

การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงาน
นอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
Social Welfare Development for the Elderly Informal Workers
in order to Reducing Social Disparity

ผศ. ดร. พชงค์ เสนานุช¹ และ อ. ธนาชัย สุนทรอนันตชัย²
Asst. Prof. Puchong Senanuch, Ph.D.³ and Tanachai Suntonanantachai⁴

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบ ตลอดจนศึกษา นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบ อันนำไปสู่การสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าความเหลื่อมล้ำที่พบจะเป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจและมิติทางด้านสวัสดิการ มากกว่ามิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น เป้าหมายของการจัดระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ผู้วิจัยเสนอว่าควรมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุมีรายได้ มีเงินออม เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับการยอมรับจากคนในสังคม และให้ทุนส่วนทางสังคมในท้องถิ่น 4 องค์กรหลักเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และครอบครัว โดยต้องจัดให้มีระบบการดำเนินงาน 6 ระบบ กล่าวคือ ระบบการส่งเสริมอาชีพ ระบบการสร้างหลักประกันทางรายได้ และระบบ

¹ อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

² อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

³ Lecture at Faculty of Social Work and Social Welfare, Huachiew Chalermprakiet University, Thailand

⁴ Lecture at Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University, Thailand

E-mail : psenanuch@yahoo.com

สุขภาพ ระบบแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ระบบการสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วม และระบบงานวิจัยท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการบรรลุตามเป้าหมาย

คำสำคัญ : ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบ, การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม, ระบบสวัสดิการสังคม

ABSTRACT

The research aimed to investigate the situation of inequality, policies, laws, regulations and measures in using social welfare system for the elderly informal workers. This leads to create a new model of social welfare system for the elderly informal workers and reducing social disparity. Quantitative and qualitative methods were combined in the research. The study found that social disparity of social welfare system in economics dimension higher than social welfare dimension and dimension of human dignity, respectively. The goal of social welfare provision should focus on the elderly income, savings, access to health services, and recognized by the people in society. Four main local organizations should take part in welfare arrangements, namely local government organizations, private sector or NGO, community and the family. Six systems should be establish in order to in to achieve the goal including, occupational promotion system, Creating secure income system, health system, learning and local wisdom system, communication system and engagement as well as local research systems.

Keywords : Elderly Informal Workers, Reducing Social Disparity, Social Welfare System

บทนำ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นหนึ่งในโครงการในชุดโครงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยในโครงการวิจัยนี้จะเน้นศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนกว่า 3.5 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557) ถือเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานได้ และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2557 พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบ (ซึ่งหมายถึงผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน) ยังมีจำนวนมากถึงร้อยละ 57.6 ของผู้ที่มีงานทำ หรือกว่า 22.1 ล้านคน โดยเฉพาะในกลุ่มของแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ (อายุตั้งแต่ 60 ขึ้นไป) มีจำนวนกว่า 3.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.2 ของจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด ทั้งนี้ จากผลการสำรวจยังพบอีกว่า แรงงานนอกระบบประสบปัญหาต่างๆ อันเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการสภาพการทำงาน โดยเฉพาะการเข้าถึงระบบสวัสดิการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้เป็นปกติสุข ถึงแม้ว่าปัจจุบันภาครัฐจะมีความพยายามที่จะสร้างระบบสวัสดิการหลักให้แก่แรงงานนอกระบบ อาทิ การประกันสังคม หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การจัดสวัสดิการชุมชน เป็นต้น แต่ช่องว่างทางนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและปัจจัยประการต่างๆ ก็ยังส่งผลให้แรงงานนอกระบบเหล่านี้ยังไม่เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดให้อย่างเต็มที่ และยังไม่ทัดเทียมกับแรงงานในระบบ อาทิ ขาดการบูรณาการงานและขาดความต่อเนื่อง ขาดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร ระบบสวัสดิการสังคมหลักไม่เพียงพอกับความต้องการ การบริการเชิงสงเคราะห์ระดับรายบุคคลไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน ผู้สูงอายุขาดการรับรู้และความเข้าใจในสิทธิของตนและการจัดการบริการที่ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจึงมีงานวิจัยจำนวนไม่น้อยที่สะท้อนว่าระบบสวัสดิการสังคมทางเลือกมีความจำเป็นที่ต้องใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการหลัก และมีผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จมากมาย ซึ่งดำเนินการอยู่บนพื้นฐาน

