



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม”

โดยนายภูชงค์ เสนานุชและคณะ
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

27 เมษายน 2560

สัญญาเลขที่ SRI59M0406

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม”

คณะนักวิจัย

- | | |
|----------------------------|------------------------------------|
| 1. นายภูษงค์ เสนานุช | มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ |
| 2. นายธนาชัย สุนทรอนันตชัย | มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ |

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ	ญ
ABSTRACT	ฉ
สารบัญ	ท
สารบัญตาราง	ณ
บทที่ 1	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 นิยามศัพท์	2
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ	4
บทที่ 2	
2.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ	5
2.2 ความหมายของผู้สูงอายุและสิทธิของผู้สูงอายุ	7
2.3 แนวคิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	7
2.4 สถานการณ์และสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ และแรงงานนอกระบบของประเทศไทย	12
2.5 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ที่พึงประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ	20
2.6 กฎหมาย นโยบาย แผนงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคม สำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	33
2.7 กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ	44
2.8 กรอบแนวคิด	53
บทที่ 3	
3.1 วิธีการศึกษา	54
3.2 ประชากรที่ศึกษาและขนาดตัวอย่าง	54
3.3 พื้นที่การศึกษา	59

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4 เครื่องมือการศึกษา	61
3.5 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย	62
3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล	62
3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล	64
บทที่ 4	
4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถาม	65
4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ	98
บทที่ 5	
5.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	140
5.2 การวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	159
5.3 การวิเคราะห์กลไกการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษา	173
5.4 การสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	185
บทที่ 6	
6.1 สรุปผลการวิจัย	196
6.2 ข้อเสนอแนะ	204
บรรณานุกรม	210
ภาคผนวก	219

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 แสดงผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มย่อยจำแนกรายจังหวัด	56
3.2 แสดงวิธีสุ่มตัวอย่างเพื่อตอบแบบสอบถามการวิจัย	59

4.1	แสดงจำนวนตัวอย่างที่ศึกษา	65
4.2	แสดงจำนวนและร้อยละของประเภทผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	67
4.3	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะทั่วไป	70
4.4	ข้อมูลการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	74
4.5	ปัญหาที่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา	77
4.6	การช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้างที่แรงงานนอกระบบได้รับ	80
4.7	การรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับมากที่สุด	
	5 อันดับแรก	81
4.8	การรับรู้สิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	84
4.9	สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงมากที่สุดสามอันดับและน้อยที่สุด	88
4.10	สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึงและไม่ต้องการมากที่สุดสามอันดับแรก	89
4.11	สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึงแต่ต้องการมากที่สุด สามอันดับแรก	89
4.12	การเข้าถึง และความต้องการในสิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	93
5.1	สรุปผลมติความเหลื่อมล้ำ กลไกและบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	149

บทสรุปผู้บริหาร

สถานการณ์ผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยมีจำนวนไม่น้อยเป็นแรงงานนอกระบบและประสบปัญหาต่างๆ อันสืบเนื่องมาจากการสภาพการทำงาน และการเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้เป็นปกติสุข แม้ว่าปัจจุบันภาครัฐจะมีความพยายามที่จะสร้างระบบสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ แต่ช่องว่างทางนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและปัจจัยประการต่างๆ ก็ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดให้อย่างเต็มที่อันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมขึ้น การศึกษาวิจัยในโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ การวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบอันนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานวิธีทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลจากเอกสาร แบบสอบถาม การสนทนากลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตามเกณฑ์การคัดเลือกเข้าและเกณฑ์การคัดออกที่กำหนด โดยมีพื้นที่ในการศึกษา 4 จังหวัดใน 4 ภาค ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น สงขลา และสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณเป็นผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จังหวัดละ 100 คนรวม 400 คน กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งการสนทนากลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ประกอบด้วย พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แรงงานจังหวัด คัดค้านแรงงาน นายกเทศมนตรี ประธานชมรมผู้สูงอายุ ผู้แทนผู้สูงอายุ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 116 คน

เครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการจริยธรรมวิจัยมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และได้รับการตรวจสอบความแม่นยำจากผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่านและมีความสัมพันธ์แอลฟาของครอนบาคในภาพรวม 0.7496 สำหรับเครื่องมือวิจัยเชิงปริมาณเป็นแบบสอบถามความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติเชิงพรรณนา ส่วนเครื่องมือวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยแนวคำถามการสนทนากลุ่มและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สินและไม่มีการกู้เงิน ในด้านสุขภาพ พบว่าส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี และใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพเป็นหลัก ด้านการทำงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร/ประมง หรือรับจ้าง โดยทำงานเฉลี่ยสัปดาห์ละ 7 วัน เฉลี่ยวันละ 8 ชั่วโมง และได้รับค่าตอบแทนเป็นรายวัน ส่วนปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำ ได้แก่ ค่าตอบแทนต่ำ ปัญหางานหนัก และงานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้

ด้านการรับรู้สิทธิและบริการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจากการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบรับรู้ถึงสิทธิและบริการที่ตนควรได้รับ โดยประเด็นของสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรับรู้มากที่สุด คือ สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เฉลี่ยร้อยละ 100) รองลงมาคือ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (เฉลี่ยร้อยละ 99.75) และลำดับถัดมาคือ สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุซึ่งมีระดับการรับรู้เท่ากัน (เฉลี่ยร้อยละ 99.00) ส่วนสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรู้น้อยที่สุด คือ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น หมายอาสา ให้คำปรึกษา (เฉลี่ยร้อยละ 8.00)

ด้านการเข้าถึง/การได้รับ และความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจากการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่าสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงมากที่สุด ในสามอันดับแรก ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ส่วนสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงน้อยที่สุด ได้แก่ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น หมายอาสา ให้คำปรึกษา ในขณะที่สิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และไม่ต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา ส่วนอันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ส่วนสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง แต่ต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย ส่วนอันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพใน พื้นที่การศึกษายังพบปัญหาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยพบมิติทางเศรษฐกิจมากที่สุด รองลงมาคือมิติสวัสดิการสังคม และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามลำดับ สถานการณ์และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมพบเห็นหลายประการ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งถูกตรวจสอบโดย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) การออกไปทำงานต่างถิ่นของคนวัยหนุ่มสาวทำให้ผู้สูงอายุต้องเลี้ยงหลานอยู่บ้าน จึงขาดระบบการดูแลโดยครอบครัว เงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุยังรอรับสวัสดิการจากภาครัฐเป็นหลักหรือเงินจากลูกหลาน ตลอดจนผู้สูงอายุต้องออกจากระบบประกันสังคม แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติได้ ทั้งนี้ แต่ละพื้นที่การศึกษาในระดับท้องถิ่นก็มีกลไกในการดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ จังหวัดลำปาง ใช้กลไกเทศบาลร่วมกับกลุ่มอาชีพและกลุ่มจิตอาสาต่างๆ ในชุมชนภายใต้แนวคิด “เกาะคาโมเดล” จังหวัดขอนแก่น ใช้กลไกเครือข่ายศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ 23 องค์การ จังหวัดสงขลา ใช้กลไกของสาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยร่วมกับชมรมผู้สูงอายุและเทศบาล และจังหวัดสมุทรปราการ ใช้กลไกของเทศบาลร่วมกับชมรมผู้สูงอายุ โดยพบเงื่อนไขความสำเร็จของการลดความเหลื่อมล้ำสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้นำ ทักษะคิดของคนในชุมชนในการเป็นจิตอาสาและการมีส่วนร่วม

ร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน การมีฐานข้อมูลและนโยบายการดำเนินงาน ตลอดจนการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพข้างต้น เมื่อวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ พบว่าความเหลื่อมล้ำที่พบจะเป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจ (การมีงานทำ การมีรายได้ การออม) และมิติทางด้านสวัสดิการ (การเข้าถึง/ได้รับสิทธิการเข้าถึง/ได้รับสวัสดิการ การได้รับการสวัสดิการสังคม) มากกว่ามิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (การยอมรับ การไม่ถูกกีดกัน การไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากการเข้าถึง/ได้รับและใช้ประโยชน์จากบริการสวัสดิการสังคม) ดังนั้น ทิศทางในการจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก และสวัสดิการทางเลือกควรเน้นให้ผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้ และมีความต้องการในการประกอบอาชีพ สามารถมีงานทำและมีรายได้ มุ่งเน้นให้เกิดการออมเพื่อใช้จ่ายในอนาคต ตลอดจนในแง่ของการจัดสวัสดิการภายใต้ 4 แนวคิดหลัก อันได้แก่ คือ 1) แนวคิดการบริการสังคม 2) แนวคิดการประกันสังคม 3) แนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมและ 4) แนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ยังพบปัญหาช่องว่างที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดสวัสดิการ โดยเฉพาะการใช้บริการสังคมทางด้านสุขภาพที่ผู้สูงอายุต้องรับบริการจากภาครัฐ การต้องออกจากระบบประกันสังคมด้วยข้อจำกัดด้านอายุ การช่วยเหลือทางสังคมในด้านการสงเคราะห์ครอบครัว และการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ยังมีผู้สูงอายุบางส่วนที่เข้าไม่ถึง

ด้านนโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพบว่า นโยบาย กฎหมาย และแผนงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะเน้นให้การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้อยู่ในวัยผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่แนวทางการจ้างงานผู้สูงอายุจะให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานที่มีนายจ้างมากกว่าแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนด้านอาชีพให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเท่าที่จะพบเป็นลักษณะการฝึกอบรม การส่งเสริมอาชีพ และการให้กู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเป็นหลัก

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการจัดระบบสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยมีข้อเสนอแนะทั้งในระดับพื้นที่ ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย และข้อเสนอแนะต่อแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) ข้อเสนอแนะระดับพื้นที่

(1.1) ผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่จะมาเติมเต็มช่องว่างความเหลื่อมล้ำของการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบคือ การสนับสนุนให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการในชุมชน มากกว่าการพึ่งพิงจากภาครัฐ เช่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพและหาตลาดเพื่อสร้างรายได้ การสร้างระบบการดูแลด้านสุขภาพโดยเน้นการป้องกันควบคู่ไปกับการรักษาพยาบาล การส่งเสริมให้เกิดระบบการออมในชุมชน การสร้างสภาพแวดล้อมในชุมชนให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยมีภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมารับทราบปัญหาในชุมชนภายใต้ข้อมูลชุดเดียวกัน เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไปในชุมชน

(1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมอาชีพให้กับผู้สูงอายุทั้งในลักษณะของการรวมกลุ่มกัน และรายบุคคล โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุ ภูมิปัญญาและบริบทของแต่ละพื้นที่ ดังเช่น ภาคใต้ ผู้สูงอายุบางพื้นที่ประกอบอาชีพหลักคือการกรีดยางพาราตลอดทั้งปี การส่งเสริมอาชีพจึงเป็นไปได้ยากหรือมีความแตกต่างจากจังหวัดในภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ทำไร่หรือทำนาตามฤดูกาล เป็นต้น ทั้งนี้ ควรเน้นการส่งเสริมในการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ในประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ ในพื้นที่ เน้นการหาองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพ โดยการจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในอาชีพที่ต้องการส่งเสริม ซึ่งอาจจะเป็นคนในพื้นที่หรือต่าง

พื้นที่ ตลอดจนต้องส่งเสริมให้มีตลาดหรือจัดหาตลาดในการจำหน่ายสินค้าต่างๆ ของผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดรายได้ให้ผู้สูงอายุจะสามารถนำไปต่อยอดกระบวนการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้อย่างต่อเนื่อง

(1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยประสานกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีความต่อเนื่องในพื้นที่ และเกิดการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งกระบวนการจัดหาวัตถุดิบ การส่งเสริมการผลิตและให้บริการ การออกแบบผลิตภัณฑ์ การเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ การจัดหาช่องทางการตลาด การบริหารจัดการด้านต่างๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษาและการแก้ไขปัญหา

(1.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการหรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งอาจประสบปัญหาด้านสุขภาพหรืออันตรายจากการทำงาน เช่น การใช้สายตาเพ่งในการทำงานมากเกินไป การนั่งทำงานจนเกิดปัญหาต่อสุขภาพหลังหรือเข้าการทำงานโดยใช้ท่าทางซ้ำๆ เป็นเวลานานๆ การประสบอุบัติเหตุจากการทำงานอันเนื่องมาจากการจัดพื้นที่การทำงานที่ไม่เหมาะสมต่อผู้สูงอายุ

(1.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรหาช่องทางหรือประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ขาดแคลนหรือมีเงินทุนในการประกอบอาชีพไม่เพียงพอ เข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนเงินกู้จากธนาคาร สินเชื่อประชารัฐเพื่อประชาชน เป็นต้น โดยเฉพาะเงินลงทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบ และเงินที่ต้องใช้ในการรับผลิตภัณฑ์จากกลุ่มสมาชิกได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ อาจจะต้องหาภาคีเครือข่ายในพื้นที่โดยเฉพาะภาคเอกชนที่ใช้การสนับสนุนเงินทุนหรือทรัพยากรต่างๆ ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณภาครัฐที่ไม่เพียงพอ รวมถึงต้องสร้างกลไกและองค์ความรู้ให้ผู้สูงอายุสามารถบริหารจัดการเงินทุนและรายได้ของตนเองภายในกลุ่ม

(1.6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีการออมเงิน ทั้งในลักษณะของการออมส่วนบุคคล หรือการออมเป็นกลุ่ม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันในทางรายได้ของตนเองเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การป้องกันดูแลรักษาสุขภาพ และการประกอบอาชีพ

(1.7) อาชีพของผู้สูงอายุในบางพื้นที่เป็นอาชีพที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การทอผ้าลายท้องถิ่น การจักสานโดยใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนจึงควรถอดบทเรียน เก็บรวบรวมและถ่ายทอดองค์ความรู้ในอาชีพนั้ไปสู่คนรุ่นใหม่หรือผู้ที่สนใจ เพื่อให้อาชีพนั้คงอยู่สืบไป ตลอดจนพัฒนาให้กลุ่มอาชีพที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นเป็นแหล่งเรียนรู้สำคัญที่สามารถสร้างองค์ความรู้ และสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุได้

(2) ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย

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

อย่างไรก็ตาม กรณีผู้สูงอายุที่ไม่ต้องการทำงานในระบบของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องการประกอบอาชีพอิสระอันเข้าข่ายการเป็นแรงงานนอกระบบนั้น ภาครัฐก็ควรต้องมีนโยบาย กฎหมาย หรือ

ส่งเสริมอาชีพและคุ้มครองผู้สูงอายุในกลุ่มนี้ควบคู่กันไปด้วย โดยกระทรวงแรงงานควรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการกิจนี้ 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 ที่สอดคล้องกับท้องถิ่นให้แก่ผู้สูงอายุหรือผู้ที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อเพิ่มช่องทางและหารายได้ในรูปแบบต่างๆ

(2.4) ส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่ต่างๆ ให้ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่ เพื่อนำความรู้ทางวิชาการ การวิจัย หรือเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุน และแก้ไขปัญหาด้านการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัยท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างให้เกิดการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุในพื้นที่โดยอาศัยหุ้นส่วนทางสังคมเป็นหลัก

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

(2.6) ผู้วิจัยก็เห็นด้วยกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันราชการส่วนกลาง และราชการในระดับท้องถิ่นได้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดและรับฟังความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่โดยตรง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีหลาย

ระดับ และมีความเข้มแข็งหรืองบประมาณที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจใดควรต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย

(2.7) ภาครัฐควรส่งเสริมให้เกิดการสร้างและสานความสัมพันธ์กับภาคีเครือข่ายการทำงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน(NGO) หรือกระทั่งผู้นำหรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มจิตอาสา กลุ่มเยาวชนกลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น เนื่องจากภาคีเหล่านี้จะเป็นแรงขับเคลื่อนที่เข้าถึงและเข้าใจบริบทของพื้นที่ ตลอดจนสามารถระดมทรัพยากรในพื้นที่เพื่อมาเติมเต็มช่องว่างในการจัดสวัสดิการ

(2.8) ภาครัฐควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจการให้ประกันสุขภาพ ประกันอุบัติเหตุ และประกันชีวิต ออกแบบระบบงานประกันที่รองรับต่อกลุ่มผู้สูงอายุหรือเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่วัยผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุมีทางเลือกในการสร้างหลักประกันในด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น อันจะช่วยลดภาระการจัดสวัสดิการของรัฐ

(2.9) ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนการทำงานด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จากแนวคิดในเชิงลักษณะการสงเคราะห์ ไปเป็นการส่งเสริมในเชิงการเพิ่มศักยภาพให้กับผู้สูงอายุในท้องถิ่น ต้องทำให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ด้วยศักยภาพของตนเอง ปรับเปลี่ยนทัศนคติให้ชุมชนยอมรับในศักยภาพของผู้สูงอายุและไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้เกื้อหนุนส่วนทางสังคมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและสร้างจิตอาสาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยทุกภาคส่วนกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน

(2.10) เนื่องด้วยจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทยที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้ภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องหารายได้เพื่อนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการสร้างระบบการออมระยะยาวแบบบังคับสำหรับทุกคนเพื่อการใช้ชีวิตในวัยสูงอายุแบบพึ่งพาตนเอง เป็นสิ่งจำเป็นอันเป็นการสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุในอนาคตให้เพียงพอกับค่าครองชีพที่จะเกิดขึ้น โดยภาครัฐต้องสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในประเด็นปัญหานี้ นอกจากนั้นแล้วยังอาจต้องปรับปรุงการบริหารระบบภาษีแบบเจาะจงสำหรับผู้สูงอายุและพิจารณาการเพิ่มการเก็บภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีในส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเงินมาสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้เพียงพอในอนาคต

(2.11) ควรทบทวนระเบียบ กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เช่น

(2.11.1) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่น เช่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แรงงานจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น กับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชัดเจน และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเมื่อมีการตีความทางกฎหมาย และถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อันส่งผลให้การดำเนินการกิจการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเกิดการหยุดชะงัก และไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(2.11.2) ควรจะมีกฎหมายในการส่งเสริมหรือจูงใจให้ภาคเอกชน หรือกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่สนใจในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการสร้างอาชีพและรายได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระการจัดสวัสดิการโดยรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น การลดภาษีให้กับบริษัทเอกชนที่รับผู้สูงอายุเข้าทำงานหรือการรับผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุไปจำหน่าย การลดภาษีให้กับกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

(2.11.3) ควรมีกฎหมายในการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะและไม่ต้องการรับเบี้ยยังชีพ สามารถที่จะคืนเบี้ยยังชีพที่ตนมีสิทธิรับได้ โดยอาจจะเปลี่ยนเป็นสิทธิประโยชน์ในการนำไปลดหย่อนภาษี หรือการได้รับบริการหรือสวัสดิการอื่นๆ ทดแทน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายเบี้ยยังชีพของรัฐลง

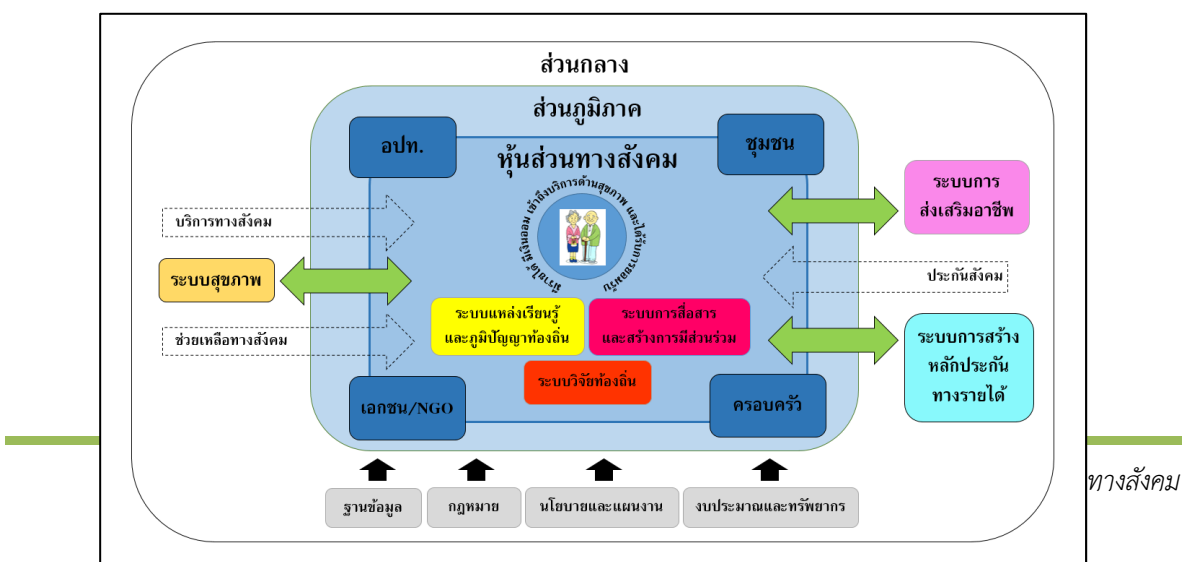
(3) ข้อเสนอแนะต่อแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

เนื่องจากกลไกการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาในแต่ละจังหวัดนั้น มีความแตกต่างกันตามบริบทแต่ละพื้นที่ อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การนำกลไกการจัดสวัสดิการสังคมจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไปใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งจึงอาจประสบความสำเร็จมากน้อยต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ความต้องการ และช่องว่างของการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การสำรวจประสบการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษา และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่อื่นภายใต้ชุดโครงการ นำมาซึ่งการออกแบบแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ได้ดังนี้

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

(3.2) แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ควรเน้นให้หุ้นส่วนทางสังคมในท้องถิ่นเป็นผู้นำดำเนินการร่วมกัน อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ชุมชน (ชมรมผู้สูงอายุ และกลุ่มจิตอาสาต่าง รวมทั้งวัด มัสยิด โบสถ์) และครอบครัว โดยในท้องถิ่นควรจัดให้มีระบบการดำเนินงาน 3 ระบบ ได้แก่ ระบบแหล่งเรียนรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น ระบบการสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วม และระบบงานวิจัยท้องถิ่น

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



(4) ข้อเสนอแนะต่อการวิจัยเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในอนาคต

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบซึ่งถือเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของขั้นตอนการวิจัยและพัฒนา อย่างไรก็ตามควรต้องมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาในขั้นตอนต่อไปโดยการนำแบบจำลองที่ได้จากการศึกษาวิจัยนั้นนำไปทดลองใช้ในพื้นที่ และดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของแบบจำลองว่าสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแบบจำลองให้มีความเหมาะสมต่อไป นอกจากนั้นแล้ว จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังพบเห็นถึงช่องว่างทางนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของประเทศไทยที่ยังเข้าไม่ถึงผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในแง่ของการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบมีอาชีพและรายได้อย่างมั่นคง จึงควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของประเทศไทยในเชิงลึกให้สอดคล้องกันในระดับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน และกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของการใช้ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตลอดจนศึกษานโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ อันนำไปสู่การสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธีทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ มีพื้นที่ในการศึกษา 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น สงขลา และสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณเป็นผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จังหวัดละ 100 คนรวม 400 คน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามที่ตรวจสอบความตรงและมีค่าความเชื่อมั่น 0.749 โดยวิเคราะห์ด้วยร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งการสนทนากลุ่มย่อยและ การสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบกับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม มีรายได้ในครอบครัวไม่เพียงพอ มีโรคประจำตัวโดยใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลผ่านสิทธิหลักประกันสุขภาพเป็นหลัก ส่วนใหญ่ทำงานเฉลี่ยสัปดาห์ละ 7 วัน เฉลี่ยวันละ 8 ชั่วโมงได้รับค่าตอบแทนเป็นรายวัน ปัญหาที่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำ ได้แก่ ค่าตอบแทนต่ำ ปัญหางานหนัก และงานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้ ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงการรับรู้ การเข้าถึง/การได้รับ และความต้องการพบว่า สิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรับรู้ได้น้อยที่สุด คือ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ สิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุเข้าไม่ถึง/ไม่ได้รับ และไม่ต้องการมากที่สุด คือ สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ ส่วนสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุเข้าไม่ถึง/ไม่ได้รับและต้องการมากที่สุด คือสิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาท ต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบปัญหาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการจัดสวัสดิการสังคมในมิติทางเศรษฐกิจมากที่สุด รองลงมาคือมิติสวัสดิการสังคม และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามลำดับ โดยพบสถานการณ์และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมหลายประการ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง สำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งถูกตรวจสอบโดย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) การไปทำงานต่างถิ่นของควีนไหมสาว ผู้สูงอายุต้องเลี้ยงหลานอยู่บ้าน ขาดระบบการดูแลโดยครอบครัว เงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุยังรอรับสวัสดิการจากภาครัฐเป็นหลักหรือเงินจากลูกหลาน ตลอดจนผู้สูงอายุต้องออกจากระบบประกันสังคม แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติได้ ทั้งนี้ แต่ละพื้นที่การศึกษาในระดับท้องถิ่นก็มีกลไกในการดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ จังหวัดลำปางใช้กลไกเทศบาลร่วมกับกลุ่มอาชีพและกลุ่มจิตอาสาในชุมชน ภายใต้แนวคิดเกาะคาโมเดล จังหวัดขอนแก่นใช้กลไกเครือข่ายศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ 23 องค์การ จังหวัดสงขลาใช้กลไกของสาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ร่วมกับชมรมผู้สูงอายุและเทศบาล และจังหวัดสมุทรปราการใช้กลไกของเทศบาลร่วมกับชมรมผู้สูงอายุ

การวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องพบว่า นโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องจะเน้นให้การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้อยู่ในวัยผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่แนวคิดการจ้างงานผู้สูงอายุจะให้ความสำคัญแรงงานที่มีนายจ้างมากกว่าแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนด้าน

อาชีพให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงเป็นลักษณะการฝึกอบรม การส่งเสริมอาชีพ และการให้กู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเป็นหลัก

จากข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสามารถนำมาพัฒนาแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยมีเป้าหมายของการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ต้องมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุมีรายได้ มีเงินออม เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับการยอมรับจากคนในสังคม และให้หุ้นส่วนทางสังคมในท้องถิ่น 4 องค์กรหลัก เข้ามามีส่วนในการจัดสวัสดิการ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และครอบครัว โดยต้องจัดให้มีระบบการดำเนินงาน 6 ระบบ กล่าวคือ ระบบการส่งเสริมอาชีพ ระบบการสร้างหลักประกันทางรายได้ และระบบสุขภาพ 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. There are four study areas in Lampang, Khon Kaen, Songkhla and Samutprakarn provinces. Quantitative sample were 400 elderly informal workers; 100 persons per province. Data collected using a questionnaire that tested validity and reliability of 0.749. The data were analyzed by percentage, means and standard deviation. Qualitative research both focus group and in-depth interviews were applied to the elderly informal workers, policy makers and practitioners. Analyze data by content analysis.

Quantitative study found that most of the samples were independent workers, never cover by social insurance act. There is not enough income, with health problem with the right to reimbursement through national health insurance scheme. Mostly work an average 7 days a week, an average 8 hours a day, earning a daily compensation. The problems that have been or have been experienced were low paid, hard work, and lack of continuing job which could result insufficient income. When analyzing the perception, accessibility / acquisition and needed found that the rights and services of the sample in every province are minimize perception, including rights to legal aid. Rights and services that the elderly informal workers unrecognized do not accessibility / acquisition and do not needed was the rights to live in public home for the elderly. However, rights and services that the elderly do not accessibility / acquisition but most needed was the rights to receive financial assistance from the state up to 3,000 baht per family with no more than 3 times per family and only family with low income.

Qualitative study found social disparity of social welfare system in economics dimension is higher than, social welfare dimension and dimension of human dignity, respectively. The situation and barriers to reduce social inequality, including duplication of legal authority and lack of collaboration, young workers move out from the areas, elderly look after their grandchildren alone, lack of family-based care, family allowances, and home remedies for the elderly are not enough. The elderly are rely on government benefits or cash from their children, including, the elderly force to leave social insurance. In each local area, there is a mechanism to provide social welfare for elderly informal workers in different forms.

An analysis of relevant policies, laws, and plans found focus on the protection of informal workers who are not old age. While, the concept of elderly employment will be

focus on employer-based labor protection than informal workers. Career support for elderly informal workers is thus a training program, occupational promotion and micro credit loans.

