไม่สม่ำเสมอ ทำให้รายได้ไม่ต่อเนื่อง ค่าตอบแทนต่ำ ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและอาชีพ และไม่มีการรวมกลุ่ม เป็นต้น (ILO, 2016; Matofari & Muthui, 2016; Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014) มาตรการที่สำคัญ จึงได้แก่ การสนับสนุนการพัฒนาทักษะ การให้ความรู้ด้านอาชีวอนามัย การตรวจแรงงานอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น โดยสรุป ปัญหาของแรงงานนอกระบบซึ่งเกิดขึ้นในช่วง

การทำงานก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาวะสุขภาพของแรงงานเหล่านี้ เมื่อก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด คือ เรื่องสุขภาพ ซึ่งหากมีปัญหาและไม่ได้รับการดูแลตั้งแต่ก่อนสูงอายุ จะทำให้โอกาสในการมีงานทำลดลง ส่งผลต่อเนื่องถึงการมีส่วนร่วมและความมั่นคงในชีวิตเมื่อมีอายุมากขึ้น การจัดการกับปัญหาเหล่านี้ต้องดำเนินการด้วยมาตรการทางนโยบายทั้งในระดับรัฐท้องถิ่น และสนับสนุนโดยภาคประชาสังคม

ธีรธรรม วุฒิวิตรชัย (2559) ศึกษาเรื่อง “การจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน” พบว่า การจ้างงานผู้สูงอายุมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ ดังนี้

1. ทศนคติต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ จะไม่พิจารณาในเรื่องความคุ้มค่าเท่านี้ แต่กลับมองในเชิงจริยธรรมที่ผู้บริหารที่ดีควรทำต่อพนักงานด้วยการไม่ทอดทิ้งพนักงานเมื่อยามแก่ชรา ด้วยทัศนคตินี้ทำให้ผู้บริหารรวมถึงพนักงานต่างมีความสุขที่มีการจ้างผู้สูงอายุในองค์กร

2. ข้อจำกัดในเรื่องงานที่ผู้สูงอายุสามารถทำได้ เนื่องจากลักษณะของการทำงานต้องทำกับเครื่องจักรและต้องใช้แรงงานเป็นหลัก การจ้างงานพนักงานสูงอายุจึงมีข้อจำกัดในการหางานที่เหมาะสมให้แก่พนักงานสูงอายุ และมีความปลอดภัยในการทำงาน

3. การจ้างพนักงานสูงอายุในปัจจุบันเป็นลักษณะเหมือนการสงเคราะห์พนักงาน คือ เหตุผลหลักของการจ้างงานเพราะพนักงานไม่มีความพร้อมที่จะเกษียณอายุ เพื่อไม่ให้พนักงานจะมีความลำบากในการดำเนินชีวิตประจำวัน

4. สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับพนักงานผู้สูงอายุ เนื่องจากพนักงานผู้สูงอายุควรมีความสามารถระดับหนึ่งโดยเฉพาะความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้

สำหรับพนักงานมีความต้องการและความคาดหวังว่าจะมีการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง เพราะส่วนใหญ่คิดว่า ถ้าตนเองอายุ 55 หรือ 60 ปียังสามารถทำงานได้ นอกจากนี้ยังไม่ต้องการให้ตนเองเป็นภาระทั้งของสมาชิกในครอบครัวและองค์กร ดังนั้นพนักงานสูงอายุจึงมีความต้องการให้องค์กรหางานและตำแหน่งงานให้เพียงพอกับพนักงานสูงอายุ ซึ่งเป็นข้อจำกัดขององค์กรที่จะตอบสนองได้ทั้งหมด

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงทำให้มีความกังวลว่าในอนาคตการจ้างงานผู้สูงอายุจะเป็นภาระขององค์กรมีงานที่จำกัดที่จะรองรับพนักงานสูงอายุซึ่งมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ ด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การลดหย่อนภาษี การสนับสนุนด้วยการกระตุ้นให้องค์กรเพิ่มปริมาณงานและอัตราค่าจ้างของงานพนักงานสูงอายุ การส่งเสริมการพัฒนาเครื่องจักรหรือสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการทำงานของผู้สูงอายุ การลดหย่อนค่าประกันสังคมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่องค์กรต้องจ่ายให้แก่พนักงาน เป็นต้น

2. ประเด็นการเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบในการเป็นผู้สูงอายุ

ธีระ สนิเดชาภิรักษ์ และ พรทิพย์ เนติภารัตนกุล (2554) ศึกษาเรื่อง “การเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบในการเป็นผู้สูงอายุและสุขภาพและงานที่มีคุณค่า” ซึ่งตั้งคำถามว่า แรงงานนอกระบบของไทยพร้อมหรือไม่ต่อการเป็นผู้สูงอายุ โดยศึกษาความพร้อมสี่มิติคือ สังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมงานชิ้นนี้รวบรวมข้อมูลจากแรงงานนอกระบบอายุ 40 - 59 ปี จำนวน 1,898 คนทั่วประเทศ พบว่าแรงงานมีความพร้อมด้านสังคม คือ มีความสัมพันธ์ที่ดี

กับชุมชน ครอบครัว มีความพร้อมด้านสุขภาพคือ มีการดูแลสุขภาพสุขภาพและการเตรียมความพร้อมด้านจิตใจ แต่มีปัญหาความไม่พร้อมด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ส่วนหนึ่งมาจากการมีรายได้ไม่มั่นคง และไม่มีสวัสดิการรองรับความไม่มั่นคง งานวิจัยเสนอว่าทั้งแรงงานและภาครัฐมีบทบาทต่อการเตรียมความพร้อมในการเป็นผู้สูงอายุ และเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทในการเตรียมความพร้อมรวมทั้งสนับสนุนให้แรงงานเข้าเป็นผู้ประกันในระบบประกันสังคม รวมทั้งมีความรู้ในเรื่องการเงินส่วนบุคคล การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย และการวางแผนการเงินงานศึกษาข้างต้นสะท้อนถึงปัญหาสำคัญของแรงงานนอกระบบคือ ปัญหารายได้ไม่สม่ำเสมอรายได้น้อย และขาดความมั่นคง ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ที่ระบุถึงปัญหาดังกล่าว

Help Age International (2010) รายงานเรื่อง “แรงงานที่ถูกลืม : ผู้สูงอายุและสิทธิในการทำงานที่มีคุณค่า” (Forgotten Workforce: Older People and Their Right to Decent Work) ซึ่งเสนอผลการศึกษาการทำงานของผู้สูงอายุในทั้งในประเทศที่มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ และพบว่าในบางประเทศผู้สูงอายุที่ยากจนมีสัดส่วนสูงกว่าประชากรที่ยากจนมากกว่าครึ่ง และไม่เฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น ที่ผู้สูงอายุยังทำงาน ในประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ผู้สูงอายुर้อยละ 20 ขึ้นไป ยังทำงาน โดยสัดส่วนของผู้หญิงที่ทำงานสูงกว่าผู้ชายในทั้งสองประเทศ งานชิ้นนี้เสนอว่าอุปสรรคสำคัญของการเข้าถึงการทำงาน “ที่มีคุณค่า” มีหลายประการ (ซึ่งในเกือบทุกกรณีเป็นอุปสรรคของแรงงานนอกระบบที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ) เช่น งานที่ไม่มั่นคง และแรงงานมีความเปราะบางมากขึ้น ปัญหาการเข้าถึงทุนและสินเชื่อ การเลือกปฏิบัติด้านอายุและการถูกละเมิดสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน และสินทรัพย์ ปัญหาสุขภาพและการเข้าถึงบริการสุขภาพ รายได้ต่ำ ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง และไม่ได้รับการยอมรับ เข้าไม่ถึงการพัฒนาทักษะและสวัสดิการด้านการพัฒนาอื่นๆ ในขณะที่ผู้สูงอายุในประเทศเหล่านี้มีความต้องการตรงกันอย่างน้อย 4 ด้านคือ 1. สภาพการทำงานที่ปลอดภัย 2. ไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้านอายุ 3. เข้าถึงการพัฒนาทักษะและแหล่งทุนอย่างเท่าเทียม และ 4. รายได้สม่ำเสมอ ข้อเสนอแนะจากงานชิ้นนี้คือตรากฎหมายเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติและการเอารัดเอาเปรียบต่อผู้สูงอายุ พัฒนานโยบายเศรษฐกิจและการจ้างงานที่สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากทักษะและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ พัฒนาระบบบำนาญที่ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์โดยที่ไม่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน สนับสนุนการศึกษาและการพัฒนาทักษะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดชีวิต พัฒนาระบบสินเชื่อโดยเฉพาะสินเชื่อขนาดเล็กที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงได้เช่นเดียวกับผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นผู้สูงอายุ และศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของผู้สูงอายุ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นต้น(Gorman,Livingstone, Truelove & Bourne, 2010) ข้อเสนอข้างต้นจากการวิจัยในต่างประเทศมีความสอดคล้องกับข้อเสนอจากงานวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทย ทั้งในประเด็นการลดอุปสรรคการทำงาน การสนับสนุนการทำงาน แม้ว่างานในประเทศไทยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อสวัสดิการผู้สูงอายุ การดูแลผู้สูงอายุ แต่ในระยะหลังมีงานวิจัยที่ให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนการมีงานทำมากขึ้นเป็นลำดับ

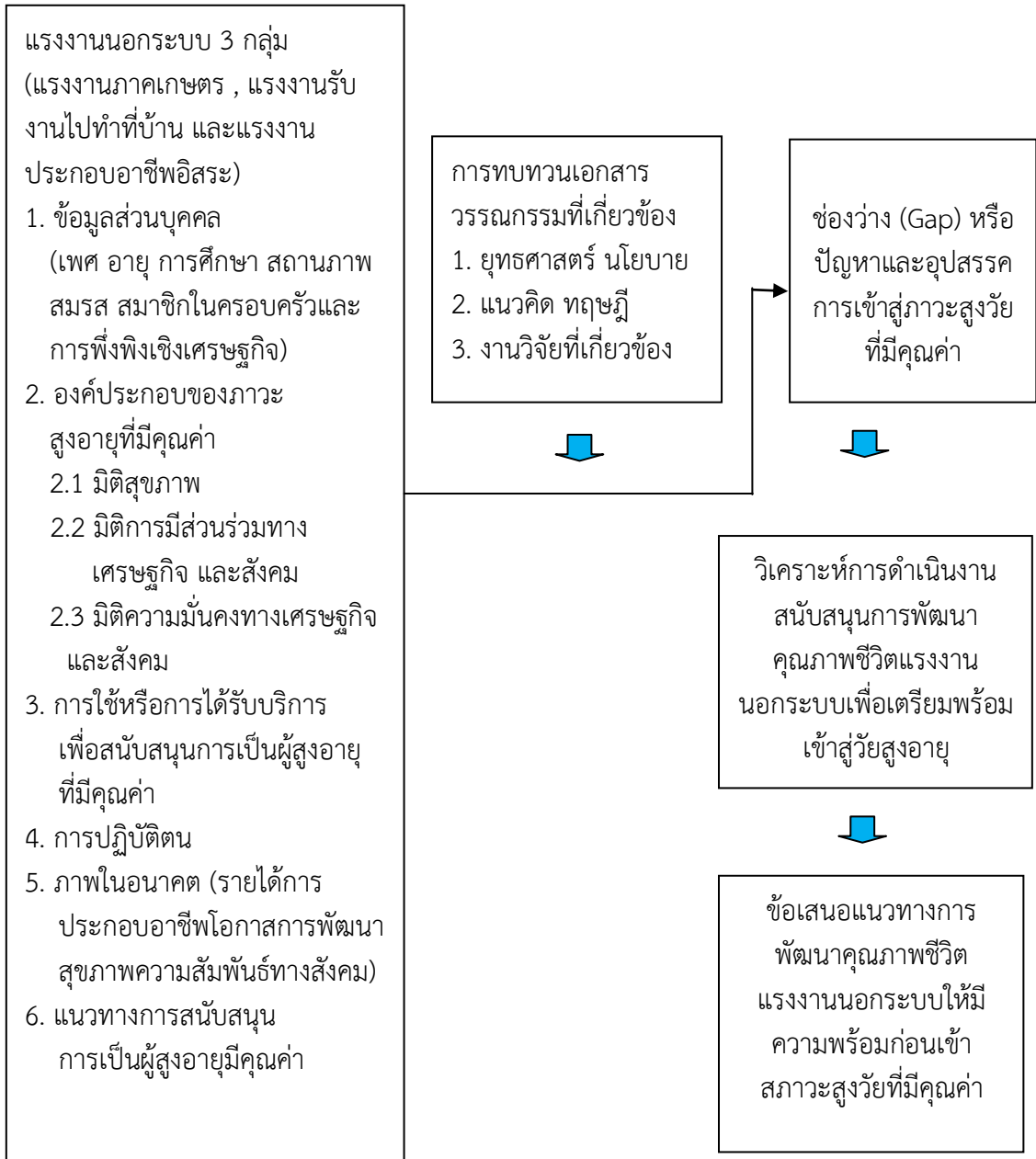
3. ประเด็นงานที่มีคุณค่ากับผู้สูงอายุ

ผศ.ดร.แก้วขวัญ และคณะ (2559) ศึกษาเรื่อง ถอดบทเรียนสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย เป็นการศึกษาด้วยการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานสูงวัยโดยอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสถานประกอบการจำนวน 4 แห่ง ที่เป็นต้นแบบที่มีการดำเนินโครงการจ้างงานแรงงานสูงวัยอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง พบว่า

ปัจจัยส่งเสริมหรือปัจจัยที่ขัดขวางการจ้างงานสูงวัยของแต่ละสถานประกอบการอาจมีความแตกต่างกัน โดยในด้านของสถานประกอบการอาจขึ้นอยู่กับประเภทของอุตสาหกรรม การจัดการความรู้ในองค์กรและความสามารถในการหาแรงงานมาทดแทนของสถานประกอบการ ในตำแหน่งงานเฉพาะและศักยภาพทางการเงินของสถานประกอบการ (อย่างไรก็ตามสถานประกอบการในการศึกษาอาจไม่ได้มีปัญหาในด้านนี้เมื่อเทียบกับสถานประกอบการอื่น ๆ) ในขณะที่ปัจจัยด้านแรงงานที่สำคัญ คือ ศักยภาพทางด้านร่างกายและสุขภาพของแรงงานสูงวัย ปัจจัยทางการเงินและทัศนคติของครอบครัวและผู้เกี่ยวข้องต่อการทำงานของแรงงานสูงวัย

สำหรับข้อเสนอด้านนโยบายที่สำคัญ คือ รัฐบาลควรมีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการจ้างงานสูงวัยโดยในช่วงแรกเป็นไปด้วยความสมัครใจโดยหากมีการดำเนินการในช่วงเวลานี้ รัฐบาลอาจให้การสนับสนุนทางการเงินหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เป็นแรงจูงใจให้สถานประกอบการมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการจ้างงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในขณะที่ช่วงที่สองในระยะปานกลาง รัฐบาลอาจต้องมีมาตรการเชิงบังคับในการกำหนดอัตราส่วนของการจ้างงานสูงวัยที่เป็นเป้าหมายให้กับสถานประกอบการ ทั้งนี้ รูปแบบของการจ้างงานสูงวัยและระบบการประเมินการทำงานต่อที่เป็นธรรม อาจให้เป็นอิสระขึ้นกับสถานประกอบการ และแรงงานจะมีการตกลงกัน ซึ่งอาจขึ้นกับประเภทของอุตสาหกรรมตามตำแหน่งงาน เป็นต้น และในภาพรวมการสร้างทัศนคติที่ถูกต้องให้สังคมตระหนักและเห็นความจำเป็นของการทำงานของผู้สูงอายุที่มีต่อสังคมไทยที่จะเป็นสังคมผู้สูงอายุจะเป็นแรงผลักดันให้นโยบายมีสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

จากยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล กระทรวง/จังหวัด แนวคิดทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกล่าวได้ว่าการเตรียมการสำหรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุซึ่ง คณะรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญและประกาศเป็นวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกับการบูรณาการขับเคลื่อนสังคมไทยให้เป็นสังคมสูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชากรไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีภูมิคุ้มกันและเท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ขาดโอกาส ขาดความมั่นคงด้านรายได้ เพื่อเตรียมความพร้อมแรงงานนอกระบบก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัย และกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่สภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า อย่างไรก็ตามจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องการศึกษาวิจัยในครั้งนี้พบว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินงานเตรียมความพร้อมในการเป็นสังคมผู้สูงอายุเพื่อการดูแล ช่วยเหลือ ค้ำครอง และพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ โดยมีบูรณาการความร่วมมือในการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการขับเคลื่อนการทำงานด้านผู้สูงอายุไปด้วยกัน เพื่อไม่ให้กระทบความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

บทที่ 3

การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สภาพปัญหาและผลกระทบ

การศึกษาแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า มีความสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2561 ได้เห็นชอบในหลักการมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันบูรณาการขับเคลื่อนสังคมไทยให้เป็นสังคมสูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชากรไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีภูมิคุ้มกันและเท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมและมุ่งให้ผู้สูงอายุไทยเป็นอีกหนึ่งกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป ซึ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานได้มีนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ แรงงานพิการ และแรงงานสูงอายุ โดยมุ่งเน้นส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ และส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ และการขยายบูรณาการภาคีเครือข่ายในการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ให้มีอาชีพ มีรายได้ มีหลักประกันทางสังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอใน 4 ประเด็น ดังนี้

1. การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ
2. การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
3. ปัญหา/อุปสรรคและผลกระทบจากการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ
4. สรุป

การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

จากข้อมูลการสำรวจสถิติแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2562 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันการทำงาน” ซึ่งผลการสำรวจพบว่าประเทศไทยมีจำนวนแรงงานนอกระบบจำนวนทั้งสิ้น 37.5 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน เรียกว่าแรงงานนอกระบบ 20.4 ล้านคน หรือร้อยละ 54.3 และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ 17.1 ล้านคน หรือร้อยละ 45.7 จากสัดส่วนดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า “แรงงานนอกระบบ” เป็นกลุ่มที่สำคัญและเป็นกำลังสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศโดยแรงงานมากกว่าครึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม แต่กลับไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ต่างจากแรงงานในระบบที่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งครอบคลุมเรื่องหลักประกันการทำงาน ค่าตอบแทน สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งความมั่นคงในการดำรงชีวิตในวัยชรา ในระยะเวลาที่ผ่านมาถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการช่วยเหลือแรงงานนอก

ระบบมากขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้เข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ก็ยังไม่ได้ขยายผลไปสู่เรื่องอื่นๆ มากนัก โดยเฉพาะเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน แรงงานเหล่านี้ต้องเสี่ยงกับปัญหาสุขภาพ และอุบัติเหตุในการทำงาน เพราะนอกจากขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลความปลอดภัยของตนเองแล้วยังต้องทำงานในสถานที่ที่อาจไม่ได้มาตรฐาน หากพิจารณาถึงปัญหาของแรงงานนอกระบบพบว่า ปัญหาจากการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน รองลงมาคือเป็นการทำงานที่ไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จากข้อมูลเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบในช่วงปี 2557 - 2562 พบว่ามีแนวโน้มลดลง เนื่องจากแนวโน้มของภาครัฐต้องการผลักดันผู้ทำงานในตลาดแรงงาน จากผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ในระบบ ซึ่งเห็นได้ว่าแรงงานในระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากพิจารณาถึงระดับการศึกษายังพบว่าไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา ซึ่งจากข้อมูลจากการสำรวจดังกล่าวทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือหรือสร้างโอกาสด้านหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน รวมไปถึงการขยายความคุ้มครองและเพิ่มสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้กับแรงงานนอกระบบเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยในส่วนของกระทรวงแรงงานได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนงานด้านแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ และสามารถพึ่งพิงดูแลตัวเองได้ ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านการส่งเสริม การคุ้มครอง และการพัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยขับเคลื่อนผ่านกลไกคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านต่างๆ มุ่งเน้นการดำเนินงานบูรณาการผ่านภาคีเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

เนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความหลากหลายและเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ประกอบกับไม่มีที่อยู่ที่ชัดเจน ดังนั้น ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงไม่อาจจะศึกษาได้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้เลือกตัวอย่างกรณีศึกษาของแรงงานนอกระบบจำกัดเฉพาะกลุ่ม ประกอบด้วย 1. แรงงานภาคเกษตร (เฉพาะแรงงานเพาะปลูก) 2. แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน และ 3. รับจ้างชั่วคราวตามห้วงเวลาโดยศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพด้านสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ขาดโอกาสขาดความมั่นคงด้านรายได้ และการกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ซึ่งการศึกษา 3 กลุ่มดังกล่าว สามารถสะท้อนถึงบริบทแรงงานนอกระบบได้ในระดับหนึ่ง

การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

1. การพัฒนาขับเคลื่อนแรงงานเพื่ออนาคตของแรงงานสูงอายุ (ดร.ธนิต โสรัตน์ และคณะ, 2562)

1.1 บทบาทความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ

ประเทศไทยหากมีการกำหนดอายุการเกษียณจาก 60 ปีเป็น 65 ปี เหมือนประเทศที่พัฒนาแล้วจะทำให้เพิ่มจำนวนแรงงานได้ถึง 6.5 - 7 ล้านคน ในภาวะที่แรงงานของประเทศมีการขาดแคลนจำเป็นจะต้องมีการทบทวนอายุการทำงาน รวมถึงมาตรการในการพัฒนาทักษะใหม่ และการปรับแก้กฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนแรงงานสูงวัยให้สามารถเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานของประเทศ แต่รายงานการศึกษาในต่างประเทศพบว่าการขยายหรือเลื่อนปีเกษียณทำงานออกไป 3 - 5 ปี อาจแก้ไขปัญหขาดแคลนแรงงานได้ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยไม่สามารถแก้ปัญหาได้ถาวรเพราะประเทศไทยมีอัตราการเกิดต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกถึง 1.8 เท่า

ผลการศึกษาในต่างประเทศพบว่า การเข้าสู่สังคมสูงอายุจะมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มจำนวนแรงงานสูงอายุในเชิงมหภาคต่อการลดลงของจีดีพี เนื่องจากการบริโภคของครัวเรือนในอนาคตจะชะลอตัวทั้งสินค้าอุปโภคและบริโภคที่ลดลงเพราะคนสูงอายุจะมีรายได้น้อยลงหรือไม่มีรายได้เลย ทำให้มีผลต่ออัตราการบริโภคของประเทศที่ลดลงตามอายุประชากรที่มากขึ้น ขณะที่ค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจะมีแนวโน้มสูงขึ้น รวมถึงลักษณะความต้องการสินค้าและบริการจะเปลี่ยนแปลงตามวัยที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต การศึกษาในต่างประเทศระบุว่าหากจำนวนประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไปขยายตัวร้อยละ 10 จะทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรชะลอตัวร้อยละ 5.5 รวมถึงส่งผลกระทบต่อผลิตภาพแรงงานที่จะลดลง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในสหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฯลฯ ได้นำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีก้าวหน้าและหุ่นยนต์เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตและธุรกรรมการค้าเพื่อทดแทนประชากรที่เข้าสู่สังคมสูงอายุแบบเต็มที (Hyper Aged Society) จากการศึกษาพบว่าประเทศเหล่านี้ถึงแม้จะเข้าสู่สังคมสูงอายุเต็มรูปแบบมาก่อนหน้าประเทศไทย แต่เศรษฐกิจโดยรวมไม่เห็นผลกระทบอย่างเป็นนัย เพราะมีการขยายอายุการเกษียณโดยให้คนสูงอายุสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยการทำงานในหน้าที่ซึ่งเหมาะสมกับวัย อีกทั้ง มีการถ่ายทอดทักษะใหม่เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยีหรือสามารถทำงานที่เหมาะสม ซึ่งจะไม่ทำให้ประชากรสูงอายุเป็นภาระทางด้านงบประมาณของประเทศและไม่เป็นภาระของสังคม รวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีมีคุณค่าให้กับประชากรเหล่านี้

1.2 สภาวะปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่

ในปี พ.ศ.2561 มีผู้สูงอายุจำนวน 11.587 ล้านคน สัดส่วนประมาณ ร้อยละ 17.45 และคาดว่าปี พ.ศ.2564 จะเข้าสู่ระดับสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งในปีนี้มีคนสูงอายุประมาณ 13.28 ล้านคนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ในแต่ละปีรัฐบาลต้องเสียบงบประมาณสำหรับดูแลคนสูงวัยปีละไม่น้อยกว่า 113.8 แสนล้านบาท ประกอบด้วย เบี้ยยังชีพคนสูงอายุ 66.359 หมื่นล้านบาท ค่ารักษาพยาบาลฟรี (สปสช.รายหัว 3,197 บาท) เป็นเงิน 37.04 หมื่นล้านบาท

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเฉพาะส่วนของคนชราเป็นเงินประมาณ 10.4 หมื่นล้านบาท โดยงบประมาณในส่วนนี้แต่ละปีจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้นเป็นภาระทางการเงินของประเทศในอนาคต หากเปรียบเทียบสังคมสูงอายุซึ่งมีสัดส่วนประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปี (ต่อประชากรทั้งหมด) ของประเทศต่างๆ ในอาเซียนสัดส่วนแรงงานสูงอายุเฉลี่ยร้อยละ 17.45 ประเทศเวียดนาม สัดส่วนร้อยละ 11.1 ประเทศมาเลเซีย สัดส่วนร้อยละ 9.7 ประเทศอินโดนีเซีย สัดส่วนร้อยละ 8.6 ประเทศฟิลิปปินส์ สัดส่วนร้อยละ 7.7 ประเทศกัมพูชา สัดส่วนร้อยละ 7.0 และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สัดส่วนร้อยละ 6.73

ข้อมูลข้างต้นบ่งชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่สังคมสูงอายุหากขาดการเตรียมพร้อม และนโยบายที่ชัดเจนจะเป็นภาระของประเทศในอนาคต ประเด็นคือประเทศไทยเป็นอันดับ 2 ของประเทศที่มีประชากรสูงอายุมากที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน รองจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว รายได้ต่อประชากรต่อคนสูงกว่าประเทศไทยถึง 7.9 เท่า ขณะที่ประเทศไทย ในระดับประเทศมีรายได้ปานกลางระดับสูงต้องใช้เวลาถึง 2 ทศวรรษจึงจะก้าวไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว การมาถึงของสังคมสูงอายุแบบสมบูรณ์ของประเทศไทยมาเร็วกว่าที่คาด ขณะที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนยังเตรียมการไม่พร้อมที่จะรับมือทั้งจากงบประมาณรายจ่าย ด้านสาธารณสุข งบประมาณประชารัฐ การบริโภคที่จะลดน้อยลงรวมถึงการขาดแคลนแรงงาน ในอนาคตจะทวีความรุนแรงเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ ในอาเซียนโดยที่สังคมสูงอายุของประเทศไทย จะส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน

โดยข้อเท็จจริงประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุมานับตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 ต่อมา มีการจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ เช่น ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ ทำหน้าที่เสนอ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและดูแลประชากรวัยสูงอายุของประเทศ นโยบายการดูแล คนสูงอายุเป็นวาระแห่งชาติเห็นได้จากบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างน้อยมาตั้งแต่ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2558) จนถึงฉบับปัจจุบัน อีกทั้งยังกำหนดไว้ในแผนปฏิรูป ประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งระบุว่าจะมีการกำหนดแนวทางส่งเสริมการทำงาน ของ ประชากรสูงอายุในฐานะทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญของประเทศ และยังมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ จากการประเมินพบว่า การส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุวัยเหล่านี้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ยังไม่เป็นที่ประจักษ์และเป็นรูปธรรมและขาดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ แผนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นยุทธศาสตร์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุระยะที่ 1 ซึ่งจะสิ้นสุดในปี พ.ศ.2563 แต่ก็ยังไม่เห็น ผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนว่าได้อะไร ดังที่กล่าวประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุในอีก 2 – 3 ปีข้างหน้า ประเทศไทยมีการเตรียมการเพื่อเข้าสู่สังคมสูงอายุนานแล้ว เห็นได้จากการมีมาตรการเบี้ยยังชีพ คนชราตามอัตราขั้นบันได การให้สวัสดิการในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเดินทางไป โรงพยาบาล การเข้าถึงสุขภาพทั่วหน้า โรงพยาบาลของรัฐทั่วประเทศไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่าย บุคลากร ภาครัฐที่เกษียณอายุ มีบำเหน็จและบำนาญ ขณะที่ภาคเอกชนหรือผู้ที่ไม่มีงานทำสามารถ ไปใช้สวัสดิการประชารัฐกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กรณีของประเทศไทยในสายตาของต่างชาติการเข้าสู่ สังคมสูงอายุอยู่ในระดับประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศไทยจัดได้ว่าอยู่ในอันดับ 1 ในกลุ่มประเทศ อาเซียนที่มีสวัสดิการและการดูแลผู้สูงวัยหากไม่นับรวมประเทศสิงคโปร์ แต่สถานะที่เป็นจริงแรงงาน

สูงอายุซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 17.45 ของประชากรทั้งหมด ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม มีความไม่พร้อมทั้งด้านการศึกษา ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำขาดทักษะใหม่ส่วนใหญ่เป็นความยากจนมีหนี้สินครัวเรือนสูงพึ่งพาสวัสดิการของรัฐ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้อีกทั้งขาดความกระตือรือร้นที่จะฝึกพัฒนาทักษะการทำงานใหม่ๆ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย ในด้านนี้ถือได้ว่าประเทศไทยมีความอ่อนแอมากที่สุดและเป็นปัญหามากขึ้น จากปัจจุบันแรงงานสูงอายุเกือบเป็น 1 ใน 5 ของประชากร ในอีก 20 ปี ข้างหน้าไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุเต็มที่หรือ “Super Aged Society” ซึ่งจะมีคนสูงอายุ 2 ใน 4 ของประชากร ในแต่ละปีใช้งบประมาณเกือบ 1.2 แสนล้านบาทและในอนาคตจะสูงขึ้นเป็นเท่าตัว คำถามคือจะหารายได้จากไหนมาจ่ายเงินเหล่านี้ เพราะอนาคตกลุ่มคนวัยทำงานจะมีแนวโน้มลดน้อยถอยลงเกี่ยวข้องกับงบประมาณประชารัฐและสาธารณสุขของประเทศไทย ซึ่งในทศวรรษหน้าอาจสูงถึงร้อยละ 3.2 ของ GDP สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียนนำหน้าประเทศสิงคโปร์ที่มีอัตราร้อยละ 2.1 ต่อ GDP

1.3 ปัญหาที่พบ : ความท้าทายในการนำแรงงานสูงอายุกับสู่ตลาดแรงงาน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อัตราการว่างงานอยู่ในเกณฑ์ต่ำของโลก เป็นปัญหาทางโครงสร้างของประชากรซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 66.374 ล้านคน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2562) พบว่าเป็นประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 11.587 ล้านคน ขณะที่ประชากรวัยเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี มีประมาณ 11.358 เป็นอัตราที่ใกล้เคียงกัน โดยมีอัตราการเกิด 10.5 และอัตราการเสียชีวิต 8.1 ต่อประชากรพันคน อัตราการเพิ่มสุทธิ 2.4 ต่อประชากรพันคนหรืออัตราการเพิ่มต่อประชากรต่อปีประมาณ 159,297 คน จากตัวเลขดังกล่าวเห็นได้ว่า อัตราการเกิดของประชากรซึ่งจะเป็นแรงงานในอนาคตมีแนวโน้มลดลงค่อนข้างมากขณะที่ประชากรสูงอายุมีจำนวนมากกว่าประชากรที่อยู่ในวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) ถึงร้อยละ 20 และอัตรานี้ในอนาคตจะสูงมากขึ้น ประเทศไทยในภาคเอกชนวัยเกษียณค่อนข้างแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของงานโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนเพียงแต่ระบุว่าหากไม่มีข้อตกลงชัดเจนให้ถือว่าอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นการเกษียณการทำงาน แต่มีแรงงานจำนวนมากที่ออกจากงานก่อนระยะเวลาที่เกษียณโดยมีสาเหตุต่างกัน

ประเด็นนี้จะเป็นโจทย์ใหญ่ของประเทศเนื่องจากเข้าสู่สังคมสูงอายุสมบูรณ์ ก่อนที่ประเทศจะเข้าสู่ประเทศซึ่งมีรายได้สูง สังคมสูงอายุจะกลายเป็นภาระของประเทศทั้งด้านเงินเบี้ยคนชราและสวัสดิการอื่นๆ ปีละเป็นหลักแสนล้าน ในอีกด้านหนึ่งการขาดแคลนคนซึ่งอยู่ในวัยทำงานจะเป็นวิกฤตของชาติในอีก 10 ปีข้างหน้าความจำเป็นที่จะต้องนำแรงงานสูงวัยให้กลับเข้าทำงานในตลาดแรงงานจึงมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะการขยายระยะเวลาเกษียณเป็น 65 ปี จะทำให้สามารถเพิ่มแรงงานสูงวัยจากปัจจุบันที่มีประมาณ 4.06 ล้านคนได้ไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านคน (ส่วนใหญ่ร้อยละ 88.4 เป็นเพศชาย) โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพและรักษาคนรุ่นเก่าในองค์กรให้สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีหรือสามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยีอัจฉริยะ เช่น การทำงานร่วมกับหุ่นยนต์ (Co - bots)

1.4 สาเหตุที่แรงงานวัยทำงานออกจากตลาดแรงงานก่อนเกษียณอายุ

1.4.1 ตำแหน่งงานถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยี (Process Disruption) การให้ถูกออกจากงานเนื่องจากความสามารถในการทำงานลดลงหรือตำแหน่งงานหายไปจากการถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยี

1.4.2 ตำแหน่งงานที่ทำอยู่ไม่มีอีกต่อไป (Product Disruption) เนื่องจากสินค้าหรือบริการเป็นของล้าสมัยไม่เป็นที่ต้องการ ทำให้สถานประกอบการที่เคยทำงานอยู่ต้องปิดกิจการถาวร ประสบการณ์และทักษะที่มีอยู่จึงหายไปพร้อมกับตัวสินค้าที่ตลาดไม่ต้องการ

1.4.3 แรงงานบางส่วนจะเริ่มออกจากตลาดแรงงานตั้งแต่อายุ 45 ปี เป็นแรงงานกึ่งทักษะหรือไร้ทักษะ การศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนใหญ่จะกลับไปทำงานในภาคเกษตรหรือมีภาระทางครอบครัว

1.4.4 จากสถิติแรงงานหญิงจะมีการลาออกจากตลาดแรงงานเร็วกว่าแรงงานชายเพื่อไปดูแลสามี หรือบุตรที่อายุยังน้อยหรือดูแลพ่อแม่ รวมถึงสมาชิกในครอบครัวหรือไม่สามารถทำงานต่อด้วยเหตุต่างๆ เช่น สุขภาพ หรือสภาวะการทำงานไม่เอื้อ เช่น งานใช้สายตา งานใช้กำลังร่างกาย งานเข้ากะดึก ฯลฯ

1.4.5 แรงงานชายที่จะออกจากตลาดแรงงานก่อนเวลาอันสมควร ส่วนใหญ่มีจากปัญหาสุขภาพหรือไม่ดูแลสุขภาพ เช่น ยาเสพติด ติดสุราเรื้อรัง ไม่สามารถทำงานบางประเภทได้แก่ งานก่อสร้าง งานควบคุม งานขับรถบรรทุก งานควบคุมเครื่องจักร งานที่ต้องใช้กำลังงานที่ต้องใช้สายตาหรือความสามารถที่ลดน้อยลงจากอายุที่มากขึ้น ฯลฯ

1.4.6 ปัจจัยที่มีผลต่อการออกจากงานของคนวัยทำงานขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านครอบครัวเป็นปัจจัยสำคัญรองลงมาเป็นเรื่องเศรษฐกิจ เนื่องจากรายได้ไม่พอใช้จำเป็นที่จะต้องทำงานอิสระ เช่น ค่าขายส่วนตัวหรือกลับไปภูมิลำเนา

2. การพัฒนาระบบ กลไก และมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบที่มีอายุ 45 ปี ขึ้นไป และระบบสนับสนุนเพื่อให้เข้าสู่ภาวะสูงวัยที่กระปรี้กระเปร่า (รศ.ดร.นฤมล นิราทร และคณะ, 2561)

การศึกษากฎหมายดังกล่าวได้ครอบคลุมประเด็น 1. มโนทัศน์เชิงบวกต่อผู้สูงอายุ และแนวทางการสนับสนุนผู้สูงอายุตามมโนทัศน์เหล่านั้น มโนทัศน์ผู้สูงอายุในการศึกษานี้ประกอบด้วยภาวะสูงวัยที่ประสบความสำเร็จ (Successful Ageing) ภาวะสูงวัยที่ยังประโยชน์ (Productive Ageing) ภาวะสูงวัยอย่างมีสุขภาพ (Healthy Ageing) พหุพลัง (Active Ageing) 2. แนวคิดงานที่มีคุณค่าและแนวทางการสนับสนุนการสร้างงานที่มีคุณค่า ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญทั้งในด้านของการเป็นกรอบมาตรฐานการทำงานของแรงงาน และยังมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับองค์ประกอบของมโนทัศน์พหุพลัง (Active Ageing) 3. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบการทบทวนเอกสารในส่วนนี้เป็นไป เพื่อนำเสนอการจำแนกคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบ ลักษณะร่วมของแรงงานนอกระบบ ทั้งในประเด็นคุณลักษณะด้านประชากร สภาพการทำงาน ปัญหาของแรงงานนอกระบบ และคุณลักษณะเฉพาะบางประการของแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง คือ แรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้รับงาน

ไปทำที่บ้านและผู้ค้าแผงลอยที่ส่งผลต่อการเตรียมความพร้อม และ 4. แนวทางสนับสนุนแรงงานนอกระบบตามกรอบแนวคิดพหุพลัง (Active Ageing) และภาวะสูงวัยที่ยังประโยชน์ (Productive Ageing) งานที่มีคุณค่า

มโนทัศน์เชิงบวกต่อผู้สูงอายุ

การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุเป็นปรากฏการณ์สากล องค์การอนามัยโลกระบุว่าสัดส่วนของประชากรของโลกกลุ่มที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นเร็วกว่าประชากรในช่วงอายุอื่นระหว่างปี 1970-2025 (2513-2568) ประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 223 และในปี 2025(2568) ทั่วโลกจะมีประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไป ราว 1.2 พันล้านคน และจะเพิ่มเป็น 2 พันล้านคนในปี 2050 (2593) โดยที่ร้อยละ 80 ของประชากรเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา (WHO, 2012, pp. 6-7) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ช่วงเวลาของการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุยาวนานกว่าประเทศกำลังพัฒนา เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 ในประเทศฝรั่งเศส ใช้เวลาถึง 115 ปี ในขณะที่ประเทศจีนใช้เวลาเพียง 27 ปีเท่านั้น ระยะเวลาที่ยาวนานหมายถึงการมีเวลาสะสมผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุในประเทศเหล่านี้จึงเข้าสู่ภาวะสูงวัย โดยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือ “รวยก่อนแก่” ในขณะที่ประเทศที่ใช้เวลาน้อยกว่าจะเกิดภาวะตรงข้าม คือ “แก่ก่อนรวย” ภาวะนี้ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้สูงอายุและสังคม ภาวะ “แก่ก่อนรวย” ทำให้สูงอายุจำนวนไม่น้อยยังต้องทำงาน แม้ว่าการทำงานของผู้สูงอายุจะไม่ได้เกิดจากความขาดแคลนเสมอไป ในส่วนของจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนเป็นผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนมโนทัศน์ต่อผู้สูงอายุจาก “ผู้พึ่งพิงและเป็นภาระ” มาสู่การเป็นผู้ที่ยังมีสมรรถนะ สามารถดำรงบทบาทหน้าที่ทางเศรษฐกิจ และสังคม (Buys & Miller, 2006) มีการนำเสนอแนวคิดต่างๆ ที่สนับสนุนการดำรงบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของผู้สูงอายุ เช่น แนวคิดสูงวัยอย่างมีสุขภาพ (HealthyAgeing) (Hansen-Kyle, 2005) แนวคิดสูงวัยที่ประสบความสำเร็จ (Successful Ageing) (Rowe & Kahn, 1998) แนวคิดสูงวัยที่ยังประโยชน์ (Productive Ageing) (Bass, Caro & Chen, 1993) และพหุพลัง (Active Ageing) (WHO, 2002) ดังตารางที่ 3 – 1