ของการร่วมรับผิดชอบของทั้งผู้สูงอายุ ครอบครัว ภาครัฐและภาคประชาชน โดยขับเคลื่อนผ่านมาตรการ กฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐ ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

ดังนั้น ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงควรเป็นระบบที่ค้นหาและทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มนี้อย่างลึกซึ้ง นำปัญหาและความต้องการที่พบมาสะท้อนคิดและหาทางออกบนกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน นำศักยภาพของผู้สูงอายุ ครอบครัวและภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนมาเป็นพลังในการแก้ไข จัดการและสร้างทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมกับเงื่อนไขและบริบทของท้องถิ่น ใช้กลไกการขับเคลื่อนด้วยความเข้มแข็งของทุกฝ่ายในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ผสมผสานการส่งเสริมการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมหลักควบคู่กับการพัฒนาและเสริมศักยภาพของกลุ่มคนในชุมชนให้สามารถสร้างระบบสวัสดิการสังคมทางเลือกเพื่อผลักดันและช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้รับสวัสดิการสังคมต่างๆ ตามที่ควรจะเป็นและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบ
2. เพื่อการวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบ
3. เพื่อสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ คือ บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีการทำงาน มีรายได้ และไม่อยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบันที่อยู่ในระบบสวัสดิการสังคมหลักและระบบสวัสดิการทางเลือกสังคมของ

ประเทศไทยที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบจากการจัดสวัสดิการอันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติสวัสดิการสังคม และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยกำหนดสถานที่ศึกษาใน 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น สงขลา และสมุทรปราการ เพื่อค้นหาพื้นที่ต้นแบบของการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธีทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลจากเอกสาร แบบสอบถาม การสนทนากลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบตามเกณฑ์การคัดเลือกเข้าและเกณฑ์การคัดออกที่กำหนด โดยมีพื้นที่ในการศึกษา 4 จังหวัดใน 4 ภาค ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น สงขลา และสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณเป็นผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จังหวัดละ 100 คนรวม 400 คน กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งการสนทนากลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

ผลของการวิจัย

ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สินและไม่มีภาระกู้เงินสำหรับในด้านสุขภาพ พบว่ามีโรคประจำตัว โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี และใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพเป็นหลัก ด้านการทำงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร/ประมง หรือรับจ้าง โดยทำงานเฉลี่ยสัปดาห์ละ 7 วัน เฉลี่ยวันละ 8 ชั่วโมง และได้รับค่าตอบแทนเป็นรายวัน ส่วนปัญหาที่กลุ่ม

ตัวอย่างตัวใหญ่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำ ได้แก่ ค่าตอบแทนต่ำ ปัญหางานหนัก และงานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้

ด้านการรับรู้สิทธิและบริการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจากการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบรับรู้ถึงสิทธิและบริการที่ตนควรได้รับ โดยประเด็นของสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรับรู้มากที่สุด คือ สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เฉลี่ยร้อยละ 100) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อุไรวรรณ รุ่งไหรณ (2559,130) ที่พบว่าผู้สูงอายุรับรู้เรื่องเบี้ยยังชีพมากที่สุด เนื่องจากเป็นสิทธิที่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมากกว่าสิทธิด้านอื่นๆ มีเผยแพร่การประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง รองลงมาคือ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (เฉลี่ยร้อยละ 99.75) และลำดับถัดมาคือ สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุซึ่งมีระดับการรับรู้เท่ากัน (เฉลี่ยร้อยละ 99.00) ส่วนสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรับรู้่น้อยที่สุด คือ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา (เฉลี่ยร้อยละ 8) ในขณะที่การศึกษาของ อุไรวรรณ รุ่งไหรณ (2559,130) พบว่าสิทธิที่ผู้สูงรับรู้่น้อยที่สุด ได้แก่ การได้รับการจัดการด้านที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

ด้านการเข้าถึง/การได้รับ และความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จากการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่าสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงมากที่สุดในสามอันดับแรก ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ส่วนสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงน้อยที่สุด ได้แก่ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษาในขณะที่สิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุที่

เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และไม่ต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา ส่วนอันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ส่วนสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง แต่ต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มียาได้น้อยส่วนอันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตาม ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2550) อธิบายว่าผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ/ได้รับบริการ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการเข้าถึงสิทธิตามพรบ.ผู้สูงอายุ