Quantitative and qualitative data can be used to develop models of social welfare systems for the elderly informal workers. 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

Key Words: Elderly Informal workers, Reducing Social Disparity, Social Welfare System

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นหนึ่งในโครงการในชุดโครงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยในโครงการวิจัยนี้จะเน้นศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนกว่า 3.5 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557) ถือเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานได้ และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปีพ.ศ.2557 พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบ (ซึ่งหมายถึงผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน) ยังมีจำนวนมากถึงร้อยละ 57.6 ของผู้ที่มีการจ้างงานหรือกว่า 22.1 ล้านคน โดยเฉพาะในกลุ่มของแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ (อายุตั้งแต่ 60 ขึ้นไป) มีจำนวนกว่า 3.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.2 ของจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด ทั้งนี้ จากผลการสำรวจยังพบอีกว่า แรงงานนอกระบบประสบปัญหาต่างๆ อันเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการสภาพการทำงาน โดยเฉพาะการเข้าถึงระบบสวัสดิการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้เป็นปกติสุข ถึงแม้ว่าปัจจุบันภาครัฐจะมีความพยายามที่จะสร้างระบบสวัสดิการหลักให้แก่แรงงานนอกระบบ อาทิ การประกันสังคมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การจัดสวัสดิการชุมชน เป็นต้น แต่ช่องว่างทางนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและปัจจัยประการต่างๆ ก็ยังส่งผลให้แรงงานนอกระบบเหล่านี้ยังไม่เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดให้อย่างเต็มที่ และยังไม่ทัดเทียมกับแรงงานในระบบ อาทิ ขาดการบูรณาการงานและความต่อเนื่อง ขาดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร ระบบสวัสดิการสังคมหลักไม่เพียงพอกับความต้องการ การบริการเชิงสงเคราะห์ระดับรายบุคคลไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน ผู้สูงอายุขาดการรับรู้และความเข้าใจในสิทธิของตนและการจัดการที่ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจึงมีงานวิจัยจำนวนไม่น้อยที่สะท้อนว่าระบบสวัสดิการสังคมทางเลือกมีความจำเป็นที่ต้องใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการหลัก และมีผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จมากมาย ซึ่งดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของการร่วมรับผิดชอบของทั้งผู้สูงอายุ ครอบครัว ภาครัฐและภาคประชาชน โดยขับเคลื่อนผ่านมาตรการ กฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐ ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

ดังนั้น ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงควรเป็นระบบที่ค้นหาและทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มนี้อย่างลึกซึ้ง นำปัญหาและความต้องการที่พบมาสะท้อนคิดและหาทางออกบนกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน นำศักยภาพของผู้สูงอายุ ครอบครัวและภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนมาเป็นพลังในการแก้ไข จัดการและสร้างทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมกับเงื่อนไขและบริบทของท้องถิ่น ใช้กลไกการขับเคลื่อนด้วยความเข้มแข็งของทุกฝ่ายในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ผสมผสานการส่งเสริมการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมหลักควบคู่กับการพัฒนาและเสริมศักยภาพของกลุ่มคนในชุมชนให้สามารถสร้างระบบสวัสดิการสังคมทางเลือกเพื่อผลักดันและช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้รับสวัสดิการสังคมต่างๆ ตามที่ควรจะเป็นและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 วัตถุประสงค์ทั่วไป

เพื่อวิจัยและพัฒนาแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

1.2.2 วัตถุประสงค์เฉพาะ

- (1) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ
- (2) เพื่อวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ
- (3) เพื่อสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ คือ บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปไม่มีการทำงานมีรายได้ และไม่อยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบันที่อยู่ในระบบสวัสดิการสังคมหลักและระบบสวัสดิการทางเลือกสังคมของประเทศไทยที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบจากการจัดสวัสดิการอันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติสวัสดิการสังคม และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยกำหนดสถานที่ศึกษาใน 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น สงขลา และสมุทรปราการ เพื่อค้นหาพื้นที่ต้นแบบของการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

1.4 นิยามศัพท์

1.4.1 แรงงานนอกระบบ หมายถึง บุคคลผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และไม่อยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบัน โดยจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

- (1) กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้
- (2) กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระและไม่มีลูกจ้าง

1.4.2 การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม หมายถึง การปรับตัวของภาคประชาสังคมเพื่อการเข้าถึงสิทธิและโอกาสที่มีการเรียนรู้ร่วมกันในการใช้สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบอันเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมใน 3 มิติ ได้แก่

- (1) มิติเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้ การจ้างงานที่เป็นธรรม ค่าจ้างที่เป็นธรรม การออม การมีรายจ่ายน้อยกว่ารายรับ
- (2) มิติสวัสดิการ ได้แก่ การมีสิทธิ โอกาส การเข้าถึงบริการสวัสดิการด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านนันทนาการ
- (3) มิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ การยอมรับ การมีสถานะบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมาย การไม่ถูกกีดกัน การไม่ถูกเลือกปฏิบัติที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

1.4.3 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ หมายถึง กระบวนการของภาคราชการ ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่จัดทำเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป ครอบคลุมระบบสวัสดิการ 4 ด้าน คือ ระบบบริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคมและระบบสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม แต่ละด้านมีลักษณะ ดังนี้

(1) ระบบบริการสังคม ได้แก่ บริการด้านสุขภาพ บริการด้านการทำงานและรายได้ บริการด้านการกีฬาและนันทนาการ บริการด้านการศึกษา

(2) ระบบประกันสังคม ได้แก่ บริการการสงเคราะห์ครอบครัว ระบบบำเหน็จบำนาญและ กองทุนการออมแห่งชาติ การประกันตนเอง

(3) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม ได้แก่ บริการการสงเคราะห์ครอบครัว บริการซ่อมแซม ที่อยู่อาศัยเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม บริการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพ

(4) ระบบการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ได้แก่ บริการสวัสดิการชุมชน บริการสวัสดิการ ท้องถิ่น อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) การส่งเสริมให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมภาค ประชาสังคม ในที่นี้หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น อผส. ภาค ประชาสังคม องค์กรศาสนามีส่วนร่วมดูแลผู้สูงอายุในสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์แบบ

1.4.4 การสังเคราะห์ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่ การลดความเหลื่อมล้ำ หมายถึง การวิจัยและพัฒนาเพื่อออกแบบระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่ส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะลดช่องว่างการเข้าถึง บริการทางสังคมที่ดำเนินการผ่านการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการ 4 ด้าน คือ ระบบบริการสังคม ระบบ ประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม การวิจัยและพัฒนา ครอบคลุมองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) การวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบอันเกิดจากการนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่เป็น แรงงานนอกระบบไปสู่การปฏิบัติ

(2) การวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มาตรการต่างๆ และ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

(3) การออกแบบระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำทางสังคมจาก 1) การสำรวจความต้องการ สำรวจประสบการณ์ การวิเคราะห์และ สังเคราะห์สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 2) การพัฒนา ต้นแบบของแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อม ล้ำทางสังคมและ 3) การพัฒนาชุดเครื่องมือทดสอบคุณภาพแบบจำลอง

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.5.1 ระบุแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

1.5.2 ชี้ช่องว่างเชิงนโยบายในการส่งเสริมการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมสวัสดิการสังคมของ ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

1.5.3 ค้นหาแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับ การเปลี่ยนแปลงในอนาคต

1.5.4 เสนอแนะแนวทางในการจัดทำนโยบายและมาตรการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของ ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในอนาคต

1.5.5 เสนอแนะแนวทางในการวิจัยเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในเนื้อหาการศึกษาวิจัยบทนี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการทบทวนวรรณกรรม และภาพรวมเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

- 2.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ
- 2.2 ความหมายของผู้สูงอายุ และสิทธิของผู้สูงอายุ
- 2.3 แนวคิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
- 2.4 สถานการณ์และสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ และแรงงานนอกระบบของประเทศไทย
- 2.5 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่พึงประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
- 2.6 กฎหมาย นโยบาย แผนงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ
- 2.7 กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ
- 2.8 กรอบแนวคิดการศึกษา

2.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2002) ได้ให้ความหมาย “แรงงานนอกระบบ” ว่าหมายถึงแรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการที่ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราวขนาดเล็ก ใช้วัตถุดิบในประเทศ เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น มีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ในการผลิต มีความเชี่ยวชาญที่เกิดจากประสบการณ์หรือการเรียนรู้ในระบบโรงเรียนเป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของภาครัฐ ทว่าในเวลาต่อมา ด้วยการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานนอกระบบ ส่งผลให้เกิดการทบทวนความหมายของ “เศรษฐกิจนอกระบบ” เพื่อให้ครอบคลุมถึงกิจกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว และในประเทศที่กำลังพัฒนา (ซึ่งภาคเกษตรกรรมยังมีบทบาทสำคัญ) รวมทั้งพลวัตของตลาดแรงงาน แรงงานใน “เศรษฐกิจนอกระบบ” ไม่ได้ประกอบด้วยผู้ประกอบการอาชีพอิสระเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแรงงาน “รับจ้าง” ด้วย องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้ปรับเปลี่ยนคำศัพท์ที่ใช้เรียกเศรษฐกิจนอกระบบจาก Informal Sector เป็น Informal Economy และภายใต้คำจำกัดความใหม่นี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบ (นฤมล นิทรทพร, 2554) ประกอบด้วย

- 1) ผู้ประกอบอาชีพอิสระในวิสาหกิจนอกระบบ คนกลุ่มนี้ประกอบด้วยนายจ้าง ผู้จัดการตนเอง (Own-account operator) สมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker) ผู้รับเหมาช่วงการผลิต
- 2) แรงงานที่ทำงานนอกระบบ แรงงานชั่วคราวในวิสาหกิจในระบบที่มีสัญญาแน่นอน ค่าจ้างและสวัสดิการที่แน่นอน (สถานภาพการทำงานในประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนาแตกต่างกัน แรงงานชั่วคราวในวิสาหกิจในระบบในประเทศพัฒนา เช่น ประเทศในกลุ่ม OECD ไม่ได้รับสวัสดิการ เช่น วันลาป่วย สวัสดิการ

ด้านสุขภาพ และบำเหน็จบำนาญ) แรงงานในวิสาหกิจนอกระบบที่ไม่มีสัญญาจ้างและสวัสดิการที่แน่นอน แรงงานในครอบครัวที่ได้รับค่าจ้าง แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time Worker) แรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน (หมายรวมถึงแรงงานรับจ้างรายวัน) แรงงานพันธะสัญญา เป็นต้น

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2549) ให้คำจำกัด “แรงงานนอกระบบ” ว่าหมายถึง ผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือในสาขานอกระบบ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555) ได้นิยาม “แรงงานนอกระบบ” หมายถึงผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน นอกจากนั้นแล้ว ยังได้จำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง และคนงานที่ทำงานระยะสั้น โดยสามารถจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2554) ดังนี้

(1) กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีรายได้ประจำ/หรือไม่ประจำ ได้แก่ แรงงานที่รับจ้างเอางานไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน คนขับรถ (ส่วนตัวตามบ้าน) เป็นต้น

(2) กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

สำนักงานประกันสังคม (โครงการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบเครือข่ายแรงงานนอกระบบ, 2549) ได้กำหนดความหมายของแรงงานนอกระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบว่าหมายถึง ผู้ที่มีการทำงาน มีรายได้ และไม่อยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบัน สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

(1) กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างตามฤดูกาล (ลูกจ้างภาคเกษตร) ลูกจ้างในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน ฯลฯ

(2) ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำหรือร้านขายยา หนายความ แพทย์

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกแรงงานนอกระบบตามลักษณะของความหมายออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ และกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระและไม่มีลูกจ้าง

2.2 ความหมายของผู้สูงอายุ และสิทธิของผู้สูงอายุ

ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดนิยามของผู้สูงอายุว่า หมายถึง “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย” ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้การคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนต่อสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติข้างต้นได้กำหนดเนื้อหาสาระในแง่ของสิทธิของผู้สูงอายุไว้หลายประการ ได้แก่ การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข สะดวก รวดเร็วเป็นกรณีพิเศษ การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่ม การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสมการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ การช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการทางคดี หรือแก้ไขปัญหาครอบครัว การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นและทั่วถึง การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีรายละ 2,000 บาทและได้มีการปรับเป็นสิทธิสวัสดิการการจัดการศพตามประเพณีให้กับผู้สูงอายุตลอดจนการจัดตั้ง “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นกลไกการบริหารจัดการการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

2.3 แนวคิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การทบทวนวรรณกรรมในแนวคิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับที่มาประเด็นที่มาจากด้านสิทธิทางสังคมของความเป็นพลเมือง (The social rights of citizenship) ซึ่งล้วนเกิดจากปัญหาการกระจายทรัพยากรที่ขาดความสมดุลนำไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในเชิงโครงสร้างและการขับเคลื่อนนโยบายด้านสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความสมดุลระหว่าง สิทธิทางสวัสดิการ (welfare rights) และความต้องการทางสวัสดิการ (welfare needs) ในบริบทสังคมผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไป

ด้วยประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วทุกมุมโลก ความต้องการของผู้รับบริการมีความต้องการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ทำให้การกระจายทรัพยากรเพื่อสร้างความสมดุลไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้สูงอายุที่กำลังประสบกับภาวะวิกฤต อีกทั้งการกระจายทรัพยากรภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคมที่ไม่สอดคล้องและตรงกับความต้องการที่แท้จริง ทำให้เกิดช่องว่างที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เศรษฐกิจ และด้านอื่นๆตามมา

อย่างไรก็ดีภายใต้กรอบความคิดความไม่เท่าเทียมหรือความเหลื่อมล้ำถูกนำมาใช้อธิบายที่มาของความเหลื่อมล้ำภายใต้หลักการใหญ่ๆ 2 ประการ คือ 1) หลักความต้องการที่ถูกกำหนดลงมาจากรัฐบาล แต่ยังเข้าถึงไม่ถึงความต้องการ ทำให้สิ่งที่รัฐจัดให้ไม่สนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงตามศักยภาพที่บุคคลมีอยู่ เช่น ภูมิหลัง เพศสภาพ เชื้อชาติ หรือกลุ่มที่มีทักษะและกลุ่มพิการ 2) หลักของความต้องการที่ถูกกำหนดลงมาจากความต้องการที่รัฐบาลจะบรรลุถึงความ ต้องการ หลักการดังกล่าวจึงสนองตอบต่อทางเลือกที่บุคคลจะเป็นผู้เลือกและเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นความต้องการและปรารถนาที่จะเลือกเข้าถึงได้ด้วยตนเอง (Ronald Dworkin, pp.177) ซึ่งหลักการดังกล่าวนอกจากช่วยเสริมพลังความเข้มแข็งยังช่วยเสริมสร้างศักยภาพหรือสมรรถนะรวมไปถึงทางเลือกของผู้รับบริการที่สามารถสนองตอบความต้องการของตนเองจากบริการที่มีอยู่อย่างได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการสร้างสมรรถนะเพื่อเปลี่ยนแปลงก็คือการสร้างพลังอำนาจของปัจเจกสู่ความสมดุลภายใต้ศักยภาพที่บุคคลมีอยู่อย่างเท่าเทียมในสิทธิพลเมือง (Civil Rights) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) และสิทธิทางสังคม (Social Rights)

การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางความคิดจากสิทธิเป็นฐาน (rights-based) สู่ความต้องการเป็นฐาน (need-based) สำนักคิดใหญ่ 3 สำนักที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรอบของระบบ

เศรษฐกิจแบบทุนนิยมของ **สำนักคิดเสรีนิยม (Liberalism)** โดยนักเสรีนิยมสายคลาสสิก (Classical Liberal) และสายลิเบอทาเรียน (Libertarian) ที่มีความเชื่อว่ารัฐควรปล่อยให้มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพที่จะทำอะไรๆ เอง เพราะมองว่าเสรีภาพของปัจเจกคือคุณค่าและคุณธรรมที่สำคัญที่สุดความยุติธรรมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้เกิด “ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย” โดยไม่ต้องสนใจว่าความเท่าเทียมดังกล่าวจะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือไม่เพียงใดเนื่องจาก “กลไกตลาด” (ผลรวมของการกระทำโดยเสรีของปัจเจกคือ กลไกที่ดีที่สุดหรือมีข้อบกพร่องน้อยที่สุด ในการสร้างประโยชน์สาธารณะโดยลุดวิก วอน มิเชส (Ludwig von Mises) (1949) มองว่าความเท่าเทียมภายใต้กฎหมายถูกออกแบบมาเป็นเครื่องมือเพื่อรับประกันว่ามนุษย์ชาติทั้งมวลจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากความไม่เท่าเทียมดังกล่าวซึ่งความเท่าเทียมภายใต้กฎหมาย นั้นเป็นเรื่องดี เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ดีที่สุด โดยปล่อยให้พลเมืองผู้มีสิทธิตัดสินใจเองว่าใครควรดำรงตำแหน่งทางการเมืองและปล่อยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเองว่าใครควรมีอำนาจกำหนดกิจกรรมการผลิตขณะที่โรเบิร์ตโนซิก (Robert Nozick) (1974) มองว่าสังคมในอุดมคติคือสังคมที่มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพสมบูรณ์ไม่มีใครถูกบังคับไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในเมื่อรัฐกระจายความมั่งคั่งด้วยการบังคับ(โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษี) โดยทั่วไปเขาจึงไม่เห็นด้วยกับมาตรการลดการเหลื่อมล้ำทำนองนี้ เขายังเชื่อว่าการกระจายความมั่งคั่งกลับคืนด้วยอำนาจรัฐ (เช่นออกกฎหมายเพื่อกระจายที่ดิน กลับไปอยู่ในมือลูกหลานของผู้ที่เคยถูกริบที่ดินทำกินในอดีต) ก็เป็นสิ่งที่ยุติธรรมและมีความชอบธรรมแต่เฉพาะในกรณีแบบนี้เท่านั้น สำหรับจอห์นรอลส์ (John Rawls) (1971) ในทฤษฎีความยุติธรรมที่มองว่าคนทุกคนควร “แบกรับชะตากรรมร่วมกัน” ด้วยการช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุดและเสียเปรียบที่สุดในสังคม ข้อเสนอดังกล่าวของรอลส์ สนับสนุนระบบทุนนิยมเสรี เนื่องจากตามทฤษฎีแม่แต่สมาชิกที่จนที่สุดในสังคมก็ยังได้รับประโยชน์จากนวัตกรรมและความเจริญที่เกิดขึ้นในระบบ แต่นักคิดคนอื่นเชื่อว่ามิเพียง “รัฐสวัสดิการ” ที่เข้มแข็งเท่านั้นที่จะทำให้อุดมคติของรอลส์เป็นจริงทั้งนี้เพราะความจริงในงบประมาณค่าใช้จ่ายทางสวัสดิการกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นภาระการเงินต้องตกเป็นภาระของรัฐ ในมุมมองที่กลับกัน มิลตันฟรีดแมน (Milton Friedman) (1990) นักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมคลาสสิกกลับมองว่ารัฐโดยธรรมชาตินั้นด้อยประสิทธิภาพกว่าเอกชนและมักจะลู่แก่อำนาจดังนั้นเขาจึงเชื่อว่าหากรัฐทำอะไรก็ตามเพื่อพยายามสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจเมื่อนั้นเสรีภาพทางการเมืองของผู้คนก็จะถูกบั่นทอน เขากล่าวว่า “สังคมที่กำหนดความเท่าเทียมเป็นเป้าหมายเหนือเสรีภาพจะไม่มีทั้งสองอย่างสังคมที่ตั้งเป้าหมายที่เสรีภาพก่อนความเท่าเทียมจะมีทั้งสองอย่างค่อนข้างสูง” และด้วยมุมมองที่ต่างกันของสำนักคิดทำให้นักคิดความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) นักเศรษฐศาสตร์แพทริก ไดมอนด์ (Patrick Diamond) และนักสังคมวิทยาแอนโทนีกิดเดนส์ (Anthony Giddens) (2005) มองว่าสังคมแบบ “คุณธรรมนิยมสมบูรณ์” (Pure Meritocracy หมายถึงสังคมที่สมาชิกทุกคนเลื่อนฐานะได้ด้วยความสามารถของตนเองล้วนๆ ไม่ใช่ด้วยอภิสิทธิ์หรือเส้นสายใดๆ) ที่ปราศจากการกระจายความมั่งคั่งไม่ใช่สังคมที่พึงปรารถนา พวกเขาจึงมักจะสนับสนุนแนวคิด “รัฐสวัสดิการ” อย่างเต็มรูปแบบที่จัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคนในฐานะ “สิทธิพลเมือง” ที่พึงได้รับอย่างเสมอภาคและไม่สนับสนุน “ระบบสวัสดิการ” ที่เอกชนมีบทบาทนำและรัฐช่วยเหลือแต่เพียงผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้จริงๆ ต้องผ่านการทดสอบความจำเป็น (Means-Test ก่อน) ในกรอบคิดของสำนักเสรีนิยมในขณะที่ **สำนักคิดสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach)** ซึ่งมีอมาตยาเซน (Amartya Sen.) นักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการเจ้าของรางวัลโนเบลเศรษฐศาสตร์ปี 1998 เป็นผู้นำเสนอแนวคิดที่ตั้งอยู่บนสมรรถภาพของมนุษย์ (Capabilities) ซึ่งบางคนก็เรียกแนวคิดนี้ว่า วิถีพัฒนาการ

มนุษย์ (Human Development Approach) แนวคิดนี้ มองว่าทั้งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจนเป็น “การบิดรอนสมรรถภาพ” ของมนุษย์และมองว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายได้เป็นเพียง “เครื่องมือ” ที่นำไปสู่เป้าหมายไม่ใช่ “เป้าหมาย” ในตัวมันเอง แนวคิดนี้แตกต่างจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่มองว่า “ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) คือการบรรลุอรรถประโยชน์สูงสุด (Maximum Utility)” และอรรถประโยชน์สูงสุดจะบรรลุได้ เมื่อคนมีรายได้และความมั่งคั่งสูงที่สุดสิ่งที่เขามองว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนามนุษย์คือ “เสรีภาพ” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมกว้างกว่าที่ใช้กันทั่วไปเขาเสนอว่ามนุษย์ทุกคนควรมีเสรีภาพที่สำคัญ 5 ประการด้วยกัน ได้แก่ เสรีภาพทางการเมืองเสรีภาพทางเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคม หลักประกันว่าภาครัฐจะมีความโปร่งใสและการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่นจึงเสนอว่าเป้าหมายของการพัฒนาสังคมและนโยบายรัฐควรอยู่ที่การเพิ่มทางเลือกในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้คนและปรับปรุงระดับความเป็นอยู่ที่ดี ในแนวทางที่พวกเขาเลือกด้วยการเพิ่มเสรีภาพในด้านต่างๆ ข้างต้นเพิ่มสมรรถภาพของผู้นในการใช้เสรีภาพดังกล่าว (เช่น ด้วยการเพิ่มกลไกที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทางการเมือง) และเพิ่มความสามารถในการบรรลุเป้าหมายที่คนแต่ละคนตั้งไว้ (เช่น ด้วยการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพบริการสาธารณะและบริการสาธารณสุข) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ 2 ประการในหลักโอกาสและทางเลือกของผู้รับสวัสดิการเพื่อเพิ่มเติมจึงต้องเพิ่มโอกาสของการมีส่วนร่วมภายใต้หลักเสรีภาพ ดังเช่นเสรีภาพของปัจเจกในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสังคม บนฐานคติของความเท่าเทียมทางศีลธรรม”(Morally Equivalent)

สำหรับประเทศไทย การให้ความสำคัญเสรีภาพของปัจเจกภายใต้ระบบคิดการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งได้มีการนำนโยบายสวัสดิการสังคมมาใช้แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและปัญหาความยากจน โดยได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติรวมถึงการประกาศแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะภาพความเหลื่อมล้ำเริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อมีประเด็นปัญหาช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา จากรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ซึ่งเผยแพร่โดย “สภาพัฒน์” ในปี 2555 (สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย:กรุงเทพฯธุรกิจออนไลน์, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 23/11/2558เวลา13.38) ซึ่งช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ต้นตอของความเหลื่อมล้ำอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี (สถณี อาชวนันทกุล, 2554) ซึ่งความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจจะเป็นความเหลื่อมล้ำที่สามารถสังเกตเห็นได้ชัดเจนกว่าความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ จากการศึกษามิติความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยประกอบด้วย 3 มิติ (ระพีพรรณ คำหอมและคณะ, 2558) ได้แก่ 1) มิติเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้การจ้างงานที่เป็นธรรม ค่าจ้างที่เป็นธรรม การออม การมีรายจ่ายน้อยกว่ารายรับ 2) มิติโอกาส ได้แก่ การมีสิทธิ โอกาส การเข้าถึงบริการสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา การมีงานทำและการมีรายได้ ที่อยู่อาศัย กระบวนการยุติธรรม และนันทนาการ และ 3) มิติศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ได้แก่ การยอมรับ การมีสถานะบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมาย การไม่ถูกกีดกัน การไม่ถูกเลือกปฏิบัติที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

อานันท์ ขนกสกรธวัฒน์ (2558) ให้ความหมายว่า ความเหลื่อมล้ำหมายถึงความแตกต่างความไม่เท่าเทียมกันความไม่เสมอภาค (Inequality, Disparity) หรือสถานการณ์ที่กลุ่มบุคคลในสังคมมีบางอย่างไม่เท่ากัน เช่น สถานภาพทางสังคมพื้นที่ของความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม สิทธิในทรัพย์สินสิทธิการออกเสียงและการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เสรีภาพในการพูดและการชุมนุมอำนาจการต่อรองระหว่างนายจ้าง

และลูกจ้างการเข้าถึงบริการทางสังคม (กระบวนการยุติธรรมการศึกษาการสาธารณสุขที่อยู่อาศัยตลอดจนบริการสาธารณะอื่นๆ) เป็นต้น

ในทางเศรษฐกิจ พวกเขามองตนเองว่าเป็นผู้ที่ไม่มีกินหรือไม่พอกิน รายได้น้อยไม่มีที่ทำกิน มีหนี้สินป่วยสุขภาพไม่ดีหรือพิการ เชื่อมโยงกับ "เหตุ" คือไม่มีที่ดินทำกินการศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำรายได้น้อยขาดแคลนเงินทุนหรือทรัพย์สินมีปัญหาสุขภาพ (ทำให้ไม่สามารถทำงานได้) ไม่สามารถเข้าถึงบริการ ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรใดๆ ขณะเดียวกันนิยามนี้มีลักษณะเชื่อมโยงสู่ "ผล" คือไม่พอกินมีหนี้สินไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีบ้านเป็นของตัวเองหรือสภาพบ้านไม่ดีขาดแคลนอาหารและมีปัญหาสุขภาพ (เนื่องจากไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล) รวมทั้งขาดอำนาจต่อรองในการขอรับบริการจากกลไกบางอย่างของรัฐคือกลไกกฎหมายและกระบวนการ

ในทางสังคมจิตวิทยา ว่าด้วยเรื่องอคติและการเลือกปฏิบัติผู้ได้รับความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม บางกลุ่มมองตนเองว่า คือกลุ่มผู้มีอำนาจน้อยในสังคมที่เมื่อใช้บริการของกระบวนการยุติธรรมแล้วต้องประสบกับการบังคับใช้กฎหมายและการวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็น “ความยุติธรรมสองมาตรฐาน” ได้แก่การพิจารณาที่มีลักษณะไม่เท่าเทียมกันโดยมีอคติเลือกฝ่ายแบ่งข้างเลือกพรรคแบ่งพวกรวมทั้งต้องประสบกับผลการวินิจฉัยที่แตกต่างกันทั้งๆ ที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันซึ่งต้องใช้หลักแห่งความเสมอภาคกันตามกฎหมายก็ตาม

ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำนั้นมีหลายมิติเช่นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ด้านสิทธิด้านโอกาส ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่ทุกมิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งก็อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ด้วย

ความหมายของความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

1) ความหมายของความเสมอภาคในสังคม (Social Equality) สามารถแบ่งความหมายของความเสมอภาคในสังคมได้เป็น 3 มิติดังนี้

1.1) ความหมายตามหลักสิทธิมนุษยชนหมายถึงความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

1.2) ความหมายตามหลักกฎหมายหมายถึงหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆอย่างเท่าเทียมกัน

1.3) ความหมายตามระบอบประชาธิปไตยหมายถึงการที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน

สรุปได้ว่าความเสมอภาคในสังคม (Social Equality) เป็นสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเองตามหลักสิทธิมนุษยชนคือปัจจัยที่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกายการนับถือศาสนาการศึกษาและการรับรู้ข่าวสารการเข้าถึงบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมการประกอบอาชีพการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (ศรีณยุหนันทรัพย์, ม.ป.ป.)

2) ความหมายของความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) จากความแตกต่างหลากหลายของการให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์จะพบตัวแปรที่สำคัญ 2 ตัวแปรคือความสัมพันธ์ของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่ดำเนินการบริการสาธารณะ

เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนและตัวประชาชนผู้ที่ต้องการได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการเหล่านั้นอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

นัยยะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของสถาบันบริหารงานสาธารณะแห่งชาติ (The National Academy of Public Administration) ที่ได้ให้คำนิยามความหมายของความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) ไว้ว่าเป็นรูปแบบ/ลักษณะในการบริหารจัดการความเท่าเทียม (Fairness) ยุติธรรม (Justice) และเสมอภาค (Equitable) ของทุกองค์กร/สถาบันในการรองรับ/สนับสนุนการบริการสาธารณะทั้งในทางตรงหรือในนัยยะของพันธสัญญา (Contract) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ซึ่งรัฐจำเป็นต้องยึดถือหลักการดังกล่าวในการบริหารจัดการการแปลงนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

สรุปได้ว่า ประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและแรงงานนอกระบบ การศึกษาครั้งนี้ใช้กรอบคิดของ**สำนักคิดสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach)** ที่เชื่อว่า เป้าหมายของการพัฒนาสังคมและนโยบายรัฐควรอยู่ที่การเพิ่มทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุและแรงงานนอกระบบในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้คนและปรับปรุงระดับความเป็นอยู่ที่ดีในแนวทางที่พวกเขาเลือก ด้วยการเพิ่มอิสรภาพในด้านต่างๆ ข้างต้นเพิ่มสมรรถภาพของผู้คนใน การใช้เสรีภาพดังกล่าว (เช่นการเพิ่มกลไกที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทางการเมือง เพิ่มความสามารถในการบรรลุเป้าหมายที่คนแต่ละคนตั้ง (เช่นด้วยการจัดสวัสดิการสังคมให้มีรูปแบบหลากหลายตรงกับความต้องการมากกว่าการจัดสวัสดิการแบบเมนูสำเร็จรูป เช่นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ บริการสาธารณะและบริการสาธารณสุข เป็นต้น

2.4 สถานการณ์และสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ และแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

2.4.1 สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2557) ได้ทำการสำรวจแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2557 พบว่า ผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด 38.4 ล้านคน โดยเป็นแรงงานนอกระบบซึ่งหมายถึงผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานอยู่ประมาณร้อยละ 57.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ในขณะที่ร้อยละ 42.4 ที่ได้รับความคุ้มครอง หรือมีหลักประกันสังคมในการทำงาน หรือเรียกว่าแรงงานในระบบ โดยที่แรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้นทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และระดับการศึกษาสูงสุดที่สำเร็จก็ไม่สูงมากนัก สำหรับปัญหาของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่พบว่า ปัญหาจากการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน รองลงมาเป็นการทำงานหนัก และงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ส่วนปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงานที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด คือ ปัญหาอิริยาบถในการทำงาน ปัญหาฝุ่นควัน กลิ่น และท้ายสุดคือปัญหาด้านแสงสว่าง สำหรับปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่แรงงานนอกระบบประสบเป็นส่วนใหญ่ คือ ปัญหาได้รับสารเคมีเป็นพิษ ปัญหาเครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตราย และปัญหาการทำงานในที่สูง ใต้น้ำหรือใต้ดิน ตามลำดับ นอกจากนี้ **ธนวัฒน์ รื่นวงศ์ (2552)** พบว่า มีแรงงานนอกระบบที่มีสภาพการทำงานต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมีจำนวนมากถึงร้อยละ 38.6 โดยปัญหาสำคัญที่แรงงานนอกระบบเหล่านี้ประสบคือ จำนวนชั่วโมงการทำงานเกินกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด (ร้อยละ 45.3)รองลงมา คือ การประสบปัญหาจากการทำงาน(ร้อยละ 22.7)โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับแรงงานในระบบแล้ว

พบว่า แรงงานนอกระบบมีจำนวนชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่า และมีการทำงานตลอดทั้งสัปดาห์โดยไม่มีวันหยุด อันเป็นสาเหตุนำไปสู่อุบัติเหตุในการทำงาน และเมื่อประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน จะใช้วิธีรักษาตนเองโดยการซื้อยามารับประทาน ด้วยเหตุที่แรงงานนอกระบบไม่ได้เป็นผู้ประกันตน จึงไม่อาจเข้าสู่ระบบการรักษาหรือตรวจสุขภาพร่างกายได้เช่นเดียวกับแรงงานที่มีประกันสังคมหรือแรงงานในระบบได้

2.4.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมของผู้สูงอายุ และแรงงานนอกระบบ

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมผู้สูงอายุ จากรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 ของสำนักงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐานแต่บางส่วนยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพเนื่องจากมีความประสงค์ไม่ขอรับเองหรือกำลังอยู่ในกระบวนการขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตามกลุ่มที่อยู่ชายขอบมักไม่ทราบข้อมูลข่าวสารจึงยังเข้าไม่ถึง ทั้งนี้ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับผู้ที่จดทะเบียนขอรับสิทธิซึ่งเดิมให้เฉพาะผู้มีรายได้น้อยหรือยากจนต่อมาตั้งแต่เดือนเมษายนปี 2552 รัฐได้ให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ครอบคลุมทุกคนจึงทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงมากในปี 2552 โดยเพิ่มจาก 1.8 ล้านคนในปี 2551 เป็น 5.4 ล้านคนในปี 2552 และเป็น 7.3 ล้านคนในปี 2556 และได้ปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากคนละ 500 บาท/เดือน เป็นรูปแบบขั้นบันไดตามเงื่อนไขอายุโดยผู้มีอายุ 60 -69 ปี จ่าย 600 บาท อายุ 70-79 ปี จ่าย 700 บาท อายุ 80-89 ปี จ่าย 800 บาทและอายุ 90 ปีขึ้นไป จ่าย 1,000 บาท เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไปในส่วนผู้พิการรัฐได้ให้เบี้ยยังชีพแก่คนพิการครอบคลุมทุกคนตั้งแต่เดือนเมษายนปี 2553 จึงทำให้ผู้พิการเข้าถึงเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงมากในปี 2553 โดยเพิ่มจาก 2.6 แสนคนในปี 2552 เป็น 8.4 แสนคนในปี 2553 และเพิ่มเป็น 1.2 ล้านคนในปี 2556 โดยเบี้ยยังชีพคนพิการจะได้รับคนละ 500 บาท/เดือน

นอกจากนั้นแล้ว ยังพบข้อมูลว่าผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุไม่ยากจนเนื่องจากผู้สูงอายุที่ครอบครัวยากจนทางเศรษฐกิจคิดจะไม่ไปขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพโดยในปี 2556 ผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 88.6 ของผู้สูงอายุที่ยากจนทั้งหมดและผู้สูงอายุไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 81.3 ของผู้สูงอายุไม่ยากจนทั้งหมดเมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่พบว่าผู้สูงอายุในเขตชนบทขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุในเขตเมืองทั้งผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุไม่ยากจน นอกจากนี้ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนหรือรายได้น้อยและสัดส่วนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะร่ำรวยโดยกลุ่มผู้สูงอายุที่จนที่สุด (Decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 90.0 ขณะที่กลุ่มผู้สูงอายุที่รวยที่สุด (Decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพร้อยละ 54.2 ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพนำไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม

ทั้งนี้ ยังมีข้อสังเกตจากข้อมูลที่น่าสนใจอีกว่า *ครัวเรือนที่มีแต่วัยเด็กกับผู้สูงอายุจะมีโอกาสเสี่ยงเป็นครัวเรือนยากจนสูงที่สุด*เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบของครัวเรือนโดยจัดกลุ่มประชากรออกเป็น 3 กลุ่มวัยคือวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) วัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) และผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) พบว่าครัวเรือนที่มีแต่วัยเด็กกับผู้สูงอายุจะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนสูงที่สุดคือร้อยละ 21.8 ในปี 2556 ในขณะที่ครัวเรือนที่มีแต่วัยแรงงานอย่างเดียวจะมีโอกาสเป็นครัวเรือนยากจนเพียงร้อยละ 4.4 เท่านั้นเนื่องด้วยศักยภาพของเด็กและผู้สูงอายุซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง/ครอบครัวส่วนใหญ่จะต้องพึ่งพิงวัยแรงงานจึงเป็น

กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อภาวะความยากจนประกอบกับสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้ความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุจึงมีมากขึ้นโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว

ในด้านสถานการณ์**แรงงานนอกระบบ** พบสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมของแรงงาน กล่าวคือแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคือแรงงานในระบบซึ่งมีเพียงร้อยละ 35.8 ขณะที่แรงงานนอกระบบสูงถึงร้อยละ 64.2 ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบโดยแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่นนอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงานโดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบจากข้อมูลในปี 2556 ผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.1 ล้านคนเป็นแรงงานในระบบที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 35.8 ของแรงงานทั้งประเทศหรือจำนวน 14.0 ล้านคนส่วนแรงงานนอกระบบจำนวน 25.1 ล้านคนซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 64.2 ของแรงงานทั้งประเทศยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบซึ่งแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากโครงสร้างการผลิตและรูปแบบการทำงานเปลี่ยนแปลงไปอาทิการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานแบบเหมาค่าแรง/เหมาช่วงการจ้างงานบางเวลารวมถึงการเพิ่มขึ้นของการประกอบธุรกิจส่วนตัวทั้งนี้แรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบสูงที่สุดซึ่งคิดเป็นร้อยละ 78.6 ของแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมดและแรงงานในภาคเหนือที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีสัดส่วนค่อนข้างสูงเช่นเดียวกันซึ่งคิดเป็นร้อยละ 73.6 ของแรงงานในภาคเหนือทั้งหมดในขณะที่แรงงานในกรุงเทพมหานครที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีเพียงร้อยละ 33.5 ของแรงงานในกรุงเทพมหานครทั้งหมดเท่านั้น

อย่างไรก็ตามตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 รัฐได้ให้ความสำคัญกับการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบโดยการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 โดยเปิดทางเลือกในการสมทบเป็น 2 ทางเลือกคือทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบ 100 บาท (ประชาชนจ่าย 70 บาทรัฐบาลอุดหนุน 30 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณีคือเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยกรณีทุพพลภาพและกรณีเสียชีวิตและทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบ 150 บาท (ประชาชนจ่าย 100 บาทรัฐบาลอุดหนุน 50 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 และเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณีทั้งนี้ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 นั้นสามารถจ่ายเงินสมทบกรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท จึงส่งผลให้มีผู้สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 เพิ่มขึ้นจาก 84 คนในปี 2553 เป็น 590,046 คน 1,294,019 คนและ 1,578,088 คนในปี 2554, ปี 2555, และปี 2556 ตามลำดับ (ข้อมูลสะสม) นอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงานโดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีรายได้น้อยมีลักษณะงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง เช่นทำงานในภาคเกษตรขายส่งขายปลีกและมักจะมีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์มากกว่า 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์จึงทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสที่จะทำงานอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นขณะที่แรงงานในระบบมีอัตราค่าจ้างที่แน่นอนและมีรายได้ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำทำให้ช่องว่างรายได้ของแรงงานในระบบและนอกระบบแตกต่างกันมากขึ้นจากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2556 พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาลและเอกชนมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

กล่าวคือแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 6,351 บาทต่อเดือนส่วนแรงงานในระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 13,576 บาทต่อเดือนซึ่งได้รับค่าจ้างมากกว่าแรงงานนอกระบบประมาณ 2.1 เท่าหากพิจารณาเป็นสาขาอุตสาหกรรมพบว่าค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบน้อยกว่าแรงงานในระบบเกือบทุกสาขา อุตสาหกรรมยกเว้นกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศที่แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานในระบบคือ 30,000 และ 18,843 บาทต่อเดือนตามลำดับ ทั้งนี้สาขาเกษตรกรรมซึ่งมีแรงงานจำนวนมากทั้งแรงงานนอกระบบและในระบบแต่ค่าจ้างเฉลี่ยต่ำที่สุดคือ 4,946 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานนอกระบบและ 6,776 บาทต่อเดือนสำหรับแรงงานในระบบ

2.4.3 สภาพปัญหาในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

แม้ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 จะกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุไว้ แต่สิทธิดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิผู้สูงอายุในทางทั่วไป มิใช่กฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุโดยตรง ทำให้ผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในตลาดแรงงานต้องอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปในการคุ้มครองแรงงาน มิใช่กฎหมายที่มีเจตนารมณ์เฉพาะในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ จึงทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการคุ้มครองการจ้างงานในระดับที่เหมาะสมแก่อายุของตนเอง และอาจจะทำงานหนักเกินกว่าสภาพร่างกายของผู้สูงอายุจะรับไหวและเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพ อนามัยของผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ ปัญหาในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในปัจจุบันมีดังนี้

(1) ปัญหาการกำหนดอายุเกษียณ

แนวคิดในการกำหนดอายุเกษียณในภาคเอกชนมีมานาน แต่เหตุที่ไม่สามารถกำหนดอายุเกษียณในภาคเอกชน ได้เช่นเดียวกับภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่ถือว่ารัฐเป็นนายจ้างของข้าราชการและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจก็เนื่องจากภาคเอกชนเป็นการจ้างที่ต้องการความคล่องตัว ทั้งการกำหนดเกษียณอายุยังมีข้อเสียของการกำหนดอายุเกษียณ และข้อเสียของการไม่กำหนดอายุเกษียณ กล่าวคือ

(1.1) ข้อเสียของการกำหนดอายุเกษียณ ได้แก่

(1.1.1) ปัญหาการกำหนดอายุเกษียณขัดแย้งต่อหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างแรงงาน การจ้างแรงงานเป็นสัญญาประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิเสรีภาพที่ตกลงกันทำสัญญาจ้างงาน อย่างไรก็ตามเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้นนายจ้างและลูกจ้างย่อมสามารถกำหนดเนื้อหาในการจ้างงาน เช่นคุณสมบัติของลูกจ้าง ระยะเวลาการจ้างงานได้ตามที่ตนต้องการ

นอกจากนี้สัญญาจ้างงานยังแบ่งได้เป็น (1) สัญญาจ้างงานแบบมีกำหนดระยะเวลาการจ้าง และ (2) สัญญาจ้างแบบไม่มีกำหนดระยะเวลา ซึ่งเป็นการให้เสรีภาพในการกำหนดระยะเวลาการทำงานในสัญญาแก่นายจ้างและลูกจ้างอย่างเต็มที่ว่าจะจ้างงานกันนานเท่าใดก็ได้ และสามารถจ้างงานกันโดยไม่มีการกำหนดเวลาก็ได้

จากแนวความคิดเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาทำให้หากรัฐต้องการออกกฎหมายกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างเอกชน ให้ทุกกิจกรรมนายจ้างต้องเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเกษียณอายุในกรอบอายุที่เท่าเทียมกันจึงเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้างได้ เพราะทำให้นายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถจ้างงานกันระยะยาวนานกว่าอายุเกษียณได้

(1.1.2) ปัญหาการกำหนดอายุเกษียณทำให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานเกินกว่าอายุเกษียณ การกำหนดอายุเกษียณนอกจากทำให้นายจ้างไม่สามารถจ้างงานลูกจ้างนานกว่าอายุเกษียณแล้ว ปัญหาอีกประการคือ ผลกระทบของลูกจ้างที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานเกินกว่าอายุเกษียณได้เช่นกัน เนื่องจากหากมีการกำหนดอายุเกษียณแล้ว แม้ลูกจ้างประสงค์จะทำงานต่อไปนายจ้างก็ต้องเลิกจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมายกำหนดอายุเกษียณ ซึ่งอาจทำให้ลูกจ้างต้องออกจากงานทั้งที่ร่างกายสามารถทำงานต่อไปได้ซึ่งจะส่งผลต่อไปให้ลูกจ้างขาดรายได้ในการดำรงชีวิตต่อไป

(1.1.3) ปัญหาอายุที่ควรเกษียณในแต่ละตำแหน่งงานและกิจการแตกต่างกัน ในกิจการภาคเอกชนนั้นมีตำแหน่งงานและลักษณะกิจกรรมที่แตกต่างกัน ตั้งแต่อาชีพที่เน้นการใช้แรงงาน ร่างกายที่อาจเน้นการยก แบก หาม การใช้แรงงานและเทคนิคการทำงาน เช่น งานควบคุมเครื่องจักร และการทำงานที่ไม่อาศัยทักษะทางร่างกาย เช่น งานผู้บริหาร ซึ่งการที่งานและตำแหน่งงานมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้นอายุเกษียณของแต่ละกิจการและตำแหน่งงานอาจต้องแตกต่างกัน เช่น ลูกจ้างทำงานบริหารอาจมีการเกษียณอายุที่ 70 ปี แต่ลูกจ้างทำงานใช้แรงงานแบกหามอาจต้องเกษียณอายุที่ 50 ปี การกำหนดอายุเกษียณที่แน่นอนและไม่อาจแยกตามกิจการและตำแหน่งงานอาจทำให้ลูกจ้างขาดสิทธิในการได้รับการจ้างงานต่อ หรืออาจทำให้ลูกจ้างต้องทนทำงานหนักเกินวัยเพื่อรอการเกษียณอายุตามกฎหมายได้

(1.2) ข้อเสียการไม่กำหนดอายุเกษียณ การไม่กำหนดอายุเกษียณ เช่นประเทศไทยในปัจจุบันก็มีปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ

(1.2.1) ปัญหานายจ้างให้ลูกจ้างเกษียณอายุไวเกินความเป็นจริง

การไม่กำหนดอายุเกษียณตามกฎหมาย ทำให้นายจ้างสามารถกำหนดอายุเกษียณเท่าใดก็ได้ตามที่นายจ้างกำหนดหรือนายจ้างตกลงกับลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน ซึ่งหากเป็นกรณีที่นายจ้างกำหนดนั้น นายจ้างส่วนใหญ่มักจะกำหนดอายุเกษียณไว้น้อยกว่าอายุเกษียณตามความเป็นจริง เนื่องจากลูกจ้างที่ทำงานมานานย่อมมีค่าจ้างสูงการกำหนดให้มีการเกษียณอายุที่เร็ว เช่น 50 ปี จะทำให้นายจ้างสามารถจ้างลูกจ้างใหม่ที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวและมีค่าจ้างต่ำกว่าได้

การที่นายจ้างให้ลูกจ้างเกษียณอายุไวเกินความเป็นจริงจะทำให้ลูกจ้างต้องเกษียณอายุทั้งที่ร่างกายสามารถทำงานต่อไปได้ และส่งผลต่อไปให้ลูกจ้างขาดรายได้ในการดำรงชีวิตต่อไปภายหลังเกษียณ

(1.2.2) ปัญหานายจ้างไม่กำหนดเกษียณ

การไม่กำหนดเกษียณตามกฎหมายอาจทำให้นายจ้างไม่กำหนดอายุเกษียณแก่ลูกจ้าง เนื่องจากสามารถกระทำได้ตามกฎหมายเพราะถือเป็นสัญญาจ้างแรงงานแบบไม่มีกำหนดระยะเวลา และเมื่อการเกษียณอายุตามคำพิพากษาศาลฎีกาถือการเลิกจ้าง ดังนั้น ไม่ว่าลูกจ้างจะเกษียณอายุหรือเลิกจ้าง นายจ้างจะจ่ายเงินค่าชดเชยเท่ากัน นอกจากนี้หากนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเนื่องจากสุขภาพจนไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือสุขภาพจนผลการปฏิบัติงานตกต่ำจนไม่ผ่านการประเมินการทำงานก็จะส่งผลให้เป็นการเลิกจ้างที่เป็นธรรมเช่นเดียวกับการเกษียณอายุเช่นกัน

เมื่อมองในฐานะนายจ้างการเกษียณอายุและการเลิกจ้างงานไม่ส่งผลแตกต่างกันมากนัก ทำให้หากนายจ้าง ไม่กำหนดอายุเกษียณจะเป็นประโยชน์แก่นายจ้างกว่าที่เลิกจ้างเมื่อใดก็ได้หรือจะให้ลูกจ้างทำงานต่อไปจนทำงานไม่ไหวเนื่องจากสุขภาพ จนต้องลาออกไปก็ได้ ซึ่งหากเป็นกรณี

ลูกจ้างลาออกเองจะถือเป็นเหตุลูกจ้างเลิกสัญญาจ้างแรงงานเอง นายจ้างก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินใดๆ แก่ลูกจ้างและเป็นประโยชน์แก่นายจ้างยิ่งกว่าเกษียณอายุ รวมทั้งเป็นหนทางที่จะเอาเปรียบลูกจ้างได้

(2) ปัญหาการจ้างงานต่อภายหลังเกษียณอายุ

ในสภาวะที่ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจะทำให้แรงงานในวัยทำงานลดลง และเพื่อให้มีแรงงานในระบบเพียงพอต่อการบริการและการผลิตสินค้าออกสู่ตลาดผู้บริโภค ผู้ผลิตสินค้าในฐานะนายจ้างจึงต้องปรับตัวและจ้างแรงงานผู้สูงอายุเข้ามาในระบบมากขึ้นเพื่อทดแทนอัตราการจ้างงานในวัยทำงานที่ลดลง

อย่างไรก็ตามในการจ้างงานผู้สูงอายุภายหลังเกษียณ เนื่องจากสภาพของวัยที่เปลี่ยนแปลงไปแรงงานผู้สูงอายุมักมีปัญหาเรื่องสุขภาพ และความสามารถทางด้านร่างกายที่ลดลง ทำให้เงื่อนไขการจ้างของแรงงานผู้สูงอายุแตกต่างจากลูกจ้างปกติ เช่น (1) จากการที่แรงงานผู้สูงอายุมักมีปัญหาสุขภาพจนนายจ้างไม่มีความแน่นอนว่าแรงงานผู้สูงอายุจะทำงานในระยะยาวได้ ดังนั้น สัญญาจ้างแรงงานมักเป็นสัญญาจ้างงานแบบมีกำหนดระยะเวลาสั้นๆ (2) เวลาทำงานปกติรายวัน รายสัปดาห์ รวมทั้งการทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด อาจต้องปรับให้เหมาะสมกับแรงงานผู้สูงอายุซึ่งอาจไม่สามารถเข้าทำงานกะกลางคืน ไม่สามารถทำงานล่วงเวลา หรือ ไม่สามารถทำงานในวันหยุดได้เนื่องจากทำให้สุขภาพของแรงงานผู้สูงอายุทรุดโทรมเกินไป (3) การจ้างงานผู้สูงอายุต่อไปในสถานประกอบการเดิมอาจต้องการเปลี่ยนตำแหน่งงานของแรงงานผู้สูงอายุดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมกับวัยและความสามารถ เนื่องจากในบางกิจการผู้สูงอายุอาจไม่สามารถปฏิบัติงานตำแหน่งผู้บริหารได้ เนื่องจากขาดความคล่องตัว ผู้สูงอายุจึงอาจต้องเปลี่ยนตำแหน่งงานเป็นที่ปรึกษาซึ่งอาจมีปัญหาว่าเป็นการลดตำแหน่งงานของลูกจ้างผู้สูงอายุรายดังกล่าวหรือไม่

ปัญหาการจ้างงานต่อภายหลังเกษียณอายุ มีดังนี้

(2.1) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างภายหลังเกษียณอายุ

การจ้างงานหลังเกษียณอายุนั้น เป็นการจ้างงานภายหลังการที่สัญญาจ้างงานเดิมสิ้นสุดลงไปแล้ว ดังนั้นนายจ้างย่อมไม่ผูกพันตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมที่มีต่อลูกจ้างรายนั้น และสามารถทำสัญญาจ้างหลังเกษียณอายุใหม่ให้มีข้อตกลงแตกต่างจากสัญญาจ้างเดิมได้ ซึ่งการทำสัญญาจ้างใหม่ดังกล่าวให้นายจ้างสามารถลดค่าจ้าง ลดสวัสดิการ ลดตำแหน่งงานหรือเปลี่ยนตำแหน่งงานได้

อย่างไรก็ตามการที่นายจ้างเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างหลังเกษียณอายุได้อย่างเสรี ทำให้ลูกจ้างอาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างดังกล่าวได้ โดยหากนายจ้างไม่ประสงค์จะจ้างงานลูกจ้างผู้สูงอายุต่อ นายจ้างอาจกลั่นแกล้งโยกย้ายงานลูกจ้างผู้สูงอายุจากตำแหน่งเดิมที่มีเกียรติและรายได้สูงไปสู่ตำแหน่งที่ต่ำกว่าเดิมจนลูกจ้างผู้สูงอายุขาดความภาคภูมิใจในการทำงานต่อจนปฏิเสธการจ้างงานต่อไปได้

(2.2) ปัญหาการจ่ายค่าชดเชยจากการเกษียณอายุ กรณีมีการจ้างงานต่อ

การจ้างแรงงานเมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งการเลิกจ้างดังกล่าวรวมถึงกรณีการเกษียณอายุด้วย ดังนั้นหากเป็นกรณีมีการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุต่อไปจะมีปัญหว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้จะมีผลกระทบทั้งการตีความว่าต้องจ่ายค่าชดเชยและการไม่จ่ายชดเชย ดังนี้

(2.2.1) ปัญหาการจ้างงานต่อแล้ว นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยขณะเกษียณอายุ

ปัญหาการจ้างงานต่อแล้ว นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยขณะเกษียณอายุจะทำให้ลูกจ้างขาดสิทธิที่ตนควรจะได้ขณะเกษียณอายุ และสิทธิในการได้รับค่าชดเชยจากงานตามสัญญาจ้างหลังเกษียณ นอกจากนี้ หากการเลิกสัญญาจ้างแรงงานภายหลังเกษียณอายุเกิดจากการลาออกของลูกจ้าง อาจจะทำให้ลูกจ้างเสียสิทธิของตนที่ควร ได้รับค่าชดเชยในขณะเกษียณอายุได้

(2.2.2) ปัญหาการจ้างงานต่อแล้ว นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยขณะเกษียณอายุ

เมื่อลูกจ้างเกษียณอายุกฎหมายจะถือว่า นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างและลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชย อย่างไรก็ตามการที่นายจ้างจ้างงานลูกจ้างต่อภายหลังเกษียณอายุ จะมีปัญหว่านายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างหรือไม่ หากนายจ้างนับอายุงานต่อให้แก่ลูกจ้าง และให้ลูกจ้างทำงานต่อไปในตำแหน่งเดิมเนื่องจากอาจถือว่านายจ้างมิได้เลิกสัญญาต่อลูกจ้าง และการให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างแล้วจึงจ้างงานต่ออาจส่งผลเสีย คือ

1) การที่นายจ้างจ่ายค่าชดเชย ขณะเกษียณอายุทำให้เกิดค่าใช้จ่ายแก่นายจ้างและเมื่อมีการจ้างงานต่อลูกจ้างก็จะเกิดสิทธิในการได้รับค่าชดเชยอีก ทำให้ลูกจ้างอาจได้รับค่าชดเชยสองครั้งจากเกษียณอายุ และจากการเลิกสัญญาจ้างงานหลังเกษียณ

2) นายจ้างที่ไม่ต้องการจ่ายค่าชดเชย อาจใช้การจ้างงานโดยไม่มีการเกษียณอายุเพื่อบังคับให้ลูกจ้างทนทำงานต่อไปเรื่อยๆจนทำงานไม่ไหวต้องลาออกไปเองได้

(2.3) ปัญหาการคุ้มครองแรงงานเกษียณอายุ

ในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ นั้น มีประเด็นที่รัฐต้องคุ้มครองผู้สูงอายุเป็นพิเศษนอกจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไป ดังนี้

(2.3.1) ชั่วโมงทำงาน

แรงงานผู้สูงอายุนั้น อาจไม่สามารถทำงานหนักได้เช่นแรงงานทั่วไปที่มีชั่วโมงการทำงานปกติวันละ 8 ชั่วโมง ดังนั้น รัฐควรกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ การที่ไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในประเด็นนี้จึงอาจทำให้แรงงานผู้สูงอายุต้องทำงานหนักเกินสมควร

(2.3.2) เวลาพัก

แรงงานทั่วไปจะมีเวลาพักวันละ 1 ชั่วโมงแต่แรงงานผู้สูงอายุอาจไม่สามารถทำงานหนักได้เช่น แรงงานทั่วไป แรงงานผู้สูงอายุจึงควรได้รับการคุ้มครองในส่วนเวลาพักเช่นเดียวกับแรงงานเด็กที่มีเวลาพักวันละ 1 ชั่วโมง และควรมีเวลาพักย่อยเป็นระยะ แต่การที่ไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในประเด็นนี้จึงอาจทำให้แรงงานผู้สูงอายุต้องทำงานหนักเกินสมควร

(2.3.3) ลักษณะงานที่ห้ามผู้สูงอายุทำ

เมื่อให้ผู้สูงอายุทำงานเหมาะสมกับวัยและสุขภาพ จึงควรกำหนดงานที่ห้ามผู้สูงอายุทำ การที่ไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในประเด็นนี้จึงอาจทำให้แรงงานผู้สูงอายุตนเองทำงานที่ไม่เหมาะสมกับวัยและสุขภาพของผู้สูงอายุ

(2.3.4) การจัดสถานที่ทำงานให้เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสถานที่ทำงานให้เหมาะสมกับแรงงานผู้สูงอายุ จึงอาจทำให้ผู้สูงอายุประสบอุบัติเหตุที่จากการทำงานได้

(2.3.5) การพิจารณาความเหมาะสมในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุแต่ละประเภทของงาน

การจ้างงานผู้สูงอายุนั้น อาจมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะงาน ซึ่งมีความหนักเบาแก่ร่างกายไม่เหมือนกัน โดยทั่วไปแล้วแรงงานผู้สูงอายุมักเหมาะสมกับงานที่ใช้ประสบการณ์และสติปัญญามากกว่า งานที่ใช้แรงงานกาย ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุจึงควรต้องพิจารณาออกมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุตามลักษณะและประเภทของงานที่ทำให้เหมาะสมกว่า การคุ้มครองลักษณะเดียวกันในงานทุกประเภท

(2.4) ปัญหาสิทธิประกันสังคม กรณีมีการจ้างงานต่อหลักเกณฑ์อายุ

สิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 77 ทวิ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนให้สิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบห้าปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และตามมาตรา 77 ทรี วรรคหนึ่ง ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับเงินบำนาญชราภาพได้กลับเข้าเป็นผู้ประกันตน ให้งดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพของบุคคลดังกล่าวจนกว่าความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 แล้วแต่กรณี

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังกล่าว ทำให้ลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ และได้รับการจ้างงานต่อจะเสียสิทธิในบำนาญชราภาพตั้งแต่อายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และหากลูกจ้างที่ชราภาพเสียชีวิตไปก่อนสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุด ลูกจ้างจะไม่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ส่วนบำเหน็จชราภาพนั้น ทายาทที่มีสิทธิได้รับแทนกรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายจะมีเพียงบุตร สามี ภรรยา บิดา มารดา และบุคคลที่ผู้ประกันตนทำหนังสือมอบให้เท่านั้น ดังนั้น การจ้างงานผู้สูงอายุ จึงทำให้ผู้สูงอายุเสียสิทธิในเงินประกันสังคมได้ หากเทียบกับผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับการจ้างงานต่อ

(2.5) ปัญหาการขาดมาตรการช่วยเหลือจากภาครัฐ

การจ้างแรงงานผู้สูงอายุนั้น รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง เช่น การให้นำค่าจ้างของแรงงานผู้สูงอายุไปหักเป็นค่าใช้จ่ายได้มากกว่าที่จ่ายจริง เพื่อช่วยกระตุ้นให้มีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุและลดภาษีให้แก่ นายจ้าง หรือการสนับสนุนให้มีการออกแบบอาคาร สถานที่ทำงานให้เหมาะสมกับแรงงานผู้สูงอายุ