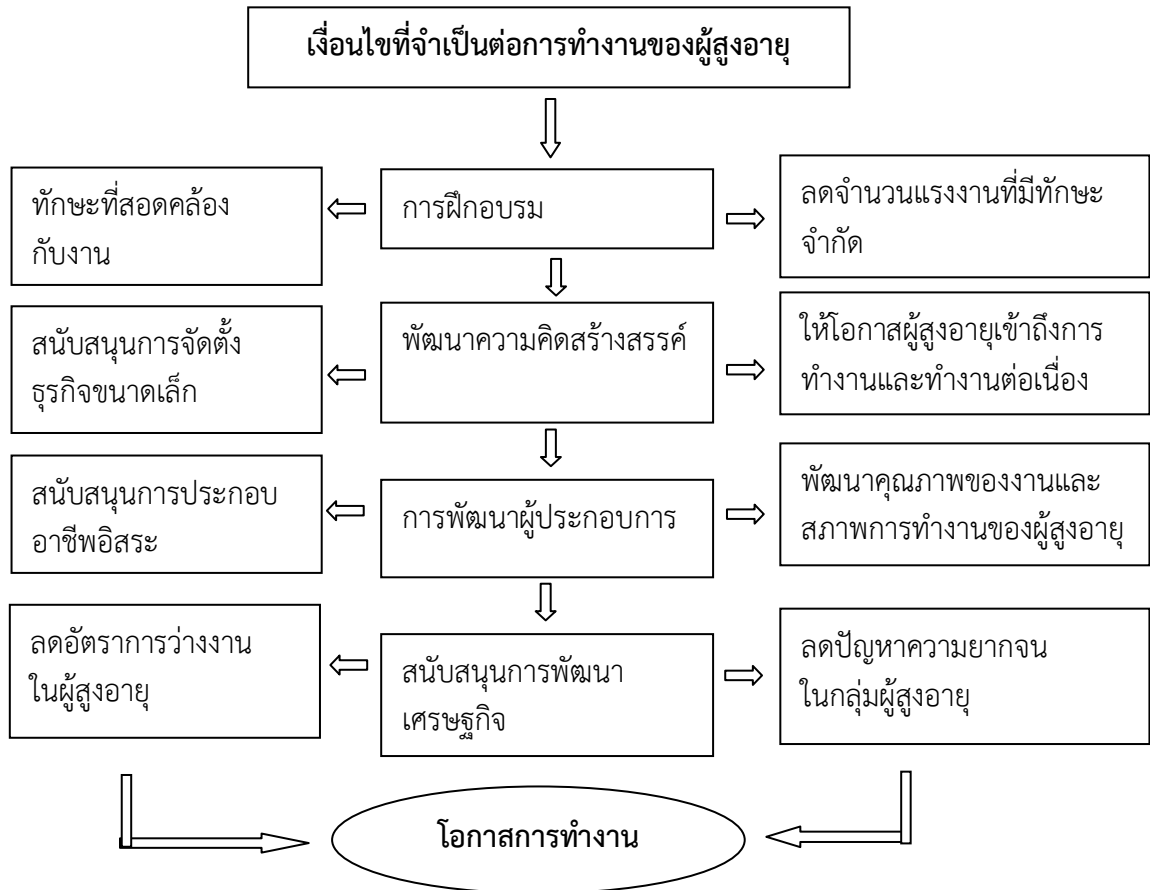
ตารางที่ 3 - 1 มโนทัศน์ที่มีทัศนะเชิงบวกต่อผู้สูงอายุ

แนวคิด	ความหมาย
ภาวะสูงวัยที่ประสบความสำเร็จ (Successful Ageing)	มีความเป็นไปได้น้อยที่จะเป็นโรคหรือเจ็บป่วย มีความสามารถทางสมองและทำหน้าที่ทางกายภาพ และยังกระฉับกระเฉง
ภาวะสูงวัยที่ยังประโยชน์ (Productive Ageing)	ความสามารถในการผลิตสินค้า บริการหรือพัฒนา สมรรถนะในการผลิต ไม่ว่าจะงานนั้นจะได้ รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม
ภาวะสูงวัยอย่างมีสุขภาพ (Healthy Ageing)	ความสามารถในการทำหน้าที่ด้านความคิด กายภาพ สังคมเศรษฐกิจ แม้ว่าร่างกายเสื่อมถอย
พหุพลัง (Active Ageing)	กระบวนการที่เหมาะสมที่นำไปสู่ภาวะสุขภาพดี การมีส่วนร่วมและการมีหลักประกันในชีวิต ที่จะเสริมสร้างคุณภาพชีวิตเมื่อสูงวัย

ที่มา : ปรับจาก Buys & Miller, 2006

ในมิติการทำงาน เอกสารวิชาการจำนวนมากเสนอว่าการทำงานของผู้สูงอายุไม่ได้มีสาเหตุจากความยากจนหรือความขาดแคลนเพียงประการเดียวเท่านั้น ผู้สูงอายุจำนวนมากไม่ทำงานเพราะต้องการดำรงศักดิ์ศรีในฐานะผู้ทำงาน และดำรงบทบาทในครอบครัวและสังคม ประเด็นนี้สะท้อนมโนทัศน์ที่ผู้สูงอายุมีต่อตนเอง รวมทั้งความสำคัญของการพัฒนานโยบายเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุทั้งที่ทำงานด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจและที่ประสงค์จะทำงานเพื่อดำรงบทบาททางเศรษฐกิจและสังคม และการจัดอุปสรรคที่สำคัญคือ “วายาคติ” หรือ ทัศนคติที่สังคมมีต่อผู้สูงอายุซึ่งไม่สนับสนุนบทบาทเชิงเศรษฐกิจของผู้สูงอายุนัก ในขณะที่เดียวกันก็พบว่าเอกสารที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการลด “วายาคติ” การพัฒนากฎหมายนโยบายที่ลดอุปสรรคต่อการทำงานของผู้สูงอายุและสนับสนุนการเป็นผู้สูงอายุที่กะปรี่กระเปาะ ในกรณีแรงงานในระบบการสนับสนุนการดำรงบทบาทดังกล่าว ปรากฏในรูปการสนับสนุนให้ยกเลิกการกำหนดเพดานเกษียณอายุ ขยายเวลาเกษียณอายุ ในขณะที่ในกรณีของแรงงานนอกระบบ อายุและ “วายาคติ” ก็ไม่ใช่ข้อจำกัด แต่อุปสรรคต่อการทำงานเป็นผลจากลักษณะงาน คุณลักษณะของแรงงานนอกระบบ เช่น การศึกษา การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทำให้โอกาสในการทำงานมีจำกัด นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดด้านโอกาสอันเป็นผลจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น นโยบายและมาตรการของรัฐที่มีต่อผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเมือง เช่น ผู้ค้าแผงลอย เป็นต้น ข้อจำกัดเหล่านี้ปรากฏตั้งแต่แรงงานยังไม่ได้เป็นผู้สูงอายุต่อเนื่องมาถึงการเป็นแรงงานสูงอายุ สำหรับแรงงานนอกระบบ เงื่อนไขสำคัญในการสนับสนุนการทำงาน คือ การฝึกอบรมทักษะในการทำงาน สนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระ ดังแผนภาพที่ 3 - 1

แผนภาพที่ 3 - 1 เจือไนที่จำเป็นต่อการทำงานของผู้สูงอายุ



ที่มา : ปรับ จาก Radović-Marković, 2013

ด้านประเภทของงานที่ทำ มีงานวิจัยที่จำแนกงานของผู้สูงอายุออกเป็นงานที่ได้รับค่าตอบแทน (Employment) การเป็นผู้ดูแล (Caregiving) และการเป็นอาสาสมัคร (Volunteering) ซึ่งสองกรณีหลัง เป็นงานที่ไม่มีค่าตอบแทน การจำแนกประเภทข้างต้นแม้จะไม่ได้ใช้เกณฑ์ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่ก็พอทำให้เข้าใจถึงระบบสนับสนุนที่จำเป็นต่องานแต่ละประเภทรวมทั้งผลที่จะเกิดขึ้นต่อผู้สูงอายุ หากมีการเปลี่ยนแปลงประเภทการทำงานจากงานที่มีรายได้ไปสู่งานที่ไม่มีรายได้ และแม้ว่างานทั้งสามประเภทข้างต้นจะมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีมิติร่วม 3 ประการที่มีความสำคัญและควรได้รับการพิจารณาในการพัฒนานโยบายสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุ มิติเหล่านี้ ได้แก่ 1. ความแตกต่างในคุณลักษณะของแรงงาน เช่น เพศ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อโอกาสในการทำงานและคุณลักษณะของงานที่ทำ 2. ระบบสนับสนุนที่จำเป็นต่อการเคลื่อนย้ายระหว่างงานที่มีค่าตอบแทนและไม่มีค่าตอบแทน ผู้สูงอายุที่เคลื่อนย้ายจากการทำงานที่มีค่าตอบแทนไปสู่งานที่ไม่มีค่าตอบแทนจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนสถานภาพผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม เนื่องจากสิทธิประโยชน์จะลดลง ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งอาจจำเป็นต้องดำรงสถานะการทำงานที่มีรายได้ ทั้งที่มีความจำเป็นในการทำ

หน้าที่เป็นผู้ดูแลด้วย เช่น การดูแลลูกหลาน หรือคู่สมรส เป็นต้น 3. อุปสรรคจากความด้อยโอกาส สละสลมในช่วงชีวิต เช่น โอกาสได้รับการศึกษา การดูแลสุขภาพ ส่งผลโดยตรงต่อโอกาสการทำงาน ในวัยสูงอายุ ดังนั้นแม้จะมีโอกาสในการทำงาน ผู้สูงอายุจำนวนมากก็ยังเผชิญอุปสรรค อันเป็นผล จากความด้อยโอกาสสะสม มิตินี้ให้ความสำคัญต่อการลดความด้อยโอกาส และการพัฒนามนุษย์ ในทุกช่วงของชีวิตมิติทั้งสามข้างต้นสะท้อนความจำเป็นของการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สูงอายุ คุณลักษณะของงานและการพัฒนานโยบายที่สนับสนุนโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุตั้งแต่วัยเยาว์ ประเด็นหลังนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายพัฒนามนุษย์ในระยะยาว จากประเด็นข้างต้นข้อเสนอ เจริญนโยบาย คือ มาตรการทางกฎหมาย เช่น การเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ การให้ทุนสนับสนุนการประกอบ อาชีพ การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมพัฒนาทักษะ การสนับสนุนด้านการดูแลสุขภาพการเข้าถึง บริการสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับแผนภาพข้างต้นแม้ว่าคำจำกัดความของพหุผลหลังจะเป็น ที่ยอมรับในระดับสากล แต่งานศึกษาเกี่ยวกับภาวะพหุผลหลังและการกำหนดตัวแปรในแต่ละ องค์ประกอบของพหุผลหลังไม่เหมือนกัน แม้ในภาพรวมจะยังคงยึดโยงอยู่กับองค์ประกอบทั้งสาม ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากความหมายที่กว้างของแต่ละองค์ประกอบและความแตกต่างในบริบททาง เศรษฐกิจ สังคมของพื้นที่ที่ศึกษา ตัวชี้วัดพหุผลหลังจากการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้องปรากฏ ดังตารางที่ 3 – 2

ตารางที่ 3 – 2 องค์ประกอบของพหุผลหลัง (ภาวะผู้สูงวัยที่กระปรี้กระเปร่า)

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
1. สุขภาพ	1.1 สุขภาพกาย : ความพิการ การมองเห็น การได้ยิน 1.2 สุขภาพจิต : คุณค่าในชีวิต ความสุขในชีวิต 1.3 ไม่เจ็บป่วยที่มีค่ารักษาต้นทุนสูง 1.4 สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ 1.5 การออกกำลังกาย 1.6 ดูแลพึ่งตนเอง ช่วยเหลือตนเองในกิจวัตรประจำวันได้
2. การมีส่วนร่วมทาง เศรษฐกิจและสังคม	2.1 มีส่วนร่วมด้านสังคมและเศรษฐกิจ 2.2 มีส่วนร่วมในครอบครัว 2.3 มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกลุ่ม/ชมรม 2.4 มีสัมพันธภาพที่ดีกับครอบครัว ชุมชน และสังคม
3. มีหลักประกัน มีความมั่นคง	3.1 มั่นใจว่าตนเองจะได้รับการคุ้มครอง ให้เกียรติ ดูแลเอาใจใส่ 3.2 มีความมั่นคงด้านกายภาพ : เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ลักษณะ การอยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวกที่มีความปลอดภัย 3.3 มีความมั่นคงด้านการเงิน* : มีรายได้ รายได้เพียงพอ แหล่งรายได้ที่มั่นคง มีเงินออม
*ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงาน	

ที่มา : ประมวลจาก กุศล สุนทรธาดา และ กมลชนก ขำสุวรรณ (2553); สุวิณี วิวัฒน์วานิช (2553); วิไลพร วงศ์คินี (2555); ศุภเจตน์ จันทรสาส์น (2555) ; สุภจักษ์ แสงประจักษ์สกุล (2558); สุรพิเชษฐ์

องค์ประกอบแต่ละด้านของพลฒพลังก็ไม่ได้ดำรงอยู่โดดเดี่ยว แต่มีความเชื่อมโยงกัน การมีสุขภาพดี ย่อมสนับสนุนการมีส่วนร่วมทั้งในด้านการงานและที่ไม่ใช่การทำงาน รวมทั้ง การสร้างความมั่นคงด้วย นอกจากนี้หากพิจารณาเฉพาะตัวชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน จะพบว่า ในทุกองค์ประกอบมีตัวชีวิตที่เชื่อมโยงกับการทำงานแทรกอยู่ และที่น่าสนใจคือเมื่อนำแนวคิด พลฒพลังมาพิจารณาร่วมกับกรอบแนวคิด “งานที่มีคุณค่า” ซึ่งให้ความสำคัญต่อคุณภาพชีวิต ของผู้ทำงานก็พบว่าองค์ประกอบของแนวคิดงานที่มีคุณค่า มีเนื้อหาที่สนับสนุนการทำงานที่นำไปสู่ การเป็นผู้สูงอายุที่มี “พลฒพลัง” (Active Ageing)

3. บทเรียนการสร้างภาคีความร่วมมือในการทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิต

แรงงานนอกระบบ (รุ่งศรี รุ่งตระกูล และ ชุมชุม ทศนคง : 2550)

3.1 ความสำคัญของการสร้างภาคีความร่วมมือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการ ทำงานของแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบตามความหมายที่ถูกนำมาใช้ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ความหมาย ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO-Internation Labour Oragnization) โดยให้ความสำคัญกับ ประเด็นของการทำงานหนัก การจ้างงานที่ไม่มีกฎหมายที่แน่นอน และยังไม่ได้รับการคุ้มครอง ทางกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมถึงผู้ประกอบการขนาดเล็ก ผู้ประกอบธุรกิจครัวเรือนผู้ประกอบการอาชีพ อิสระ ผู้ที่ทำงานในกิจการขนาดเล็กในภาคบริการผลิตและภาคบริการ รวมถึง ผู้ทำงานในภาคเกษตร ที่มีการจ้างงานไม่แน่นอนหรือรับจ้างทำงานตามสัญญา ในส่วนของแรงงานนอกระบบภาคการผลิต ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ประกอบการทางด้านงานหัตถกรรม ได้แก่ การตัดเย็บเสื้อผ้า การแปรรูปผลิตภัณฑ์ จากผ้า แกะสลัก จักสาน แปรรูปอาหาร ดอกไม้ประดิษฐ์ กระจาดสาน และผลิตภัณฑ์จากกระจาดสาน เครื่องเงิน เครื่องประดับ เครื่องถม รับคำสั่งซื้อ หรือรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่จะผลิตอยู่กับบ้าน บางส่วนเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กที่เป็นของกลุ่มหรือชุมชน มักมีการกระจายตัวอยู่ในเขตพื้นที่ ชนบทและชานเมือง

ในกลุ่มแรงงานนอกระบบภาคการผลิตมีงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องอยู่มาก พอสมควร เช่น การจากการเริ่มมีการศึกษา พบว่า สภาพแวดล้อมในการทำงาน ลักษณะแรงงานนอกระบบภาคการผลิต ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานระดับล่าง ขาดการพัฒนาทักษะ อยู่ในสภาพแวดล้อม และสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย แตกต่างกันไปตามลักษณะการทำงานและบริบทของพื้นที่ ทั้งยังขาดสวัสดิการแรงงานด้านต่าง ๆ ซึ่งการขยายความคุ้มครองด้านหลักประกันสังคมไม่สามารถ จัดได้อย่างครอบคลุม ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ เริ่มหันมาให้ความสนใจและมีการดำเนินการ ตามข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยหลายประเภท เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงาน ที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ.2547 ที่มุ่งหวังให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบภาคการผลิต โดยเน้นให้ ความคุ้มครองด้านแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานที่นายจ้างพึงจัดให้กับผู้รับจ้างทำงาน แต่ยังไม่พบว่ามีครอบคลุมด้านการดูแลสุขภาพและสวัสดิการสังคม

จากรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า หน้าที่รับผิดชอบการถ่ายโอนภารกิจของรัฐในส่วนกลางด้านการพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แม้ว่าบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลไม่ได้ระบุคำว่า “การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน” ไว้อย่างชัดเจนก็ตามและเนื่องจากงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน จะมีทั้งในส่วนของการสร้างเสริมสุขการป้องกันโรคอันตรายจากการทำงาน โดยมีเป้าหมายสำคัญคือสุขภาพ เป็นลักษณะงานที่มีความซับซ้อนหลากหลายในทางปฏิบัติ แนวทางการพัฒนาต้องดำเนินการอย่างครอบคลุมในหลายมิติควบคู่ไปกับมิติด้านสุขภาพ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องใช้เวลาหลังจากชุมชนเพื่อก่อให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง หมายถึง การตรวบรวมตัวร่วมคิดร่วมทำ ในรูปแบบการทำงานที่เป็นภาคีเครือข่าย ดังนั้นการสร้างกระบวนการทางสังคม ภาคีความร่วมมือ เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างผู้นำในชุมชน หน่วยงาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ มีลักษณะเป็นการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ความร่วมมือ และความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน ไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัว อาจมีการออกแบบโครงสร้างขึ้นมาทำหน้าที่สานความสัมพันธ์ระหว่างคน กลุ่ม องค์กร ให้ต่อเนื่อง แต่ในเครือข่ายแต่ละคน กลุ่ม องค์กร ต่างก็เป็นศูนย์กลาง (แกนนำ) ของเครือข่ายได้พอ ๆ กัน

3.2 การสร้างภาคีความร่วมมือในแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบภาคการผลิต

รูปแบบกลไกการทำงานของภาคีความร่วมมือในระดับนโยบาย ภูมิภาคที่มีความพร้อมทั้งด้านวิสัยทัศน์ วิธีการทำงานและวิชาการเพื่อสนับสนุน ส่งเสริมการสร้างสุขภาพกับแรงงานนอกระบบภาคการผลิต ทั้งในระดับการปฏิบัติและการผลักดันนโยบาย โดยมีวัตถุประสงค์

3.2.1 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมสุขภาพให้กับแรงงานนอกระบบภาคการผลิตในการส่งเสริมและสนับสนุนทั้งในด้านกระบวนการดำเนินการวิชาการและทุน

3.2.2 เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักเกี่ยวกับความปลอดภัยทางด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงานให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ภาคีที่จะเป็นกลไกในการทำงานร่วมกัน

3.3 กระบวนการประสานความร่วมมือ

3.3.1 ภาคีระดับชาติ

3.3.1.1 การสรรหาภาคีระดับชาติ กระทำโดยการศึกษาวินิจฉัย วิเคราะห์นโยบายสาธารณะของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ซึ่งสามารถพบได้จากนโยบายแผนงาน บทบาทหน้าที่ กฎหมายและงานทางวิชาการ

3.3.1.2 แสวงหาช่องทางติดต่อประสานงาน โดยชักชวนผู้เชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาหรือการสร้างความร่วมมือทางวิชาการ เช่น จัดทำเป็นโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกัน

3.3.1.3 มีการวิเคราะห์สถานการณ์พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ พร้อมชี้แจงสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ เพื่อการประสานความร่วมมือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสพการณ์ระหว่างแต่ละองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.3.1.4 เชิญผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ทิศทาง เป้าหมาย และกระบวนการของแผนงานโครงการ

3.3.2 ภาครัฐระดับภูมิภาค/จังหวัด

3.3.2.1 ประสานงานผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบาย ได้แก่ ผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

3.3.2.2 ประสานงานผู้แทนองค์กร หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบระดับภาค จังหวัด เขต

3.3.2.3 วิเคราะห์สถานการณ์แรงงานนอกระบบในพื้นที่แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบาย