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า พื้นที่การศึกษายังพบปัญหาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่ โดยพบมิติทางเศรษฐกิจมากที่สุด รองลงมาคือมิติสวัสดิการสังคม และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามลำดับ โดยพบสถานการณ์และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมหลายประการ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ไม่ชัดเจน และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเมื่อมีการตีความทางกฎหมาย และถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) การออกไปทำงานต่างถิ่นของคนวัยหนุ่มสาวทำให้ผู้สูงอายุต้องเลี้ยงหลานอยู่บ้าน จึงขาดระบบการดูแลโดยครอบครัวเงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอผู้สูงอายุยังรอรับสวัสดิการจากภาครัฐเป็นหลักหรือเงินจากลูกหลาน ตลอดจนผู้สูงอายุต้องออกจากระบบประกันสังคม แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติได้ ทั้งนี้ แต่ละพื้นที่การศึกษาในระดับท้องถิ่นก็มีกลไกในการดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ จังหวัดลำปาง ใช้กลไกเทศบาลร่วมกับกลุ่มอาชีพและกลุ่มจิตอาสาต่างๆ ในชุมชนภายใต้แนวคิด “เกาะคาโมเดล” จังหวัดขอนแก่น ใช้กลไกเครือข่ายศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ 23 องค์กร จังหวัดสงขลา ใช้กลไกของสาขาสมาคมสภาาร่วมกับชมรมผู้สูงอายุและเทศบาล และจังหวัดสมุทรปราการ ใช้กลไก

ของเทศบาลร่วมกับชมรมผู้สูงอายุ โดยพบเงื่อนไขความสำเร็จของการลดความเหลื่อมล้ำสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้นำ ทักษะคติของคนในชุมชนในการเป็นจิตอาสาและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน การมีฐานข้อมูลและนโยบายการดำเนินงาน ตลอดจนการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิเคราะห์วิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพบว่า นโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องจะเน้นให้การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้อยู่ในวัยผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่แนวคิดการจ้างงานผู้สูงอายุจะให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานที่มีอายุจ่างมากกว่าแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนด้านอาชีพให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงเป็นลักษณะการฝึกอบรม การส่งเสริมอาชีพ และการให้กู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเป็นหลัก ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว รัฐบาลได้มีการพัฒนามาตรการส่งเสริมการประกอบอาชีพและการจ้างงานผู้สูงอายุมาอย่างต่อเนื่องที่สำคัญ ได้แก่ 1) ส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเพื่อบ่มเพาะสังคมที่พลเมืองสามารถทำงานได้ตลอดชีพ (สร้างโอกาสในการทำงานหลังอายุ 65 ปี เช่น เพิ่มจำนวนสถานที่ๆ ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้โดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องอายุ สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาผลผลิตของผู้สูงอายุ 2) ให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่ของผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและแข่งขัน และ 3) ส่งเสริมให้มีการจ้างงานจนถึงอายุ 65 ปี ภายในบริษัทหรือเครือข่าย (กองพัฒนาการจ้างงาน กรมส่งเสริมความมั่นคงทางอาชีพ, 2559)

ผลการวิเคราะห์เพื่อสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม พบว่า การจัดระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมต้องมีเป้าหมายสำคัญในการมุ่งให้ผู้สูงอายุมีรายได้ มีเงินออม เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับการยอมรับจากสังคม โดยให้หุ้นส่วนทางสังคม 4 องค์การ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และครอบครัว เป็นกลไกสำคัญ

หลัก และสวัสดิการทางเลือกควรเน้นให้ผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้ และมีความต้องการในการประกอบอาชีพ สามารถมีงานทำและมีรายได้ มุ่งเน้นให้เกิดการออมเพื่อใช้จ่ายในอนาคต ตลอดจนในแง่ของการจัดสวัสดิการภายใต้ 4 แนวคิดหลัก อันได้แก่ คือ 1) แนวคิดการบริการสังคม 2) แนวคิดการประกันสังคม 3) แนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม และ 4) แนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ยังพบปัญหาช่องว่างที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดสวัสดิการ โดยเฉพาะการใช้บริการสังคมทางด้านสุขภาพที่ผู้สูงอายุต้องรับบริการจากภาครัฐ การต้องออกจากระบบประกันสังคมด้วยข้อจำกัดด้านอายุ การช่วยเหลือทางสังคมในด้านการสงเคราะห์ครอบครัว และการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ยังมีผู้สูงอายุบางส่วนที่เข้าไม่ถึง