2.5 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่พึงประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

2.5.1 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบอยู่ภายใต้แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุทั่วไป ซึ่งในประเทศไทยมี 4 แนวคิด คือ 1) แนวคิดการบริการสังคม 2) แนวคิดการประกันสังคม 3) แนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมและ 4) แนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

แนวคิดการบริการสังคม เป็นบริการที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุพ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดสิทธิประโยชน์ผู้สูงอายุไว้ในมาตรา 11 ได้แก่ การบริการทางแพทย์และสาธารณสุข บริการทางการศึกษา ศาสนาและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม การอำนวยความสะดวกและปลอดภัยผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ บริการสาธารณะอื่นๆ การจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ การจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมและบริการที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งมีทั้งการให้บริการฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและการเสียค่าใช้จ่ายขึ้นกับกิจกรรมนั้นๆ ที่หน่วยงานจัดบริการ บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่รู้จักกันดี เช่น บริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บริการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า บริการการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ บริการการศึกษา บริการส่งเสริมการมีงานทำผ่านกองทุนผู้สูงอายุ บริการด้านที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ และสภาภาษีไทย บริการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และบริการสาธารณะและนันทนาการ รวมทั้งการส่งเสริมกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น

แนวคิดการประกันสังคม เป็นบริการหนึ่งประเภทด้านการประกันสุขภาพของระบบประกันสังคมที่ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และมีการขยายสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสุขภาพ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 โดยให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในรูปของ บำเหน็จชราภาพ บำนาญชราภาพ บริการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บริการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สวัสดิการบำนาญราชการ บริการประกันสังคมแบบสมัครใจมาตรา 40 เป็นต้น

แนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม เป็นบริการของรัฐที่จัดให้กับผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ได้แก่ การดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและชุมชนผ่านอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน บริการบ้านพักฉุกเฉินสำหรับผู้สูงอายุ การส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน การดูแลผู้สูงอายุในสถาบันในรูปศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุจำนวน 12 แห่งภายใต้การดูแลของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รวมทั้งสถานสงเคราะห์คนชรา 15 แห่งที่อยู่ภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

แนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นบริการที่ส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการผู้สูงอายุ เช่น บริการสถานสงเคราะห์คนชรา บริการกองทุนสวัสดิการชุมชน บริการการประกันชีวิต และประกันภัยสำหรับผู้สูงอายุ บริการชมรมผู้สูงอายุที่ครอบคลุมในระดับตำบล อำเภอและจังหวัดต่างๆ ในประเทศ

สำหรับแนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมถือว่ามีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน เพราะเป็นส่วนเติมเต็มและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับแนวคิดการบริการสังคม แนวคิดการประกันสังคมและแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นจากตัวอย่างระบบสวัสดิการสังคมในหลายประเทศ เช่น สวีเดน ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ เป็นต้น ที่ภาครัฐส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุทุกกลุ่มทั้งในระดับนโยบาย ระบบประกันสุขภาพหรือสวัสดิการหรือประกันสังคม การบังคับใช้กฎหมายและการจัดบริการ ซึ่งทำให้ภาคส่วนต่างๆ ร่วมรับผิดชอบต่อการดูแลผู้สูงอายุและทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ตัวอย่างการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมในประเทศที่สำคัญมีดังนี้

(1) องค์กรผู้สูงอายุ

(1.1) ชมรมผู้สูงอายุเป็นแหล่งชุมชนพบปะสังสรรค์แลกเปลี่ยน ความรู้ความคิดเห็น เพื่อเป็นศูนย์กลางให้บริการแก่ผู้สูงอายุในด้านกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับการตอบสนองต่อความต้องการทั้งในด้านร่างกายจิตใจอารมณ์และสังคม นันทนาการ สุขภาพอนามัย การออกกำลังกาย กีฬา ศาสนา วัฒนธรรม กิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพและรายได้ การช่วยเหลือสมาชิกที่ประสบปัญหา เช่น เจ็บป่วย ปัญหาครอบครัว และเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งร่วมกันจัดกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและกิจกรรมด้านวัฒนธรรมโดยเฉพาะการเป็นผู้นำด้านจิตใจการศึกษาและการพัฒนาประเทศ(วัชรินทร์ เสมามอญ 2556: 40)

(1.2) สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ วัตถุประสงค์ประกอบด้วย 1) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางระหว่างสมาคม ชมรมผู้สูงอายุในประเทศ หน่วยงานทั้งรัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 2) ศึกษาหาความรู้ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้สูงอายุและ/หรือองค์กรผู้สูงอายุในและต่างประเทศเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงให้ผู้สูงอายุ 3) ประสานงานหน่วยงานในและต่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกต่อผู้สูงอายุทั้งด้านมนุษยธรรมและการพัฒนา 4) เสนอความคิดเห็นต่อรัฐและองค์กรเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องและเกิดประโยชน์ 5) ช่วยเหลือสนับสนุนบุคคลและสมาชิกองค์กรที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ 6) เผยแพร่ความรู้ ประสบการณ์และผลวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 6) ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยความเป็นกลาง 7) สนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับการสงเคราะห์ ค้ำครอง ส่งเสริม สนับสนุนสถานภาพ บทบาท กิจกรรมตามรัฐธรรมนูญ พรบ.ผู้สูงอายุและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(1.3) ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (รุ่งเพชร สมิตินันท์: 2014) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยกำหนดรูปแบบการดำเนินงานดูแลผู้สูงอายุครบวงจร โดยจัดให้มีศูนย์เบ็ดเสร็จและส่งเสริมอาชีพให้ผู้สูงอายุวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุ 2) เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสถานที่จัดกิจกรรมและบริการ 3) เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับการพัฒนาสุขภาพกาย จิตใจและสังคม 4) เพื่อเป็นศูนย์ส่งเสริมอาชีพและถ่ายทอดภูมิปัญญาผู้สูงอายุในชุมชน 5) เพื่อเป็นศูนย์ส่งเสริมและสนับสนุนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุและ 6) เป็นศูนย์ข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่

(1.4) ศูนย์แรงงานนอกระบบผู้สูงอายุเกิดจากเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้พัฒนารูปแบบความเป็นองค์กรและการบริหารจัดการจากเครือข่ายระดับภาคและระดับชาติภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ผลักดันประเด็นปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบให้ได้รับการพิจารณาให้เป็นนโยบายการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กร รวมถึงประสานบุคลากรงบประมาณ ข้อมูลและองค์ความรู้มาสนับสนุนการเรียนรู้ด้านอาชีพและการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้สมาชิกสูงอายุในพื้นที่

(2) อาสาสมัคร/จิตอาสา

(2.1) อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เป็นบุคคลสำคัญที่ช่วยดูแลสุขภาพผู้สูงอายุในชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ในครอบครัวและชุมชนอย่างอบอุ่นโดย 1) เสริมสร้างจิตสำนึกให้ครอบครัว

ชุมชนตระหนักและให้ความสำคัญกับการดูแลผู้สูงอายุ 2) ค้นหาผู้สูงอายุที่มีภาวะเสี่ยงต่อการป่วยด้วยโรคเรื้อรังหรือเป็นโรคเรื้อรังที่ไม่ได้รับการรักษา 3) เฝ้าระวังสุขภาพผู้สูงอายุ ส่งเสริมการดูแลสุขภาพที่เหมาะสมตามสถานะหรือกลุ่มสุขภาพผู้สูงอายุทั้ง 3 กลุ่ม 4) ประสานงานหน่วยงานเพื่อส่งต่อผู้สูงอายุหรือให้ความช่วยเหลือตามสภาพปัญหาที่พบ 5) บันทึกข้อมูลและนำข้อมูลร่วมวางแผนแก้ไขปัญหาร่วมกับชุมชนและท้องถิ่น

(2.2) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) คือ อาสาสมัครที่ปฏิบัติงานด้านต่างๆในชุมชนอยู่แล้วและสนใจเข้าร่วมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อท้องถิ่นของตนเองบทบาทหน้าที่ คือ 1) ชี้เป้า-เฝ้าระวัง (สำรวจและรวบรวมข้อมูลกลุ่มเป้าหมายและผู้รับบริการ เฝ้าระวังการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาด้านสังคมเบื้องต้น และรายงานสถานการณ์ทางสังคมของชุมชน) 2) เชื่อมกลุ่มเดิม-เสริมสร้างกลุ่มใหม่ (ประสานส่งต่อผู้รับบริการและให้ความร่วมมือและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจ) และ 3) ร่วมใจทำแผนชุมชน (ผลักดันหรือกระตุ้นให้ชุมชนระดมความคิดเพื่อจัดทำแผนของชุมชนโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์).

(2.3) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.)เป็นคนในหมู่บ้านที่มีจิตใจต้องการช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชนของตนเองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยดูแลผู้สูงอายุ 7 ประเภท คือ 1) ขาดผู้ดูแล 2) ถูกทอดทิ้ง 3) ถูกทิ้งให้อยู่ตามลำพัง 4) ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ 5) ถูกละเมิดเพิกเฉย 6) ได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง 7) ยาเกิน รวมทั้งผู้สูงอายุอื่นในชุมชน อผส. เกิดจากหลักการของการดูแลโดยชุมชน การเป็นหุ้นส่วนร่วมดำเนินงาน การดูแลที่บ้าน การดูแลระยะยาว บทบาทหน้าที่ครอบคลุม 1) ประเภทของผู้สูงอายุที่ต้องให้การดูแล 2) คุณภาพชีวิตที่ต้องดูแลและพัฒนา ประกอบด้วยด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อม หน้าที่หลัก คือ ดูแลผู้สูงอายุทุกคนในชุมชน เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ จัดบริการและสวัสดิการทางสังคม

(3) กองทุนต่างๆ

(3.1) กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีวัตถุประสงค์คือ 1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ยในการสร้างโอกาสให้สตรีเข้าถึงแหล่งทุนพัฒนาอาชีพหรือสำหรับส่งเสริมสวัสดิภาพหรือสวัสดิการสตรี 2) เป็นแหล่งเงินทุนพัฒนาศักยภาพสตรีและเครือข่ายสตรีการเฝ้าระวังและดูแลปัญหาของสตรีตลอดจนช่วยเหลือเยียวยาสตรีที่ประสบปัญหา ธารรงค์ให้สังคมเข้าใจปัญหาสตรีทุกมิติและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิสตรี 3) เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อส่งเสริมจัดกิจกรรมพัฒนาบทบาทสตรีและแก้ไขปัญหาสตรีขององค์กรต่างๆ การสร้างภาวะผู้นำ การพัฒนาองค์ความรู้คุณภาพชีวิตรวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของสตรี

(3.2) กองทุนสวัสดิการชุมชน (การออมวันละบาท)เป็นสวัสดิการที่ประชาชนทั่วไปจัดให้แกกันในรูปแบบการออมเพื่อกุยืมและปันผล รวมกลุ่มมาปันกันเพื่อช่วยเหลือสมาชิกที่เสียชีวิต ไม่มีสวัสดิการครอบคลุมความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ตั้งโดยชาวบ้านและเพื่อชาวบ้าน เป็นการให้อย่างมีคุณค่า การรับอย่างมีศักดิ์ศรีการอยู่ร่วมกันของคนชุมชนและธรรมชาติอย่างเคารพซึ่งกันและกัน มีกระบวนการดำเนินการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ไขหลักศาสนาและสวณรวมอย่างกว้างขวาง เช่น การออมสัจจะวันละบาท การนำรายได้หรือผลกำไรจากกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกองทุนต่างๆ มาสมทบเป็นกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น

(3.3) กองทุนแม่กองทุนนี้มีองค์ประกอบ 3 ส่วน ส่วนที่ 1 คือ เงินขวัญถุงพระราชทาน เป็นพระราชทรัพย์ที่สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถพระราชทานให้กับหมู่บ้านและชุมชน ถือเป็นเงินศักดิ์สิทธิ์หาที่เสมอเหมือนมิได้ ไม่มีการใช้จ่ายส่วนที่ 2 เรียกว่า ทุนศรัทธา เป็นเงินที่ชุมชนรวบรวมขึ้นด้วยศรัทธาสมทบเข้ากองทุนแม่ของแผ่นดินส่วนที่ 3 เรียกว่า ทุนปัญญา เป็นเงินที่ชุมชนคิดค้นขึ้นด้วยภูมิปัญญาในการระดมทุนเพื่อขยายให้งอกเงยไปใช้จ่ายแก้ไขปัญหาเสียดิตรวมทั้งปัญหาอื่นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตบนวิถีความพอเพียงวัตถุประสงค์ คือ 1) ขยายพลัງความดีของชุมชนให้กว้างขวาง 2) เสริมสร้างกระบวนการในหมู่บ้าน ชุมชน ด้านความคิด ความรู้การแลกเปลี่ยนการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา 3) สนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ สนับสนุนให้คนทำดีและเสียสละ 4) สนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง 5) สนับสนุนกิจกรรมการแก้ไขปัญหาเสียดิตรวมทั้งปัญหาอื่นเพื่อยกระดับและพัฒนาเป็นศูนย์เรียนรู้หมู่บ้าน ชุมชน

(3.4) ฅาปนกิจสงเคราะห์ชุมชนคือ กิจกรรมที่บุคคลหลายคนตกลงเข้าร่วมกันเพื่อสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวผู้เสียชีวิตที่เป็นสมาชิก มีหน่วยงานรัฐกำกับดูแล ดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ การฅาปนกิจสงเคราะห์ที่จัดตั้งโดยภาคเอกชนและที่จัดตั้งโดยส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือองค์กรวิชาชีพ ตัวอย่างการฅาปนกิจสงเคราะห์ที่จัดตั้งโดยภาคเอกชนเช่นกองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท วิสาหกิจชุมชนธนาคารหมู่บ้านเป็นต้นส่วนฅาปนกิจสงเคราะห์ที่จัดตั้งโดยส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือองค์กรวิชาชีพ เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

(3.5) กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการหรือสถานบริการอื่น 2) เพื่อส่งเสริมให้กลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ และกลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงและกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังให้เข้าถึงบริการสาธารณสุข 3) เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายประชาชนหรือองค์กรประชาชนในพื้นที่จัดทำกิจกรรมเพื่อสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคหรือฟื้นฟูสมรรถภาพให้ประชาชนในพื้นที่ 4) เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารหรือพัฒนากองทุนระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ กิจกรรมแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ 1) กิจกรรมบริการสุขภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ 2) กิจกรรมสนับสนุนงบประมาณหน่วยบริการสาธารณสุขในชุมชน 3) กิจกรรมสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพโดยประชาชนและชุมชน 4) กิจกรรมบริหารกองทุน

(3.6) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้และบรรเทาเหตุจำเป็นเร่งด่วนของชุมชนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน 1) ด้านสังคม เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนสร้างแหล่งเงินจากการคิดเอง ตัดสินใจเอง และทำเอง เพื่อพึ่งพาตนเองในอนาคต 2) ด้านเศรษฐกิจ เพื่อกระจายเงินทุนในท้องถิ่นทำให้เกิดการสร้างงานในชุมชนซึ่งเป็นรากฐานที่เข้มแข็งและยั่งยืน 3) ด้านการเมือง เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและ 4) ด้านวัฒนธรรม ทำให้เกิดความสามัคคี เอื้ออาทร และกระจายความเสมอภาคในชุมชน

(3.7) กองทุนเครดิตยูเนียน เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินที่สมาชิกเป็นเจ้าของ และบริหารงานโดยสมาชิก มีจุดประสงค์ระดมเงินออมเพื่อเป็นทุนให้สมาชิกในรูปแบบสินเชื่อโดยไม่เน้นกำไรสูงสุด กำไรที่ได้จะถูกจัดสรรเป็นสวัสดิการแก่สมาชิกโดยสมาชิกจะต้องสะสมค่าหุ้นๆ ละ 10 บาทสม่ำเสมอทุก

เดือน ดำเนินกิจการใกล้เคียงกับกิจกรรมของธนาคาร ได้แก่ รับฝากเงินจากเงินสมาชิก การให้สินเชื่อแก่สมาชิก รายได้หลักของเครดิตยูเนียนเกิดจากรายได้จากดอกเบี้ยรับและผลตอบแทนจากการนำเงินไปลงทุน ผลประโยชน์ที่ได้จากจะถูกจัดสรรในรูปของทุนสำรองของเครดิตยูเนียน ทุนสวัสดิการเพื่อให้บริการสมาชิก เงินปันผล เงินเฉลี่ยคืนจากการใช้บริการเงินกู้ของสมาชิก เป็นต้นรูปแบบในประเทศไทยแบ่งเป็น 1) สหกรณ์ออมทรัพย์และ 2) สหกรณ์เครดิตยูเนียน

(3.8) กองทุนสัจจะออมทรัพย์กองทุนหรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เน้นออมวันละบาท ผลจากการออมทำให้มีเงินปันผลซึ่งนำมาใช้จัดสวัสดิการต่างๆ ดำเนินการโดยยึดตามกระแสพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 เรื่องคุณธรรม 4 ประการ คือ 1) การรักษาความสัจจะ ความจริงใจ ต่อตัวเองที่จะประพฤติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม 2) ความรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติ ปฏิบัติอยู่ในความสัจจะ ความดีนั้น 3) การอดทน อดกลั้นและอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสุจริต ไม่ว่าจะ ด้วยเหตุประการใด 4) การรู้จักละวาง ความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อ ประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

(3.9) กองทุนสวัสดิการจากฐานกองทุนผู้สูงอายุเป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีครอบครัว ชุมชนเป็นผู้จัดบริการสังคม สร้างเครือข่ายของผู้สูงอายุ โดยใช้เงินกองทุนเป็นเครื่องมือ มีเป้าหมาย ให้ผู้สูงอายุเป็นผู้คิด ผู้จัดการและรับประโยชน์ โดยมีบริการสำคัญๆ เช่น ศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน การ รวมกลุ่มสร้างงานของผู้สูงอายุ เป็นต้น

(3.10) กองทุนสวัสดิการจากฐานการช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสเป็นรูปแบบ การจัดสวัสดิการที่ริเริ่มจากการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ต่อมาได้ขยายสู่การจัดสวัสดิการเพื่อดูแลกัน เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

(3.11) กองทุนสวัสดิการจากฐานศาสนาเป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการที่ใช้หลักคำสอน ทางศาสนาและผู้นำศาสนาต่างๆ เป็นฐานการจัดสวัสดิการทั้งทางกายและจิตวิญญาณเช่น การใช้หลักชากาตให้ การดูแลคน 8 ประเภทตามหลักศาสนาอิสลาม

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุหลายรูปแบบและมีแนวโน้ม ของการส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทในระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้นเช่นเดียวกับ ต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังพบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ (นาริรัตน์ จิตรมนตรีและสาวิตรี ทยานศิลป์, 2552) เช่น 1) ขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่องงานสวัสดิการผู้สูงอายุดำเนินงานแยกส่วน และมีอุปสรรคอำนาจในการสั่งการ กลไกการขับเคลื่อนขาดความต่อเนื่องทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ 2) ขาดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง 3) ขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร 4) สวัสดิการสังคมที่รัฐจัด ให้กับผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาอย่างแท้จริง ไม่ ครอบคลุมผู้สูงอายุทั้งหมดและยังไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึง 5) แนวคิดในการบริการเชิงสงเคราะห์ระดับ รายบุคคลไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนและการจัดให้ผู้สูงอายุอยู่แยกจาก ครอบครัวทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตไม่ดีและรู้สึกเหงา 6) ผู้สูงอายุขาดการรับรู้และความเข้าใจในสิทธิของตน ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุพ.ศ.2546 7) การจัดบริการที่ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับความ ร่วมมือ (สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์, 2557)

งานวิจัยที่สร้างข้อเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุระบุว่า 1) ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุจากเชิงรับมาเป็นเชิงรุกและเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมาเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง 2) รัฐต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชน โดยรัฐทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงรัฐเพียงวางนโยบายกว้าง ๆ เช่น การสร้างอาชีพและรายได้ การออม เป็นต้น 3) รัฐควรสนับสนุนงบประมาณต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุและตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง 4) รัฐต้องยึดการเกษียณอายุของผู้สูงอายุบางอาชีพที่จำเป็้นออกไปจากเดิม 5) สนับสนุนให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุตามความรู้ความสามารถโดยมีมาตรการลดภาษีสำหรับองค์กรเอกชนที่จ้างผู้สูงอายุ 6) สนับสนุนงบประมาณสำหรับหน่วยงานภาครัฐจ้างผู้สูงอายุโดยให้ยืดหยุ่นทั้งค่าจ้างวิธีการจ้าง เปิดโอกาสทั้งวิชาชีพและต่ำกว่าวิชาชีพ(บุหลัน ทองกลีบ, 2550; สударัตน์ สุดสมบูรณ์, 2557)

นอกจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงสภาพการจัดระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน อันรวมถึงในกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งได้พบผลการศึกษาวิจัย ดังนี้

มงคล เทียนประเทืองชัย (2554) ได้ศึกษาสิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคม พบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการแรงงาน ในกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่แรงงานนอกระบบไว้โดยตรง ถึงแม้ตั้งแต่ปี 2537 จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ.2537 ให้สิทธิไว้ แต่ก็ยังเป็นเพียงแรงงานนอกระบบส่วนน้อยและเป็นแบบสมัครใจ พร้อมทั้งยังต้องพบอุปสรรคมากมายหลายประการ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้พอสรุปได้ 4 ประการ ประการแรก การเป็นผู้ประกันตน มีหลักแนวคิดแบบบังคับให้ทุกคนในสังคมเดียวกันต้องช่วยเหลือเอื้ออาทรกันเป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ดังมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 จึงจะมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการใช้หลักแนวคิดแบบความสมัครใจ ตามมาตรา 40 จึงไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร ประการที่สอง การเก็บเงินสมทบ ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับให้สมาชิกมีความรับผิดชอบร่วมกัน ดังมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยรู้สิทธิต่างๆ เกี่ยวกับแรงงาน เช่น จำนวน ประเภทอาชีพ และรายได้ เป็นต้น จึงจะทำให้การเก็บและวิธีการจัดเก็บเงินสมทบมีประสิทธิภาพ แต่แรงงานนอกระบบยังขาดข้อมูลส่วนนี้อย่างมาก จึงทำให้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ.2537 ยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ประการที่สาม ประโยชน์ทดแทนกองทุนประกันสังคมต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดสิทธิไว้ ดังมาตรา 54 มาตรา 62 มาตรา 65 มาตรา 69 มาตรา 73 มาตรา 74 มาตรา 76 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แต่แรงงานนอกระบบมีเพียง 3 กรณี ตามมาตรา 11 มาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ.2537 จึงไม่พอใจแรงงานเข้าร่วมเป็นผู้ประกันตน และ ประการที่สี่ การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม เนื่องจากมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้มีกองทุนประกันสังคมเพียงกองทุนเดียว แต่ต้องตอบสนองผู้ประกันตนทั้งหมด ในประโยชน์ทดแทน

ถึง 7 กรณี ซึ่งแต่ละกรณีก็ยังคงมีความแตกต่างกันในเงื่อนไขต่างๆ อีกมากมาย ทำให้มีภาระมากเกินไป เป็นเหตุให้การบริหารจัดการกองทุนไม่สามารถตอบสนองตรงและทันเหตุการณ์ต่อแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะว่า ต้องมีการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ทั่วถึงหรือมากที่สุด และให้ใกล้เคียงหรือเทียบเท่ากับแรงงานในระบบ โดยเฉพาะสิทธิในสวัสดิการขั้นพื้นฐาน โดยสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เร่งทำการศึกษาเพิ่มเติมโดยเร่งด่วน เพื่อให้ทราบสถิติต่างๆ เช่น จำนวนของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ประเภทอาชีพของแรงงานนอกระบบ ลักษณะของงาน และรายได้ของแรงงานนอกระบบ ที่แน่นอน ต่อจากนั้นต้องจัดทำกฎหมายโดยแยกแรงงานนอกระบบออกมาจัดตั้งเป็นระบบกองทุนเพื่อแรงงานนอกระบบ อีกกองทุนหนึ่งต่างหากจากกองทุนประกันสังคม โดยกำหนดสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิสวัสดิการขั้นพื้นฐาน (อาจจะคล้ายกับกับประโยชน์ทดแทนทั้ง 7 กรณีในกองทุนประกันสังคมก็ได้) ไว้ให้ชัดเจนและเหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ และ แนวทางที่สอง อาจจะคงไว้ในกองทุนประกันสังคมสักอีกระยะหนึ่ง จนกว่าจะพร้อมมากกว่านี้ แต่ต้องบัญญัติบทบัญญัติมาตราเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ หรือมีการแก้ไขมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ.2537 เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีสิทธิเข้าถึงสวัสดิการในกองทุนประกันสังคมได้มากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

ธีระ สนิเตจารักษ์ และคณะ (2555) ได้ศึกษาวิจัยการเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศไทย เพื่อมุ่งศึกษาความพร้อมหรือไม่พร้อมในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ และที่อยู่อาศัยก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุจากแรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 40-59 ปี ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีความพร้อมในมิติทางสังคมอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการเตรียมรับบทบาทและสถานภาพที่เปลี่ยนแปลงไป การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ทั้งในระดับครอบครัว ชุมชนและสังคม ด้านสวัสดิการสังคมในแง่ของการศึกษาและเป็นสมาชิกกลุ่มในชุมชน และด้านการใช้เวลาว่างและงานอดิเรก ในด้านสุขภาพ แรงงานนอกระบบก็มีความพร้อมอย่างมากเช่นเดียวกันทั้งในด้านการเสริมสร้างความแข็งแรงของร่างกายและการเตรียมความพร้อมด้านจิตใจต่อการเป็นผู้สูงอายุ การพยายามพึ่งพาตนเอง และติดตามข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพเป็นประจำ อย่างไรก็ตาม มิติทางเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัย มีหลายองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมต่อการเป็นผู้สูงอายุ ในด้านเศรษฐกิจ เช่น การไม่ได้จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในแต่ละเดือน การออมเงินในรูปแบบการฝากสะสม และการหารายได้อื่นนอกเหนือจากเงินเดือนประจำในด้านที่อยู่อาศัย เช่น การจัดเตรียมลักษณะของที่พักอาศัยที่เหมาะสมสำหรับคนสูงอายุ การเอื้ออำนวยต่อการดำเนินชีวิตเมื่อเป็นผู้สูงอายุจากภาครัฐ อาทิ เงินกู้ที่อยู่อาศัย สวัสดิการต่าง ๆ การใช้บริการด้านที่อยู่อาศัยจากรัฐและเอกชน ความพร้อมหรือไม่พร้อมของแรงงานนอกระบบก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุในแต่ละมิติทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ และที่อยู่อาศัยนั้นมีความแตกต่างกันออกไปตามคุณลักษณะในด้านต่างๆ ของแรงงานนอกระบบ นอกจากนั้นแล้วยังมีข้อค้นพบที่น่าสนใจว่า 1) แรงงานนอกระบบทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดมีความสนใจสวัสดิการของรัฐในหลายด้าน และต้องการให้รัฐช่วยส่งเสริมให้ตนเองมีความพร้อมในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เช่น เงินกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ การช่วยเหลือให้แรงงานนอกระบบมีเงินออมมากขึ้น ฯลฯ แต่ต้องการให้รัฐประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิมากยิ่งขึ้นเนื่องจากเป็นโครงการที่มีประโยชน์ 2) แรงงานนอกระบบทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดมีความสนใจโครงการสวัสดิการของรัฐโดย

จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นภาระทางเศรษฐกิจของตนเองในปัจจุบัน 3) มีความต้องการดูแลตนเองยามสูงอายุด้วยตนเอง โดยไม่พึ่งพิงรัฐและลูกหลานฝ่ายเดียว พวกเขายินดีและมีศักยภาพในการดูแลตนเองในระดับหนึ่ง ทั้งในด้านสุขภาพ ที่อยู่อาศัย สังคม และเศรษฐกิจ แต่อีกด้านหนึ่งพวกเขายังต้องการการสนับสนุนจากรัฐในเรื่องของคุณภาพในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการ ทั้งนี้เพื่อรองรับและส่งเสริมทำให้พวกเขาสามารถดูแลตนเองในวัยสูงอายุได้เต็มที่มากขึ้นโดยไม่เดือดร้อนผู้อื่น 4) สวัสดิการทางสังคมในลักษณะของตัวเงิน เช่น การช่วยเหลือลดค่าใช้จ่ายด้านการรักษาโรค การถือบัตรทองในระบบประกันสุขภาพ การจ่ายเบี้ยยังชีพ ยังเป็นสิ่งที่แรงงานนอกระบบในสองพื้นที่เห็นด้วยและไม่ต้องการให้ล้มเลิกโครงการ นอกจากสวัสดิการด้านตัวเงินแล้ว แรงงานนอกระบบยังปรารถนาที่จะได้รับสวัสดิการในรูปแบบของการบริการสำหรับผู้สูงอายุเช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ร้านค้าจำหน่ายสิ่งของราคาถูก ค่าบริการซ่อมแซมบ้านราคาถูก ศูนย์บริการดูแลรับฝากผู้สูงอายุชั่วคราวในระหว่างวัน เป็นต้น โดยข้อเสนอแนะในการศึกษานี้คือ 1) ตระหนักว่าการเตรียมความพร้อมในการเป็นผู้สูงอายุเป็นความรับผิดชอบส่วนบุคคล การมอบสวัสดิการทางสังคมโดยที่ปัจเจกบุคคลไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดชีวิตอนาคตของตนเองนั้นสร้างปัญหาและความหนักใจให้แก่หลายฝ่าย 2) จัดสวัสดิการโดยใช้ค่านิยมทางสังคมที่อยู่บนความเป็นอัตลักษณ์ของไทยโดยเรียนรู้แนวทางของประเทศอื่น 3) กระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ระดับชุมชน 4) สร้างความน่าเชื่อถือของระบบประกันสังคม รวมถึงสวัสดิการทางสังคมอื่นๆ 5) จัดเงื่อนไขด้านเวลาในการจ่ายเงินเข้าระบบโดยพิจารณาตามอาชีพของแรงงานนอกระบบ