3.3.2.4 ชี้แจงทำความเข้าใจแผนงานฯ โครงการแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายและผู้แทนองค์กรหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

3.3.2.5 สัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความตระหนักเรื่องงานอาชีวอนามัยแก่ผู้แทนองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.3.3 ภาครัฐระดับปฏิบัติการในพื้นที่

3.3.3.1 เชิญผู้แทนองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีบทบาทหน้าที่เรื่องของการสร้างเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมาย ประโยชน์ การบริหารจัดการ ข้อตกลงที่จะร่วมกันรับผิดชอบ

3.3.3.2 ร่วมกันกำหนดแผนงาน ทิศทาง กิจกรรมสำคัญ การติดตามสรุปรงาน ทบทวนเป็นระยะๆ เพื่อจัดปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

3.3.3.3 ภาครัฐรวมตัวกันเป็นคณะทำงานตกลงกันสรรหาแกนนำของภาคีทำหน้าที่ประสานงาน จัดการโดยการสนับสนุนงบประมาณให้บริหารจัดการ ซึ่งบรรดากลุ่มแกนนำของภาคีการวางแผนดำเนินกิจกรรมโครงการอย่างประหยัดเพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

3.3.3.4 พยายามประชุมกันเป็นประจำ ร่วมทำกิจกรรมสม่ำเสมอเพื่อสร้างความรู้สึกผูกพัน เป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน

3.3.3.5 แกนนำคณะทำงานภาครัฐร่วมกันจัดหาทรัพยากร (ทุน เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ ฯลฯ) เพื่อนำมาประกอบกันทำการขับเคลื่อนกิจกรรม เพื่อมุ่งไปสู่ความสามารถพึ่งตนเองได้ภายหลังเมื่อสิ้นสุดโครงการ

3.3.3.6 ผลักดันให้มีการขยายผลเชื่อมโยงภาครัฐระดับปฏิบัติการไปยังพื้นที่อื่นๆ บริเวณข้างเคียงและเชื่อมโยงไปยังผู้บริหารระดับนโยบาย โดยการจัดกิจกรรมร่วมหรือเชิญชวนประชุมในฐานะตัวแทนองค์กรเข้าร่วมกำหนดกิจกรรม

3.3.3.7 มีการตกลงกันในการติดตามประเมินผลร่วมกันโดยการติดตามกิจกรรมให้สอดคล้องกับแผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในโครงการ

4. การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลปากบาง อ.เทพา จ.สงขลา (ลักษ์สรดา วลัยกมลลาศ และ ศุภวัฒน์นกร วงศ์นวนสุ : 2556)

โครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่กำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คือ ด้านเศรษฐกิจ สัดส่วนแรงงานต่อประชากรทั้งหมดจะลดลง สามารถบั่นทอนอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ด้านงบประมาณและการคลัง

จำนวนผู้เสียภาษีจะลดลง ในขณะที่รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมและสุขภาพเพื่อผู้สูงอายุเพิ่มพูนขึ้นตามจำนวนของผู้สูงอายุ งบประมาณด้านนี้จะต้องโตขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การวางแผนเพื่อรองรับสถานะประชากรสูงอายุ หมายถึง การเตรียมความพร้อมหรือการสร้างระบบประกันความมั่นคงทางสังคม (social security system) ให้กับผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ โดยระบบหลักประกันความมั่นคงทางสังคมมีฐานคิดอยู่ที่ว่า ประชาชนทุกช่วงวัยเป็นส่วนหนึ่งของสังคม จึงต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการสร้างหลักประกันความมั่นคงดังกล่าวทั้งในฐานะผู้ให้และผู้รับด้วยการใช้มาตรการด้านการเงินและการคลังเป็นยุทธศาสตร์ หลักในการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วยหลักใหญ่ๆ 2 หลัก คือ หลักประกันความมั่นคงทางสุขภาพในปัจจุบันและด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสรุปผลในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในทั้ง 6 ด้าน ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละด้านดังต่อไปนี้

4.1 ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล

ปัญหาด้านสุขภาพเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการดูแล การได้รับคำแนะนำ การให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ดี การดำเนินการในด้านนี้ได้จัดให้มีการบริการให้คำแนะนำ ปรีกษา และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพ และโรคร้ายไข้เจ็บผู้สูงอายุ โดย อสม. ในพื้นที่ได้มีการเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุทุก 2 เดือน โดยการตรวจวัดความดัน เบาหวาน ไขมันในเส้นเลือดเป็นประจำ และจัดทำเอกสารแผ่นพับสำหรับ เป็นสื่อประชาสัมพันธ์ให้กับผู้สูงอายุ เกี่ยวกับการดูแลตนเองเบื้องต้น และจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปี ให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นประจำทุกปีเพื่อคัดกรองโรคโดยประสานความร่วมมือจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในพื้นที่

4.2 ด้านรายได้

ด้านรายได้ก็เป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้สูงอายุที่จะต้องคำนึงถึง โดยได้ดำเนินงานตามมาตรฐานด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุ โดยการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง และมีการส่งเสริมวินัยในการออม เช่น การทำบัญชีครัวเรือน เศรษฐกิจพอเพียง และการปลูกจิตสำนึกให้ตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ เช่น ส่งเสริมให้ประชาชนเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ส่งเสริมให้มีกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับคนทุกวัย

4.3 ด้านความมั่นคงทางสังคมและครอบครัว

ด้านความมั่นคงทางสังคมและครอบครัวก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องได้รับ เนื่องจากเป็นการช่วยเหลือทางสังคม เป็นการช่วยเหลือเฉพาะหน้าแก่ผู้เดือดร้อน เพื่อให้ผู้เดือดร้อนเหล่านี้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในเบื้องต้น การดำเนินงานตามมาตรฐานตัวชี้วัดด้านความมั่นคงทางสังคมและครอบครัว เช่น จัดโครงการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุอย่างน้อย ปีละ 2 ครั้ง จัดกิจกรรมส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเกี่ยวกับบริการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ส่งเสริมให้คนในครอบครัวและชุมชนตระหนักและเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุโดยการจัดอบรมให้กับกลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มเยาวชน

4.4 ด้านนันทนาการ

ด้านนันทนาการก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีการส่งเสริม สนับสนุนในการทำกิจกรรมยามว่าง เพื่อการพักผ่อนหรือเพื่อความบันเทิง ควรจัดให้มีกิจกรรมนันทนาการอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดทัศนศึกษาสำหรับผู้สูงอายุ จัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุ และมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปแบบของชมรมผู้สูงอายุอีกด้วย

4.5 ด้านที่พักอาศัย

นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง เนื่องจากที่พักอาศัยเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญเป็นอย่างมาก โดยได้มีการจัดหาเครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัยและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บริการเครื่องนุ่งห่มและที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ตามความเหมาะสม และมีการดำเนินการให้มีการตรวจที่พักอาศัยให้ถูกสุขลักษณะอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง สำหรับการสร้างบ้านพักอาศัยให้กับผู้สูงอายุในพื้นที่เนื่องจากผู้สูงอายุจะมีบ้านพักอาศัยเป็นของตนเองหรือไม่ก็พักอาศัยอยู่กับบุตรหลาน เป็นต้น

4.6 ด้านการสร้างเครือข่ายบริการสังคมและเครือข่ายเกื้อหนุนของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ จะเน้นการให้บริการถึงบ้านและมีการประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม ผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายเกื้อหนุน จึงจัดให้มีบริการชุมชนเคลื่อนที่ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผลิตหรืออบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและมีมาตรฐานและสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชนและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง และส่งเสริมให้ผู้สูงอายুরวมตัวกันในรูปแบบชมรมผู้สูงอายุตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับอำเภอ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รวมกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

5. การพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบ : กรณีศึกษา ผู้ขับขีมอเตอร์ไซด์รับจ้างและผู้ค้าขายตลาดนัดในเขตกรุงเทพมหานคร (วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ : 2550)

การศึกษาดังกล่าวทำให้ทราบคุณภาพชีวิตการทำงานของกลุ่มแรงงาน ซึ่งอาจเป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบประเภทบริการขนส่งและแรงงานนอกระบบประเภทการค้าขายได้ในระดับหนึ่งเพื่อเป็นข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบโดยรวมต่อไป ซึ่งสรุปผลการศึกษามีความเหมือนและแตกต่างกันในประเด็นต่อไปนี้

5.1 ด้านส่วนที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน

5.1.1 แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ของทั้งสองกลุ่มไม่คิดเปลี่ยนอาชีพ ซึ่งแสดงว่าอาชีพที่ทำอยู่มีความมั่นคง และเป็นที่มาของรายได้ที่ทำให้พออยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน และมีความจำเป็นต้องหาอาชีพเสริมเพื่อหารายได้เพิ่มเติมน้อยกว่าแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรโดยทั่วไป ผู้ประกอบอาชีพทั้งสองกลุ่มมีการออมในระดับหนึ่ง โดยผู้ค้าตลาดนัดมีความสามารถในการออมมากกว่าเนื่องจากมีรายได้ต่อวันสูงกว่า ส่วนการกู้ยืมเงินผู้ขับขีมอเตอร์ไซด์รับจ้างจะนิยมกู้เงินนอกระบบ ขณะที่ผู้ค้าตลาดนัดนิยมกู้จากสถาบันการเงิน ซึ่งแสดงว่าผู้ค้าตลาดนัดมีเครดิตทางการเงินเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินมากกว่า

5.1.2 ปัญหาจากการประกอบอาชีพคล้ายคลึงกัน คือ ส่วนใหญ่มีปัญหา ด้านสถานที่ที่ประกอบอาชีพ ความต้องการอันดับแรกก็ตรงกันคือ เรื่องเงินทุน โดยผู้ขับมอเตอร์ไซด์รับจ้างต้องการมีรถจักรยานยนต์เป็นของตนเองมากกว่าเช่า และต้องการให้รัฐให้กู้ยืมเงิน โดยเสียดอกเบี้ยต่ำ ขณะที่ผู้ค้าตามตลาดนัดต้องการขยายกิจการค้าโดยอาศัยเงินกู้ยืมจากรัฐ โดยเสียดอกเบี้ยต่ำเช่นกัน

5.1.3 ด้านสุขภาพ แรงงานนอกระบบทั้งสองกลุ่มไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสุขภาพประจำปี แม้ว่าจำนวนไม่น้อยจะมีโรคประจำตัว เช่น โรคภูมิแพ้ หืด หอบ และส่วนใหญ่ไม่มีการออกกำลังกาย ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่มีเวลา และช่วงเวลาที่เลิกทำงานไม่เหมาะสมสำหรับการออกกำลังกาย แรงงานทั้งสองกลุ่มคิดว่าการเจ็บป่วยของตน ในกรณีที่เกิดขึ้นไม่มีสาเหตุโดยตรง มาจากการประกอบอาชีพ การดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยเล็กน้อยส่วนใหญ่จะซื้อยาจากร้านขายยา ที่มีเภสัชกรประจำ โดยผู้ค้าขายตลาดนัดจะเลือกช่องทางนี้มากกว่า ส่วนเมื่อเจ็บป่วยรุนแรงส่วนใหญ่ของทั้งสองกลุ่มจะไปรับบริการจากโรงพยาบาลของรัฐบาล เพราะสามารถใช้สิทธิจากบัตรทอง (30 บาท) ได้ และเมื่อใช้บัตรทอง (30 บาท) ส่วนใหญ่เห็นว่าการรับบริการสะดวกพอสมควร แม้จะยุ่งยาก ต้องรอคิวนาน แต่ก็เข้าใจความจำเป็นตามธรรมชาติของโรงพยาบาล

5.2 ด้านส่วนที่แตกต่างกัน

5.2.1 ลักษณะและสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบ นับตั้งแต่ทักษะที่ต้องใช้ในการทำงาน เวลาและชั่วโมงทำงานในแต่ละวัน ระดับของความเสี่ยง ซึ่งผู้ขับมอเตอร์ไซด์รับจ้างมีความเสี่ยงสูงกว่า รายได้แต่ละวันผู้ค้าขายตลาดนัดจะสูงกว่าเพราะมีการลงทุนมากกว่า ผู้ขับมอเตอร์ไซด์มีปัญหามากกว่าผู้ค้าขายตลาดนัดในเรื่องการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับพฤติกรรมในทางลบ เช่น การเสพสุราและของมีนเมารวมทั้งการ สูบบุหรี่ ซึ่งผู้ขับมอเตอร์ไซด์รับจ้างมีปัญหามากกว่า ทั้งนี้เพศเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่าง เนื่องจากผู้ขับมอเตอร์ไซด์รับจ้างส่วนใหญ่เป็นชาย

5.2.2 คุณภาพชีวิตการทำงานของผู้ค้าขายตลาดนัด ซึ่งให้เห็นว่าการประกอบอาชีพนี้มีความมั่นคงทางรายได้ เสี่ยงภัยน้อย สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคตามตลาดนัดมักจะราคาถูกมากกว่าตามห้าง ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ค้าขายตลาดนัดไม่มีภาระจ่ายภาษีเงินได้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าความเดือดร้อนของร้านประเภทโชห่วย อาจไม่ใช่สาเหตุจากการมีร้านสรรพสินค้าข้ามชาติขนาดใหญ่ แต่อย่างเดียว ตลาดนัดก็มีส่วนอย่างมากเพราะมีหลายตลาดในแต่ละพื้นที่ และมีบทบาทในการให้ความสะดวกแก่แม่บ้านในการจับจ่ายซื้ออาหารสด อาหารสำเร็จรูป และเครื่องใช้เล็ก ๆ น้อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามเขตชานเมือง

5.2.3 แรงงานนอกระบบทั้งสองประเภททำงานโดยไม่มีนายจ้าง ทำให้ระดับคุณภาพชีวิตการทำงานน่าจะดีกว่าแรงงานนอกระบบประเภทรับจ้างทั่วไป เช่น ลูกจ้างในงานภาคเกษตร แรงงานที่รับงานมาทำที่บ้าน หรือแม่แต่ลูกจ้างทำงานบ้าน ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน สิ่งแวดล้อมในการทำงาน สุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน และการถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง อย่างไรก็ตาม ความต้องการที่เด่นชัดของผู้ประกอบอาชีพทั้งสอง ได้แก่ การจัดสถานที่ให้ประกอบอาชีพ ซึ่งผู้ค้าขายตลาดนัดแสดงความต้องการสูงกว่าผู้ขับมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และความต้องการให้รัฐจัดสวัสดิการให้ โดย 3 อันดับแรก ได้แก่ สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลฟรี และเงินกู้

เพื่อการลงทุนดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองชั้นพื้นฐานมากกว่าการคุ้มครองในฐานะที่เป็นแรงงาน ซึ่งอาจเป็นเพราะกลุ่มที่ศึกษาประกอบอาชีพที่มีความเป็นอิสระไม่มีนายจ้าง

6. แรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา 4 สาขาอาชีพ

แรงงานนอกระบบ : คนชายขอบที่จำเป็นของสังคม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความเชื่อที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เช่น แรงงานนอกระบบเป็นภาระของสังคม และเมืองหรือการที่“เศรษฐกิจในระบบ”ดำเนินไปอย่างอิสระและไม่พึ่งพาเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหลัก จุดอ่อน และโอกาส ใน 4 สาขาอาชีพ (ลูกจ้างทำงานบ้าน , ผู้ทำการผลิตที่บ้าน , ผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้าง , ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย) สรุปได้ดังนี้

6.1 แรงงานนอกระบบมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเจริญนำอยู่และความปลอดภัยได้มีส่วนอย่างชัดเจนและหลากหลายในคุณภาพชีวิตและระบบเศรษฐกิจ ทั้งจากในฐานะแรงงานและสมาชิกของชุมชน ประโยชน์ของแรงงานนอกระบบที่ถูกกล่าวถึง ยกตัวอย่างเช่น บทบาทของ“การเป็นหูเป็นตา” เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในพื้นที่สาธารณะและความรู้สึกมีส่วนร่วมของชุมชน การพึ่งพาผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้างในฐานะผู้ส่งต่อผู้โดยสารไปยังการคมนาคมที่เชื่อมต่ออย่างไม่มีระเบียบ และผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในการเป็นกลไกของการบริการอาหารในเขตเมือง

6.2 แรงงานนอกระบบและ“เศรษฐกิจในระบบ”มีการพึ่งพากัน และเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบ ในส่วนของผู้ประกอบการนอกระบบเป็นการทำงานที่เฉพาะตัวและไม่ขึ้นอยู่กับ“เศรษฐกิจในระบบ” ซึ่งมีมุมมองต่อแรงงานและผู้ประกอบการนอกระบบในฐานะ “หน่วยเศรษฐกิจและแรงงานย่อยที่ซึ่งทำหน้าที่ลดต้นทุนและค่าแรง เพื่อผลประโยชน์ต่อสถานประกอบการที่ใหญ่กว่าในระบบ

6.3 สถานะนอกระบบของแรงงาน คือ จุดอ่อนทางสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย ความด้อยค่าในอาชีพและประสบกับรูปแบบของการถูกเพิกเฉยหรือความไม่มั่นคงที่หลากหลาย เช่น ความด้อยค่าในสังคมและการไม่มีตัวตน การถูกไล่ที่ การแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือผู้บังคับใช้กฎหมายหรือการถูกปฏิเสธสินเชื่อ ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักและให้ความสำคัญโดยมีการกำหนดอัตราค่าโดยสารขึ้น ในขณะที่เดียวกันสถานะแรงงานนอกระบบเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการมีบ้าน ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเห็นได้ชัดจากกรณีของลูกจ้างทำงานบ้านและผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้าง นโยบายเฉียบพลันในการจัดระเบียบทางเท้า ชี้ให้เห็นถึง“ความสัมพันธ์แบบการเปลี่ยนผัน จากสิ่งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย การได้รับอนุญาตและไม่ได้รับอนุญาต” ในแนวทางเหล่านี้บทบาทของแรงงานนอกระบบกำหนดโดยลักษณะ “ความจำเป็นที่ขาดไม่ได้ เป็นคนชายขอบ และไม่มีตัวตน” ซึ่งเป็นจุดอ่อนในการเรียกร้องความสนใจและให้ความสำคัญของรัฐ

6.4 การจัดตั้งหรือการทำงานร่วมกัน แรงงานนอกระบบมองเห็นประโยชน์ของการจัดตั้ง ผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้างกลุ่มหนึ่งกล่าวว่าการจัดตั้งกลุ่มผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้างทำให้การถูกคุกคามจากเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายลดลง รวมทั้ง เป็นการรวมกลุ่มต่อสู้เพื่อให้ได้รับการยอมรับว่าเป็นตลาด เพื่อต่อสู้การถูกขับไล่ และสร้างความสามัคคีเชิงบวกกับสมาชิกชุมชน ซึ่งลดความแค้นใจของสังคมต่อสถานะของแรงงานนอกระบบ สำหรับผู้ทำการผลิตที่บ้านการรวมกลุ่มแบบมีโครงสร้าง เช่น สหกรณ์และเครือข่ายมีความสำคัญต่อการได้รับคำสั่งซื้อใหม่ๆ นอกจากนั้น

ความท้าทายในการจัดตั้งซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวของแรงงานนอกระบบ ถึงแม้จะมีอุปสรรคมากมาย ที่ซึ่งขัดขวางการจัดตั้งเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย กรอบกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อการเจรจาต่อรองร่วมได้ เช่น การที่ไม่มีสภาพการจ้างงานที่ชัดเจน สถานที่ทำงานที่ซึ่งกระจุกกระจายและเคลื่อนที่ตลอดเวลา แรงงานที่ประกอบหลายอาชีพ ไม่มีเวลาสำหรับงานจัดตั้ง หรือการคิดว่าเพื่อนร่วมอาชีพเป็นคู่แข่ง การมีแหล่งทางการเงินที่ไม่เพียงพอต่อการจ่ายค่าสมาชิกและขาดอัตลักษณ์ของแรงงานซึ่งเป็นพื้นฐานของ “การเรียกร้องสิทธิ”