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการจัดระบบสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยมีข้อเสนอแนะทั้งในระดับพื้นที่ ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย และข้อเสนอแนะต่อกลไกแบบจำลองระบบจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) ข้อเสนอแนะระดับพื้นที่

(1.1) ผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่จะมาเติมเต็มช่องว่างความเหลื่อมล้ำของการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบคือ การสนับสนุนให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการในชุมชน มากกว่าการพึ่งพิงจากภาครัฐ เช่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพและตลาดเพื่อสร้างรายได้ การสร้างระบบการดูแลสุขภาพโดยเน้นการป้องกันควบคู่ไปกับการรักษาพยาบาล การส่งเสริมให้เกิดระบบการออมในชุมชน การสร้างสภาพแวดล้อมในชุมชนให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยมีภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมารับทราบปัญหาในชุมชนภายใต้ข้อมูลชุดเดียวกัน เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไปในชุมชน

(1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมอาชีพให้กับผู้สูงอายุทั้งในลักษณะของรวมกลุ่มกัน และรายบุคคล โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุ ภูมิปัญญา และบริบทของแต่ละพื้นที่ ดังเช่น ภาคใต้ ผู้สูงอายุบางพื้นที่ประกอบอาชีพหลักคือการ

กริตยปางพาราลลอลท้งปี การส่งเสริมอาชีพจึงเป็นไปได้ยากหรือมีความแตกต่างจากจังหวัดในภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ทำได้หรือทำนาตามฤดูกาล เป็นต้น ทั้งนี้ ควรเน้นการส่งเสริมในการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ในประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นแง่ของวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ ในพื้นที่ เน้นการหาองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพ โดยการจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในอาชีพที่ต้องการส่งเสริม ซึ่งอาจจะเป็นคนในพื้นที่หรือต่างพื้นที่ ตลอดจนต้องส่งเสริมให้มีตลาดหรือจัดหาตลาดในการจำหน่ายสินค้าต่างๆ ของผู้สูงอายุ เพื่อก่อให้เกิดรายได้ที่ผู้สูงอายุจะสามารถนำไปต่อยอดกระบวนการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้อย่างต่อเนื่อง

(1.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยประสานกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีความต่อเนื่องในพื้นที่ และเกิดการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งกระบวนการจัดหาวัตถุดิบ การส่งเสริมการผลิตและให้บริการ การออกแบบผลิตภัณฑ์ การเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ การจัดหาช่องทาง การตลาด การบริหารจัดการด้านต่างๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษาและการแก้ไขปัญหา

(1.4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการหรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งอาจประสบปัญหาด้านสุขภาพหรืออันตรายจากการทำงาน เช่น การใช้สายตาเพ่งในการทำงานมากเกินไป การนั่งทำงานจนเกิดปัญหาต่อสุขภาพหลังหรือเข่า การทำงานโดยใช้ท่าทางซ้ำๆ เป็นเวลานานๆ การประสบอุบัติเหตุจากการทำงานอันเนื่องมาจากการจัดพื้นที่การทำงานที่ไม่เหมาะสมต่อผู้สูงอายุ

(1.5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรหาช่องทางหรือประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ขาดแคลนหรือมีเงินทุนในการประกอบอาชีพไม่เพียงพอ เข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนเงินกู้จากธนาคาร สินเชื่อพระราชรัฐเพื่อประชาชน เป็นต้น โดยเฉพาะเงินลงทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบ และเงินที่ต้องใช้ในการรับผลิตภัณฑ์จากกลุ่มสมาชิกได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น อาจจะต้องหาภาคีเครือข่ายในพื้นที่โดยเฉพาะภาคเอกชนที่ใช้การสนับสนุนเงินทุนหรือทรัพยากรต่างๆ

ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณภาครัฐที่ไม่เพียงพอ รวมถึงต้องสร้างกลไกและองค์ความรู้ให้ผู้สูงอายุสามารถบริหารจัดการเงินทุนและรายได้ของตนเองภายในกลุ่ม

(1.6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีการออมเงิน ทั้งในลักษณะของการออมส่วนบุคคล หรือการออมเป็นกลุ่ม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันในทางรายได้ของตนเองเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การป้องกันดูแลรักษาสุขภาพ และการประกอบอาชีพ