อรรดา นันทขว้าง (2554) ได้ศึกษามิติทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ พบว่า มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ให้แรงงานนอกระบบหลุดออกมาจากกรอบคุ้มครองทางสุขภาพจากกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ คือ 1) การไม่อยู่ภายใต้นิยามคำว่าลูกจ้าง เพราะรูปแบบการทำงานเป็นการจ้างทำของ 2) ค่าตอบแทนในการทำงานไม่อยู่ในความหมายของค่าจ้าง และ 3) การไม่ได้ขึ้นทะเบียนสถานประกอบการหรือไม่ได้ขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้าง ในขณะที่แรงงานนอกระบบมีสิทธิอันชอบธรรมในการได้รับหลักประกันทางสุขภาพในฐานะผู้ใช้แรงงานภายใต้มาตรฐานแรงงานที่กำหนดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับสากล สำหรับความเคลื่อนไหวของหลักประกันสุขภาพของแรงงานนอกระบบในไทยปัจจุบัน ประกอบไปด้วย 3 โครงการหลัก ได้แก่ โครงการประกันสังคม ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 และโครงการสวัสดิการชุมชน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ซึ่งโครงการประกันสังคมเป็นโครงการที่ปรากฏความต้องการและความเคลื่อนไหวจากแรงงานนอกระบบมากที่สุด เพราะนอกจากโครงการประกันสังคมจะให้สิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลและสิทธิประโยชน์กรณีชดเชยการขาดรายได้แล้ว ยังเป็นสวัสดิการที่ให้แก่ผู้รับในฐานะแรงงานโดยตรงที่ไม่ใช่เพียงสวัสดิการในรูปแบบสังคมสงเคราะห์ที่ให้แก่พลเมืองทั่วไปเท่านั้น แม้ว่าโครงการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในปัจจุบันจะยังไม่มีสิทธิประโยชน์ทางด้านสุขภาพเทียบเท่าแรงงานในระบบก็ตาม

จิตติมา พลหาร (2554) ได้ศึกษาการเลือกประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2553 สำหรับแรงงานนอกระบบ ในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจเรื่องประกันสังคมตามมาตรา 40 ของแรงงานระบบ และประการที่สอง เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกประกันสังคม สำหรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2553 ในจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างคือแรงงานนอกระบบ จำนวน 400 คนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

กลุ่มที่ทำประกันสังคมตามมาตรา 40 มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการประกันสังคมตามมาตรา 40 อยู่ในระดับมาก โดยทราบว่ามาตรา 40 นี้จะให้สิทธิประโยชน์ในด้านการทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิต และบำเหน็จชราภาพ สำหรับทางเลือกในการทำประกันสังคมตามมาตรา 40 ซึ่งมีอยู่สองรูปแบบ กล่าวคือ ทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบ 100 บาทต่อเดือน รัฐบาลอุดหนุน 30 บาท จะได้รับสิทธิประโยชน์ กรณีการทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วย ทุพพลภาพ และเสียชีวิต ส่วนทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบ 150 บาทต่อเดือน รัฐบาลอุดหนุน 50 บาท จะได้รับสิทธิเพิ่มกรณีบำเหน็จชราภาพ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวเลือกลงจะเลือกทางการเลือกกรณีการทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เนื่องจากไม่ได้รับค่าชดเชยในการทำงาน

ญาณวรุฒม์ หยงกิจ (2554) ได้ทำศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษากลุ่มแรงงานนอกระบบ จำนวน 400 ราย และแบ่งกลุ่มตัวอย่าง ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีประกันสังคม และกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีประกันสังคม พบว่า แรงงานนอกระบบที่ไม่มีประกันสังคมมีการออมสูงกว่าแรงงานนอกระบบที่มีประกันสังคม ด้านสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์พบว่า แรงงานนอกระบบทั้งสองกลุ่มได้รับการรักษาตัวในโรงพยาบาลหรือคลินิกจำนวน 1 ครั้ง ในรอบ 1 ปี โดยส่วนใหญ่ได้รับสิทธิบัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค สำหรับการรับสวัสดิการจากภาคเอกชนหรือนายจ้าง คือ การให้ลาป่วย หรือลากิจ เป็นต้น ด้านกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีประกันสังคมจะมีแรงงานที่ทำการประกันตนตามมาตรา 40 ร้อยละ 35.96 โดยเลือกการประกันตนในทางเลือกที่ 2 คิดเป็นร้อยละ 52.25 ทั้งนี้แรงงานส่วนใหญ่คิดว่าการประกันตนตามมาตรา 40 เป็นโครงการที่ดี แต่ยังไม่มีความรู้เพียงพอในการตัดสินใจเข้าร่วมประกันตนตามมาตรา 40 คิดเป็นร้อยละ 41.42 ในด้านปัญหาอุปสรรคในการทำงานนั้น แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ตอบว่าไม่มีปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ส่วนกลุ่มที่ตอบว่ามีปัญหานั้น จะมีปัญหามากที่สุดด้านการทำงานหนักแต่มีรายได้น้อย

2.5.2 การลดความเหลื่อมล้ำในระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ธนิต โสรัตน์ (2558) เห็นว่า ต้นเหตุความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่ (1) มาตรการทางการคลังที่ไม่เป็นธรรมและขาดนโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นรูปธรรม (2) ช่องว่างรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยห่างกันมากขึ้น (3) การมอมเมาประชานิยมทำให้ประชาชนกลุ่มด้อยโอกาสไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืน และ (4) การสร้างโอกาสแก่คนฐานล่าง และการใช้นโยบายพัฒนาใหม่ที่ไม่ใช่การเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเป็นตัวชี้วัด ทั้งนี้ ยังเห็นว่าการจะสร้างระบบสวัสดิการที่ดีให้กับประชาชนได้เป็นผลสำเร็จนั้น ต้องมีเงื่อนไขอยู่ 5 ประการ ได้แก่ (1) เศรษฐกิจต้องเติบโตด้วยอัตราพอสมควร และเติบโตแบบทั่วถึง (inclusive growth) เอกชนต้องมีส่วนร่วมในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (2) ปฏิรูปภาษี โดยเน้นการขยายฐานภาษี และปรับลด-ยกเลิกสิทธิพิเศษด้านภาษี (3) ภาคธุรกิจ-ท้องถิ่น-ชุมชน-ครอบครัว ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสวัสดิการบางประเภทที่รัฐส่วนกลางจัดการไม่ได้ (4) ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่เอื้อต่อการเกิดสวัสดิการ แต่ไม่ได้ประกันว่าจะเกิด “สวัสดิการที่เหมาะสม” ดังนั้นต้องระมัดระวังการออกนโยบายสวัสดิการที่ให้แล้วเอาคืนไม่ได้และ (5) ต้องมีองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแล (regulator) ให้เกิดหลักประกันด้านสวัสดิการที่เท่าเทียมและยั่งยืน ตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็น สอดคล้องกับงานวิจัยของ **สมชัย จิตสุชน (2553)** จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่มองว่าการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่มีความถ้วนหน้า เท่าเทียม ดูแลผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนเป็นเรื่องท้าทายสำหรับสังคมไทย ซึ่งโดยศักยภาพแล้วเศรษฐกิจไทยสามารถรองรับการจัดสวัสดิการนี้ได้ แต่ต้องมีการ

ดำเนินการหลายประการ คือ การเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เพียงพอในระยะยาว โดยเฉพาะการสร้างสังคมนวัตกรรมทั้งฐานความรู้และทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง มีการลงทุนในด้านต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนที่เพียงพอ และต้องมีการแบ่งปันความรับผิดชอบทั้งในด้านการเงิน และการบริหารจัดการระหว่างภาคสวัสดิการต่างๆ อย่างเหมาะสม เช่น ต้องมีการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดจุดอ่อนของการหารายได้ ภาครัฐที่เป็นปัญหาโครงสร้างทางการคลังในปัจจุบัน ต้องส่งเสริมให้ภาคธุรกิจ ชุมชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการตามศักยภาพของภาคส่วน และในท้ายที่สุดภาคประชาสังคมหรือประชาชนต้องมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง โดยยอมให้มีการถ่ายโอนความมั่งคั่งจากคนรวยไปสู่คนจนมากกว่าปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของความมั่งคั่งที่ไม่ชอบธรรมหรือไม่สมเหตุสมผล

วิจิตรา (ฟุ้งลดดา) วิเชียรชม (2558) เสนอแนะแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำหรือการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุว่าในการบริหารจัดการด้านการให้บริการจัดสวัสดิการสังคมนั้น ควรส่งเสริมการดูแลผู้สูงอายุโดยสมัครใจ มิใช่การบังคับ ควรปรับองค์ประกอบขององค์กรหลักที่รับผิดชอบที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการสวัสดิการ ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาข้อร้องทุกข์ของผู้สูงอายุเพื่อให้ได้รับรู้และพิจารณาแก้ปัญหาของผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม ควรกำหนดให้มีการดูแลผู้สูงอายุโดยจัดโครงการหรือหลักสูตรเพื่อให้ความรู้ อบรมความรู้ในการทำงานที่เหมาะสมกับวัยและประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการดำรงชีวิตด้วยคุณภาพชีวิตที่ดีโดยพึ่งพาตนเองได้และมีความสุข ควรจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการสุขภาพครบวงจรโดยเน้นเสริมสร้างสุขภาพ เพิ่มบริการช่องทางพิเศษและจำนวนสถานพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงจัดบุคลากรที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ช่วยดูแล กรณีผู้สูงอายุไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ควรปรับปรุงแก้ไขที่พักอาศัยให้สามารถใช้ชีวิตสะดวกสบายและมีความสุขโดยพิจารณาให้ได้อยู่กับครอบครัวก่อนเป็นลำดับแรก ควรจัดหางานเพื่อเอื้อให้ผู้สูงอายุมีงานทำที่เหมาะสมกับวัยและสุขภาพโดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมควรจัดนันทนาการให้ผู้สูงอายุร่วมกิจกรรมกับคนวัยอื่นเพื่อความบันเทิง มีสาระ อนุรักษ์ธรรมชาติได้ประโยชน์ต่อส่วนรวมเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพจิตและสุขภาพกายที่ดีควรจัดให้มีนักกฎหมายที่อาจเป็นผู้สูงอายุด้วยกัน ควรกำหนดมาตรฐานการเข้าถึงสิทธิด้านสวัสดิการของผู้สูงอายุทุกกลุ่มอย่างชัดเจนและเป็นธรรมโดยให้ครอบครัวมีส่วนร่วมและควรกำหนดให้มีเงินสมทบเข้าสู่กองทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุในชุมชน

ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบยังควรได้รับความสำคัญตามแนวคิดสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ที่เชื่อว่า เป้าหมายของการพัฒนาสังคมและนโยบายรัฐควรอยู่ที่การเพิ่มทางเลือกของการจัดสวัสดิการสังคมด้วยการเพิ่มอิสรภาพในการเข้าถึงและเพิ่มสมรรถภาพของผู้นในการใช้อิสรภาพดังกล่าวเช่น การเพิ่มกลไกที่เปิดโอกาสของการมีส่วนร่วม เพิ่มรูปแบบสวัสดิการที่หลากหลายและตรงกับความต้องการมากกว่าสวัสดิการแบบสำเร็จรูป ผสมผสานการจัดบริการเดิมกับการพัฒนาศักยภาพและการเสริมพลังของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง เพิ่มพื้นที่ทางสังคมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา ด้านจิตใจ สภาพความเป็นอยู่ ด้านอาชีพ โดยมีเป้าหมายปลายทางร่วมกัน คือ การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในสังคมให้สามารถเข้าถึงสิทธิที่พึงมีพึงได้ต่างๆ ด้วยตนเอง ตัวอย่างแนวทางการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมโดยภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในการสร้างการเข้าถึงสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ คือ ธนาคารคนจน ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมุฮัมหมัด ยูนุสผู้ได้รับ

รางวัลโนเบลสาขาสันติภาพปีพ.ศ. 2549 ธนาการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นตัวแบบสำคัญของการนำแนวคิดการประกอบการเพื่อสังคม (social entrepreneurship) มาใช้แก้ไขปัญหาสังคมอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการให้บริการสินเชื่อรายย่อย (micro-credit) กับคนยากจน ซึ่งยึดหลักความยั่งยืนและหลักคิดของการพัฒนาเชิงวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นของประเทศบังกลาเทศ ผลจากการดำเนินงานพบว่าช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนในประเทศบังกลาเทศที่ได้รับการยอมรับว่ายากจนติดอันดับโลกให้สามารถมีสถานะชีวิตความเป็นอยู่พ้นเส้นความยากจนเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปีตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมาและที่สำคัญไปกว่านั้น ธนาการกรามีนยังช่วยพัฒนาทักษะการบริหารจัดการและควบคุมวินัยการใช้เงินให้กับกลุ่มคนยากจนเหล่านี้สำหรับในประเทศไทย ตัวอย่างของการนำแนวคิดการประกอบการเพื่อสังคมมาใช้ในการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่ประสบความสำเร็จทั้งในมิติของการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจและมิติของการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ คือ โครงการพัฒนาออยตุงที่ในปัจจุบันโครงการดังกล่าวช่วยสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับชุมชนท้องถิ่นอย่างมากมาย ผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในช่วงที่ผ่านมาทำให้โครงการพัฒนาออยตุงเลี้ยงตัวเองได้ตั้งแต่ปีพ.ศ.2544 เช่นเดียวกับที่ได้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านรายได้ การศึกษา การได้รับสัญชาติ การพัฒนาและถ่ายทอดทักษะการประกอบต่างๆ ให้กับชุมชน

ดังนั้น ระบบสวัสดิการสังคมทางเลือกสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงควรได้รับการออกแบบบนการค้นหาและทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มนี้อย่างลึกซึ้งทั้งในมิติเศรษฐกิจ สวัสดิการและคุณค่าความเป็นมนุษย์ นำปัญหาและความต้องการที่พบในมิติต่างๆ มาสะท้อนคิดและหาทางออกบนกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน นำศักยภาพของผู้สูงอายุ ครอบครัวและภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนมาเป็นพลังในการแก้ไขจัดการและสร้างทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมกับเงื่อนไขและบริบทของท้องถิ่น ใช้กลไกการขับเคลื่อนด้วยความเข้มแข็งของทุกฝ่ายในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง การส่งเสริมการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมหลักควบคู่กับการพัฒนาและเสริมศักยภาพของกลุ่มคนในชุมชนให้สามารถสร้างระบบสวัสดิการสังคมทางเลือกเพื่อผลักดันและช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้รับสวัสดิการสังคมต่างๆ ตามที่ควรจะเป็นและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

2.6 กฎหมาย นโยบายแผนงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

2.6.1 ภาพรวมของกฎหมาย และนโยบาย ที่เป็นกรอบแนวทางกับการดำเนินงานด้านการส่งเสริมทำงานและประกอบอาชีพผู้สูงอายุ มีดังนี้

(1) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (3) กำหนดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(2) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 15 ธ.ค.2553 กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ

ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานให้บริการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพ

(3) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ.2552 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ

(4) ประกาศกระทรวงแรงงานลงวันที่ 16 กันยายน 2547 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ดังนี้

- 1) ให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง จัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน และบริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการผู้สูงอายุ
- 2) จัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย
- 3) จัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง
- 4) จัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามควรแก่สภาพให้แก่ผู้สูงอายุ

การดำเนินการตามข้อ 1) - 3) สามารถสนับสนุนให้ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพและประกอบอาชีพที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุโดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

2.6.2 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564)

ปัจจุบันการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยปรากฏอยู่ภายใต้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ซึ่งเป็นแผนระยะยาวที่ต่อเนื่องมาจากแผนแรกแต่มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการมองงานผู้สูงอายุแยกในแต่ละด้านมาเป็นองค์รวม กล่าวคือ พิจารณาวางานทุกด้านที่กำหนดไว้ในแผนฉบับแรกมีผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและมีผลต่อยุทธศาสตร์แต่ละยุทธศาสตร์ ไม่อาจแยกส่วนจากกันได้

วิสัยทัศน์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 คือ “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” โดยเน้นให้ผู้สูงอายุมีชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้นานที่สุด และสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุและการเตรียมตัวของผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคตด้วย แผนนี้ประกอบไปด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ และยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

โดยยุทธศาสตร์แรกเกี่ยวข้องกับผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคต ยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3 เป็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ส่วนยุทธศาสตร์ที่ 4 และ 5 เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การรวบรวมข้อมูลด้านผู้สูงอายุ รวมทั้งการติดตามประเมินผลแผน

ในช่วงปี พ.ศ.2550-2551 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้กำหนดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนในช่วง 5 ปีแรก โดยความร่วมมือระหว่างสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ และวิทยาลัย

ประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าการดำเนินงานมีความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ยังต้องมีการปรับปรุงและควรมีการปรับแผนให้เหมาะกับบริบทที่เปลี่ยนไปด้วย

ในปี พ.ศ.2552 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ใช้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีการปรับแผนโดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 การระดมความคิดจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานและผู้สูงอายุ รวมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์ทางประชากร เศรษฐกิจและสังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

แผนฉบับปรับปรุงนี้ ยังคงวิสัยทัศน์เดิมของแผน แต่มีการปรับแก้ยุทธศาสตร์ให้มีความครอบคลุม และชัดเจนยิ่งขึ้น และยังประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์เช่นเดิม ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ
2. ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ
3. ยุทธศาสตร์ระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติและการพัฒนางานบุคลากรด้านผู้สูงอายุ
5. ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

ทั้งนี้ มีการปรับปรุงมาตรการ ดัชนีชี้วัด และเป้าหมายของดัชนีให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป มีการปรับดัชนีรวม ที่ใช้วัดผลลัพธ์และผลกระทบจากการดำเนินงานตามแผนฯ ต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งมีการเพิ่มตัวชี้วัดด้านความสุขของผู้สูงอายุด้วยความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งจากแผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 (ฉบับเดิม) คือ มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในแต่ละมาตรการของแผนฯ ให้ชัดเจนขึ้น โดยหน่วยงานที่กำหนดไว้ในลำดับที่ 1 และ 2 ของแผนฯ จะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ในแผนฉบับปรับปรุง ยังเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มูลนิธิการวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ร่วมกับวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2554, น.29-52)

2.6.3 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559

กระทรวงแรงงาน (2555) ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการบริหารงานและปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคี ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ให้ได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคมไปสู่คุณภาพชีวิตดีขึ้น โดยมีวิสัยทัศน์ เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม และนำคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กำหนดเป็น 5 พันธกิจ ได้แก่ 1) ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม 2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ 4) เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ 5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย และ 6) พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน โดยมี 6 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย 1) แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นธรรม และมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ 2) มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า

3) แรงงานนอกระบบมีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน 4) แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ 5) มีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่มีเกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ และ 6) ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน โดยมีการกำหนดใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ และยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

2.6.4 บทบาทของหน่วยงานที่ส่งเสริมการทำงานและประกอบอาชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกฎหมายและนโยบายดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญ ได้แก่ **กระทรวงแรงงาน** มีบทบาท ภารกิจตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ให้บริการข้อมูลข่าวสารด้านการทำงาน การประกอบอาชีพ และการศึกษาวิจัยสร้างองค์ความรู้ เพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานมีบทบาทหน้าที่ดังนี้ (กระทรวงแรงงาน: 2559)

สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน ประสานนโยบายและแผนงาน บริหารจัดการด้านแรงงานผู้สูงอายุกับหน่วยงานสังกัด ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค บูรณาการงานด้านผู้สูงอายุระหว่างหน่วยงานภายนอกสังกัดกระทรวงได้แก่

- 1) ร่วมเป็นคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับงานด้านผู้สูงอายุ
- 2) ขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านแรงงานผู้สูงอายุในเรื่อง “ส่งเสริมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ” และ

- 3) การศึกษา วิจัยเพื่อหาแนวทาง/ข้อเสนอแนะด้านนโยบายในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

กรมการจัดหางาน ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน และบริการจัดหางานที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ จัดอบรมเพิ่มทักษะหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย รวมทั้งจัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางอาชีพ และตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุ ณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง และจัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามสมควรแก่ผู้สูงอายุ

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้บริการผู้สูงอายุในการฝึกอาชีพร่วมในหลักสูตรปกติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และจัดให้มีการฝึกเฉพาะกลุ่มให้กับผู้สูงอายุ ส่งเสริม/สนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่มีความรู้สามารถให้เป็นวิทยากร/ คณะอนุกรรมการมาตรฐานฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และศึกษารูปแบบหลักสูตรที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับผู้สูงอายุ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมนายจ้าง ลูกจ้าง ให้มีการจัดสวัสดิการแรงงานด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินของลูกจ้าง เช่นการดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง รู้จักการออมผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้างทั้งก่อนและหลังการเกษียณอายุ จะไม่ได้เป็นภาระของลูกหลานและสังคม โดยยึดหลักความเสมอภาค ความเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน การช่วยเหลือแรงงานที่ความเดือดร้อนให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

สำนักงานประกันสังคม ให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนที่อายุเกิน 55 ปีโดยจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจากกองทุนประกันสังคมใน 2 กรณี คือ กรณีเงินบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนได้รับสิทธิต่อเมื่อได้ส่งเงินเข้ากองทุนสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม เมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และกรณีเงินบำเหน็จชราภาพ ผู้ประกันตนได้รับสิทธิต่อเมื่อได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่ครบ 180 เดือน เมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงหรือทุพพลภาพหรือถึงแก่ความตาย

2.6.5 มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ จึงใช้มาตรการด้านภาษีจูงใจภาคธุรกิจให้เกิดการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ โดยการให้สิทธิประโยชน์จูงใจให้บริษัท/ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือสถานประกอบการ มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญ มาสร้างประโยชน์ โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและอุดหนุนแก่นายจ้าง สามารถนำเงินค่าจ้างมาหักลดหย่อนค่าใช้จ่ายได้ 2 เท่าของรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง สำหรับการจ้างบุคลากรผู้สูงอายุ โดยจำนวนการจ้างงานนั้นจะต้องไม่เกิน 10 % ของแรงงานทั้งหมด โดยมีเกณฑ์ คือ เป็นลูกจ้างอายุ 60 ปีขึ้นไป ค่าจ้างไม่เกิน 15,000 บาท ต่อเดือน และไม่เป็นผู้อื้อหุ้น/กรรมการ/ผู้บริหาร หรือเคยเป็นผู้บริหารกิจการซึ่งขณะนี้มาตรการดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

นอกจากมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ รัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงมีมาตรการด้านภาษีเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ แบ่งเป็นมาตรการ 3 ด้านดังนี้

(1) มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนรายได้แก่ผู้สูงอายุ ได้แก่

1) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับผู้มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ที่อยู่ในประเทศไทย เฉพาะเงินได้ที่ได้รับส่วนที่ไม่เกิน 190,000 บาทในปีภาษีนั้น ซึ่งผู้มีเงินได้สามารถเลือกใช้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้ไม่เกิน 190,000 บาทในปีภาษีนั้นออกจากเงินได้ประเภทใดก็ได้ที่ได้รับ และนำเงินได้หลังใช้สิทธิมาคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติ

2) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร เฉพาะดอกเบี้ยเงินฝากประจำที่มีระยะเวลาการฝากตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภท รวมกันมีจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดปีภาษีนั้น และผู้มีเงินได้ที่ได้รับสิทธิต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปี บริบูรณ์หากดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภทรวมกันมีจำนวนเกิน 30,000 บาท ตลอดปีภาษี ให้ธนาคารผู้จ่ายดอกเบี้ยเงินฝากดังกล่าวหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายทั้งจำนวน และนำส่งกรมสรรพากร

3) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินบำเหน็จดำรงชีพ มาตรการนี้ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่รับบำนาญ แต่ต้องการใช้เงินที่เป็นบำเหน็จตกทอดขณะที่ยังมีชีวิตอยู่ ผู้สูงอายุที่รับบำเหน็จดำรงชีพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินบำเหน็จดำรงชีพนั้นรวมทั้งยกเว้นภาษีเงินได้ในลักษณะเดียวกับบำเหน็จดำรงชีพของพนักงานการทำงานประจำแห่งประเทศไทย พนักงานการกีฬาแห่งประเทศไทยและพนักงานธนาคารออมสินที่ได้รับโดยมีอัตราและวิธีการคำนวณเช่นเดียวกับบำเหน็จดำรงชีพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

4) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 490,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น และยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ลูกจ้างได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อลูกจ้างออกจากงานเพราะเกษียณอายุ ทุพพลภาพหรือตาย โดยจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผู้มีเงินได้จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์

5) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น และยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเนื่องจากออกราชการเพราะเหตุสูงอายุ เหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทน หรือตาย

6) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินที่จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ แต่รวมกับเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนรวมหรือ กบข. ต้องไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น และยกเว้นภาษีเงินได้หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้ถือหน่วยลงทุนจากกองทุนรวม ได้รับเงินจากกองทุนดังกล่าว เพราะเหตุสูงอายุ เหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทน หรือตาย

7) การลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับบุตรที่เลี้ยงดูบิดาหรือมารดา บิดาหรือมารดาที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปโดยบิดาหรือมารดาจะต้องไม่มีเงินได้พึงประเมินเกิน 30,000 บาทในปีภาษีนั้นๆ บุตรที่มีเงินได้สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้คนละ 30,000 บาท บิดาหรือมารดาจะรวมถึงบิดาหรือมารดาของคู่สมรสที่ไม่มีเงินได้ด้วย กรณีนี้จะให้สิทธิทางภาษีแก่บุตรที่เลี้ยงดูแต่ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเช่นกัน

8) การหักค่าลดหย่อนเงินหรือทรัพย์สินที่บริจาคให้แก่กองทุนผู้สูงอายุ

- กรณีบุคคลธรรมดา บริจาคเงินสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีได้เท่ากับจำนวนที่บริจาค แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้สุทธิ

- กรณีนิติบุคคลบริจาคเงินหรือทรัพย์สิน สามารถนำรายจ่ายมาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ตามจำนวนที่บริจาค แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ

9) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับบุตรที่ได้จ่ายค่าเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันสุขภาพบิดาหรือมารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดาหรือมารดาของคู่สมรสของผู้มีเงินได้ด้วย โดยบิดาหรือมารดาจะต้องไม่มีเงินได้พึงประเมินเกิน 30,000 บาทในปีภาษีนั้นๆ ทั้งนี้จะยกเว้นภาษีเท่ากับค่าเบี้ยประกันเท่าที่จ่ายจริง แต่รวมกันแล้วไม่เกิน 15,000 บาท ในปีภาษีนั้น

10) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ฯ เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับปีภาษี และยกเว้นภาษีเงินได้จากเงินได้หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนได้รับจากกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเมื่อออกจากงานเพราะเหตุสูงอายุ ทุพพลภาพหรือตาย

(2) มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการออมเพื่อการชราภาพ ได้แก่

1) การลดหย่อนเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมไม่เกิน 9,000 บาทในปีภาษีนั้น

2) การลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัยไม่เกิน 100,000 บาทในปีภาษีนั้น

3) การลดหย่อนเงินที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้างแต่ไม่เกิน 500,000 บาทสำหรับปีภาษีนั้น

4) การลดหย่อนเงินที่จ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาทสำหรับปีภาษีนั้น

5) การลดหย่อนเงินที่จ่ายเป็นค่าเบี้ยประกันชีวิตแบบบำนาญ ร้อยละ 15 ของเงินได้พึงประเมินไม่เกินปีละ 200,000 บาท

6) การลดหย่อนเงินที่จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น

7) การลดหย่อนเงินสะสมเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาทสำหรับปีภาษีนั้น

8) การลดหย่อนเงินสะสมเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ตามจำนวนเงินที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น

ทั้งนี้ทั้งข้อ 3) ถึงข้อ 8) รวมกันแล้วจะต้องไม่เกินปีละ 500,000 บาท

(3) มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการดูแลสุขภาพ ได้แก่

1) การลดหย่อนเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมไม่เกิน 9,000 บาท ในปีภาษีนั้น

2) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับบุตรที่ได้จ่ายค่าเบี้ยประกันภัยสำหรับประกันสุขภาพบิดาหรือมารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดาหรือมารดาของสมรสของผู้มีเงินได้ โดยบิดาหรือมารดาจะต้องไม่มีเงินได้พึงประเมินเกิน 30,000 บาทในปีภาษีนั้นๆ ทั้งนี้จะยกเว้นภาษีเท่ากับเบี้ยประกันที่จ่ายจริง แต่รวมกันทุกคนแล้วต้องไม่เกิน 15,000 บาทในปีภาษีนั้น

3) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินที่จ่ายเป็นค่าเบี้ยประกันชีวิตไม่เกินปีละ 100,000 บาท

2.6.6 ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ...ของกระทรวงแรงงาน

เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุอย่างมีระบบ กระทรวงแรงงานจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ...เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ...มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ

ตามร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ... ได้จัดตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ โดยมีองค์ประกอบและหน้าที่ ดังนี้

(1.1) องค์ประกอบคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ ตามร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ... มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสามคน ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกรมมหาดไทย ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

(1.2) หน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ดังต่อไปนี้

1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ
 2) เสนอความคิดเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติในเรื่องต่อไปนี้