6.5 แกนนำแรงงานมีอัตลักษณ์แรงงานเข้มแข็งที่สุด แต่แนวคิดการเป็นชุมชนอาจเข้มแข็งกว่าในบางสาขาอาชีพ ซึ่งการแสดงอัตลักษณ์แรงงานของแรงงานนอกระบบมีความสำคัญต่อการจัดตั้ง แต่ก็ยากที่จะสร้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้หญิงและมีความโดดเด่นในการติดต่อภายนอก เช่น ผู้ทำการผลิตที่บ้านและลูกจ้างทำงานบ้าน ซึ่งบ่อยครั้งที่มีอัตลักษณ์เฉพาะที่ไม่คุ้นเคยหรืออึดอัดเมื่อเทียบกับอัตลักษณ์ร่วมอื่นๆ ในส่วนของอัตลักษณ์เฉพาะในฐานะสมาชิกชุมชนทำให้มีข้อได้เปรียบหลายอย่าง ซึ่งทำให้ได้รับการสนับสนุนในระดับชุมชนผ่านโครงสร้างชุมชน สำหรับสมาพันธ์แรงงานนอกระบบนั้นเป็นสิ่งจำเป็นมากในการสร้างอำนาจให้กับอัตลักษณ์นี้และเพื่อเปิดประตูสู่ความสัมพันธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่รัฐท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการสร้างอัตลักษณ์แรงงาน ในการสื่อสารและความสมานฉันท์ระหว่างองค์กรฐานสมาชิกและระหว่างสมาชิกแรงงานและแกนนำให้เข้มแข็ง

ปัญหา/อุปสรรคและผลกระทบจากการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

จากการรวบรวมองค์ความรู้แรงงานนอกระบบจากการศึกษาวิจัยของหน่วยงาน องค์กร และคณะบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของแรงงานนอกระบบ สามารถสรุปได้ว่า แรงงานนอกระบบมีทั้งที่เป็นผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง ซึ่งแรงงานนอกระบบถือเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในประเทศไทย และมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ แรงงานนอกระบบมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในระบบสังคมเมืองในฐานะผู้ให้บริการอาหารการดูแล การคมนาคม และผลิต แต่อย่างไรก็ตาม แรงงานกลุ่มกลับกลายเป็นชายขอบ อันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพ และมีความอ่อนไหวต่อนโยบายของเมือง การตลาด และนายจ้าง รวมถึงยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและประกันสังคม ซึ่งสามารถสรุปสภาพปัญหา/อุปสรรคและผลกระทบจากการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ดังนี้

1. ปัญหาขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ : เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายต่างๆ ที่ได้ให้ความคุ้มครองรับรองไว้ สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบไม่มีความชัดเจนและอาศัยอยู่กระจุกกระจายในทุกพื้นที่ ส่งผลกระทบคือ ในกรณีที่มีนายจ้าง จะไม่ได้รับโอกาสในการส่งเข้ารับการอบรมความรู้ใหม่เนื่องจากเป็นแรงงานระดับล่างต้องทำงานตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่ตรงเวลาปกติ ลาพักผ่อนไม่ได้ และในกรณีไม่มีนายจ้าง (ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป) จะไม่มีโอกาสหรือเวลาที่จะเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากต้องทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด เพื่อหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายในครอบครัว นอกจากนี้ ในกรณีที่ต้องการกู้เงินเพื่อเป็นทุนหรือต่อยอดอาชีพ ไม่สามารถทำได้เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้เงินต้องมีหลักทรัพย์หรือคนค้ำประกันการกู้เงิน

2. ปัญหาการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ : การขาดโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานที่ต่อเนื่อง แรงงานนอกระบบต้องทำงานหนัก ชั่วโมงการทำงานมากเกินไป ได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม เสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม หรือในกรณีเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระจะไม่สามารถปรับเปลี่ยนอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเอง รวมทั้ง การขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะอาชีพในการทำงาน การส่งเสริมทักษะและความสามารถของคนทำงาน ส่งผลกระทบ คือ ทำให้แรงงานนอกระบบ ประสบกับความยากลำบากไม่มีความมั่นคงของรายได้ รายรับไม่เพียงพอกับรายจ่าย ในกรณีถูกเลิกจ้างก็ต้องรับหางานทำกับนายจ้างคนใหม่หรือไปทำงานต่างพื้นที่ จึงทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่อื่น ซึ่งทำให้ขาดโอกาสที่จะได้รับรายได้ได้อย่างพอเพียงเหมาะสมกับสถานะค่าครองชีพในครอบครัว ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่ในการประกอบอาชีพเดิมหรือปรับเปลี่ยนประกอบอาชีพใหม่ เนื่องจากไม่มีทักษะฝีมือที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดสมัยใหม่

3. ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ : การไม่ได้รับการคุ้มครอง การขาดโอกาสได้รับการคุ้มครองจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงานเกี่ยวกับอาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน ส่งผลกระทบ คือ ไม่มีผู้แทนในการเรียกร้องสิทธิการคุ้มครองและสวัสดิการพึงที่จะได้รับ ไม่มีผู้แทนกลุ่มในการเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ และการจัดตั้งองค์การที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย

4. ปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ : การขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและยังไม่มีกลไกในการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม ผลกระทบ คือ ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าและมูลค่าของแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจของประเทศ แต่การส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถขยายผลและขับเคลื่อนนโยบายลงสู่พื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันยังคงดำเนินงานตามภารกิจและแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน

ทั้งนี้ ปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยในภาพรวมมีความสอดคล้องกับข้อสรุปขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ ปัญหาในด้าน ค่าตอบแทนต่ำ ไม่ได้รับการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านการจ้างงาน ทำงานหนักไม่ได้รับสวัสดิการ ไม่มีวันหยุดและลาพักผ่อนไม่ได้ ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน การขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและอาชีพ ความสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบมีจำกัด ไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองและไม่มีการรวมกลุ่ม เนื่องจากขาดโอกาสและไม่เห็นความสำคัญ เป็นต้น

สรุป

จากการรวบรวมข้อมูลผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ดังนี้

1. ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งของสังคมและเศรษฐกิจไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องหามาตรการในการดูแลแรงงานนอกระบบให้มีหลักประกันทางสังคมที่มั่นคง เช่น การมีสุขภาพที่ดีและมีความปลอดภัยในการทำงาน ได้รับการดูแลเมื่อทุพพลภาพและชราภาพอย่างเหมาะสมและเพียงพอ มีหลักประกันความมั่นคงทางอาชีพและได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนด มีการรวมตัวเป็นองค์กรหรือเครือข่ายที่เข้มแข็งเพื่อนำเสนอปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบและมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2. รัฐบาลมีแนวทางในการดำเนินการในอนาคต เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง โดยตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมการออมเพื่อการชราภาพ รองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ไม่เป็นภาระต่องบประมาณมากเกินไป ประกอบกับรัฐบาลได้มีมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ ทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบและครบทุกมิติ ซึ่งมีประเด็นท้าทายในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในอนาคต ประกอบด้วย 1. การสร้างหลักประกันด้านรายได้ เพื่อวัยสูงอายุ 2. การส่งเสริมและขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ 3. การสร้างและพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว 4. การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและปลอดภัยในที่สาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ และ 5. การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

3. แรงงานนอกระบบขาดโอกาสการตั้งต้นหรือความรู้ ขาดโอกาสการพัฒนาและขาดโอกาสการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งจากปัจจัยดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทำให้ไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่วัยสูงอายุ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของมนุษย์ จะปราศจากความขาดแคลน มีกินมีใช้ได้อย่างไม่ลำบาก เมื่อแรงงานนอกระบบไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในอนาคตของสังคมไทยจะประสบกับคามลำบาก รัฐบาลที่พึงหลักจึงต้องแบกรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐของกลุ่มแรงงานนอกระบบและเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานทำหรือมีกิจกรรมที่เหมาะสม สร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวของแรงงานนอกระบบเองจะต้องมีบทบาทในการสำคัญอย่างยิ่งต้องพัฒนากลไกและเข้าไปมีส่วนร่วมบูรณาการการทำงานด้านผู้สูงอายุระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อสร้างพลังให้ผู้สูงวัยมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพ การคุ้มครอง มีหลักประกันความมั่นคง พร้อมก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน และเร่งเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจในการเข้าสู่วัยสูงอายุต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางการดำเนินงานสนับสนุน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

การศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ขาดโอกาส ขาดความมั่นคงทางรายได้ และการกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจึงเสนอผลการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางการดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยขอเสนอใน 3 ประเด็น ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
2. แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
3. สรุป

วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาปัญหาการดำเนินงานและการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบและการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะผู้สูงวัยของหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ พบว่า มีปัญหา/อุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานและการบริหารจัดการใน 5 ประเด็นหลัก คือ ปัญหาขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ ปัญหาการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ ปัญหาขาดการส่งเสริมด้านสุขภาพ และปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ มีรายละเอียดดังนี้

1. ปัญหาขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ในส่วนของแรงงานนอกระบบที่มีนายจ้าง จะไม่ได้รับโอกาสในการส่งเข้ารับการอบรมความรู้ใหม่เนื่องจากเป็นแรงงานระดับล่างต้องทำงานตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่ตรงเวลาปกติ ลาพักผ่อนไม่ได้ และในส่วนของแรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้าง (ผู้ประกอบการอิสระทั่วไป) จะไม่มีโอกาสหรือเวลาที่จะเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากต้องทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด เพื่อหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายในครอบครัว นอกจากนี้ในกรณีที่ต้องการกู้เงินเพื่อเป็นทุนหรือต่อยอดอาชีพ ไม่สามารถทำได้เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้เงิน

ต้องมีหลักทรัพย์หรือคนค้ำประกันการกู้เงิน โดยสะท้อนจากข้อคิดเห็นของผู้บริหารกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี และผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ดังต่อไปนี้

ผู้แทนผู้บริหารกระทรวงแรงงาน กล่าวว่า “การพัฒนาคนจะให้เกิดผลดีต้องเกิดจากการมีจุดเริ่มต้นของชีวิตที่ดี มีการศึกษาที่พร้อมให้เรียนรู้และมีโอกาสในการพัฒนาตัวเองในทุกช่วงวัย เพื่อให้เป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพในอนาคต” ซึ่งการสร้างโอกาสในการรับรู้สิทธิการคุ้มครอง และแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ของแรงงานนอกระบบเป็นสิ่งสำคัญในปัจจุบันการเข้าถึงความรู้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น แต่การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมีความยุ่งยากจึงต้องพึ่งพาการกู้เงินนอกระบบซึ่งเป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้ใช้งานในปัจจุบัน “สาเหตุที่ไม่ยืมเงินในระบบเพราะค่อนข้างยุ่งยาก ต้องหาคนค้ำประกัน หลายคนที่หาเข้ากินค่าจึงเลือกที่จะยืมเงินนอกระบบเพราะจับต้องได้ง่ายกว่า ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้แรงงานนอกระบบให้เข้าถึงเงินทุนของรัฐบาลมากขึ้น โดยอาจจัดตั้งกองทุนในชุมชนให้เข้าถึงง่ายขึ้นหรือปรับปรุงกฎระเบียบกองทุนที่มีอยู่ให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น

จัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “กรมการจัดหางานมีมาตรการดูแลแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยการปล่อยเงินกู้สูงสุดถึง 300,000 บาท เป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้กู้ยืมไปซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต หรือขยายการผลิตเพื่อสร้างอาชีพ สร้างรายได้อย่างยั่งยืน แต่การเข้าถึงแหล่งเงินทุนเงินกู้ยืมนี้ยังมีน้อยมาก” ทั้งนี้ เนื่องจากกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การขอกู้เงินยังมีความยุ่งยาก เช่น ผู้กู้จะต้องเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านที่จดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานเท่านั้น โดยต้องมีเอกสารแสดงผลการดำเนินการ และมีรายได้จากการรับงานไปทำที่บ้านหรือมีหลักฐานการรับงานไปทำที่บ้านจากผู้จ้างงานซึ่งหากต้องกู้เงินเป็นประเภทบุคคลก็ต้องมีผู้ค้ำประกันและต้องมีทรัพย์สินหรือเงินทุนไม่น้อยกว่า 5,000 บาท และหากเป็นกลุ่มต้องมีผู้นำกลุ่มและสมาชิกกลุ่มกู้ร่วมกันไม่น้อยกว่า 5 คน และมีทรัพย์สินหรือเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม รวมกันไม่น้อยกว่า 10,000 บาท ซึ่งเป็นความยุ่งยากในการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ

ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “หน่วยงานได้ประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ผู้สูงอายุในจังหวัดสามารถยื่นขอกู้ยืมเงินผ่านกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะสามารถส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับผู้สูงอายุได้มากขึ้น” ในการกู้เงินกองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เพื่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุดีขึ้น เนื่องจากเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือมีสุขภาพกาย สุขภาพใจที่ดีขึ้น และส่งผลทำให้รู้สึกถึงคุณค่าทางชีวิตที่เพิ่มขึ้น นอกจากนั้น เงินกองทุนผู้สูงอายุยังสามารถใช้ในการสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากกองทุนผู้สูงอายุยังมีน้อยเนื่องจากผู้สูงอายุต้องเดินทางมาติดต่อหน่วยงานเพื่อยื่นเอกสารการกู้ด้วยตนเอง โดยต้องเตรียมเอกสารและกรอกรายละเอียดความจำเป็นในการประกอบอาชีพและความเหมาะสมในการประกอบ

อาชีพ ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินให้มีความเหมาะสม และเกิดสภาพคล่องของกองทุนให้มากขึ้น

2. ปัญหาการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ประสบกับความยากลำบาก ไม่มีความมั่นคงของรายได้ รายรับไม่เพียงพอกับรายจ่าย ในกรณีถูกเลิกจ้างก็ต้องรีบหางานทำ กับนายจ้างคนใหม่หรือไปทำงานต่างพื้นที่ จึงทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่อื่น ซึ่งทำให้ขาดโอกาสที่จะได้รับรายได้เพียงพอเพียงเหมาะสมกับสถานะค่าครองชีพในครอบครัว ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่ในการประกอบอาชีพเดิมหรือปรับเปลี่ยนประกอบอาชีพใหม่ เนื่องจากไม่มีทักษะฝีมือที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดสมัยใหม่ โดยสะท้อนจากข้อคิดเห็นของผู้บริหารกระทรวงแรงงานหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก ดังต่อไปนี้

ผู้แทนผู้บริหารกระทรวงแรงงาน กล่าวว่า “แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจในการเข้าสู่วัยสูงอายุ เนื่องจากไม่สนใจหรือไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิการดูแลหรือการคุ้มครองจากภาครัฐ ไม่สนใจเกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุในระยะเวลาที่ควรเตรียมในการเข้าสู่วัยสูงอายุ จึงไม่มีการออม” โดยได้สะท้อนให้เห็นว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีการศึกษาที่น้อยมีรายได้ไม่สมดุลกับรายจ่ายและขาดความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่มีความแน่นอนและไม่มีความมั่นคงในอาชีพ ไม่สามารถรวมกลุ่มกันภายในชุมชนหรือกลุ่มอาชีพเพื่อเป็นภาคีเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้มแข็งสามารถแลกเปลี่ยนทักษะหรือช่วยเหลือ/แก้ไขปัญหาร่วมกันได้ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ แต่ในความเป็นจริงแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้เนื่องจากในแต่ละวันต้องออกจากบ้านไปทำงาน และกลับบ้านไม่เป็นเวลา นอกจากนั้น แรงงานนอกระบบยังขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน สร้างอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มช่องทางการสร้างรายได้ที่มั่นคง ซึ่งหากมีรายได้ที่มากพอ ก็จะมีโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันซึ่งเป็นสวัสดิการของรัฐจัดไว้เพื่อให้ตนเองและบุคคลในครอบครัว ดังนั้น ภาครัฐจึงมีส่วนสำคัญที่จะต้องตระหนักในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพแรงงานนอกระบบเพื่อมีส่วนร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ได้แก่ การยกระดับการศึกษาด้วยการให้ความรู้ทั้งในตัวของแรงงานนอกระบบและบุคคลในครอบครัวเพื่อเพิ่มโอกาสในการมีอาชีพที่มั่นคงและมีค่าตอบแทนที่สูงขึ้น โดยการสนับสนุนการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การสร้างอาชีพเสริมที่หลากหลายให้เหมาะสมกับลักษณะของแต่ละบุคคล พร้อมทั้งสนับสนุนเงินทุนหรือเพิ่มช่องทางการกู้ยืมเพื่อนำมาประกอบอาชีพและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น ส่งผลทำให้เป็นการสร้างงาน สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบให้มีความต่อเนื่องและมีความมั่นคงทางรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืนต่อไป (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีปัญหาด้านสุขภาพส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว” เนื่องจากมีความเสี่ยงจากการทำงานที่แตกต่างกันทั้งด้านกายภาพหรือสิ่งแวดล้อม สภาพการทำงาน สุขภาพจิตและสังคม ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อ

ต่อแรงงานนอกระบบทั้งปัญหาด้านสุขภาพและการดำเนินชีวิต แสดงให้เห็นว่าสุขภาพของแรงงานนอกระบบมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างงาน สร้างอาชีพ และสร้างรายได้ที่มั่นคง ซึ่งหากมีโรคประจำตัวจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่อง ทำให้ขาดรายได้ในการเลี้ยงชีพต่อไปได้และเป็นภาระของครอบครัว โดยแรงงานนอกระบบยังคงต้องทำงานตลอดช่วงอายุถึงแม้จะเข้าสู่สภาวะผู้สูงอายุ (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

จัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “จากสถานการณ์ปัจจุบัน จะเห็นว่าประเทศไทยกับอุตสาหกรรมที่มีผู้สูงอายุแล้ว และจากที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ในภาคอุตสาหกรรมมีการปรับเปลี่ยนนวัตกรรมในการผลิตมาใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ซึ่งจากเดิมใช้กำลังแรงงานเป็นส่วนใหญ่และพัฒนาขึ้นเป็นใช้เครื่องจักรช่วยในการผลิต” ดังนั้น ประเทศไทยเราต้องมีการปรับเปลี่ยนกำลังแรงงานนอกระบบก่อนเข้าสู่ผู้สูงอายุให้มีการนำนวัตกรรมใหม่ๆ เข้ามาใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดอบรมเพิ่มฝีมือ เพิ่มทักษะในการเรียนรู้นวัตกรรมใหม่ให้กับแรงงานกลุ่มนี้ เพื่อเตรียมพร้อมในการรับงานรับมือให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน

ผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “เมื่อประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มขั้นแล้ว สัดส่วนคนทำงานจะลดลง ทำให้ผลผลิตโดยรวมก็จะลดลงและรายได้ของประเทศลดลงเช่นเดียวกัน ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ” เนื่องจากเมื่อผู้สูงอายุต้องเกษียณจากการทำงานแล้วจะไม่มีรายได้ ต้องอาศัยรายได้จากเงินที่เก็บออมไว้ หรือหากไม่มีเงินออมไว้มากพอก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งเป็นภาระแก่สังคมที่ต้องช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมและเพียงพอ (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

3. ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า เมื่อถึงวัยสูงอายุสภาพร่างกายและจิตใจมีการเปลี่ยนแปลงต้องมีการปรับตัวและที่สำคัญเมื่ออายุมากขึ้นสภาพร่างกายเริ่มเสื่อมถอยลง ปัญหาด้านสุขภาพก็จะตามมา และไม่มีหลักประกันความคุ้มครองทางสังคมจากรัฐ ซึ่งแรงงานนอกระบบจะมีความเสี่ยงทางด้านสุขภาพจากการทำงานภายใต้สภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่มีมาตรฐานหรือปลอดภัย อุบัติเหตุหรือการบาดเจ็บจากการทำงาน และไม่ได้รับการคุ้มครองจากการประสบอันตรายการเจ็บป่วยในการทำงาน รวมทั้ง ไม่มีผู้แทนในการเรียกร้องสิทธิการคุ้มครอง และสวัสดิการพึงที่จะได้รับ ไม่มีผู้แทนกลุ่มในการเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ และการจัดตั้งองค์การที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย โดยสะท้อนจากข้อคิดเห็นของผู้บริหารกระทรวงแรงงานหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคง ดังต่อไปนี้

ผู้แทนผู้บริหารกระทรวงแรงงาน กล่าวว่า “ระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะเน้นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบใน 4 กลุ่มใหญ่ คือ แรงงานเกษตรกรรม แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านผู้ทำงานอิสระ และแรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา” ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะการประกอบอาชีพจะทำงานแบบรายวัน ไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม ไม่มีนายจ้าง ระยะเวลาในการทำงานต่อวันไม่แน่นอน ส่งผลทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายและเก็บออม จึงทำให้ไม่มี