(1.7) อาชีพของผู้สูงอายุในบางพื้นที่เป็นอาชีพที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การทอผ้าลายท้องถิ่น การจักสานโดยใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนจึงควรถอดบทเรียน เก็บรวบรวมและถ่ายทอดองค์ความรู้ในอาชีพนั้นสู่คนรุ่นใหม่หรือผู้ที่สนใจ เพื่อให้อาชีพนั้นคงอยู่สืบไป ตลอดจนพัฒนาให้กลุ่มอาชีพที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นเป็นแหล่งเรียนรู้สำคัญที่สามารถสร้างองค์ความรู้และสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุได้

(2) ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย

(2.1) แนวคิดในโลกปัจจุบันมองว่าบุคคลที่อยู่ในวัยผู้สูงอายุตอนต้น โดยเฉพาะช่วงอายุตั้งแต่ 60-65 ปี ยังเป็นบุคคลที่มีประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถในการทำงานได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรมีกฎหมาย มาตรการ หรือนโยบายที่ส่งเสริมให้คนที่ยังมีศักยภาพนั้น สามารถทำงานหรือประกอบอาชีพต่อไปได้หากมีศักยภาพ ความพร้อมและความต้องการ โดยอาจพิจารณาปรับเกณฑ์การเกษียณอายุราชการ หรือขอความร่วมมือภาคเอกชนในการขยายการเกษียณอายุงานเพิ่มขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่เหมาะสมสอดคล้องกับทักษะและสมรรถนะทางร่างกายแก่ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีรายได้ และลดการใช้สวัสดิการจากภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม กรณีผู้สูงอายุที่ไม่ต้องการทำงานในระบบของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องการประกอบอาชีพอิสระอันเข้าข่ายการเป็นแรงงานนอกระบบนั้น ภาครัฐก็ควรต้องมีนโยบาย กฎหมาย หรือส่งเสริมอาชีพและคุ้มครองผู้สูงอายุในกลุ่มนี้ควบคู่กันไปด้วย โดย

กระทรวงแรงงานควรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการกิจนี้ เนื่องจากที่ผ่านมากระทรวงแรงงานมีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้เน้นแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ ในขณะที่นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ก็จะเน้นในกลุ่มแรงงานในระบบมากกว่า จึงควรขยายขอบเขตภารกิจการทำงานให้ครอบคลุมถึงผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น และต้องสื่อสารไปถึงหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับผิดชอบภารกิจด้านผู้สูงอายุก็ต้องขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุไปควบคู่กัน โดยประสานผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลไกเครือข่ายผู้สูงอายุตามบริบทในแต่ละพื้นที่

(2.2) การส่งเสริมเงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพผ่านกองทุนผู้สูงอายุต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับทราบถึงสิทธิที่ตนพึงมี และควรปรับปรุงระเบียบและขั้นตอนต่างๆ ในการขอกู้ยืมเงินเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้โดยง่าย ตลอดจนการพิจารณาอนุมัติให้ผู้สูงอายุกู้ยืมนั้นควรต้องประเมินศักยภาพ ความพร้อมและความเหมาะสมของผู้สูงอายุที่ขอกู้ยืมเงิน เพื่อไม่ก่อให้เกิดการสร้างภาระหนี้ให้แก่ผู้สูงอายุ และให้มีการนำเงินที่กู้ยืมไปใช้เพื่อการประกอบอาชีพอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์

(2.3) ภาครัฐควรมีแนวทางในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน และไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เข้าไปส่งเสริมอาชีพในท้องถิ่นซึ่งมาจากหลากหลายกรม หรือกระทรวง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแนวทางการส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุควรต้องคำนึงถึงวัย ความถนัด และความต้องการของผู้สูงอายุซึ่งมีความแตกต่างจากการส่งเสริมอาชีพของแรงงานวัยอื่น ตลอดจนอาจมีการจัดฝึกอบรม หรือเพิ่มพูนความรู้ในทักษะทางอาชีพใหม่ๆ ที่สอดคล้อง

กับท้องถิ่นให้แก่ผู้สูงอายุหรือผู้ที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อเพิ่มช่องทางและหารายได้ในรูปแบบต่างๆ

(2.4) ส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่ต่างๆ ให้ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ เพื่อนำความรู้ทางวิชาการ การวิจัย หรือเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนและแก้ไขปัญหาด้านการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัยท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างให้เกิดการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุในพื้นที่โดยอาศัยทุนส่วนทางสังคมเป็นหลัก