2.1) กำหนดเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงาน

2.2) กำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง

สูงอายุ

2.3) กำหนดสภาพการจ้าง และสภาพการทำงานที่ลูกจ้างสูงอายุ

สามารถปฏิบัติได้และควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม

3) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ สภาพการจ้างและสภาพการทำงานของลูกจ้างผู้สูงอายุ

4) ให้คำแนะนำ ด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

5) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งเกี่ยวกับภาวการณ์จ้างงานผู้สูงอายุ สถิติ สภาพปัญหาและแนวโน้มของการมีงานทำของผู้สูงอายุ ตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ

6) กำหนดระเบียบว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการ

7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุหรือตามที่รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุจะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการประเมินสมรรถนะและสภาพการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศด้วยก็ได้

(1.3) การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงาน

ตามร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ.มาตรา 24 การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงาน ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ ศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

1) ตำแหน่งหน้าที่เดิมของลูกจ้าง

2) สภาพการจ้าง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เหมาะสมกับลักษณะงานซึ่งจะต้องโอนไปหรือย้ายไปทำงานในหน้าที่อื่น โดยเฉพาะอายุ ทักษะ ประสิทธิภาพทางด้านสุขภาพ ร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมที่จะแสดงถึงความรู้ความสามารถในการทำงานได้ตามปกติของลูกจ้างผู้สูงอายุ

3) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสามารถของนายจ้าง

(1.4) การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ

ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. มาตรา 27 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุขึ้นไปในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) จัดทำแผนงาน โครงการเสนอต่อคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุและคณะกรรมการ

2) ประสานแผนและการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุและคณะกรรมการตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) รวบรวม ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจ แรงงาน ภาวะการครองชีพ การขยายของตลาดแรงงาน ผลผลิตแรงงาน การลงทุน การย้ายถิ่นฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุและคณะกรรมการ

4) เสนอแนะผลการศึกษาและผลการพิจารณาข้อมูลทางวิชาการและมาตรการเสริมอื่นๆต่อกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ

5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ

6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุหรือคณะกรรมการมอบหมาย

(2) ระบบการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงาน

ตามร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ.กำหนดให้มีการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงาน โดยนายจ้างเป็นผู้ประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุกำหนด

(2.1) การให้นายจ้างตั้งคณะกรรมการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ

ตามร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. มาตรา 8 ให้นายจ้างทุกสถานประกอบกิจการ จัดให้มีคณะกรรมการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ จำนวนตามความจำเป็นและเหมาะสมและจัดให้มีระบบการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงาน

(2.2) การขอทำงานต่อหลังเกษียณอายุ

ตามร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. มาตรา 9 กรณีผู้ที่เข้าสู่วัยใกล้เกษียณอายุและมีความประสงค์จะทำงานต่อไป ต้องได้รับการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงานก่อนดังนี้

1) ให้อยื่นคำร้องแจ้งความจำนงค์ต่อคณะกรรมการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุล่วงหน้าอย่างน้อยเก้าสิบวันก่อน วันเกษียณอายุตามที่หน่วยงานกำหนด

2) ให้คณะกรรมการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุ ดำเนินการพิจารณาและแจ้งผลการประเมินให้ผู้ร้องทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

3) กรณีที่ผู้ร้องไม่พอใจต่อผลการพิจารณาของคณะกรรมการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุให้ยื่นอุทธรณ์ต่อพนักงานตรวจแรงงานภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ทราบผล

4) ให้พนักงานตรวจแรงงานพิจารณาอุทธรณ์และมีคำสั่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานตรวจแรงงานให้ถือเป็นที่สุด ผู้ร้องและนายจ้างต้องปฏิบัติตาม

ทั้งนี้ เมื่อผู้สูงอายุรายใดผ่านการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุเพื่อการทำงาน แล้ว ต้องสิ้นสภาพการทำงานเป็นลูกจ้างตามกำหนดการเกษียณอายุจากการทำงานที่หน่วยงานกำหนด และนายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างสูงอายุเข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่ใหม่ ตามหลักเกณฑ์ของสัญญาจ้างหรือสภาพการจ้างงานของลูกจ้างผู้สูงอายุ

(3) สภาพการจ้างและสภาพการทำงานของลูกจ้างผู้สูงอายุ

ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. มาตรา 12 กำหนดให้สภาพการจ้าง สัญญาจ้างและสภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุ จะกำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างผู้สูงอายุแตกต่างไปจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้ ทั้งนี้ ให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง

(3.1) การกำหนดวันทำงานปกติ

ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. มาตรา 13 วรรคหนึ่ง กำหนดให้นายจ้างกำหนดวันทำงานปกติ เวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันของลูกจ้างผู้สูงอายุ ได้ไม่เกินกำหนดวันและเวลาทำงานของแต่ละประเภทงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3.2) การกำหนดงานที่ห้ามลูกจ้างผู้สูงอายุทำ

ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. มาตรา 13 วรรคสอง กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างสูงอายุทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) สิทธิในการร้องพนักงานตรวจแรงงาน

ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. มาตรา 14 ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างสูงอายุอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างสูงอายุมีความประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ลูกจ้างสูงอายุมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างสูงอายุทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ตามแนบที่อธิบดีกำหนด

(5) บทลงโทษทางอาญา

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับและกำหนดให้เงินค่าปรับตามร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ตกแต่งกองทุนผู้สูงอายุตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

(6) สรุปเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. ได้กำหนดให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุต่อไปได้หลังเกษียณอายุ โดยเป็นสิทธิที่ลูกจ้างผู้สูงอายุสามารถร้องขอให้นายจ้างประเมินสมรรถนะการทำงานเพื่อให้มีการจ้างงานต่อไปได้ โดยหลักเกณฑ์การประเมินนี้จะมีกรอบการประเมินที่ออกโดยคณะกรรมการกำหนด หลักเกณฑ์การประเมินสมรรถนะลูกจ้างสูงอายุ แต่การประเมินจะกระทำโดย คณะกรรมการประเมินสมรรถนะผู้สูงอายุในสถานประกอบกิจการของนายจ้างและเมื่อมีการจ้างงานต่อแล้วจะต้องมีการกำหนดการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นกรณีเฉพาะแตกต่างจากแรงงานทั่วไป

2.6.7 แผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2559-2564)

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2559 ได้เห็นชอบและมอบหมายให้กระทรวงแรงงานในฐานะอนุกรรมการส่งเสริมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไปดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการ ให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ แล้วร่วมกันดำเนินการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งกระทรวงแรงงานโดยสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน ได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ได้แก่ 1) แผนปฏิบัติการ (Action Plan) ประจำปี พ.ศ. 2559-2564 ภายใต้กลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2559-2564) ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชน, กลยุทธ์ขยายอายุเกษียณราชการ, กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน, กลยุทธ์ส่งเสริมการจ้างงานให้กับผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสมกับวัย ประสิทธิภาพการทำงาน และสมรรถนะทางร่างกาย, และกลยุทธ์การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานด้านผู้สูงอายุ 2) แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการเพิ่มสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้เอื้อต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ 3) แนวทางการจัดทำฐานข้อมูลการทำงานของผู้สูงอายุและจัดทำคลังสมองของผู้สูงอายุ โดยกรมการจัดหางาน มีข้อมูลผู้สูงอายุที่ทำงาน ประกอบด้วย ตำแหน่งงานว่าง จำนวนผู้มาสมัครงานและการบรรจุงาน, สำนักงานประกันสังคม มีข้อมูลผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และ 39 แบ่งเป็นเพศชาย หญิง รายได้ ข้อมูลรายอาชีพ ชื่อสถานประกอบการ และพื้นที่ ส่วนการจัดทำคลังสมองของผู้สูงอายุ จะมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวบรวมเพื่อจัดทำข้อมูลทะเบียนคลังสมองผู้สูงอายุ ซึ่งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จะพิจารณาการเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ (กระทรวงแรงงาน, <http://www.mol.go.th/content/51393/1467476614>)

2.7 กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ

2.7.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention)

อนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดหลักการทั้งในการเสริมสร้างสิทธิด้านแรงงาน การมีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็น และการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งสามารถนำมาบังคับใช้กับทั้งแรงงานในและนอกระบบได้ ดังนี้

(1) การเสริมสร้างสิทธิด้านแรงงาน (Labour Rights)

ปัญหาด้านสิทธิของคนงานเป็นปัญหาที่พบสำหรับการจ้างงานในเศรษฐกิจนอกระบบมากที่สุด จากปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at work) อันสะท้อนเจตจำนงของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐต่างๆ ได้ให้การรับรองเมื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรจึงก่อให้เกิดพันธะตามกฎหมายเกี่ยวกับหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ปรากฏหลักการตามอนุสัญญาต่างๆ ที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ เช่น นโยบายว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน โดยให้นำมาบังคับใช้กับคนงานทั้งหมดโดยไม่ยกเว้นแรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ(อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน) การให้โอกาสที่เท่าเทียมและขจัดรูปแบบทั้งหลายของการกีดกันด้านอาชีพและการทำงานโดยปราศจากการแบ่งแยก ทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา

ความคิดเห็นทางการเมืองและสังคมโดยนิยาม อาชีพและการมีงานทำ ให้รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระและแรงงานอิสระ (อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในอาชีพและการงานที่ทำการดำเนินการในทางเศรษฐกิจทุกสาขา สำหรับประเทศสมาชิกมีระบบการตรวจแรงงาน คนงานต้องไม่ขนส่งสิ่งของด้วยร่างกาย นอกจากเหตุผลทางน้ำหนักแล้วอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยโดยการมอบหมายให้คนงานขนส่งสิ่งของที่ไม่ใช่สิ่งของที่มีน้ำหนักเบาด้วยร่างกาย คนงานนั้นจะต้องได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับแนะนำเทคนิคการทำงานอย่างพอเพียง (อนุสัญญาที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานหนึ่งคนแบกหามได้) การทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพของคนพิการ และต้องมีมาตรการที่จะทำให้คนพิการทุกประเภทได้มีโอกาสได้รับการจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศ นโยบายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในโอกาสได้รับการจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศ นโยบายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในโอกาสของการจ้างงานระหว่างคนพิการและคนงานทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ (อนุสัญญา ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ)

(2) การมีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็น (Social Dialogue)

เสรีภาพในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมเป็นหลักการพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมในองค์การย่อมผูกพันให้เคารพในหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบย่อมมีเสรีภาพในการสมาคม การมีผู้แทนของตน การมีส่วนร่วม และการมีสิทธิแสดงความคิดเห็น ปรากฏหลักการตามอนุสัญญาต่างๆ ที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ เช่น อนุสัญญา ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวและปกป้องสิทธิในการจัดการอนุสัญญา ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดการและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรองร่วม เป็นต้น

(3) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)

เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่ขาดความคุ้มครองทางสังคม ไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงานและรายได้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้มีการออกอนุสัญญา ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ซึ่งได้กำหนดการคุ้มครองทางสังคมใน 9 กรณี ได้แก่ การรักษาพยาบาล ความเจ็บป่วยการว่างงาน การชราภาพ การบาดเจ็บจากการทำงาน การสงเคราะห์ครอบครัว การคลอดบุตร การทุพพลภาพ และประโยชน์ของผู้อยู่ในอุปการะ

นอกจากนั้นแล้วยังมีอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 110 ว่าด้วยการเพาะปลูกในไร่และสวนโดยการเพาะปลูกในที่นี้รวมถึงการเกษตรในบริเวณเขตร้อนหรือกึ่งเขตร้อนที่มีการจ้างคนงานเป็นประจำ และเป็นคนงานที่ทำงานในไร่และสวนอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยแรงงานทำงานที่บ้าน ซึ่งมุ่งคุ้มครองแรงงานผู้รับจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านของตนหรือที่อื่นที่ตนเลือกนอกจากที่ทำงานของผู้ว่าจ้าง เป็นต้น

2.7.2 กฎหมายแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายแรงงานนอกระบบของต่างประเทศมีลักษณะที่มีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ บางประเทศมีกฎหมายแรงงานหลักซึ่งสามารถบังคับใช้กับแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

บางประเทศนอกจากมีกฎหมายแรงงานหลัก ยังมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมาเสริมในบางเรื่อง หรือเฉพาะด้าน โดยผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายแรงงานนอกระบบของต่างประเทศที่น่าสนใจ ดังนี้

2.7.2.1 ประเทศอินเดีย ระบบกฎหมายแรงงานของอินเดียมีลักษณะเป็นกฎหมายแรงงานหลักที่บังคับใช้ทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ และมีกฎหมายแรงงานนอกระบบมาเสริมในบางเรื่อง โดยกฎหมายแรงงานที่บังคับใช้ทั้งแรงงานในระบบกับนอกระบบ เช่น พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน (The Trade Union Act 1926) พระราชบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Act 1948) พระราชบัญญัติสัญญาจ้างแรงงาน (The Contract Labour Act 1970) พระราชบัญญัติจ่ายเงินทดแทน (The Worker's Compensation Act 1923) เป็นต้น โดยมีกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานการเพาะปลูก (The Plantation Labour Act 1951) ที่มุ่งคุ้มครองลูกจ้างคนงานที่ทำงานในไร่และสวน พระราชบัญญัติคนงานยาสูบและพันใบยาสูบ (The Beedi and Cigar Workers Act 1966) ที่มุ่งคุ้มครองลูกจ้างผู้ที่ถูกจ้างโดยตรงหรือที่ถูกจ้างผ่านนายหน้าทั้งที่รับค่าจ้างและไม่รับค่าจ้างเพื่อทำงานในสถานประกอบการ รวมถึงแรงงานที่รับวัตถุดิบจากนายจ้างเพื่อพันใบยาสูบที่บ้านพระราชบัญญัติคนงานก่อสร้างอื่นและคนงานก่อสร้างอาคาร (The building and Other Construction Workers Act 1996) ที่มุ่งคุ้มครองคนก่อสร้างอาคารและก่อสร้างอื่น ที่มีตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป รวมถึงการจัดให้มีความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสวัสดิการแก่คนงาน เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว ประเทศอินเดียยังได้มีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ (The Unorganised Sector Workers' Social Security Bill 2008) เพื่อมุ่งให้การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบทั้งหมดโดยไม่แบ่งตามลักษณะของคนงาน ครอบคลุมทั้งคนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน คนงานรับจ้างอิสระ หรือคนงานที่รับค่าจ้างในภาคนอกระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบจะได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น โดยสิทธิประโยชน์จากรัฐบาลกลางจะครอบคลุมการตายและทุพพลภาพ (Life and Disability Cover) สิทธิประโยชน์ในสุขภาพและการคลอดบุตร (Health and Maternity Benefits) การคุ้มครองผู้สูงอายุ (Old Age Protection) และสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐบาลกลางพิจารณาว่าเหมาะสม ส่วนสิทธิประโยชน์โดยรัฐบาลท้องถิ่น (The State Government) ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) สิทธิประโยชน์จากการบาดเจ็บในการทำงานที่จ้าง (Employment Injury Benefit) บ้านพักอาศัย (Housing) โครงการการศึกษาสำหรับเด็ก (Educational Schemes for Children) การเพิ่มทักษะคนงาน (Skill Upgradation of Workers) ช่วยเหลืองานศพ (Funeral Assistance) บ้านพักคนชรา (Old Age Homes) ทุนสนับสนุนโครงการ (Funding)

2.7.2.2 ประเทศเกาหลีใต้ กฎหมายแรงงานหลักของเกาหลีใต้ยังบังคับใช้เฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น แต่ก็มีกฎหมายบางฉบับให้สิทธิและคุ้มครองทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงแรงงานสัมพันธ์และสหภาพแรงงาน (Trade Union and Labour Relations Adjustment Act) ซึ่งมุ่งให้คนงานสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ เพื่อจุดประสงค์ในการรักษาและยกระดับเงื่อนไขการทำงาน หรือยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง กับนายจ้างหรือองค์กรนายจ้าง พระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติสังคม (National Health Insurance Act) โดยการประกันสุขภาพแห่งชาติได้ครอบคลุมไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วประเทศทั้งหมด

2.7.2.3 ประเทศฟิลิปปินส์ ระบบประกันสังคมของประเทศฟิลิปปินส์ยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบของประเทศ โดยมีความพยายามในการออกกฎหมายคุ้มครองประกันสังคมภาคบังคับของผู้ที่จ้างงานตนเอง ทำให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลมีการดำเนินการผ่านสหกรณ์และองค์กรภาคประชาชน เพื่อเข้าถึงแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นข้อต่อระหว่างองค์กรประกันสังคมและแรงงานนอกระบบ มีการร่วมมือกับธนาคารในประเทศเพื่อจัดโครงการฝากเงินรายวันตามความสมัครใจสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อสะสมจำนวนเงินให้เท่ากับการจ่ายประกันสังคมรายเดือน โดยระบบประกันสังคมรวมถึงเงินทดแทนการเกษียณอายุ การประกันทางด้านการแพทย์โดยเฉพาะผู้มีรายได้ต่ำ

นอกจากสามประเทศข้างต้น สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551) ได้มีการศึกษาถึงการคุ้มครองสวัสดิการและประกันสังคมของแรงงานนอกระบบในต่างประเทศอีกหลายประเทศ เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน ได้แก่

2.7.2.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้มีการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบโดยการตรากฎหมายความมั่นคงทางสังคม โดยได้ให้ความคุ้มครองกรณีบำนาญชราภาพ (Old Age Pension Benefit) บำนาญทุพพลภาพ (Disability Pension Benefit) บำนาญตกทอด (Survivor Benefit) และการบริการทางการแพทย์ (Medical Care) นอกจากนี้ ตามกฎหมายประกันสังคมยังได้กำหนดให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเมื่อเกษียณอายุ 62 ปีขึ้นไป (Early Retirement) ยกเว้นกรณีว่างงานลูกจ้างได้รับเมื่อถูกเลิกจ้างโดยไม่สมัครใจ และกรณีทุพพลภาพ

2.7.2.5 ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความคุ้มครองในด้านค่าตอบแทน ค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดหรือการประกาศ อัตราค่าจ้าง เวลาทำงาน การเลิกจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การทำบันทึกและรายงานถึงลักษณะ และ ประมาณงานและข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐและการลงโทษ

2.7.2.6 ประเทศอิตาลี ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทนเงินชดเชยข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างงาน การประกันสังคมและเงินช่วยเหลือครอบครัว ความปลอดภัยและสุขภาพ การทำงานบันทึกและการรายงาน การกำหนดให้มีคู่มือการทำงาน การควบคุมและการตรวจสอบแรงงานและบทกำหนดโทษ

2.7.2.7 ประเทศกัวเตมาลา ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การกำหนดสวัสดิการประกันสังคม ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงานเกี่ยวกับนายจ้าง และการจ่ายงาน การควบคุมดูแล การลงโทษ

2.7.2.8 ประเทศฮังการี ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน เวลาทำงาน การจ่ายค่าจ้างในกรณีหยุดงาน การประกันสังคม โดยมีสิทธิได้รับเงินประกันสังคมในกรณีเจ็บป่วย และบำนาญ ภายใต้เงื่อนไขเดียวกับ คนงานอื่นๆ ในสถานประกอบการ ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงาน

2.7.2.9 ประเทศเม็กซิโก ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การประกาศอัตราและมาตรฐานค่าจ้าง ขั้นต่ำ สภาพการทำงานและสิทธิพิเศษเกี่ยวกับข้อสัญญาและเงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้างในกรณีที่ไม่งาน ความมั่นคงในการทำงาน การประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมไปถึงบุคคลทุกคนที่มีความสัมพันธ์กับการจ้างงาน โดย กำหนดให้มีการจ่ายเงินในกรณีเจ็บป่วย และกรณีเลิกจ้าง การจดทะเบียนและการรายงานเกี่ยวกับการจ้างงาน คู่มือการทำงาน การควบคุมและตรวจสอบและการลงโทษ

2.7.2.10 ประเทศเวเนซุเอลา ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การประกาศอัตราและมาตรฐาน ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน การประกันสังคม ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียน และการรายงาน คู่มือการทำงาน การควบคุมและการตรวจสอบ

2.7.2.11 ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทนพิจารณาค่าจ้าง ค่าจ้างขั้นต่ำ การประกาศอัตราค่าจ้าง การประกันสังคมอย่างน้อย 1 เดือน และการรับค่าจ้างร้อยละ 40 ของค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องได้รับการรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วยและเงินชดเชยกรณีเลิกจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียนและการรายงานค่าจ้าง และสมุดค่าจ้าง การควบคุมและการตรวจสอบ

2.7.2.12 ประเทศโมร็อกโก ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำ การชดเชย ค่าใช้จ่าย การประกาศอัตราและมาตรฐานค่าจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การจดทะเบียน และการรายงาน การควบคุมและการตรวจสอบ

2.7.2.13 ประเทศเวียดนาม ประมวลกฎหมายของเวียดนามได้บังคับใช้กับคนงานทั้งหมดและทุกองค์การ หรือบุคคลที่ได้จ้างคนงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงานในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจและรูปแบบของการเป็นเจ้าของ และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและความคุ้มครองของลูกจ้างผู้หญิง คนงานเด็ก คนงานสูงอายุ การจ้างคนพิการ และลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน แต่แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและการคุ้มครองตาม กฎหมายนี้ เนื่องจากสภาพแรงงานจะมีค่อนข้างครบในทุกรัฐวิสาหกิจ มีเป็นจำนวนมากในวิสาหกิจของต่างชาติ มีจำนวนน้อยในวิสาหกิจเอกชน และแทบไม่มีเลยในแรงงานนอกระบบ

2.7.3 กฎหมาย และมาตรการการจ้างงานผู้สูงอายุของต่างประเทศ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2549ข) ได้ศึกษารูปแบบหลักประกันทางสังคมฯ ของประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ โดยได้ทบทวนหลักประกันรายได้ สุขภาพการดูแลระยะยาวและที่อยู่อาศัย ปัญหา และอุปสรรคในขั้นตอนการให้บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ และแผนการดำเนินงานเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุในอนาคต ในภาพรวมพบว่าประเทศเหล่านี้มีหลักประกันด้านรายได้เป็นพื้นฐานสำคัญ โดยใช้วิธีการออมในรูปแบบต่างๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมการศึกษากฎหมาย และมาตรการจ้างงานของผู้สูงอายุของต่างประเทศที่น่าสนใจ ดังนี้

2.7.3.1 ประเทศเกาหลีใต้

ออร์พินท์ สฟโซคชัย และนพวรรณ ศรีเกตุ (2556) มีการศึกษาบทเรียนและประสบการณ์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานเพื่อรองรับปัญหาของสังคมสูงอายุและการขยายอายุเกษียณราชการและการทำงานในประเทศเกาหลีใต้ ในงานศึกษาพบว่ามาตรการการรองรับสังคมผู้สูงอายุและการเกษียณอายุการทำงาน ได้แก่

(1) มาตรการและนโยบายที่ดูแลแรงงานผู้สูงอายุ ได้แก่

(1.1) มีระบบการกำหนดจุดสูงสุดของค่าจ้าง (Wage Peak System, WPS) มาตรการ WPS เป็นระบบการลดอัตราเงินเดือนของแรงงานผู้สูงอายุลง เพื่อแลกกับความมั่นคงในการจ้างงาน ระบบนี้เปิดช่องให้นายจ้างและสหภาพแรงงานสามารถเจรจาและกำหนดจุดสูงสุดของค่าจ้างขั้นสูง อันเป็น

อัตราที่จะเริ่มเจรจาอัตราค่าจ้างลง เพื่อให้แรงงานหรือผู้ทำงานสูงอายุได้ทำงานในสถานประกอบการเดิมอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดระบบแรงจูงใจเพื่อให้บริษัทจ้างแรงงานสูงอายุ (Aged Employment Incentive) โดยมีเงินอุดหนุนสนับสนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ เงินอุดหนุนสำหรับการจ้างงานเกินระยะเวลาอายุเกษียณ (Extension of Retirement Age) เงินอุดหนุนสำหรับการจ้างผู้เกษียณต่อเนื่อง (Continued Employment of Retirees Incentive) และเงินอุดหนุนสำหรับการประกันการตกงานของผู้สูงอายุ

(1.2) มาตรการการกำหนดโควตาให้สถานประกอบการจ้างแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นมาตรการที่เป็นไปตามความสมัครใจถือว่าเป็นประโยชน์ให้สังคม

(1.3) มาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำงาน การมีงานทำและการจ้างงานของผู้สูงอายุ โดยกระทรวงการจ้างงานและแรงงานและการส่งเสริมองค์การพัฒนาภาคเอกชน ได้แก่งานจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน (Public Employment Service, PES) และตั้งฝ่ายดูแลผู้สูงอายุ การจัดทำฐานข้อมูลคลังสมองอาวุโส (Senior Talent Bank) เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการสร้างโอกาสสำหรับผู้สูงอายุ โดยในปี 2550 ได้จัดทำเป็นโครงการ New Start Program for Elderly ซึ่งเป็นโครงการที่จัดรูปแบบการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างครบวงจรตั้งแต่การอบรมทักษะฝีมือ การให้คำปรึกษา และฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน (On-the job training) และในปี 2555 มีการริเริ่มโครงการ New Workplace Adaptation Support for Worker Aged 50+ เพื่อให้ความช่วยเหลือและฝึกอบรมแก่แรงงานสูงอายุ โดยให้มีโอกาสฝึกงานในสถานประกอบการขนาดกลาง และขนาดเล็กเป็นเวลานานสามเดือน จากนั้นช่วยในการหางานทำ และสนับสนุนการกลับเข้าทำงาน มีการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับภาคเอกชนเพื่อช่วยในการแสวงหางานที่เหมาะสม

(1.4) มาตรการการขยายอายุเกษียณ สำหรับหน่วยงานภาคเอกชนส่วนมากจะกำหนดที่ 55-57 ปี ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดในระบบบำนาญแห่งชาติ หากทำงานครบตามกำหนดรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหา คณะกรรมการสามฝ่ายประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 4 คน ผู้แทนสหภาพแรงงาน 3 คน และผู้แทนภาคประชาสังคมอีก 5 คน ใช้เวลาในการศึกษาหนึ่งปีโดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ และได้ข้อสรุปว่า จำเป็นต้องมีการขยายการเกษียณอายุ ในช่วงระหว่างการศึกษา ก็มีความเห็นที่ขัดแย้งในการขยายการเกษียณอายุ โดยเฉพาะกลุ่มนายจ้างไม่ต้องการให้มีการกำหนดอายุเกษียณเป็นกฎหมาย เพราะต้องการความยืดหยุ่นในการจ้างและการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านแรงงาน หากมีการกำหนดอายุเกษียณเพิ่มขึ้นอาจนำไปสู่การลดขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนลง รัฐสภาเกาหลีใต้ได้ผ่านกฎหมายกำหนดอายุเกษียณที่ 60 ปี สำหรับผู้ที่ทำงานในระบบราชการและเอกชน สำหรับองค์กรเอกชนนั้น สถานประกอบการที่มีขนาดตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป จะมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2559 เป็นต้นไป ส่วนหน่วยงานที่เหลือจะต้องดำเนินการให้ครบในปีถัดไป

(2) มาตรการจูงใจให้แรงงานผู้สูงอายุทำงานต่อในระบบ ประเทศเกาหลีใต้มีการปรับปรุงด้านการเงินของระบบบำนาญและการจ่ายผลตอบแทนยามเกษียณอายุ ให้ระบบ National Pension Service (NPS) มีเสถียรภาพและความมั่นคงในระยะยาวโดยขยายฐานให้ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง เช่น ยอมให้แรงงานที่ยังไม่ประกันตนซึ่งมีอายุ 60 ปี สามารถเข้าร่วมระบบ NPS ได้ หากเคยมีประวัติที่ดีในการจ่ายเงินสมทบ เพิ่มการสำรวจตรวจสอบสถานประกอบการ เพื่อนำแรงงานที่อาจตกสำรวจเข้าสู่ระบบ เป็นต้น มาตรการนี้ยังแก้ไขปัญหาคอขวดการจ้างงานในฝ่ายของนายจ้าง โดยมีการตรากฎหมาย เพื่อบังคับให้ขยาย

ระดับอายุเกษียณที่ 60 มีการนำมาตรการลดหย่อนภาษีมาใช้จูงใจให้คนทำงานต่อเนื่อง ระบบ Earned Income Tax Credit (EITC) และกำหนดกฎระเบียบและดำเนินมาตรการเพื่อขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะต่อแรงงานสูงอายุ โดยตรากฎหมาย Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Aged Employment Promotion

(3) มาตรการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีสัดส่วนของแรงงานที่ทำงานในอาชีพอิสระสูง การส่งเสริมและเพิ่มสัดส่วนของการประกอบอาชีพอิสระสำหรับแรงงานในประเทศเกาหลีใต้จึงเป็นนโยบายทางเลือกที่รัฐบาลเกาหลีใต้ให้ความสนใจ เป็นตลาดงานที่สามารถรองรับแรงงานผู้สูงอายุ โดยภาครัฐมีบทบาทในการให้ความรู้ผู้ประกอบการ การส่งเสริมแหล่งเงินทุน และการขยายระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมผู้ทำงานในกลุ่มนี้

(4) มาตรการเพิ่มจำนวนประชากร รัฐบาลกำลังประชาสัมพันธ์ให้ครอบครัวเกาหลีใต้มีลูกอย่างน้อย 2 คนหรือนโยบาย 1-2-3 แต่ยังไม่ค่อยเห็นผล