การออมเงินไว้ใช้ในยามชรา และเมื่อยามเจ็บป่วยจะใช้สิทธิตามบัตรประกันสุขภาพเท่านั้น นอกจากนั้นยังขาดการรวมกลุ่มด้วยข้อจำกัดต่างๆ ไม่สามารถระบุนายจ้าง/ผู้ว่าจ้างได้อย่างชัดเจน สำหรับสวัสดิการที่มีความจำเป็นมากที่สุด คือ สวัสดิการหรือเงินชดเชยเมื่อต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วย การประกันชีวิตหรือมีเงินออมทรัพย์ในช่วงวัยสูงอายุ ซึ่งจากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบในภาพรวมส่งผลทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะออมหรือจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากอาจมีรายได้น้อยได้รับค่าตอบแทนต่ำ ทำให้เหลือเก็บออมจำนวนน้อยหรือไม่มีเงินเหลือที่จะเก็บออม (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

จัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “แรงงานนอกระบบคือกลุ่มแรงงานที่ไม่มีหน่วยงานใดออกมารับรองหรือให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ” เนื่องจากไม่มีนายจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่รัฐบาลและกระทรวงแรงงานก็ได้พยายามที่จะให้แรงงานกลุ่มนี้มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานทุกกลุ่มมีสิทธิและได้รับความคุ้มครอง เพราะเป็นกลุ่มแรงงานที่เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย แต่กลุ่มคนเหล่านี้ยังประสบปัญหาความผันผวนของรายได้ ชีวิตขาดความมั่นคง และมีความเปราะบางต่อความยากจน (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

ประกันสังคมจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “แรงงานนอกระบบยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทำให้การเข้าถึงบริการของสำนักงานประกันสังคมในจังหวัดยังไม่ทั่วถึง ความซ้ำซ้อนของมาตรการทางสังคมของหน่วยงานภาครัฐ คือ กองทุนเงินออมแห่งชาติ (กอช.) และกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน” กล่าวคือ เป็นการส่งเสริมการออมของประชาชนที่ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งไม่อยู่ในระบบการออมภาคบังคับ เพื่อเป็นหลักประกันรายได้ยามชรา โดย กอช. ให้ประโยชน์ทดแทนในรูปของบำนาญเท่านั้น ในขณะที่ประกันสังคม มาตรา 40 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับบำเหน็จ หรือบำนาญ โดยพิจารณาจากระยะเวลาที่ส่งเงินออมหรือจำนวนเงินออม ทั้งนี้ สมาชิกทั้ง 2 กองทุนที่มีสิทธิได้รับ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่แล้ว แต่ยังคงมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่เช่นเดิม ซึ่งในปัจจุบันทำให้แรงงานนอกระบบยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 และส่วนใหญ่ ยังเข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม ส่งผลทำให้แรงงานนอกระบบขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต และการมีคุณภาพชีวิตนอกจากนั้น จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมผู้สูงอายุได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานประกันสังคม คือ รายรับเงินสมทบลดลงแต่รายจ่ายประโยชน์ทดแทนจะมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในอนาคต (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

ผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “จากที่ทำงานในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีมานานมากกว่า 12 ปี ซึ่งได้ทำงานร่วมกับประชาชนผ่านกลไกอาสาสมัครแรงงานในจังหวัดเพื่อเชิญชวนให้แรงงานนอกระบบสมัครเป็นผู้ประกันตน มาตรา 40 ซึ่งจากการสอบถามข้อมูล จากอาสาสมัครแรงงาน พบว่า ประชาชนไม่สามารถส่งเงินเพียงพอที่จะเจียดจ่ายสมทบเข้ากองทุน มาตรา 40 เนื่องจากในแต่ละเดือนได้มีการจ่ายเข้ากองทุนสวัสดิการชุมชนหลายกองทุน เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ กองทุนเงินออมแห่งชาติ เป็นต้น” ดังนั้น

จากข้อมูลดังกล่าวทำให้ทราบว่าแรงงานนอกระบบในพื้นที่ส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ได้รับค่าตอบแทนต่ำ ทำให้เหลือเงินไว้เก็บออมจำนวนน้อยหรือไม่มีเงินเหลือที่จะเก็บออม จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการออมและไม่สนใจเกี่ยวกับเรื่องสังคมผู้สูงอายุที่จะถึงในอนาคตอันใกล้ (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

4. ปัญหาขาดการส่งเสริมด้านสุขภาพ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบมีความสำคัญมาก เนื่องจากหากไม่ได้รับการดูแลหรือแก้ไข จะส่งผลเสียทั้งด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของแรงงาน โดยแรงงานนอกระบบจะรับรู้และเข้าใจความเสี่ยงของตนเอง แต่มองว่าเรื่องสุขภาพยังมีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องความเป็นอยู่ในครอบครัว โดยต้องมีรายได้และการมีงานทำอย่างต่อเนื่อง ต้องพึ่งพาตนเองในหลายๆ ด้าน อย่างไรก็ตามเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบในการดูแลสุขภาพจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการมีส่วนร่วมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของแรงงาน ครอบครัว นายจ้าง หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง

ผู้แทนผู้บริหารกระทรวงแรงงาน กล่าวว่า “การสร้างเสริมสุขภาพและอาชีวอนามัยของแรงงานนอกระบบเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพ ซึ่งหน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านสาธารณสุขและที่เกี่ยวข้องต้องจัดหน่วยบริการหรือสร้างกลไกเครือข่ายในพื้นที่เพื่อให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงบริการทางสุขภาพและอาชีวอนามัยทั้งในเชิงรับและเชิงรุก” ทั้งนี้เนื่องจากสภาพปัญหาด้านสุขภาพจะแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ และลักษณะการทำงาน ซึ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานต้องดำเนินการในเชิงรุก คือ การสำรวจกลุ่มแรงงานนอกระบบ สภาพปัญหาด้านสุขภาพ สภาพแวดล้อมและความเสี่ยงจากการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยประสานข้อมูลและขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานด้านสาธารณสุขเพื่อจัดหน่วยออกให้บริการทางสุขภาพ เป็นต้น

ประกันสังคมจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีปัญหาด้านสุขภาพ การได้รับบาดเจ็บ และอุบัติเหตุจากการทำงาน จะมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการขาดสวัสดิการในการรักษาโรค โดยเฉพาะโรคเรื้อรังที่เกิดจากการทำงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงาน” ทั้งนี้ เนื่องจากหากต้องเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาล จะต้องหยุดทำงานไม่เงินชดเชยจากการขาดรายได้ และบางส่วนจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากในการรักษา แต่เข้าไม่ถึงระบบหลักประกันสุขภาพ (บัตรทอง) ซึ่งอาจจะทำให้ส่งผลต่อสุขภาพจิต ความเครียด ความขัดแย้งในครอบครัว และเป็นปัญหาของสังคมในอนาคตได้

5. ปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงคุณค่าและมูลค่าของแรงงานนอกระบบ ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจของประเทศ แต่การส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถขยายผลและขับเคลื่อนนโยบายลงสู่พื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันยังคงดำเนินงานตามภารกิจและแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน โดยสะท้อนจากข้อคิดเห็นของผู้บริหารกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการ

สังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี และผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก ดังต่อไปนี้

ผู้แทนผู้บริหารกระทรวงแรงงาน กล่าวว่า “หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบที่เป็นหน่วยงานรัฐ ส่วนใหญ่ยังเน้นการส่งเสริมตามความรู้ ประสบการณ์ ทักษะ และทัศนคติของแต่ละหน่วยงาน” โดยในส่วนของกระทรวงแรงงานได้ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านแรงงานนอกระบบ โดยได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระ โดยการบูรณาการภาคีเครือข่ายในการส่งเสริม ค้ำครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบให้มีอาชีพ มีรายได้ มีหลักประกันทางสังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 – 2564 โดยมีกลไกขับเคลื่อน คือ คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการและมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบงานด้านแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อประสานและขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อส่งเสริม ค้ำครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ โดยบูรณาการตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งจากการติดตามผลการดำเนินงาน พบว่า แต่ละหน่วยงานได้ให้ความสำคัญหรือเน้นการสนับสนุนในมิติของการทำงานตามนโยบายของกระทรวงต้นสังกัด ซึ่งส่งผลทำให้การส่งเสริม พัฒนา และการค้ำครองแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีการบูรณาการที่แท้จริง ยังคงดำเนินงานตามภารกิจและแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น การบูรณาการงานแรงงานนอกระบบและผู้สูงอายุต้องจัดทำให้เป็นแผนงานเดียวกัน (One Plan) โดยมอบหมายหน่วยงานหลักในการบูรณาการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยดำเนินการอย่างเป็นระบบตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ สำหรับการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล และกระทรวงที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันยังมีปัญหาในเรื่องความชัดเจนของนโยบายและการจัดองค์กร รวมทั้งการบริหารจัดการเรื่องข้อมูลและประชากร ที่ยังมีความซ้ำซ้อนหรือยังไม่ครบถ้วนในภารกิจ เช่น การทำ Big Data การจัดทำระบบสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้าการเชื่อมต่องานของกองทุนเงินออมแห่งชาติกับสำนักงานประกันสังคม มาตรา 40 เป็นต้น (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “การส่งเสริม พัฒนาและการค้ำครองแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีการบูรณาการที่แท้จริงยังคงดำเนินงานตามภารกิจและแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน” ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากยังไม่สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริงอาจไม่สามารถจัดการกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุได้ ดังนั้น กระบวนการในการบริหารจัดการที่จะประสานความร่วมมือที่สำคัญ คือ ภาคีระดับชาติ ภาคีระดับภูมิภาค/จังหวัด และภาคีระดับปฏิบัติการในพื้นที่ โดยการขับเคลื่อนนโยบายต้องมีความเชื่อมโยงกัน ใช้กลไกและมาตรการที่มีอยู่ในการสร้างภาคความร่วมมือในทุกกระดับ เร่งพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจนถึงระดับบุคคลให้เป็นความร่วมมือระดับองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อร่วมกันในการคิดค้นวิธีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบเข้าสู่การเป็นนโยบายระดับพื้นที่ที่สอดคล้องกับนโยบายระดับจังหวัดและ

ระดับชาติ โดยจะต้องมีการขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะเปลี่ยนผู้บริหาร ก็ยังมีโอกาสเกิดความยั่งยืน (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

จัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “อยากให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบที่จะเข้าวัยผู้สูงอายุอย่างจริงจัง เพราะผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า” ซึ่งจากประสบการณ์การใช้ชีวิตที่ผ่านมา หากนำแนวคิดมาผสมผสานกับแรงงานรุ่นใหม่ เชื่อว่าประเทศไทยเราจะมีนวัตกรรมใหม่เข้ามา และเป็นประเทศที่พัฒนาได้จริง สำหรับในส่วนของศักยภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนของหน่วยงาน ในขณะนี้มีความพร้อมในการบูรณาการกับหน่วยงานภาคีเครือข่าย แต่ยังไม่เต็มที่เพราะแต่ละหน่วยงานยังประสบปัญหาในการให้ความช่วยเหลือ แก้อุปสรรคหรือสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจังหวัด เช่น การส่งเสริมการประกอบอาชีพให้แก่กลุ่มแรงงานผู้สูงอายุมีงบประมาณไม่เพียงพอ เนื่องจากในแต่ละปีจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดฝึกอบรมส่งเสริมการประกอบอาชีพฯ เพียง 1 รุ่น ๆ ละ 20 คนเท่านั้น ซึ่งหากเทียบกับข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีจำนวนผู้สูงอายุพร้อมที่จะทำงานหรือประกอบอาชีพเป็นจำนวนมาก (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “การขับเคลื่อนนโยบายของแต่ละหน่วยงานยังคงดำเนินงานตามภารกิจและแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน” โดยในส่วนของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบและนำไปสู่การปฏิบัติงานผู้สูงอายุ ได้มีการบูรณาการกลไกในการขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผล ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุ และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (กสจ.) ภายใต้มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุมิใช่เป้าหมายร่วม คือ ผู้สูงอายุเป็นพลพลพลัง ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่มากพอและสอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมในสังคมไทยที่กำลังก้าวเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” (สัมภาษณ์, มิถุนายน 2563)

แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย ผู้บริหารกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้วิจัยได้จัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อกำหนดประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ ตรวจสอบและสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบทั้งระบบและต้องพัฒนาทุกช่วงวัยให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบโดยแยกเป็นประเด็นที่สำคัญใน 5 ประเด็น ดังนี้

1. การเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ

1.1 ปรับปรุงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของกองทุนในการประกอบอาชีพต่างๆ ของรัฐ หรือองค์กรภาคเอกชน เพื่ออำนวยความสะดวก ลดขั้นตอน และสร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงานนอกระบบ ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนที่ง่ายต่อการเข้าถึง

1.2 ให้มีการก่อตั้งกองทุนใหม่สำหรับแรงงานนอกระบบ โดยอาจจะมีการจัดตั้งธนาคารแรงงานหรือกองทุนเฉพาะเพื่อผู้ใช้แรงงานนอกระบบ เป็นต้น

1.3 ส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภารกิจของกองทุนของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณะอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานนอกระบบ หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและสามารถเข้าถึงบริการของกองทุนได้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

ผู้แทนผู้บริหารกระทรวงแรงงาน ได้เสนอแนวทางไว้ว่า “ภาครัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้แรงงานนอกระบบให้เข้าถึงเงินกู้ของรัฐบาลมากขึ้น โดยอาจจัดตั้งกองทุนในชุมชนให้เข้าถึงง่ายขึ้นหรือปรับปรุงกฎระเบียบกองทุนที่มีอยู่ให้เข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้มากขึ้น”

จุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์ (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “กองทุนผู้สูงอายุ” ได้เสนอแนะแนวทางปฏิบัติไว้ว่า ควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภารกิจของกองทุนผู้สูงอายุ ให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณะอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุ ครอบครัว ตลอดจนหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของกองทุนได้มากขึ้น

2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

2.1 พัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงานให้สอดคล้องกับความสามารถเฉพาะบุคคลและความต้องการของตลาดแรงงาน และเทคโนโลยีสมัยใหม่

โดยทำให้คนไทยทุกคนมีความรู้ มีทักษะเพียงพอที่จะประกอบอาชีพได้และสร้างรายได้ตามศักยภาพ โดยรัฐสนับสนุนทุนหรือวัสดุอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพหรือการสาธิตการต่อยอดอาชีพอิสระให้มีความหลากหลายสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการเสริมสร้างอาชีพใหม่ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์ ออกแบบสินค้า การสั่งอาหารทางออนไลน์ การพัฒนาอาชีพ/การฝึกอาชีพผ่านระบบออนไลน์ เป็นต้น

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประเด็น “การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต พ.ศ. 2561 – 2580” โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทักษะแรงงานฝีมือ ให้เป็นผู้ประกอบการใหม่และสามารถพัฒนาต่อยอดความรู้ในการสร้างสรรคงานใหม่ๆ และมีโอกาสและทางเลือกในการทำงานและการสร้างงาน”

นโยบายรัฐบาล (2563) ประเด็น “การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต” โดยส่งเสริมการยกระดับศักยภาพ ทักษะและสมรรถนะวัยทำงานให้มีคุณภาพมาตรฐานสอดคล้องกับความสามารถเฉพาะบุคคล ความต้องการของตลาดแรงงาน และเทคโนโลยีสมัยใหม่ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิต รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาทักษะอาชีพให้กับผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพ อย่างยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้

นโยบายกระทรวงแรงงาน (2563) ประเด็น “ขยายการบูรณาการเครือข่ายในการส่งเสริมคุ้มครอง และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระ” ให้มีอาชีพ มีรายได้มีหลักประกันทางสังคม และความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานให้ได้รับการคุ้มครอง มีสวัสดิการ ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ทัดเทียมแรงงานในระบบและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า “หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่มุ่งเน้นการส่งเสริมกิจกรรมที่นำไปสู่การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุ” การสนับสนุนโครงการสร้างอาชีพที่เหมาะสมกับวัยสูงอายุ เพื่อลดความยากจนและการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ รวมทั้ง การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านผู้สูงอายุ เช่น ชมรมผู้สูงอายุหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำงานด้านผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยตนเอง ซึ่งจะก่อให้เกิดสังคมที่เข้มแข็ง และเกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ยั่งยืนต่อไป

ไพลิน จินตามณีพร (2560 - 2561) ศึกษาเรื่อง “แนวทางการจ้างงานแรงงานสูงอายุในสถานประกอบการ” โดยได้เสนอมาตรการระยะสั้น เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพแรงงานสูงอายุให้มีขีดความสามารถที่ตอบสนองต่อการจ้างงานของสถานประกอบการได้ เช่น การพัฒนาศักยภาพทางด้านภาษา ด้านคอมพิวเตอร์ ด้านมารยาททางสังคม เป็นต้น รวมถึง การส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานที่เหมาะสมเป็นไปตามความต้องการของผู้สูงอายุ ตลอดจนการส่งเสริมความสามารถในการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อเพิ่มรายได้

2.2 ส่งเสริมการมีงานทำให้กับผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองหลังเกษียณ

โดยการเสริมสร้างทักษะอาชีพในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับวัย สร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม รวมทั้ง ควรมีการทบทวนปรับแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการจ้างงานผู้สูงอายุและยังมีความต้องการทำงาน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสทำงานหลังวัยเกษียณ โดยกำหนดประเภทของอาชีพที่เหมาะสมกับช่วงวัย และความรู้ความสามารถของแต่ละคน รวมทั้ง ควรสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต

นโยบายกระทรวงแรงงาน (2563) ประเด็น “การเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ” โดยการส่งเสริมการจ้างงานและพัฒนาทักษะอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ รวมทั้งสร้างมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อจูงใจสถานประกอบการให้จ้างงานผู้สูงอายุ และส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับศักยภาพ

จุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์ (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “กองทุนผู้สูงอายุ” ได้เสนอแนวทางการปฏิบัติไว้ว่า ควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนดูแลพนักงานตนเองที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุโดยถือว่าการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมประการหนึ่ง เช่น การจัดหางานที่เหมาะสมกับวัยที่สูงขึ้น โดยไม่ยกเลิการจ้างงาน การให้โอกาสทำงานหลังวัยเกษียณ การฝึกฝีมือ การให้การศึกษาในระบบ เป็นต้น

ไพลิน จินตามณีพร (2560 – 2561) ศึกษาเรื่อง “แนวทางการจ้างงานแรงงานสูงอายุในสถานประกอบการ” ได้เสนอมาตรการระยะยาว โดยเสนอให้รัฐบาลออกเป็นกฎหมายภาคบังคับให้สถานประกอบการต้องจ้างแรงงานผู้สูงอายุทำงานในลักษณะเดียวกับการจ้างแรงงานผู้พิการทำงานในสถานประกอบการขึ้นอยู่กับประเภทของสถานประกอบการ โดยรูปแบบการจ้างงานต้องมีความยืดหยุ่นให้เป็นไปตามการตกลงร่วมกันระหว่างสถานประกอบการและแรงงานสูงอายุ

3. การเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ

โดยการเสริมสร้างทักษะการเงินให้รู้จักการออมทุกช่วงวัย เพื่อสร้างความมั่นคงและหลักประกันของตนเองและครอบครัวตลอดช่วงชีวิต รวมทั้ง ขยายหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์การคุ้มครองที่หลากหลาย เพิ่มสวัสดิการที่จูงใจ เพื่อจูงใจให้ส่งเสริมการออมทั้งในกลุ่มแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมและสวัสดิการของรัฐอย่างครอบคลุมและทั่วถึง

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประเด็น “การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต พ.ศ. 2561 – 2580” เสนอแนวทางการพัฒนาในการส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ โดยการส่งเสริมและพัฒนาระบบการออม เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณ และหลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

นโยบายรัฐบาล (2563) ประเด็น “ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม” โดยการสร้างหลักประกันทางสังคม เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันทางสังคมและสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยจะพัฒนาระบบหลักประกันทางสังคม เพื่อการชราภาพ จึงจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และสร้างช่องทางการออมเพื่อการเกษียณสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน

นโยบายกระทรวงแรงงาน (2563) ประเด็น “การเตรียมความพร้อมผู้สูงวัย” โดยการพัฒนาระบบประกันสังคมรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (แก่ไขกฎหมายประกันสังคม) และประเด็น “ขยายการบูรณาการเครือข่ายในการส่งเสริมคุ้มครองแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระ” โดยการส่งเสริมให้มีอาชีพ มีรายได้ มีหลักประกันทางสังคม และความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานให้ได้รับการคุ้มครอง มีสวัสดิการได้รับสิทธิประโยชน์ที่ทัดเทียมแรงงานในระบบและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ประกันสังคมจังหวัดอุบลราชธานี ได้เสนอแนวทางไว้ว่า “มาตรการระยะสั้น” จัดตั้งกองทุนชราภาพเพื่อใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุโดยรายได้กองทุนมาจากภาษีค่าธรรมเนียม (earmarked tax) และภาษีของท้องถิ่น และให้การออมเพื่อวัยสูงอายุเป็นการออมภาคบังคับทำเป็นบัญชีเงินออมรายบุคคลและให้เป็นภารกิจของกระทรวงแรงงาน กำหนดอายุของผู้สูงอายุเป็น 65 ปีขึ้นไป และ “มาตรการระยะยาว” เสนอให้ปลูกฝังวินัยการออมเพื่อวัยสูงอายุและรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนเริ่มมีการออมตั้งแต่อายุยังน้อย”

ปิยะพร มุ่งวัฒนา (2559) ศึกษาวิจัย เรื่อง “การเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบในการเข้าสู่วัยสูงอายุ” ได้เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการเพิ่มช่องทางหรือโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันของรัฐให้มากขึ้น เช่น สนับสนุนการออมผ่านกองทุนเงินออมแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม มาตรา 40 ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีการออมเพื่อวัยสูงอายุ

4. การส่งเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบและพัฒนาคุณภาพการบริการ

การสร้างเสริมสร้างด้านสุขภาพเพื่อป้องกันโรคจากการทำงาน โดยการสร้างองค์ความรู้ด้านการดูแลสุขภาพให้แรงงานนอกระบบเห็นความสำคัญกับเรื่องสุขภาพและโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเจ็บป่วย สุขภาพไม่แข็งแรง มีสาเหตุจากพฤติกรรมและความเข้าใจต่อการดูแลตนเองที่ไม่ถูกต้อง เป็นต้น เนื่องจากหากแรงงานมีสุขภาพดีจะส่งผลทำให้การทำงานของแรงงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่หากแรงงานเกิดการเจ็บป่วยหรือประสบเหตุ

อันตรายไม่สามารถทำงานได้ การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ต้องหยุดงานและขาดรายได้ ส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของสมาชิกในครอบครัว ในบางครั้งอาจนำไปสู่ความพิการได้ ดังนั้น การส่งเสริมและสร้างค่านิยมที่ถูกต้องด้านสุขภาพและป้องกันโรคให้กับผู้ประกอบการอาชีพ จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาสุขภาพของประชาชนและสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพป้องกันโรคและลดความเสี่ยงจากการทำงานให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ

นโยบายรัฐบาล (2563) ประเด็น “พัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงานและบริการอาชีวอนามัยในสถานประกอบการ ตลอดจนการดำเนินการพัฒนาด้านอาชีวอนามัยด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสุขภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง”

สำนักงานนโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข (2556) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ทิศทางการแรงงานนอกระบบ : การวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2548 – 2554” ประเด็น ปัญหาแรงงานนอกระบบกับความไม่มั่นคงทางด้านอาชีพ พบว่า แรงงานนอกระบบมีงานไม่สม่ำเสมอทำให้รายได้ไม่แน่นอน ต้องทำงานหนัก ไม่มีวันหยุด มีชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่าแรงงานทั่วไป ขาดหลักประกันทางสังคม เข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม นอกจากนี้ต้องเสี่ยงกับความไม่ปลอดภัยในการทำงานเนื่องจากต้องทำงานติดต่อกันหลายชั่วโมงติดต่อกัน จึงมีความจำเป็นที่จะมีรายได้เพียงพอสำหรับการดำรงชีพของสมาชิกในครัวเรือน ถ้าหากสมาชิกในครัวเรือนเกิดการเจ็บป่วย จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อใช้ในการรักษาเพราะแรงงานนอกระบบบางส่วนเข้าไม่ถึงระบบหลักประกันสุขภาพ (บัตรทอง)

สุวิทย์ อินนามมา (2553) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการบริการด้านอาชีวอนามัยแก่แรงงานนอกระบบหรือแรงงานในชุมชน” พบว่า ปัญหาสุขภาพแรงงานจะเกิดจากสภาพการทำงาน สิ่งแวดล้อมและพฤติกรรมสุขภาพที่ไม่เหมาะสมของแรงงาน ถึงแม้ว่าแรงงานจะมีการดูแลสุขภาพหรือการพึ่งตนเองทางสุขภาพได้บ้าง แต่ยังไม่เหมาะสมและต่อเนื่อง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านตัวแรงงาน ระบบการทำงาน และไม่รู้ว่าจะหาหน่วยบริการสาธารณสุขสุขภาพสามารถให้การดูแลตนเองได้อย่างไรบ้าง โดยแรงงานจะมองว่าปัญหาของตนเองไม่รุนแรง ไม่มีเวลาที่จะไปรับบริการ รวมทั้งระบบการทำงานไม่สามารถปลีกตัวได้

วรรณรา ชื่นวัฒนา (2556) ได้กล่าวถึง “การเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ” ผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้นและมีสุขภาพไม่ดีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ประชากรวัยก่อนสูงอายุควรได้ตระหนักและควรวางแผนเข้าสู่วัยสูงอายุก่อนที่จะเป็นผู้สูงอายุเพื่อที่จะเป็นผู้สูงอายุที่สุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจมีเงินใช้จ่ายอย่างพอเพียงมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมและมีกิจกรรมทางสังคมอย่างมีคุณค่า”

5. การบูรณาการการจัดการแรงงานนอกระบบ

5.1 ให้มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มใหญ่หากไม่มีเจ้าภาพหลัก จะส่งผลทำให้การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานนอกระบบของทุกภาคส่วนเป็นไปในลักษณะต่างดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลต้องสร้างกลไกขับเคลื่อนระดับกระทรวงให้ชัดเจน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ครบทุกมิติและเติมเต็มคุณภาพชีวิตที่ขาดหายไปให้กับกลุ่ม “แรงงานนอกระบบ” ไปพร้อมกัน

รุ่งศรี รุ่งตระกูล และชมนม ทศนคง (2550) ศึกษาวิจัยเรื่อง “บทเรียนการสร้างภาคีความร่วมมือในการทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิต” พบว่า กลไกการบริหารงานของแต่ละกระทรวงมีความต่างระดับกัน กระทรวงใดมีกลไกเพียงแค่ระดับจังหวัดมักจะพบได้ว่าไปไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานนอกระบบ กระทรวงใดมีกลไกการทำงานถึงระดับชุมชน/หมู่บ้าน หน่วยงานองค์กรนั้น จะเป็นแกนหลักประสานภาคีความร่วมมือและผลักดันกิจกรรมโครงการให้ดำเนินก้าวหน้าต่อเนื่องไปได้

นฤมล นิราทร และคณะ (2560) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาาระบบกลไกและมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบ ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และระบบสนับสนุนเพื่อให้เข้าสู่ภาวะสูงวัยที่กระปรี้กระเปร่า” โดยให้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการเตรียมความพร้อมแรงงานนอกระบบให้ชัดเจน (อาจกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ) และให้หน่วยงานทุกหน่วยถือเป็นนโยบายที่ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติตามนโยบายให้ความสำคัญต่อกลไกการทำงานที่มีอยู่ ทั้งหน่วยงานที่มีพันธกิจที่เกี่ยวข้อง และมีการปฏิบัติงานประจำอยู่แล้ว กลไกการทำงานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และองค์กรที่มีพันธกิจเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ ทั้งนี้ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรให้ความสำคัญต่อความแตกต่างของแรงงาน ทั้งคุณลักษณะส่วนบุคคล เงื่อนไขการทำงานที่ส่งผลต่อภาวะสุขภาพ การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคง

5.2 พัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (Big Data)

โดยการสร้างและพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (Big Data) ที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย และมีการปรับปรุงพัฒนาให้ถูกต้องและทันสมัยเสมอ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ได้นำไปใช้ร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

นโยบายกระทรวงแรงงาน (2563) ประเด็น “การพัฒนาาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน” โดยให้บริการการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลแก่ทุกหน่วยงานภาครัฐ และการเพิ่มศักยภาพศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ (NLIC) ในการจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน ให้สมบูรณ์ในเรื่องตำแหน่งงานในสถานประกอบการ กำลังแรงงานในแต่ละสาขาอาชีพ ทั้งแรงงานในระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ความต้องการพัฒนาทักษะฝีมือ สวัสดิการและหลักประกันทางสังคม เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและวางแผนด้านแรงงานของประเทศที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาของประเทศ

ทรงพร โกมลสุรเดช (2558) กล่าวว่า “การพัฒนาให้เกิดการใช้ข้อมูลมหาศาล หรือ Big Data ของภาครัฐ จะนำไปสู่การบูรณาการด้านโครงสร้างข้อมูล การจัดการข้อมูล การวิเคราะห์หาค่าจากข้อมูล การเลือกใช้เครื่องมือที่มีความเหมาะสม และส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการข้อมูลของภาครัฐให้ได้ประโยชน์สูงสุดอย่างมีประสิทธิภาพ”

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสามารถให้เชื่อมโยงปัญหา/อุปสรรค และเสนอแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ตามแผนภาพ 4 – 1 ดังนี้

แผนภาพที่ 4 – 1 แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ



สรุป

ปัจจุบันโครงสร้างประชากรไทยได้ย่างเข้าสู่สังคมสูงวัย และจะเปลี่ยนแปลงอย่างสมบูรณ์ในช่วงปี 2564 ซึ่งทำให้ประชากรวัยแรงงานจะมีจำนวนสูงสุดและเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มวัยต่าง ๆ ทุกช่วงวัยก็มีความสำคัญที่ยังคงดูแลและเร่งแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “แรงงานนอกระบบ” ถือเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งของสังคมและเศรษฐกิจไทยจำเป็นต้องหามาตรการในการดูแลแรงงานนอกระบบให้มีหลักประกันทางสังคมที่มั่นคงในช่วงวัยหลังเกษียณ เนื่องจากกลุ่มนี้ เป็นแรงงานที่มีได้อยู่ภายใต้กฎหมายต่างๆ ที่ได้ให้ความคุ้มครองรับรองไว้ ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรคทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้ และแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ ปัญหาการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ ปัญหาขาดการส่งเสริมด้านสุขภาพ และปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ แต่ก็ยังพบปัญหาอีกหลายประการ เช่น สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม ไม่ได้รับพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ ได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ ไม่มีสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน ทำงานหนักและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ขาดหลักประกันทางสังคม เป็นต้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้อยู่นอกระบบ ไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานจากรัฐอย่างเท่าที่ควร ผู้วิจัย จึงได้วิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยได้เสนอแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตต้องดำเนินการทั้งระบบและต้องพัฒนาประชาชนวัยแรงงานในทุกช่วงวัยเพื่อให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและจากภาครัฐ โดยประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ การบูรณาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เป็นเอกภาพ ดังนั้น รัฐบาลต้องสร้าง “กลไกขับเคลื่อนระดับกระทรวง” ให้ชัดเจน มีเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการภายใต้ระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (Big Data) เดียวกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานให้ครบทุกมิติและเติมเต็มในสิ่งที่ขาดหายไปให้กับกลุ่ม “แรงงานนอกระบบ” ไปพร้อมกัน

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า” ได้ศึกษาในกรณีของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะในกลุ่มแรงงานภาคเกษตร (เฉพาะแรงงานเพาะปลูก) กลุ่มแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน และกลุ่มแรงงานรับจ้างชั่วคราวตามห้วงเวลา เพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพในการสะท้อนภาพการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะผู้สูงวัย สำหรับบทสุดท้ายนี้กล่าวถึง สรุปผลและข้อเสนอแนะจากงานศึกษาวิจัยที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากยุทธศาสตร์ นโยบาย รัฐบาล นโยบายของหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และการผลการศึกษาวิจัย ของบุคคลและสถาบันการวิจัยต่างๆ ที่ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบและผู้สูงอายุ ให้มีความพร้อมและมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งข้อเสนอแนะ ความต้องการสนับสนุนจากหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ซึ่งจะส่งผลทำให้การเข้าสู่ภาวะผู้สูงอายุที่เป็นไปตามความสามารถและศักยภาพของตนเองสามารถสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ มีสุขภาพที่ดี นำสู่การพึ่งพาตนเอง ลดภาระการพึ่งพาครอบครัว ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ และให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย ครั้งต่อไป เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและกรอบทิศทางและกลไกที่จะนำไปสู่ระดับปฏิบัติการและมาตรการ ที่เป็นข้อกำหนดรูปธรรมเพื่อให้กลุ่มแรงงานนอกระบบก้าวเข้าสู่ภาวะผู้สูงวัยที่มีคุณค่า ดังนี้

1. สรุป
2. ข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาปัญหาการดำเนินงานและการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบและการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สภาวะผู้สูงวัย ของหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ พบว่า มีปัญหา/อุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงาน และการบริหารจัดการใน 5 ประเด็นหลัก คือ ปัญหาขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และแหล่งทุน ในการประกอบอาชีพ ปัญหาการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึง หลักประกันความมั่นคงของรัฐ ปัญหาขาดการส่งเสริมด้านสุขภาพ และปัญหาการบูรณาการร่วมกัน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ มีรายละเอียดดังนี้

1. ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ พบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองรับรองไว้ สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบไม่มีความชัดเจนและอาศัยอยู่กระจัดกระจายในทุกพื้นที่ ส่งผลกระทบ คือ ในกรณีที่มีนายจ้าง

จะไม่ได้รับโอกาสในการส่งเสริมการอบรมความรู้ใหม่เนื่องจากเป็นแรงงานระดับล่างต้องทำงานตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่ตรงเวลาปกติ ลาพักผ่อนไม่ได้ และในกรณีไม่มีนายจ้าง(ผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วไป จะไม่มีโอกาสหรือเวลาที่จะเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากต้องทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด เพื่อหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายในครอบครัว นอกจากนี้ ในกรณีที่ที่ต้องการกู้เงินเพื่อเป็นทุนหรือต่อยอดอาชีพ ไม่สามารถทำได้เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้เงินต้องมีหลักทรัพย์หรือคนค้ำประกันการกู้เงิน

2. ปัญหาการขาดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจในการเข้าสู่วัยสูงอายุ เนื่องจากส่วนใหญ่จะมีปัญหาจากการทำงานที่แตกต่างกันทั้งด้านกายภาพหรือสิ่งแวดล้อม มีสภาพการทำงานไม่เหมาะสมและต้องทำงานหนักเกิดความเสียหายทางด้านสุขภาพจากการทำงานภายใต้สภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่มีมาตรฐานหรือปลอดภัย อุบัติเหตุหรือการบาดเจ็บจากการทำงาน ซึ่งหากแรงงานนอกระบบได้รับผลกระทบจะส่งผลกระทบต่อการทำงานและทำให้ขาดรายได้ในการเลี้ยงชีพและเป็นภาระของครอบครัว

3. ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ พบว่า แรงงานนอกระบบยังไม่สนใจหรือไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิการดูแลหรือการคุ้มครองจากภาครัฐ และไม่สนใจเกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุในระยะเวลาที่ควรเตรียมในการเข้าสู่วัยสูงอายุ ในส่วนของระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะเน้นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบใน 4 กลุ่มใหญ่ คือ แรงงานเกษตรกรรม แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านผู้ทำงานอิสระ และแรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา ซึ่งมีลักษณะการประกอบอาชีพจะมีลักษณะการทำงานแบบรายวัน ไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม ไม่มีนายจ้างระยะเวลาในการทำงานต่อวันไม่แน่นอน รายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายและเก็บออม จึงทำให้ไม่มีการออมเงินไว้ใช้ในยามชรา ยามเจ็บป่วย จะใช้สิทธิตามบัตรประกันสุขภาพเท่านั้น ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลมาจากระดับการศึกษาที่น้อย จึงไม่มีการออมเป็นผลมาจากการมีรายได้ไม่สมดุลกับรายจ่ายและขาดความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่มีความแน่นอนและไม่มีความมั่นคงในอาชีพ ซึ่งหากมีรายได้ที่มากพอก็มีโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันซึ่งเป็นสวัสดิการของรัฐจัดไว้เพื่อให้ตนเองและบุคคลในครอบครัว

4. ปัญหาขาดการส่งเสริมด้านสุขภาพ พบว่า การดูแลสุขภาพของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องทนกับสภาพการทำงานและมองว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อย จึงไม่ให้ความสำคัญเท่าใดนัก เนื่องจากปัญหาสุขภาพที่เกิดขึ้นจะแตกต่างกันตามบริบทหรือสภาพการทำงานของแต่ละคน ส่งผลกระทบ คือ แรงงานไม่รู้ว่าคุณลักษณะงานที่ทำจะส่งผลให้เกิดปัญหาสุขภาพอะไรบ้าง แรงงานหลายคนยอมรับว่างานที่ทำมีความเสี่ยงต่อความเจ็บป่วยแต่ยังคงทำอาชีวดังกล่าวเพราะงานที่ทำอยู่สร้างความมั่นคงในชีวิตและครอบครัว จึงจำเป็นที่จะต้องทำงานอย่างต่อเนื่องให้มีรายได้เพียงพอสำหรับการดำรงชีพ จึงคิดว่าปัญหาสุขภาพของตนเองไม่รุนแรง รวมทั้ง ไม่มีเวลาเข้าไปรับบริการจากหน่วยบริการสาธารณสุข เนื่องจากระบบการทำงานไม่สามารถปลีกตัวไปได้

5. ปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ พบว่า การขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังไม่มีกลไกในการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม ผลกระทบ คือ ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน

และภาคประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าและมูลค่าของแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจของประเทศ แต่การส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถขยายผลและขับเคลื่อนนโยบายลงสู่พื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันยังคงดำเนินงานตามภารกิจและแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน

แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย ผู้บริหารกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี และผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้วิจัยได้จัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อกำหนดประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ ตรวจสอบและสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบทั้งระบบและต้องพัฒนาทุกช่วงวัยให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบโดยแยกเป็นประเด็นที่สำคัญใน 5 ประเด็น ดังนี้

1. การเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ

1.1 ปรับปรุงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของกองทุนในการประกอบอาชีพต่างๆ ของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชน เพื่ออำนวยความสะดวก ลดขั้นตอน และสร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงานนอกระบบ ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนที่ง่ายต่อการเข้าถึง

1.2 ให้มีการก่อตั้งกองทุนใหม่สำหรับแรงงานนอกระบบ โดยอาจจะมีการจัดตั้งธนาคารแรงงานหรือกองทุนเฉพาะเพื่อผู้ใช้แรงงานนอกระบบ เป็นต้น

1.3 ส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภารกิจของกองทุนของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณชนอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานนอกระบบ หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและสามารถเข้าถึงบริการของกองทุนได้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

2. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

2.1 สร้างเสริมสุขภาพเพื่อป้องกันโรคจากการทำงาน

โดยพัฒนาความรู้ การดูแลสุขภาพ ให้แรงงานนอกระบบเห็นความสำคัญกับเรื่องสุขภาพและโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพและควรสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมการสร้างเสริมสุขภาพป้องกันโรคและลดความเสี่ยงจากการทำงานให้กับกลุ่มอาชีพ เนื่องจากหากแรงงานเกิดการเจ็บป่วยหรือประสบเหตุอันตรายไม่สามารถทำงานได้ ย่อมขาดรายได้ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในครัวเรือนและคุณภาพชีวิตของสมาชิกในครอบครัว ในบางครั้งอาจนำไปสู่ความพิการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดกับผู้ประกอบอาชีพอิสระนอกระบบ ดังนั้นการส่งเสริมและสร้างค่านิยมที่ถูกต้องด้านสุขภาพและป้องกันโรคให้กับผู้ประกอบอาชีพ จึงเป็นเรื่องสำคัญ

2.2 พัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงานให้สอดคล้องกับความสามารถเฉพาะบุคคลและความต้องการของตลาดแรงงาน และเทคโนโลยีสมัยใหม่

โดยทำให้คนไทยทุกคนมีความรู้ มีทักษะเพียงพอที่จะประกอบอาชีพได้ และสร้างรายได้ตามศักยภาพ โดยรัฐสนับสนุนทุนหรือวัสดุอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพหรือ การสาธิตการต่อยอดอาชีพอิสระให้มีความหลากหลายสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้ง การเสริมสร้างอาชีพใหม่ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์ ออกแบบสินค้า การส่งอาหารทางออนไลน์ การพัฒนาอาชีพ/ การฝึกอาชีพผ่านระบบออนไลน์ เป็นต้น