(2.5) หน่วยงานในระดับจังหวัดที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เช่น แรงงานจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สาธารณสุขจังหวัด พัฒนาชุมชน เป็นต้น ควรต้องมีประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทั้งในแง่ของข้อมูล ทรัพยากร และบุคลากรที่ต้องทำงานในพื้นที่ ตลอดจนการประสานการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เกิดการทำงานแยกส่วน และทำให้นโยบายจากส่วนกลางสามารถนำไปใช้ปฏิบัติในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพ

(2.6) ผู้วิจัยก็เห็นด้วยที่การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันราชการส่วนกลาง และราชการในระดับท้องถิ่นได้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดและรับฟังความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่โดยตรง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีหลายระดับ และมีความเข้มแข็งหรืองบประมาณที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจใดควรต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย

(2.7) ภาครัฐควรส่งเสริมให้เกิดการสร้างและสานความสัมพันธ์กับภาคีเครือข่ายการทำงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นผู้แรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หรือกระทั่งผู้นำหรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มจิตอาสา กลุ่มเยาวชนกลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

เนื่องจากภาคีเหล่านี้จะเป็นแรงขับเคลื่อนที่เข้าถึงและเข้าใจบริบทของพื้นที่ ตลอดจนสามารถระดมทรัพยากรในพื้นที่เพื่อมาเติมเต็มช่องว่างในการจัดสวัสดิการ

(2.8) ภาครัฐควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจการให้ประกันสุขภาพ ประกันอุบัติเหตุ และประกันชีวิต ออกแบบประกันที่รองรับต่อกลุ่มผู้สูงอายุหรือเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่วัยผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุมีแนวทางในการสร้างหลักประกันในด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น อันจะช่วยลดภาระการจัดสวัสดิการของรัฐ

(2.9) ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนการทำงานด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จากแนวคิดในเชิงลักษณะการสงเคราะห์ ไปเป็นการส่งเสริมในเชิงการเพิ่มศักยภาพให้กับผู้สูงอายุในท้องถิ่น ต้องทำให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ด้วยศักยภาพของตนเอง ปรับเปลี่ยนทัศนคติให้ชุมชนยอมรับในศักยภาพของผู้สูงอายุและไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้เกิดหุ้นส่วนทางสังคมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและสร้างจิตอาสาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยทุกภาคส่วนกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน

(2.10) เนื่องด้วยจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทยที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้ภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องหารายได้เพื่อนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการสร้างระบบการออมระยะยาวแบบบังคับสำหรับทุกคนเพื่อการใช้ชีวิตในวัยสูงอายุแบบพึ่งพาตนเอง เป็นสิ่งจำเป็นอันเป็นการสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุในอนาคตให้เพียงพอกับค่าครองชีพที่จะเกิดขึ้น โดยภาครัฐต้องสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในประเด็นปัญหานี้ นอกจากนั้นแล้วยังอาจต้องพิจารณาการเพิ่มการเก็บภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีในส่วนบุคคล หรือส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้เพียงพอในอนาคต

(2.11) ควรทบทวนระเบียบ กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เช่น

(2.11.1) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่น เช่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แรงงานจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด

เป็นต้น กับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชัดเจน และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเมื่อมีการตีความทางกฎหมาย และถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อันส่งผลให้การดำเนินการกิจการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเกิดการหยุดชะงัก และไม่ไปอย่างต่อเนื่อง

(2.11.2) ควรจะมีกฎหมายในการส่งเสริมหรือจูงใจให้ภาคเอกชนหรือกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่สนใจในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการสร้างอาชีพและรายได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระการจัดสวัสดิการโดยรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น การลดภาษีให้กับบริษัทเอกชนที่รับผู้สูงอายุเข้าทำงานหรือการรับผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุไปจำหน่าย การลดภาษีให้กับกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

(2.11.3) ควรมีกฎหมายในการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะและไม่ต้องการรับเบี้ยยังชีพ สามารถที่จะคืนเบี้ยยังชีพที่ตนมีสิทธิรับได้ โดยอาจจะเปลี่ยนเป็นสิทธิประโยชน์ในด้านการนำไปลดหย่อนภาษี หรือการได้รับบริการหรือสวัสดิการอื่นๆ ทดแทน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายเบี้ยยังชีพของรัฐลง