2.7.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว โดยมีประชากรทั้งหมดประมาณ 127 ล้านคนในปี 2015 และมีประชากรผู้สูงอายุ(อายุ 65 ปีขึ้นไป) 33.9 ล้านคนมีอัตราการเกิดต่ำ บางปีมีจำนวนคนตาย มากกว่าคนเกิด ทำให้ประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่ภาวะการณที่มีจำนวนประชากรน้อยลง โดยคาดการณ์ว่า ปี 2060 ประชากรจะลดเหลือ 87 ล้านคน (สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน, 2559) กองพัฒนาการจ้างงาน กรมส่งเสริมความมั่นคงทางอาชีพ (2559) ได้ประมาณการณ์อัตราการมีงานทำของผู้สูงอายุในปี 2015 ไว้ว่าผู้สูงอายุที่มีอายุ 60-64 ทำงาน ร้อยละ 62.2 อายุ 65-69 ทำงาน ร้อยละ 41.5 และอายุ 70 ปีขึ้นไปทำงานร้อยละ 13.7 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ เกือบร้อยละ 70 มีความประสงค์ที่จะทำงานต่อ แม้ว่าจะอายุเกิน 65 ปี ร้อยละ 23.6 ต้องการทำงานจนถึงอายุ 70 ปี ในขณะที่ร้อยละ 29.5 ต้องการทำงานให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้

รัฐบาลได้พัฒนามาตรการส่งเสริมการประกอบอาชีพและการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี 2016 ได้มีมาตรการที่สำคัญดังนี้

(1) ส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเพื่อบูสร้างสังคมที่พลเมืองสามารถทำงานได้ตลอดชีพ(สร้างโอกาสในการทำงานหลังอายุ 65 ปี)

(1.1) เพิ่มจำนวนสถานที่ ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้โดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องอายุ เช่นอุดหนุนเพื่อความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาผลิตภาพของผู้สูงอายุ พัฒนาระบบดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ให้คำปรึกษาด้านการสร้างสถานที่ทำงานเพื่อปฏิบัติงานได้โดยมีเงื่อนไขด้านอายุ

(1.2) เพิ่มจำนวนสถานที่ ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ในท้องถิ่นหรือสถานที่ที่สามารถทำกิจกรรมทางสังคมได้ โดยผลักดันกิจการของ Silver Human Resources Center ขยายโอกาสการทำงานในสาขาที่ขาดแคลนบุคลากร สร้างโอกาสในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองอิสระในท้องถิ่น ผ่อนปรนเงื่อนไขชั่วโมงการทำงาน (จาก 20 ชม./สัปดาห์เป็น 40 ชม./สัปดาห์ ส่งเสริมการทำงานที่เน้นความคิดสร้างสรรค์และเอกลักษณ์ในท้องถิ่น

(2) ให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่ของผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและแข่งขัน ได้แก่

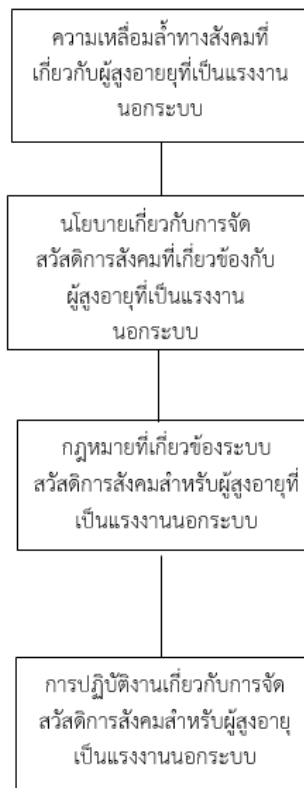
- ให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่โดยเน้นผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปผ่าน แผนกสนับสนุนการทำงานตลอดชีพ ของ Hello Work
 - บันทึกข้อมูลด้านอาชีพของผู้ที่ใกล้เกษียณลงในธนาคารทรัพยากรมนุษย์ของศูนย์เพื่อความมั่นคงด้านการจ้างงานภาคอุตสาหกรรมและแจกข้อมูลให้กับผู้ประกอบการ
 - จัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ เพื่อพัฒนาการจ้างงานสำหรับแบบจำเพาะ
 - จัดฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมทักษะความสามารถและความร่วมมือในการหางานแบบบูรณาการ
- (3) ส่งเสริมให้มีการจ้างงานจนถึงอายุ 65 ปี ภายในบริษัทหรือเครือข่ายโดยใช้ความรู้และประสบการณ์ให้เป็นประโยชน์ ได้แก่
- ชี้แนะให้ความรู้แก่บริษัทที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการความมั่นคงการจ้างงานผู้สูงอายุ
 - ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือผู้ประกอบการในการสร้างสถานที่ทำงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่เกี่ยวกับอายุ

2.7.3.3 ประเทศสิงคโปร์

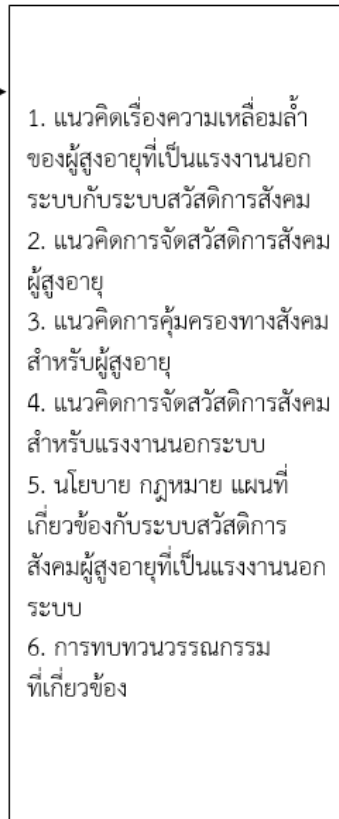
สวรัย บุญยamananท์ และปภัศร ชัยวัฒน์ (2556) มีการทบทวนวรรณกรรมบทเรียนประสบการณ์ทางนโยบายการขยายอายุการทำงานจากสิงคโปร์ โดยพบว่าในอดีตประเทศสิงคโปร์ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำในการเกษียณอายุจากการทำงาน ชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่นิยมเกษียณเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เพื่อเป็นการรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนโครงสร้างประชากรของประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกกฎหมาย Retirement Age Act (RAA) เพื่อกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกษียณเป็น 60 ปี ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ขยายอายุเกษียณออกไปเป็น 62 ปี และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 กฎหมายฉบับใหม่ ได้แก่ Retirement and Re-employment ACT (RRA) ได้ถูกนำมาบังคับใช้แทนกฎหมายฉบับเดิมโดยมีผลครอบคลุมทั้งพลเมืองสิงคโปร์ และผู้พำนักรในประเทศอย่างถาวร ทั้งผู้ที่ทำงานในองค์กรหรือหน่วยงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือการคงอายุขั้นต่ำในการเกษียณเท่าเดิมคือ 62 ปี แต่นายจ้างต้องเสนอว่าจะรับลูกจ้างที่มีอายุ 62 ปี กลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง (Re-employment) จนกระทั่งอายุ 65 ปี ซึ่งจะขยายอายุเป็น 67 ปีต่อไปในอนาคต โดยมีเงื่อนไขว่า ลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับการว่าจ้างเพื่อกลับเข้าทำงานอีกครั้งหนึ่งต้องเป็นผู้ที่นายจ้างประเมินว่ามีผลการทำงานในระดับที่น่าพอใจ และมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ซึ่งสัญญาว่าจ้างใหม่นี้ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 1 ปี และต่ออายุไปอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งลูกจ้างมีอายุ 65 ปี

2.8 กรอบแนวคิดการศึกษา

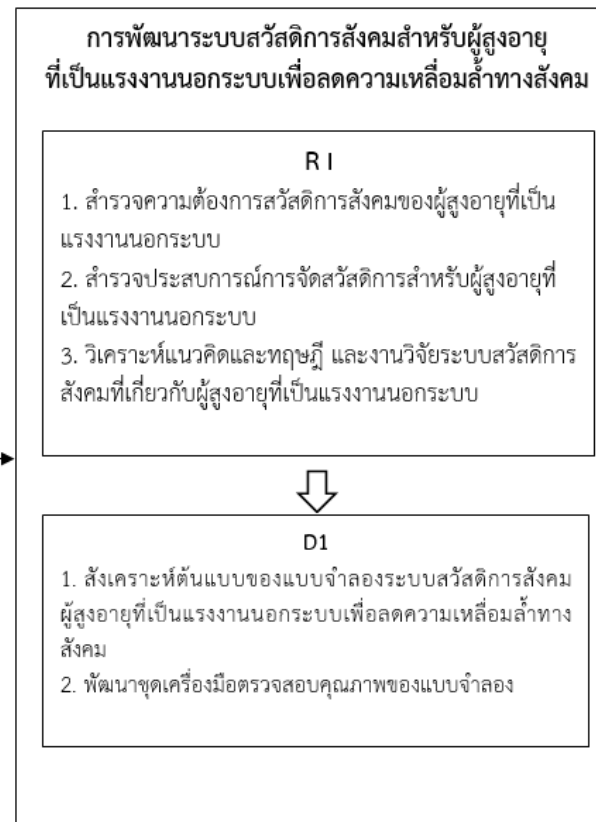
บริบทสังคม (SOCIAL CONTEXT)



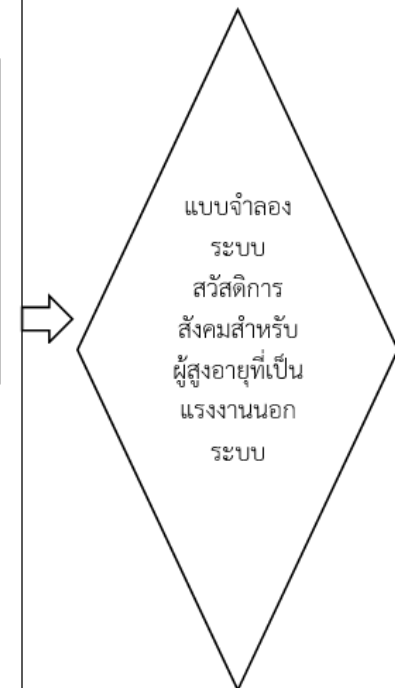
ปัจจัยนำเข้า (INPUT)



กระบวนการ (PROCESS)



ผลลัพธ์ (OUTCOME)



บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1 วิธีการศึกษา

3.1.1 วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา (R & D) มีรูปแบบวิจัยแบบผสมผสานวิธีระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ข้อ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม การสนทนากลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งจากผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษา

3.1.2 การดำเนินการจริยธรรมการวิจัย

ก่อนการวิจัย ผู้วิจัยเสนอเรื่องมีวิจัยทุกชุดไปยังคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยของมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติเพื่อให้การรับรอง หลังจากนั้นทำหนังสือขอความร่วมมือในการทำวิจัยเป็นลายลักษณ์อักษรจากมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติไปถึงผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะแจ้งให้ผู้สูงอายุและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทราบว่าการเข้าร่วมการวิจัยจะเป็นไปตามความสมัครใจ ผู้เข้าร่วมการวิจัยมีสิทธิ์ปฏิเสธ ยกเลิกหรือถอนตัวออกจากการวิจัยได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้วิจัยทราบ และจะไม่มีผลกระทบใดๆ ใดต่อการรับบริการจากหน่วยงานในพื้นที่ หลังจากนั้นผู้วิจัยจึงอธิบายวัตถุประสงค์ของการวิจัย ชี้แจงรายละเอียดของการเข้าร่วมวิจัย และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยไม่มีการบังคับ ให้เวลาตัดสินใจที่จะให้ข้อมูลรวมทั้งอธิบายเพิ่มเติมว่าข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากการวิจัยจะถูกนำเสนอทางวิชาการในภาพรวม ไม่มีการระบุชื่อ และใช้ประโยชน์เฉพาะสำหรับการวิจัยเท่านั้น พร้อมเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซักถามข้อสงสัยได้ทุกประเด็นก่อนตัดสินใจลงนามเข้าร่วมการวิจัย หลังจากนั้นจึงขออนุญาตกลุ่มตัวอย่างเช่นใบยินยอมเข้าร่วมการวิจัย (Consent form) ซึ่งได้รับการรับรองจริยธรรมเลขที่ อ.380/2559

3.2 ประชากรที่ศึกษาและขนาดตัวอย่าง

3.2.1 ประชากร

ประชากรที่ศึกษาประกอบด้วยผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับระบบสวัสดิการสังคมที่จัดให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษา

3.2.2 ขนาดตัวอย่าง

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกเข้าและเกณฑ์การคัดออกประชากรที่ศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้

(1) เกณฑ์การคัดเลือกเข้า

(1.1) เป็นผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยประจำหรือต่อเนื่องในพื้นที่ศึกษาอย่างน้อย 6 เดือน หรือ

(1.2) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมที่จัดให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

(2) เกณฑ์การคัดออก มีดังนี้

(2.1) เป็นผู้สูงอายุที่ไม่เป็นไปตามนิยามผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบระหว่างการวิจัย

(2.2) ขอลอนตัวออกจากการวิจัย

3.2.3 ประชากรที่ศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) **การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) จังหวัดลำปาง

(1.1.1) **ระดับจังหวัด** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 4 ท่าน ได้แก่ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปาง แรงงานจังหวัดลำปาง และเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปางที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (2 ท่าน)

(1.1.2) **ระดับท้องถิ่น** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 2 ท่าน คือ นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวอแก้ว

(1.2) จังหวัดขอนแก่น

(1.2.1) **ระดับจังหวัด** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 4 ท่าน ได้แก่ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (1 ท่าน) และเจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดขอนแก่น (2 ท่าน)

(1.2.2) **ระดับท้องถิ่น** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝาง และปลัดเทศบาลตำบลบ้านฝาง

(1.3) จังหวัดสงขลา

(1.3.1) **ระดับจังหวัด** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสงขลาที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (1 ท่าน) เจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดสงขลา (1 ท่าน) และประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุจังหวัดสงขลา

(1.3.2) **ระดับท้องถิ่น** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ ปลัดเทศบาลตำบลน่าน้อย และรองประธานชมรมผู้สูงอายุตำบลน่าน้อย

(1.4) จังหวัดสมุทรปราการ

(1.4.1) **ระดับจังหวัด** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 4 ท่าน ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสมุทรปราการที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (2 ท่าน) เจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดสมุทรปราการ (1 ท่าน) และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ (1 ท่าน)

(1.4.2) **ระดับท้องถิ่น** ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ นายกเทศมนตรีเมืองปู่เจ้าสมิงพราย ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย และประธานชมรมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย

(2) **การสนทนากลุ่มย่อย (Focus group)** ผู้วิจัยจัดการสนทนากลุ่มย่อยในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 2 ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่งเป็นการสำรวจสถานการณ์และประสบการณ์การจัดสวัสดิการสำหรับ

ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ส่วนครั้งที่สองเป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดประชุมสนทนากลุ่มย่อยครั้งที่หนึ่ง และรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มแต่ละครั้งประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ หรือเป็นผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบที่ครอบงอมองค์ประกอบตามนิยาม ดังต่อไปนี้

(2.1) เป็นบุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือ

(2.2) เป็นแรงงานนอกระบบ กล่าวคือ เป็นผู้ทำงานรับจ้างและมีรายได้ประจำหรือไม่ประจำ และหรือผู้ที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป

ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มย่อยในแต่ละจังหวัด ปรากฏรายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 3.1 แสดงผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มย่อยจำแนกรายจังหวัด

พื้นที่การศึกษา	ผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มย่อย	
	ครั้งที่หนึ่ง	ครั้งที่สอง
1. จังหวัดลำปาง (มีการเปลี่ยนพื้นที่ การ ศึกษาจากครั้งที่ หนึ่ง ที่ลงพื้นที่ตำบล วอแก้ว เปลี่ยนเป็น พื้นที่ตำบลเกาะคา)	1. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวอแก้ว 2. ผู้อำนวยการ รพ.สต.วอแก้ว 3. ผู้สูงอายุ (5 ท่าน)	1. นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา 2. ปลัดเทศบาลตำบลเกาะคา 3. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลเกาะคา (3 ท่าน) 4. เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลเกาะคา (6 ท่าน) 5. ผู้แทนจากพมจ.ลำปาง (1 ท่าน) 6. ประธานชมรมผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุ (20 ท่าน)
2. จังหวัดขอนแก่น	1. นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝาง 2. ปลัดเทศบาลตำบลบ้านฝาง 3. เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง (1 ท่าน) 4. ประธานชมรมผู้สูงอายุ 5. ผู้สูงอายุ (6 ท่าน) 6. ผู้แทนจากรพสต.บ้านฝาง (1 ท่าน)	1. นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝาง 2. รองนายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝาง 3. ปลัดเทศบาลตำบลบ้านฝาง 4. ผู้แทนจากพมจ.ขอนแก่น (1 ท่าน) 5. เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง (3 ท่าน) 6. ผู้สูงอายุ (23 ท่าน)
3. จังหวัดสงขลา	1. ปลัดเทศบาลตำบลน่าน้อย 2. เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลน่าน้อย (6 ท่าน) 3. รองประธานชมรมผู้สูงอายุตำบล น่าน้อย 4. ผู้แทนจากรพสต. (1 ท่าน) 5. ผู้สูงอายุ (5 ท่าน)	1. นายกเทศมนตรีตำบลน่าน้อย 2. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลน่าน้อย (2 ท่าน) 3. ปลัดเทศบาลตำบลน่าน้อย 4. เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลน่าน้อย (5 ท่าน) 5. ประธานสภาสมาคมสภาผู้สูงอายุ

พื้นที่การศึกษา	ผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มย่อย	
	ครั้งที่หนึ่ง	ครั้งที่สอง
		จังหวัดสงขลา 6. กรรมการสาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุ จังหวัดสงขลา (2 ท่าน) 7. ผู้แทนจากพมจ. (1 ท่าน) 8. รองประธานชมรมผู้สูงอายุตำบลน้ำ น้อย 9. ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (5 ท่าน) 10. อาสาสมัครสาธารณสุขประจำ หมู่บ้าน (2 ท่าน) 11. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัว ในชุมชน (1 ท่าน) 12. ผู้สูงอายุ (9 ท่าน)
4. จังหวัด สมุทรปราการ	1. นายกเทศมนตรีเมืองปู่เจ้าสมิง พราย 2. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิง พราย 3. ประธานชมรมผู้สูงอายุเทศบาลฯ 4. ผู้สูงอายุ (11 ท่าน)	1. นายกเทศมนตรีเมืองปู่เจ้าสมิงพราย 2. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิง พราย 3. ผู้แทนจากพมจ. (1 ท่าน) 4. ประธานชมรมผู้สูงอายุเทศบาลฯ 5. ผู้สูงอายุ (19 ท่าน)

3.2.4 ประชากรที่ศึกษาเชิงปริมาณ เป็นบุคคลที่เป็นผู้สูงอายุมีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ในพื้นที่การศึกษา 4 จังหวัดใน 4 ภาค โดยใช้ข้อมูลการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2557 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แบ่งเป็น 3 จังหวัดใน 3 ภาคที่มีอัตราผู้สูงอายุในระดับที่สูง ได้แก่ สมุทรปราการ(ภาคกลาง) จำนวน 210,597 คน สงขลา (ภาคใต้) จำนวน 199,368 คน ขอนแก่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จำนวน 292,217 คน และจังหวัดที่มีอัตราผู้สูงอายุในระดับปานกลาง ได้แก่ ลำปาง (ภาคเหนือ) จำนวน 156,310 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 858,492 คน

โดยใช้สูตร Taro Yamane ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

n = จำนวนตัวอย่าง
 N = จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับบริการสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม
 E = ระดับความคลาดเคลื่อนกำหนดไว้ที่ร้อยละ 5

$$\text{แทนค่า } n = \frac{210,579+199,368+292,217+156,310}{1 + 5^2}$$

$$\begin{aligned}
 & 1 + 858,492 (0.05)^2 \\
 & = \frac{858,492}{2,147.23} \\
 & = 399.81
 \end{aligned}$$

ดังนั้น ขนาดของกลุ่มตัวอย่างประชากรสำหรับความคลาดเคลื่อนที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 5 มีค่าเท่ากับ 400 คน โดยผู้วิจัยจำแนกการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบออกเป็น 2 กลุ่ม ตามนิยามของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ แรงงานนอกระบบที่ทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ และแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระและไม่มีลูกจ้าง โดยจำนวนขนาดตัวอย่างของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มจะมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ วิธีการสุ่มตัวอย่างในแต่ละจังหวัด เป็นรายอำเภอและตำบลนั้น เป็นไปดังที่กล่าวไว้แล้ว

3.3 พื้นที่การศึกษา

3.3.1 การศึกษาเชิงปริมาณ

พื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย 4 จังหวัดใน 4 ภาค สุ่มภาคละ 1 จังหวัด รวม 4 จังหวัด จังหวัดละ 3 อำเภอ โดยสุ่มตามฐานข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่มีจำนวนในระดับมากของแต่ละภาค (ฐานข้อมูลสำนักงานสถิติชาติ, 2557) ได้ 3 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ (จำนวนผู้สูงอายุมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 ของภาคกลาง ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ขอนแก่น (จำนวนผู้สูงอายุมากที่สุดเป็นอันดับที่ 2 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) สงขลา (จำนวนผู้สูงอายุมากที่สุดเป็นอันดับที่ 2 ของภาคใต้) และจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุในระดับปานกลาง คือ ลำปาง (จำนวนผู้สูงอายุมากที่สุดเป็นอันดับที่ 6 ของภาคเหนือ) ทั้งนี้ พื้นที่การศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ผู้วิจัยได้พิจารณาควบคู่กันกับลักษณะของพื้นที่ที่เป็นแหล่งรวมของแรงงานนอกระบบ

การเลือกตำบลได้จากการสุ่มหลายขั้นตอน ดังนี้

- (1) สุ่มเลือกอำเภอขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก (พิจารณาจำนวนประชากรทั้งหมดและผู้สูงอายุ) จังหวัดละ 1 อำเภอ
- (2) สุ่มเลือกตำบลจากอำเภอขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็กในสัดส่วน 5:3:2 กลุ่มตัวอย่างเท่าๆ กันในทุกตำบล โดยให้ได้กลุ่มตัวอย่างรวมจังหวัดละ 100 คน
- (3) เลือกตำบลด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่ายอำเภอละประมาณ 2 ตำบล กรณีกลุ่มตัวอย่างไม่เพียงพอ ผู้วิจัยกำหนดที่จะสุ่มเลือกตำบลเพิ่มเติม
- (4) เลือกผู้สูงอายุแบบเจาะจงตามคุณสมบัติที่ผู้วิจัยกำหนดเพื่อตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 3.2 แสดงวิธีสุ่มตัวอย่างเพื่อตอบแบบสอบถามการวิจัย

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	จำนวน ตัวอย่าง	จำนวน ตัวอย่าง รวม
เหนือ	1. จังหวัด ลำปาง (13 อำเภอ)	อำเภอเมืองลำปาง (ขนาดใหญ่) จาก 19 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลบ้านเป้า	25 คน	50 คน
			2.ตำบลบ้านเอื้อม	25 คน	
		อำเภอเกาะคา (ขนาดกลาง) จาก 9 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลใหม่พัฒนา	15 คน	30 คน
			2.ตำบลลำปางหลวง	15 คน	

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	จำนวน ตัวอย่าง	จำนวน ตัวอย่าง รวม
		อำเภอห้างฉัตร (ขนาดเล็ก) จาก 7 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลหนองหล่ม 2.ตำบลห้างฉัตร	10 คน 10 คน	20 คน
กลาง	2. จังหวัด สมุทรปราการ (6 อำเภอ)	อำเภอเมืองสมุทรปราการ (ขนาดใหญ่) จาก 13 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลบางเมือง 2.ตำบลแพรกษา	25 คน 25 คน	50 คน
		อำเภอบางเสาธง (ขนาดกลาง) จาก 3 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลศิริชนะจรเข้หน้า 2.ตำบลศิริชนะจรเข้ใหญ่	15 คน 15 คน	30 คน
		อำเภอพระประแดง (ขนาดเล็ก) จาก 15 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลบางหัวเสือ 2.ตำบลบางหญ้าแพรก	10 คน 10 คน	20 คน
ตะวันออก เฉียง เหนือ	3. จังหวัด ขอนแก่น (26 อำเภอ)	อำเภอเมือง (ขนาดใหญ่) จาก 18 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลในเมือง 2.ตำบลศิลา	25 คน 25 คน	50 คน
		อำเภอบ้านฝาง (ขนาดกลาง) จาก 7 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลบ้านฝาง 2.ตำบลบ้านเหล่า	15 คน 15 คน	30 คน
		อำเภอพระยืน (ขนาดเล็ก) จาก 5 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลพระยืน 2.ตำบลพระบุ	10 คน 10 คน	20 คน
ใต้	4. จังหวัด สงขลา (16 อำเภอ)	อำเภอหาดใหญ่ (ขนาดใหญ่) จาก 6 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลหาดใหญ่ 2.ตำบลคอหงส์	25 คน 25 คน	50 คน
		อำเภอรัตภูมิ (ขนาดกลาง) จาก 5 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	1.ตำบลคูหาใต้ 2.ตำบลกำแพงเพชร	15 คน 15 คน	30 คน
		อำเภอบางกล่ำ (ขนาดเล็ก) จาก 4 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล	ตำบลท่าช้าง ตำบลบ้านทาง	10 คน 10 คน	20 คน

3.3.2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

เลือกตำบลที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเชิงปริมาณ และมีการจัดสวัสดิการสังคม ครอบคลุมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและมีการดำเนินงานจากหลายภาคส่วนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

3.4 เครื่องมือการศึกษา

3.4.1 การวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือวิจัยเป็นแบบสอบถามสำรวจความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบซึ่งแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ส่วนที่ 2 การทำงานและปัญหาการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ส่วนที่ 3 ความต้องการและการได้รับสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุด้วยโอกาสในมิติเศรษฐกิจ สวัสดิการและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ส่วนที่ 4 ข้อมูลอื่นๆ

3.4.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสำรวจประสบการณ์การจัดระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยมีการกำหนดประเด็นการสนทนากลุ่ม และประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึกของแบบสำรวจ ดังนี้

(1) ประเด็นการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) ได้แก่

(1.1) ความเหลื่อมล้ำทางสังคมต่อการบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในด้านต่อไปนี้เป็นอย่างใดบ้าง เช่น การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพ การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในชมรมผู้สูงอายุ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ยานพาหนะ การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะ การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ การช่วยเหลือจากการถูกละเมิดหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการทางคดีหรือแก้ไขปัญหาคอขวด การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็น เปียยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์การจัดการศพตามประเพณีรายละเอียด 2,000 บาท สิทธิการเข้าถึงกองทุนผู้สูงอายุ การเข้าถึงระบบประกันสังคม เป็นต้น

(1.2) ข้อห่วงใยต่อความเหลื่อมล้ำทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบมีเรื่องใดบ้าง

(2) ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ได้แก่

(2.1) การให้บริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ เช่น บริการด้านสุขภาพ บริการด้านการทำงานและรายได้ บริการด้านการกีดกันและนันทนาการ บริการด้านการศึกษา มีการดำเนินการโดยหน่วยงานและบุคลากรใด วิธีดำเนินการเป็นอย่างไร เข้าถึงผู้สูงอายุทั่วถึงหรือไม่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานมีอะไรบ้าง อย่างไร และมีข้อเสนอแนะอย่างไรที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการนี้อย่างทั่วถึง

(2.2) การให้บริการในระบบประกันสังคมแก่ผู้สูงอายุ เช่น บริการการสงเคราะห์ครอบครัว ระบบบำนาญบำนาญและกองทุนการออมแห่งชาติมีการดำเนินการโดยหน่วยงานและบุคลากรใด วิธีดำเนินการเป็นอย่างไร เข้าถึงผู้สูงอายุทั่วถึงหรือไม่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานมีอะไรบ้าง อย่างไร และมีข้อเสนอแนะอย่างไรที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการนี้อย่างทั่วถึง

(2.3) การให้บริการในระบบการช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ เช่น บริการการสงเคราะห์ครอบครัว บริการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม บริการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพมีการดำเนินการโดยหน่วยงานและบุคลากรใด วิธีดำเนินการเป็นอย่างไร เข้าถึงผู้สูงอายุทั่วถึงหรือไม่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานมีอะไรบ้าง อย่างไร และมีข้อเสนอแนะอย่างไรที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการนี้อย่างทั่วถึง

(2.4) การให้บริการในระบบการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เช่น บริการสวัสดิการชุมชน บริการสวัสดิการท้องถิ่น อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) การส่งเสริมให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมภาคประชาสังคม ในที่นี้หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น อผส. และการที่ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมดูแลผู้สูงอายุในสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์แบบมีการดำเนินการโดยหน่วยงานและบุคลากรใด วิธีดำเนินการเป็นอย่างไร เข้าถึงผู้สูงอายุทั่วถึงหรือไม่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานมีอะไรบ้าง อย่างไร และมีข้อเสนอแนะอย่างไรที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง

3.5 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย

3.5.1 การหาค่าความตรง (Validity)

ผู้วิจัยหาค่าความตรงของแบบสอบถามโดยนำแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิรวมทั้งสิ้นจำนวน 3 ท่าน และคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องของเนื้อหา (Content Validity Index: CVI)

3.5.2 การหาความเชื่อมั่น (Reliability)

ผู้วิจัยปรับแบบสอบถามตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแล้วนำไปทดลองใช้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวนประมาณ 30 คน หลังจากนั้นคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient)

3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.6.1 การวิจัยเชิงปริมาณ การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามนั้น หลังจากที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจะดำเนินการ ดังนี้

- (1) ทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการเก็บข้อมูล
- (2) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด
- (3) ในกรณีผู้สูงอายุไม่สามารถทำแบบสอบถามได้ ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ผู้สูงอายุด้วยตนเอง
- (4) นำแบบสอบถามที่เก็บรวบรวมข้อมูลที่สมบูรณ์แล้วมาวิเคราะห์ตามสถิติที่กำหนดไว้