2.3 ส่งเสริมการมีงานทำให้กับผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองหลังเกษียณ

โดยการเสริมสร้างทักษะอาชีพในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับวัย สร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม รวมทั้ง ควรมีการทบทวนปรับแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับ การจ้างงานผู้สูงอายุและยังมีความต้องการทำงาน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสทำงานหลังวัยเกษียณ โดยกำหนดประเภทของอาชีพที่เหมาะสมกับช่วงวัย และความรู้ความสามารถของแต่ละคน รวมทั้ง ควรสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต

3. การเข้าถึงหลักประกันความมั่นคงของรัฐ

โดยการเสริมสร้างทักษะการเงินให้รู้จักการออมทุกช่วงวัย เพื่อสร้างความมั่นคง และหลักประกันของตนเองและครอบครัวตลอดช่วงชีวิต รวมทั้ง ขยายหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์ การคุ้มครองที่หลากหลาย เพิ่มสวัสดิการที่จูงใจ เพื่อจูงใจให้ส่งเสริมการออมทั้งในกลุ่มแรงงาน ในระบบและแรงงานนอกระบบได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมและสวัสดิการของรัฐอย่างครอบคลุม และทั่วถึง

4. การส่งเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบและพัฒนาคุณภาพการบริการ

โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายหรือสร้างกลไก เครือข่ายในพื้นที่ดำเนินการเฝ้าระวัง ป้องกัน ประเมิน และจัดการความเสี่ยงจากการทำงานของ กลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยดำเนินการทั้งในเชิงรุก-เชิงรับ และพัฒนาคุณภาพหน่วยบริการสุขภาพในพื้นที่ให้มีมาตรฐาน เพื่อป้องกันความเสี่ยงกับโรคและภัยสุขภาพในการทำงาน

5. การบูรณาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

5.1 ให้มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เนื่องจาก แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มใหญ่หากไม่มีเจ้าภาพหลัก จะส่งผลทำให้การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานนอกระบบของทุกภาคส่วนเป็นไปในลักษณะต่างดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งทำให้การ ขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลต้องสร้างกลไกขับเคลื่อนระดับ กระทรวงให้ชัดเจน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ครบทุกมิติและเติมเต็มคุณภาพชีวิตที่ขาดหายไปให้กับ กลุ่ม “แรงงานนอกระบบ” ไปพร้อมกัน

5.2 พัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (Big Data)

โดยการสร้างและพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (Big Data) ที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย และมีการปรับปรุงพัฒนาให้ถูกต้องและทันสมัยเสมอ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ได้นำไปใช้ร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยที่มีคุณค่า” ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กำหนดนโยบายและมาตรการเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบ และมาตรการด้านสูงอายุอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบและคนทุกช่วงวัยให้มีความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย การมีสุขภาพที่ดี มีศักยภาพพร้อมมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม และไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต ภายใต้กรอบนโยบายด้านการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ซึ่งทุกหน่วยงานต้องถือเป็นนโยบายต้องปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญต่อกลไกการทำงานในภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และองค์กรที่มีพันธกิจเฉพาะ คือ คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ

1.2 บูรณาการฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (Big Data) ให้เป็นเอกภาพ สามารถเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ได้นำไปใช้ร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ และบูรณาการภารกิจการส่งเสริมการทำงานแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้สูงอายุระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ โดยให้มีความเชื่อมโยงและต่อเนื่องกันในทุกมิติ เช่น การพัฒนาศักยภาพการทำงานและการบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ การสนับสนุนเงินทุนเพื่อเพิ่มมูลค่า/ต่อยอดผลิตภัณฑ์ให้ทันสมัยและสร้างคุณค่าของภูมิปัญญาผลิตภัณฑ์ที่ผู้สูงอายุผลิตควบคู่ไปด้วย เนื่องจากในปัจจุบันจะเน้นการกักเงินเพื่อการประกอบอาชีพเท่านั้น ทั้งนี้ อาจจะค้นหาหน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการส่งเสริมการมีงานทำของแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ โดยให้ทำงานที่เหมาะสม สอดคล้องกับทักษะและสมรรถนะทางร่างกาย

1.3 กำหนดนโยบายส่งเสริม สนับสนุนการทำงานและการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุให้มีบทบาทชัดเจนขึ้น มุ่งเน้นสนับสนุนการทำงานผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในเชิงต่อยอดชุดประสบการณ์เดิม ควบคู่ไปกับการส่งเสริมทางเลือกอาชีพใหม่ หรืออาจจะมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการมีงานทำ และเชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายระดับพื้นที่ทั้งภาครัฐระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ได้สนับสนุนการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้ตระหนักถึงคุณค่าการทำงานของผู้สูงอายุและกลไกตลาดที่สามารถจำหน่าย

ผลิตภัณฑ์จากผู้สูงอายุได้อย่างกว้างขวาง สามารถสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง และนโยบายดังกล่าว ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและมีการจัดทำโครงการอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ก็ยังสร้างมีโอกาสเกิดความยั่งยืนต่อไป

1.4 ควรมุ่งเน้นขยายโอกาสสู่แรงงานนอกระบบและสนับสนุนการทำงานผู้สูงอายุ ในระดับจังหวัดให้มากขึ้น และปรับรูปแบบการฝึกอบรมหลักสูตรปรกติร่วมกับแรงงานนอกระบบ แรงงานสูงอายุ เพื่อเป็นการแสวงหาทางเลือกการประกอบอาชีพที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการ พร้อมเสนอทางเลือกในการปรับเปลี่ยนอาชีพ เนื่องจากแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มใหญ่ และมีสัดส่วนผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากยังต้องทำงานอย่างต่อเนื่องและต้องการการสนับสนุนในมิติ ต่างๆ

1.5 สนับสนุนด้านเงินทุนในการประกอบอาชีพให้แก่แรงงานนอกระบบและผู้สูงอายุ ที่พร้อมในการทำงานต่อเนื่อง ปัจจุบันจะมีกองทุนผู้สูงอายุจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์จังหวัด ซึ่งการกั๊ยมดังกล่าวจะเพื่อการลงทุนประกอบอาชีพเท่านั้น ดังนั้น จำเป็นต้อง มีกลไกการสนับสนุนเงินกองทุนจากภาคส่วนอื่นๆ มาเสริม ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มแรงงานนอกระบบ ที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้น โดยเงินทุนดังกล่าวสามารถนำมา สนับสนุนองค์ความรู้เพิ่มเติมเพื่อความยั่งยืนในการประกอบอาชีพ เช่น สนับสนุนเทคนิคการผลิต และการตลาดสมัยใหม่ การแปรรูปผลิตภัณฑ์หรือการบรรจุภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าและเป็นที่ต้องการ ของตลาดแรงงาน เป็นต้น

1.6 ทบทวนระเบียบ กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ สังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม เป้าหมายมากขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างการบริหารเฉพาะเพื่อกำกับดูแลงานด้านแรงงานนอกระบบ และแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งอาจจะจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร ระดับกอง สำนัก หรือกรม เพื่อเป็น หน่วยงานเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานดังกล่าว

2. ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ

2.1 พัฒนากลไกและระบบสนับสนุนภาคีเครือข่ายความร่วมมือทุกหน่วยงานหลัก ที่ดำเนินงานด้านการขับเคลื่อนแรงงานนอกระบบและด้านผู้สูงอายุ ให้มีศักยภาพในการเตรียม ความพร้อมของแรงงานนอกระบบให้เป็นผู้สูงอายุที่มีคุณค่า โดยเชื่อมโยงกลไกที่มีตั้งแต่ระดับ นโยบายของหน่วยงานภาครัฐ สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ประกอบด้วย ภาคีระดับชาติ ภาคีระดับ ภูมิภาค/จังหวัด และภาคีปฏิบัติการในพื้นที่ และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น ขึ้นมาเป็นกลไกขับเคลื่อนและเป็นเครือข่ายในการประสานงานในระดับพื้นที่

2.2 ให้สถาบันการศึกษาในระดับจังหวัด เป็นกลไกสำคัญให้มีบทบาทในการ สนับสนุนกลุ่มอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบและกลุ่มผู้สูงอายุร่วมกับภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่ ในเรื่ององค์ความรู้ต่างๆ เช่น การศึกษาวิจัยกลุ่มแรงงานนอกระบบและเข้าสู่วัยสูงอายุ การใช้ เทคโนโลยี และอุปกรณ์การผลิตสมัยใหม่ รูปแบบผลิตภัณฑ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เป็นต้น

2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นกลไกหน่วยงานหลักในระดับพื้นที่ ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนากลุ่มอาชีพแรงงานนอกระบบและผู้สูงอายุให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยมีหน่วยงานที่สนับสนุนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค/จังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค เป็นต้น ทั้งนี้ในบางพื้นที่จะมีองค์กรพัฒนาเอกชนสภาองค์กรชุมชน เป็นหน่วยงานหลักร่วมในการประสานงานตามบริบทในแต่ละพื้นที่ โดยสามารถขับเคลื่อนไปตามความพร้อม

2.4 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องทัศนคติและความแตกต่างในศักยภาพของแรงงาน ทั้งในคุณลักษณะส่วนบุคคล เงื่อนไขในการทำงานที่จะส่งผลต่อภาวะสุขภาพ การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคงทางรายได้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีจำนวนมาก ความหลากหลายทางอาชีพ ไม่มีที่อยู่ที่ชัดเจน และต้องหางานทำเลี้ยงชีพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการทำงานยังต้องทำต่อเนื่องถึงแม้จะเข้าสู่วัยเกษียณอายุหรืออายุ 60 ปี และมีศักยภาพพร้อมต้องการการทำงานเพื่อหารายได้ตลอดเวลา ดังนั้น จึงควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้ทำงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสมรรถนะและสุขภาพ ความถนัด รวมทั้ง การปรับทัศนคติ ความพร้อมในการสร้างงานสร้างอาชีพไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ครอบครัว ตลอดจนทั้งตัวผู้สูงอายุเอง เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนแนวคิดการทำงานเพื่อรายได้ของผู้สูงอายุในสังคมอย่างกว้างขวางและมีความต่อเนื่องต่อไป

2.5 รมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ทุกองค์กรตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและสร้างการมีส่วนร่วมในทุกมิติ เนื่องจากเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของทั้งตัวเอง ภาครัฐ และภาคประชาสังคม เพื่อพัฒนาแรงงานนอกระบบให้มีความรู้ ทักษะชีวิต ทักษะการทำงาน ทักษะการดูแลสุขภาพ และทักษะการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณค่า เป็นต้น

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบ “แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความแตกต่างกันตามบริบทพื้นที่ ทั้งในด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ โดยการนำกลไกการจัดสวัสดิการสังคมจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไปใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งว่าจะมีความสำเร็จมากน้อยต่างกันอย่างไร แล้วนำมาวิเคราะห์ความต้องการและช่องว่างของการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

3.2 ควรมีการศึกษาวิจัย “ถอดบทเรียนการจ้างงานแรงงานนอกระบบที่เป็นพนักงานสูงอายุในภาคเอกชน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนวิถีคิดและแนวทางการบริหารจัดการของสถานประกอบการที่มีการจ้างงานพนักงานสูงอายุ ซึ่งเป็นองค์กรแห่งความสุขต้นแบบ และได้รับการยอมรับ รวมถึงการสังเคราะห์รูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ความต้องการของนายจ้างและพนักงานสูงอายุ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 - 2564. 2560.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580. 2561.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. สรุปสาระสำคัญของแผนการปฏิรูปประเทศ. 2562.
- ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. นโยบายกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ 2563.
- ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2560 – 2564. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก, 2561.
- ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2560 – 2564). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก, 2559
- ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. รายงานผลการดำเนินงานด้านแรงงานนอกระบบ แรงงานสูงอายุ และแรงงานคนพิการ. 2563.
- ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2561 คณะอนุกรรมการส่งเสริมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ. 2563.
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕62.
- สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง แนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาแรงงานเพื่อก้าวผ่านสู่เศรษฐกิจแห่งอนาคต กรณีศึกษาแรงงานในภาคการผลิต ภาคบริการท่องเที่ยว ภาคเกษตรและแรงงานสูงอายุ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก, 2562.
- อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อัจฉา. การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, ศุภชัย ศรีสุชาติ. “ถอดบทเรียนสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย”. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559.
- ธีระ สิ้นเดชาธิ์ และ พรทิพย์ เนติภารัตนกุล. “ความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศไทย”. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2554.
- นฤมล นิราทร และคณะ. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “การพัฒนาระบบกลไก และมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และระบบสนับสนุนเพื่อให้เข้าสู่ภาวะสูงวัยอย่างกระปรี้กระเปร่า”. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2560.
- ไพลิน จินตามณีพร. “แนวทางการจ้างแรงงานสูงอายุในสถานประกอบการ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2561.
- วรพันธ์ สุวัฒน์สุ. “การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมสูงวัย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2561.

ข้อมูลที่มีเนื้อหาเต็มบนอิเล็กทรอนิกส์

- กองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ, สำนักงาน. “แรงงานนอกระบบกับสุขภาพที่ถูกละเลย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.resource.thaihealth.or.th/hilight/12365>, 2551.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต (พ.ศ. 2561-2580)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/04/11- ศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต.pdf>, 2562.
- เครือข่ายการวิจัยภาคเหนือตอนบนภายใต้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. “โครงการศึกษาด้านแบบการเสริมสร้างสุขภาพแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม : กระบวนการชุมชนเพื่อการเรียนรู้สื่อความหมายและขยายผล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก https://www.resource.thaihealth.or.th/sites/default/files/documents/_aerngsaannkrabbphaakhekstrkrmm1.pdf#pdfjs.action=download, 2560.
- ชมพูนุท พรหมภักดี. บทความวิชาการ “การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.library.senate.go.th/document/Ext6078/6078440_0002.PDF, 2556.
- ณัฐดนัย ประเทืองบริบูรณ์. “แนวทางเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบภายใต้บริบทของจังหวัดเชียงใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://johuru.com/index.php/johuru/article/view/5/6>, 2559.

- ธีร์ธรรม วฑูฒิวัตรชัยแก้ว. “การจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน”. มุลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ (มส.ผส.), (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.thaigri.org/?p=37637,2558>.
- นโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, สำนักงาน. กระทรวงสาธารณสุข. รายงานฉบับสมบูรณ์ ทิศทางแรงงานนอกระบบ : การวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2548-2554”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.resource.thaihealth.or.th/sites/default/files/documents/45thistaangaernngaannkrabb_kaarwiekhraaahkm.pdf#pdfjs.action=download,2562.
- ปลัดกระทรวงแรงงาน.สำนักงาน. “บทบาทกระทรวงแรงงานสำหรับการทำงานในสังคมผู้สูงอายุ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.th.emb-japan.go.jp/jp/jis/2016/1617mol-th.pdf.2560>.
- ปิยะพร มุ่งวัฒนา. “การเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบในการเข้าสู่วัยสูงอายุ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/58301,2562>.
- ภาณุวัฒน์ มีชนะ, นิชชาภัทร ชันสาคร,ทัศนีย์ ศิลาวรรณ, ทัศนีย์ รวีวรกุล และเพ็ญศรี พิชัยสนธิ. “การเตรียมความพร้อมของประชากรก่อนวัยสูงอายุเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุคุณภาพต่ำบหลนองหญ้าไซ อำเภอนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.he01.tci-thaijo.org/index.php/EAUHJSci/article/view/743502560,2560>.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. “สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2561”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dop.go.th/th/know/2/261,2561>.
- รุ่งศรี รุ่งตระกูล และ ชุมนุม ทิศนคง. “บทเรียนการสร้างภาคีความร่วมมือในการทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.resource.thaihealth.or.th/library/12024,2550>.
- เลขาผู้แทนราษฎร,สำนัก. “สังคมผู้สูงอายุกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2561/jul2561-1.pdf2561.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. “คุณภาพชีวิตที่ยังขาดหาย”. วารสาร ปีที่ 12 ฉบับที่ 1866. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.library.dip.go.th/multim5/edoc/15681.pdf,2549>.
- Women in Informal Employment : Globalizing and Organizing – WIEGO ร่วมกับ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ และ สมาพันธ์แรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย). “รายงานการศึกษาแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา 4 สาขาอาชีพ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Reed-Infomal-Workers-Bangkok-Thailand-Four-Sectors-Thai.pdf,2559>.

ภาษาต่างประเทศ

Baltes, P. B., & Baltes, M. M. "Psychological perspectives on successful aging : The model of selective optimization with compensation". In P. B. Baltes & M. M. Baltes (Eds.), Successful aging : Perspectives from the behavioral sciences (1-34). New York, US : Cambridge University Press. 1990.

Havighurst, R. J. Personality and patterns of aging. The Gerontologist, 1968.

Maslow. A . "A theory of human motivation". Psychological Review, N.Y. McGraw-Hill. 1943.

ภาคผนวก

ประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก

เรื่อง

ผู้ให้สัมภาษณ์.....ตำแหน่ง

หน่วยงาน

สัมภาษณ์เมื่อ

1. สถานการณ์การจัดการแรงงานนอกระบบและผู้สูงอายุของประเทศ

- ท่านมีบทบาทในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานสูงอายุในประเทศไทย (ตั้งแต่ต้นทางไปจนถึงปลายทาง) หรือไม่ กระบวนการในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้สูงอายุที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

- แนวโน้มของปัญหาแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้สูงอายุในปัจจุบัน และในอนาคต ท่านเห็นว่าจะเป็นไปในทิศทางใด

.....

.....

.....

- ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อจำกัดในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้สูงอายุในปัจจุบัน มีอะไรบ้าง

.....

.....

.....

- ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้สูงอายุมีอะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

2. นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้สูงอายุ

- ความชัดเจนของนโยบายแรงงานนอกระบบ มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องสังคมสูงอายุ และเป้าหมายของภาครัฐ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ ควรเพิ่มเติมในส่วนใดบ้าง

.....

.....

.....

- ท่านคิดว่าแนวทางการเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบก่อนเข้าสู่ภาวะสูงวัยมีความเหมาะสมตามบริบทของประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

- ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบและการเตรียมความพร้อมแรงงาน เพื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงแรงงาน

.....

.....

.....

3. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

- ท่านมีความเห็นต่อการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติในการเตรียมความพร้อมแรงงานเข้าสู่ผู้สูงอายุของกระทรวงแรงงานลงสู่การปฏิบัติมีอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

- ท่านคิดว่าศักยภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน เพื่อบูรณาการขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่มีความพร้อมอย่างเต็มที่เพียงพอหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

4. แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้มีความพร้อมก่อนเข้าสู่สภาวะสูงวัย
ที่มีคุณค่า ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาอย่างไรบ้าง

.....
.....
.....

5. ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ อื่นๆ

.....
.....
.....

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : นายกฤตพัฒน์ ครุฑกุล
- วัน เดือน ปีเกิด : 28 กันยายน 2507
- ประวัติการศึกษา : ปริญญาตรี (ศศบ.รัฐศาสตร์) สาขาการปกครอง
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
: ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการจัดการสำหรับนักบริหาร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ประวัติการทำงานโดยย่อ

- : นักพัฒนาชุมชน 3 กรมพัฒนาชุมชน
 - : เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 4 สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
 - : แรงงานจังหวัดหนองบัวลำภูอำนวยการต้น
สำนักงานแรงงานจังหวัดหนองบัวลำภู
 - : แรงงานจังหวัดมุกดาหารอำนวยการต้น สำนักงานแรงงานจังหวัดมุกดาหาร
 - : แรงงานจังหวัดสกลนครอำนวยการต้น สำนักงานแรงงานจังหวัดสกลนคร
 - : แรงงานจังหวัดนครพนมอำนวยการต้น สำนักงานแรงงานจังหวัดนครพนม
 - : แรงงานจังหวัดอุบลราชธานีอำนวยการสูง
สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี
- ผลงานทางวิชาการ : การนำนโยบายบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปปฏิบัติ
: กรณีศึกษาสำนักงานแรงงานจังหวัดหนองบัวลำภู
: กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรบุคคล กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (นบส.รุ่น 87)
: โล่ประกาศเกียรติคุณในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจดีเด่น ด้านการขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์การรักษาคความสงบแห่งชาติและรัฐบาล จากกองทัพภาคที่ 2
- ตำแหน่งปัจจุบัน : แรงงานจังหวัด ระดับอำนวยการสูง