(3) ข้อเสนอแนะต่อแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

เนื่องจากกลไกการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการการศึกษาในแต่ละจังหวัดนั้น มีความแตกต่างกันตามบริบทแต่ละพื้นที่ อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การนำกลไกการจัดสวัสดิการสังคมจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไปใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งจึงอาจประสบความสำเร็จมากน้อยต่างกันอย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ความต้องการและช่องว่างของการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การสำรวจประสบการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการการศึกษา และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่อื่น

ภายใต้ชุดโครงการ นำมาซึ่งการออกแบบแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ ดังนี้

(3.1) ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบถือเป็นศูนย์กลางของการจัดระบบสวัสดิการสังคม โดยมีเป้าหมายของการจัดระบบสวัสดิการคือ ต้องให้ผู้สูงอายุมีรายได้ มีเงินออม เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับการยอมรับจากคนในสังคม ซึ่งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติสวัสดิการสังคม และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(3.2) แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ควรเน้นให้หุ้นส่วนทางสังคมในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการร่วมกัน อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ชุมชน (ชมรมผู้สูงอายุ และกลุ่มจิตอาสาต่างๆ) และครอบครัว โดยในท้องถิ่นควรจัดให้มีระบบการดำเนินงาน 3 ระบบ ได้แก่ ระบบแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ระบบการสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วม และระบบงานวิจัยท้องถิ่น

(3.3) หน่วยงานของรัฐส่วนกลางต้องวางแนวทางและดำเนินการจัดสวัสดิการที่เอื้อต่อผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยครอบคลุมระบบการส่งเสริมอาชีพ ระบบการสร้างหลักประกันทางรายได้ และระบบสุขภาพ เพื่อส่งต่อการดำเนินการไปยังหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และลงสู่ระดับท้องถิ่นต่อไป โดยใช้แนวคิดทางสวัสดิการสังคมผสมผสาน ทั้งการบริการทางสังคม การประกันทางสังคม และการช่วยเหลือทางสังคม นอกจากนั้นแล้ว ภาครัฐต้องมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการ ได้แก่ ฐานข้อมูล กฎหมาย นโยบายและแผนงาน งบประมาณและทรัพยากร

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงแรงงาน. (2555) แผนปฏิบัติการส่งเสริม ค้ำครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559. พิมพ์ครั้งที่ 1 โดยกลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน.

กองพัฒนาการจ้างงาน กรมส่งเสริมความมั่นคงทางอาชีพ (2559) สภาการณ์ปัจจุบันของการจ้างงานผู้สูงอายุและมาตรการของรัฐ. เอกสารประกอบการประชุมระหว่างไทย-ญี่ปุ่น เรื่อง การจ้างงานสำหรับผู้สูงอายุ จัดโดยสถานทูตญี่ปุ่นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น(JICA) และกระทรวงแรงงาน วันที่ 16 กันยายน 2559 ณ ห้องประชุมกระทรวงแรงงาน

ตะวัน วรณรัตน์. (2557) การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย. บทความวิจัยในวารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ปีที่ 34(3) หน้า 119-150.

ชนวัฒน์ รื่นวงศ์. (2552) สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธนิต โสรัตน์. นโยบายและมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม. www.tanitsorat.com/file/นโยบายและมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทาง.ppt เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558

ธีระ สนิเตชรักษ์ และคณะ. (2555) ความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นฤมล นิราทร. แรงงานนอกระบบ การคุ้มครองทางสังคมและนัยต่อการพัฒนา. <http://seminar.qlf.or.th/File/DownloadFile/733> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2559

มงคล เทียนประเทืองชัย. (2550) สิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกัน สังคม.<http://www.rsu.ac.th/rri/researchreadarticle.php?status=2&lang=&id=60&idyear=2550> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2559

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2550) ศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน : กลไกการดำเนินงานเพื่อความยั่งยืน. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้

ศุภเจตน์ จันทร์สาสน์. (2552) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของแรงงานในประเทศไทย.

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมชัย จิตสุชน. (2553) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ. สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557) สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2557.

จัดพิมพ์โดยกลุ่มสถิติแรงงาน สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติ
แห่งชาติ

อารดา นันทขว้าง. (2554) มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงาน
นอกระบบ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อุไรวรรณ รุ่งไธรัญ (2599) ทศนคติของผู้สูงอายุที่มีต่อสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ
ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในการร่วมกิจกรรม ณ สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร,
วารสปัญญาวัดณ์ ปีที่8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2559)