3.6.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการหลากหลายในช่วงเวลาที่ต่างกัน ได้แก่ การเข้าพื้นที่ การสังเกต การบันทึกภาคสนาม การสนทนากลุ่มย่อย การสัมภาษณ์เชิงลึก การวิเคราะห์เอกสาร การถอดบทเรียนรู้ การสังเคราะห์องค์ความรู้จากพื้นที่ต่าง ๆ ในแต่ละภาค แบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ 1 ก่อนเริ่มดำเนินการวิจัย 2 เดือน ประกอบด้วย การเตรียมงาน การประสานงานพื้นที่ การขอรับรองการทำวิจัยในมนุษย์

ช่วงที่ 2 การดำเนินการวิจัยใช้เวลา 10 เดือน ประกอบด้วย การเตรียมพื้นที่ศึกษา การสร้างสัมพันธภาพกับผู้ให้ข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทีมวิจัยที่มีประสบการณ์งานวิจัยเชิงคุณภาพดำเนินการสนทนากลุ่มย่อยโดยมีผู้ช่วยอย่างน้อย 2 คน ในการเก็บข้อมูล มีผู้สังเกตการณ์กระบวนการและมีการบันทึกเทปหลังได้รับอนุญาตแล้ว โดยมีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

- (1) ก่อนเริ่มการสนทนากลุ่มย่อย ผู้วิจัยจะเริ่มจากการแนะนำตัวของผู้วิจัยและทีมวิจัย การให้ข้อมูลการวิจัย การชี้แจงวัตถุประสงค์ของการสนทนากลุ่มย่อย กระบวนการและขั้นตอนการวิจัย ระยะเวลาในการสนทนากลุ่ม การปกป้องพิทักษ์สิทธิของผู้ให้ข้อมูล และการขออนุญาตในการจดบันทึก

ข้อมูลและบันทึกเสียง การใช้คำถามปลายเปิด การนัดหมายสมาชิกสนทนากลุ่มครั้งละ 10 - 12 คน ระยะเวลาในการสนทนากลุ่มประมาณ 2-3 ชั่วโมง

สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกจะมีวิธีดำเนินการคล้ายคลึงกับการสนทนากลุ่มย่อยข้างต้น โดยผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการเองหรือมีผู้ช่วยในการเก็บข้อมูล และเฉพาะเจาะจงผู้เข้ารับการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้งแต่ละราย

(2) ผู้วิจัยจะดำเนินการบันทึกเสียง โดยใช้เครื่องบันทึกเสียง (Recorder) ซึ่งเป็นวิธีที่ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถทบทวนข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มหรือการสัมภาษณ์เชิงลึก ควบคู่กับการใช้สมุดบันทึกภาคสนามระหว่างการสนทนากลุ่มย่อยหรือการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อช่วยให้ผู้วิจัยสามารถทบทวนข้อมูลเหตุการณ์ และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลว่ามีความครบถ้วน ตรงประเด็น และยืนยันกับข้อมูลการบันทึกว่ามีความข้อมูลที่ตกหล่นหรือจดบันทึกไม่ทันระหว่างการดำเนินการ และเมื่อดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยจะลบข้อมูลดังกล่าวเพื่อเป็นการรักษาความลับของผู้ใช้ข้อมูล

ทั้งนี้ การใช้สมุดบันทึกภาคสนามข้างต้น ผู้วิจัยยังนำไปใช้บันทึกสิ่งต่างๆ ที่ทีมวิจัยสังเกตเห็น รวมถึงการถอดบทเรียน การติดตามการจัดเวทีพื้นที่ต้นแบบฯ

(3) ผู้วิจัยจะดำเนินการถอดบทเรียนเพื่อค้นหาแบบจำลองของการจัดระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษา

(4) ผู้วิจัยจะใช้กล้องถ่ายรูป เพื่อบันทึกภาพการวิจัยเชิงคุณภาพในแต่ละขั้นตอน

3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.7.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล มีดังนี้

(1) สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ประกอบด้วยร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อบรรยายข้อมูลส่วนบุคคล รูปแบบการได้รับและลักษณะการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ปัญหาอุปสรรคและความต้องการด้านสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

(2) สถิติอ้างอิงประชากร (Inferential statistics) ใช้สถิติ t-test หรือ Chi-square ในการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการได้รับสวัสดิการสังคม ลักษณะการเข้าถึงสวัสดิการสังคม ปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะแตกต่างกัน

3.7.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการถอดถ้อยคำจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มย่อย เพื่อใช้ในการตีความข้อมูล และการกำหนดประเด็นที่สำคัญได้อย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์แก่นสาร (Thematic analysis) การตรวจสอบข้อมูล (Data Triangulation) เป็นการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มามีความถูกต้องหรือไม่ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลในเวลา สถานที่แตกต่างกัน แล้วนำข้อค้นพบกลับไปตรวจสอบกับผู้ให้ข้อมูล คือผู้สูงอายุในชุมชน พื้นที่ต้นแบบเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้ศึกษาสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษา 4 จังหวัดใน 4 ภาค คือ จังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และจังหวัดสมุทรปราการ ทั้งการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จึงนำเสนอผลการศึกษาเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถามเชิงปริมาณ

4.1.1 ข้อมูลทั่วไป

(1) พื้นที่ที่ศึกษาและจำนวนกลุ่มตัวอย่าง (ตารางที่ 4.1)

การศึกษาการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบโดยใช้แบบสอบถามในแต่ละจังหวัด สามารถแสดงลักษณะอำเภอ ตำบลที่ศึกษา และจำนวนตัวอย่างในแต่ละตำบล ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงจำนวนตัวอย่างที่ศึกษา

จังหวัด	ขนาดอำเภอ	ตำบลที่ศึกษา	จำนวนตัวอย่าง	
ลำปาง	อำเภอเมือง (ขนาดใหญ่) (จาก 19 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลบ้านเป้า	25 คน	50 คน
		ตำบลบ้านเอื้อม	25 คน	
	อำเภอเกาะคา (ขนาดกลาง) (จาก 9 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลเกาะคา	15 คน	30 คน
		ตำบลเกาะคาแม่ยาว	15 คน	
	อำเภอห้างฉัตร (ขนาดเล็ก) (จาก 7 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลลวแก้ว	10 คน	20 คน
		ตำบลห้างฉัตร	10 คน	
ขอนแก่น	อำเภอเมือง (ขนาดใหญ่) (จาก 18 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลศิลา	25 คน	50 คน
		ตำบลท่าพระ	25 คน	
	อำเภอบ้านฝาง (ขนาดกลาง) (จาก 7 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลบ้านฝาง	15 คน	30 คน
		ตำบลป่าไผ่	15 คน	
	อำเภอพระยืน (ขนาดเล็ก) (จาก 5 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลพระยืน	10 คน	20 คน
		ตำบลพระบุ	10 คน	
สงขลา	อำเภอหาดใหญ่ (ขนาดใหญ่) (จาก 6 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลน้ำน้อย	25 คน	50 คน
		ตำบลคอหงส์	25 คน	
	อำเภอรัตภูมิ (ขนาดกลาง) (จาก 5 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลคูหาใต้	15 คน	30 คน
		ตำบลกำแพงเพชร	15 คน	
	อำเภอบางกล่ำ (ขนาดเล็ก) (จาก 4 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลท่าช้าง	10 คน	20 คน
		ตำบลบ้านหวด	10 คน	
สมุทร ปราการ	อำเภอเมือง (ขนาดใหญ่) (จาก 13 ตำบล สุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลบางเมือง	25 คน	50 คน
		ตำบลแพรกษา	25 คน	
	อำเภอบางเสาธง (ขนาดกลาง)	ตำบลศีรษะจรเข้ใหญ่	15 คน	30 คน

จังหวัด	ขนาดอำเภอ	ตำบลที่ศึกษา	จำนวนตัวอย่าง	
	(จาก 3 ตำบลสุ่มเลือก 2 ตำบล)	ตำบลศิระจรจะเข้ใหญ่	15 คน	
	อำเภอพระประแดง(ขนาดเล็ก)	บางหัวเสือ	10 คน	20 คน
	(จาก 15 ตำบลสุ่มเลือก 2 ตำบล)	บางหญ้าแพรก	10 คน	

(2) ประเภทของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ (ตารางที่ 4.2)

จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับประเภทของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ภาพรวมทั้งสี่จังหวัดพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยมีรายละเอียดของแต่ละจังหวัด กล่าวคือ

จังหวัดลำปาง พบว่า กลุ่มตัวอย่างของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบแบ่งตามประเภทของผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (ร้อยละ 80.0) รองลงมาเป็นผู้สูงอายุที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ร้อยละ 19.0)

จังหวัดขอนแก่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบแบ่งตามประเภทของผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบ พบว่ากลุ่มตัวอย่างทุกคนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (ร้อยละ 100)

จังหวัดสงขลา พบว่า กลุ่มตัวอย่างของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบแบ่งตามประเภทของผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (ร้อยละ 99) รองลงมาเป็นผู้สูงอายุที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ และเคยเป็นผู้ประกันตนเองแบบสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (ร้อยละ 1)

จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบแบ่งตามประเภทของผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (ร้อยละ 92) รองลงมาเป็นผู้สูงอายุที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ และเคยเป็นผู้ประกันตนเองแบบสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (ร้อยละ 8)

ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวนและร้อยละของประเภทผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ประเภทผู้สูงอายุ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1.เป็นผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ และเคยเป็นผู้ประกันตนเองแบบสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533	1	1.0	-	-	1	1.0	8	8.0
2.เป็นผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้	19	19	-	-	-	-	-	-

ประเภทผู้สูงอายุ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533								
3.เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และเคยเป็นผู้ประกันตนเองแบบสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533	-	-	-	-	-	-	-	-
4.เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533	80	80.0	100	100.0	99	99.0	92	92.0

(3) ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ (ตารางที่ 4.3)

จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย เว้นแต่จังหวัดสงขลาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง โดยมากมีอายุระหว่าง 60-65 ปี และนับถือศาสนาพุทธ ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้ และเป็นหม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่กับคู่สมรส โดยมากมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 1-2 คน และมีลักษณะที่พักเป็นบ้านของตนเองในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สินและไม่มีการกู้เงินสำหรับในด้านสุขภาพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างโดยมากไม่มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้สิทธิค่ารักษาพยาบาลแต่อย่างใด โดยมีรายละเอียดของแต่ละจังหวัด ดังนี้

จังหวัดลำปาง ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในจังหวัดลำปาง พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 55) โดยมากมีอายุระหว่าง 60-65 ปี (ร้อยละ 72) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 94) ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 64) และเป็นหม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่กับคู่สมรส (ร้อยละ 66) กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้ (ร้อยละ 75) โดยมากมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 1-2 คน (ร้อยละ 74) และมีลักษณะที่พักเป็นบ้านของตนเอง (ร้อยละ 60) นอกจากนั้นแล้ว ยังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สิน (ร้อยละ 64) และไม่มีการกู้เงิน (ร้อยละ 86) สำหรับในด้านสุขภาพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว (ร้อยละ 74) โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างโดยมากไม่มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้สิทธิค่ารักษาพยาบาล (ร้อยละ 98) ดังตารางที่ 2

จังหวัดขอนแก่น ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในจังหวัดขอนแก่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย(ร้อยละ 52) โดยมากมีอายุระหว่าง 60-65 ปี (ร้อยละ 73) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 95) ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 65) และเป็นหม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่กับคู่สมรส (ร้อยละ 64) กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้ (ร้อยละ 72) โดยมากมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 1-2 คน (ร้อยละ 75)และมีลักษณะที่พักเป็นบ้านของตนเอง (ร้อยละ 61)

นอกจากนั้นแล้ว ยังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สิน (ร้อยละ 62) และไม่มีการกู้เงิน (ร้อยละ 85) สำหรับในด้านสุขภาพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว (ร้อยละ 79) โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างโดยมากไม่มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้สิทธิการรักษาพยาบาล (ร้อยละ 98)

จังหวัดสงขลา ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในจังหวัดสงขลา พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 59) โดยมากมีอายุระหว่าง 60-65 ปี (ร้อยละ 74) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 64) ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 71) และเป็นหม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่กับคู่สมรส (ร้อยละ 62) กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้ (ร้อยละ 58) โดยมากมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 1-2 คน (ร้อยละ 77) และมีลักษณะที่พักเป็นบ้านของตนเอง (ร้อยละ 58) นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สิน (ร้อยละ 55) และไม่มีการกู้เงิน (ร้อยละ 78) สำหรับในด้านสุขภาพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว (ร้อยละ 84) โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างโดยมากไม่มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้สิทธิการรักษาพยาบาล (ร้อยละ 98)

จังหวัดสมุทรปราการ ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 55) โดยมากมีอายุระหว่าง 60-65 ปี (ร้อยละ 74) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 87) ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 62) และเป็นหม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่กับคู่สมรส (ร้อยละ 65) กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้ (ร้อยละ 74) โดยมากมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 1-2 คน (ร้อยละ 47) และมีลักษณะที่พักเป็นบ้านของตนเอง (ร้อยละ 58) นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สิน (ร้อยละ 63) และไม่มีการกู้เงิน (ร้อยละ 83) สำหรับในด้านสุขภาพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว (ร้อยละ 68) โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างโดยมากไม่มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้สิทธิการรักษาพยาบาล (ร้อยละ 98)

ตารางที่ 4.3 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะทั่วไป

ลักษณะทั่วไป	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ								
ชาย	55	55.0	52	52.0	41	41.0	55	55.0
หญิง	45	45.0	48	48.0	59	59.0	45	45.0
อายุ								
60 – 65	72	72.0	73	73.0	74	74.0	74	74.0
66 – 69	25	25.0	24	24.0	25	25.0	23	23.0
70 – 75	3	3.0	3	3.0	1	1.0	3	3.0
การนับถือศาสนา								
พุทธ	94	94.0	95	95.0	64	64.0	87	87.0
คริสต์	6	6.0	5	5.0	36	36.0	1	1.0
สถานภาพสมรส								
โสด	5	5.0	5	5.0	2	2.0	5	5.0
สมรส	29	29.0	31	31.0	36	36.0	30	30.0
หม้าย /หย่าร้าง/ แยกกันอยู่กับผู้สมรส	66	66.0	64	64.0	62	62.0	65	65.0
ระดับการศึกษาสูงสุด								
ประถมศึกษา	64	64.0	65	65.0	71	71.0	62	62.0
มัธยมศึกษา	36	36.0	35	35.0	29	29.0	38	38.0
ความสามารถในการอ่านเขียน								
อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้	75	75.0	72	72.0	58	58.0	74	74.0
อ่านออก เขียนไม่ได้	22	22.0	25	25.0	39	39.0	23	23.0
อ่านออก เขียนได้	3	3.0	3	3.0	3	3.0	3	3.0
จำนวนสมาชิกในครอบครัว								
1-2 คน	74	74.0	75	75.0	77	77.0	74	74.0

ลักษณะทั่วไป	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
3-4 คน	21	21.0	21	21.0	18	18.0	21	21.0
5-6 คน	4	4.0	3	3.0	4	4.0	4	4.0
ไม่มีข้อมูล	1	1.0	1	1.0	1	1.0	1	1.0
ลักษณะที่พักอาศัย								
เป็นของตนเอง	60	60.0	61	61.0	58	58.0	58	58.0
ไม่ได้เป็นของตนเอง	40	40.0	39	39.0	42	42.0	42	42.0
- (บ้านบุตร)	(38)		(37)		(41)		(40)	
- (บ้านญาติพี่น้อง)	(1)		(1)		(1)		(1)	
- (บ้านเช่า)	(1)		(1)				(1)	
ความเพียงพอของรายได้ในครอบครัวในรอบ 6 เดือน								
ไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สิน	64	64.0	62	62.0	55	55.0	63	63.0
ไม่เพียงพอ และมีหนี้สิน	11	11.0	12	12.0	18	18.0	13	13.0
เพียงพอ แต่ไม่เหลือเก็บ	13	13.0	13	13.0	16	16.0	13	13.0
เพียงพอ และเหลือเก็บ	12	13.0	13	13.0	11	11.0	11	11.0
การกู้เงิน								
ไม่มีการกู้เงิน	86	86.0	85	85.0	78	78.0	83	83.0
กู้จากสถาบันการเงิน	2	2.0	2	2.0	2	2.0	2	2.0
กู้จากกองทุนในชุมชน	12	12.0	13	13.0	20	20.0	15	15.0
โรคประจำตัว								
ไม่มี	26	26.0	21	21.0	16	16.0	32	32.0
มี	74	74.0	79	79.0	84	84.0	68	68.0

ลักษณะทั่วไป	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
สิทธิสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล								
- ใช้สิทธิค่ารักษาพยาบาล(ระบุสิทธิที่ใช้ตอบได้มากกว่า 1 สิทธิ)	100	100.0	100	100.0	100	100.0	100	100.0
(บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า)	(92)		(90)		(92)		86	
(สวัสดิการข้าราชการ)	(1)		(1)		(1)		1	
(ไม่ตอบ)	(7)		(9)		(7)		13	
- ไม่ใช้สิทธิค่ารักษาพยาบาล	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.00
ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้สิทธิค่ารักษาพยาบาล								
ไม่มีปัญหา	98	98.0	98	98.0	98	98.0	98	98.0
มีปัญหา	2	2.0	2	2.0	2	2.0	2	2.0

(4) ข้อมูลการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ (ตารางที่ 4.4)

จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดเกี่ยวกับข้อมูลการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในจังหวัดลำปาง และจังหวัดสงขลาประกอบอาชีพเกษตรกร/ประมง ในขณะที่ในจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง โดยมากกลุ่มตัวอย่างทำงานเฉลี่ยสัปดาห์ละ 7 วัน ในส่วนของชั่วโมงในการทำงาน พบว่าส่วนใหญ่ทำงานเฉลี่ย 8 ชั่วโมงต่อวัน สำหรับการจ่ายค่าตอบแทน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับเป็นรายวัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

จังหวัดลำปาง พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร/ประมง (ร้อยละ 54) รองลงมาคือรับจ้าง (ร้อยละ 35) และค้าขาย (ร้อยละ 8) โดยมากกลุ่มตัวอย่างทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ 7 วัน (ร้อยละ 84) รองลงมา 6 วัน (ร้อยละ 10) ในส่วนของชั่วโมงในการทำงานเฉลี่ยต่อวัน พบว่าส่วนใหญ่ทำงาน 8 ชั่วโมง (ร้อยละ 43) รองลงมา 7 ชั่วโมง (ร้อยละ 20) และ 10 ชั่วโมง (ร้อยละ 15) ตามลำดับ สำหรับการจ่ายค่าตอบแทนของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่จ่ายเป็นรายวัน (ร้อยละ 90) และรองลงมาเป็นรายเดือน (ร้อยละ 4)

จังหวัดขอนแก่น พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง (ร้อยละ 45) รองลงมาคือเกษตรกร/ประมง (ร้อยละ 29) โดยมากกลุ่มตัวอย่างทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ 7 วัน (ร้อยละ 83) รองลงมา 6 วัน (ร้อยละ 10) ในส่วนของชั่วโมงในการทำงานเฉลี่ยต่อวัน พบว่าส่วนใหญ่ทำงาน 8 ชั่วโมง (ร้อยละ 46) รองลงมา 7 ชั่วโมง (ร้อยละ 19) และ 10 ชั่วโมง (ร้อยละ 13) ตามลำดับ สำหรับการจ่ายค่าตอบแทนของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่จ่ายเป็นรายวัน (ร้อยละ 91) และรองลงมาเป็นรายเดือน (ร้อยละ 4)

จังหวัดสงขลา พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร/ประมง (ร้อยละ 54) รองลงมาคือรับจ้าง (ร้อยละ 30) และค้าขาย (ร้อยละ 12) โดยมากกลุ่มตัวอย่างทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ 7 วัน (ร้อยละ 85) รองลงมา 6 วัน (ร้อยละ 9) ในส่วนของชั่วโมงในการทำงานเฉลี่ยต่อวัน พบว่าส่วนใหญ่ทำงาน 8 ชั่วโมง (ร้อยละ 46) รองลงมา 7 ชั่วโมง (ร้อยละ 22) และ 10 ชั่วโมง (ร้อยละ 13) ตามลำดับ สำหรับการจ่ายค่าตอบแทนของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่จ่ายเป็นรายวัน (ร้อยละ 90) และรองลงมาเป็นรายเดือน (ร้อยละ 4)

จังหวัดสมุทรปราการ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง (ร้อยละ 48) รองลงมาคือเกษตรกร/ประมง (ร้อยละ 27) และค้าขาย (ร้อยละ 11) โดยมากกลุ่มตัวอย่างทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ 7 วัน (ร้อยละ 84) รองลงมา 6 วัน (ร้อยละ 9) ในส่วนของชั่วโมงในการทำงานเฉลี่ยต่อวัน พบว่าส่วนใหญ่ทำงาน 8 ชั่วโมง (ร้อยละ 39) รองลงมา 7 ชั่วโมง (ร้อยละ 24) และ 10 ชั่วโมง (ร้อยละ 16) ตามลำดับ สำหรับการจ่ายค่าตอบแทนของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่จ่ายเป็นรายวัน (ร้อยละ 89) และรองลงมาเป็นรายเดือน (ร้อยละ 5)

ตารางที่ 4.4 ข้อมูลการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ข้อมูลการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การประกอบอาชีพหรือลักษณะงานที่ก่อให้เกิดรายได้								
เกษตรกรรม/ประมง	54	54.0	29	29.0	54	54.0	27	27.0
ค้าขาย	8	8.0	8	8.0	12	12.0	11	11.0
รับจ้าง	35	35.0	45	45.0	30	30.0	48	48.0
ข้าราชการบำนาญ	1	1.0	1	1.0	1	1.0	1	1.0
เกษตรกรและค้าขาย	1	1.0	2	2.0	-	-	6	6.0
อื่นๆ (ไม่ระบุ)	1	1.0	15	15.0	3	3.0	7	7.0
วันการทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์								
3 วัน	1	1.0	1	1.0	1	1.0	2	2.0
5 วัน	-	-	1	1.0	3	3.0	2	2.0
6 วัน	10	10.0	12	12.0	9	9.0	9	9.0
7 วัน	84	84.0	83	83.0	85	85.0	84	84.0
ไม่ตอบ	5	5.0	3	3.0	2	2.0	3	3.0
ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อวัน								
5 ชั่วโมง	1	1.0	1	1.0	2	2.0	1	1.0
6 ชั่วโมง	4	4.0	4	4.0	3	3.0	4	4.0
7 ชั่วโมง	20	20.0	19	19.0	22	22.0	24	24.0
8 ชั่วโมง	43	43.0	46	46.0	46	46.0	39	39.0
9 ชั่วโมง	12	12.0	12	12.0	11	11.0	11	11.0
10 ชั่วโมง	15	15.0	13	13.0	13	13.0	16	16.0
ข้อมูลการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
12 ชั่วโมง	1	1.0	1	1.0	1	1.0	1	1.0
ไม่ตอบ	4	4.0	4	4.0	2	2.0	4	4.0

ลักษณะการจ่ายค่าตอบแทน								
เป็นงานเหมา	2	2.0	1	1.0	3	3.0	2	2.0
เป็นวัน	90	99.0	91	91.0	90	90.0	89	89.0
เป็นเดือน	4	4.0	4	4.0	4	4.0	5	5.0
อื่นๆและไม่ตอบ	4	4.0	4	4.0	3	3.0	4	4.0

(5) ปัญหาการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ (ตารางที่ 4.5)

จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดเกี่ยวกับปัญหาการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในจังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสงขลา ประสบปัญหาด้านการทำงานมากที่สุดสามอันดับแรกเหมือนกัน กล่าวคือ อันดับที่หนึ่ง ปัญหาค่าตอบแทนต่ำ อันดับที่สอง ปัญหางานหนัก และอันดับที่สาม ปัญหางานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้ ในขณะที่จังหวัดสงขลา กลุ่มตัวอย่างประสบปัญหาด้านการทำงานอันดับที่หนึ่งเหมือนกับสามจังหวัดข้างต้น คือ ปัญหาค่าตอบแทนต่ำ แต่อันดับที่สอง และอันดับที่สามมีความแตกต่างกันกล่าวคือ ประสบปัญหาการใช้ทำทางซ้ำๆ หรือเดิมๆ ตลอดการทำงาน และปัญหางานหนักตามลำดับ

จังหวัดลำปาง จากผลการสำรวจปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยประสบ คือ ค่าตอบแทนต่ำ (ร้อยละ 64.3) งานหนัก (ร้อยละ 55.1) งานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้ (ร้อยละ 54.1) และใช้ทำทางซ้ำๆ หรือเดิมๆ ตลอดการทำงาน (ร้อยละ 52.0) ตามลำดับ

จังหวัดขอนแก่น จากผลการสำรวจปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยประสบ คือ ค่าตอบแทนต่ำ (ร้อยละ 64.3) งานหนัก (ร้อยละ 57.1) งานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้ (ร้อยละ 56.1) และใช้ทำทางซ้ำๆ หรือเดิมๆ ตลอดการทำงาน (ร้อยละ 52.0) ตามลำดับ

จังหวัดสงขลา จากผลการสำรวจปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยประสบ คือ ค่าตอบแทนต่ำ (ร้อยละ 63.3) งานหนัก (ร้อยละ 52.0) และใช้ทำทางซ้ำๆ หรือเดิมๆ ตลอดการทำงาน (ร้อยละ 58.2) ตามลำดับ

จังหวัดสมุทรปราการ จากผลการสำรวจปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เคยประสบ คือ ค่าตอบแทนต่ำ (ร้อยละ 60.2) งานหนัก (ร้อยละ 55.1) งานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้ (ร้อยละ 54.1) และใช้ทำทางซ้ำๆ หรือเดิมๆ ตลอดการทำงาน (ร้อยละ 52.0) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.5 ปัญหาที่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา

ปัญหาที่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำ อยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ
1. ค่าตอบแทนต่ำ	63 (64.3%)	35 (35.7%)	63 (64.3%)	35 (35.7%)	62 (63.3%)	36 (36.7%)	59 (60.2%)	39 (39.8%)
2. งานหนัก	54 (55.1%)	44 (44.9%)	56 (57.1%)	42 (42.9%)	51 (52.0%)	47 (48.0%)	54 (55.1%)	44 (44.9%)
3. งานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้	53 (54.1%)	45 (45.9%)	55 (56.1%)	43 (43.9%)	45 (45.9%)	53 (54.1%)	53 (54.1%)	45 (45.9%)
4. ทำงานไม่มีวันหยุด ทั้งๆ ที่ควรได้หยุด	3 (3.1%)	95 (96.9%)	2 (20.4%)	98 (98.0%)	3 (3.1%)	95 (96.9%)	3 (3.1%)	95 (96.9%)
5. ชั่วโมงการทำงานมากเกินไป	19 (19.4%)	79 (80.6%)	20 (20.4%)	78 (79.6%)	23 (23.5%)	75 (76.5%)	19 (19.4%)	79 (80.6%)
6. ได้รับสารเคมี/พิษ	9 (9.2%)	89 (90.8%)	10 (10.2%)	88 (89.8%)	10 (10.2%)	88 (89.8%)	12 (12.2%)	86 (87.8%)
7. เครื่องจักร/เครื่องมือ/อุปกรณ์ที่เป็นอันตราย	2 (2.0%)	96 (98.0%)	1 (1.0%)	97 (99.0%)	3 (3.1%)	95 (96.9%)	2 (2.0%)	96 (98.0%)
8. อันตรายจากพาหนะที่ใช้ในการทำงาน	16 (16.3%)	82 (83.7%)	15 (15.3%)	83 (84.7%)	12 (12.2%)	86 (87.8%)	16 (16.3%)	82 (83.7%)

ปัญหาที่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำ	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
--------------------------------------	-------	---------	-------	-------------

อยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ	ประสบ/ เคยประสบ	ไม่ประสบ/ ไม่เคยประสบ
9. อันตรายจากความประมาทเลินเล่อของตนเองหรือเพื่อนร่วมงาน	16 (16.3%)	82 (83.7%)	15 (15.3%)	83 (84.7%)	12 (12.2%)	86 (87.8%)	16 (16.3%)	82 (83.7%)
10. ได้รับอันตรายต่อหู/ตา/ทางเดินหายใจ	6 (6.1%)	92 (93.9%)	6 (6.1%)	92 (93.9%)	6 (6.1%)	92 (93.9%)	6 (6.1%)	92 (93.9%)
11. ไม่มีความปลอดภัยจากการทำงานในที่สูง/ใต้น้ำ/ใต้ดิน	1 (1.0%)	97 (99%)	1 (1.0%)	97 (99.0%)	1 (1.0%)	97 (99.0%)	1 (1.0%)	97 (99%)
12. ใช้ท่าทางซ้ำๆ หรือเดิมๆ ตลอดการทำงาน	51 (52.0%)	47 (48.0%)	51 (52.0%)	47 (48.0%)	57 (58.2%)	41 (41.8%)	51 (52.0%)	47 (48.0%)
13. มีฝุ่น/ควัน/กลิ่นรบกวน	14 (14.3%)	84 (85.7%)	13 (13.3%)	85 (86.7%)	14 (14.3%)	84 (85.7%)	14 (14.3%)	84 (85.7%)
14. ที่ทำงานสกปรก	1 (1.0%)	97 (99.0%)	1 (1.0%)	97 (99.0%)	1 (1.0%)	97 (99.0%)	1 (1.0%)	97 (99.0%)
15. เสียงดังรบกวน	9 (9.2%)	89 (90.8%)	8 (8.2%)	90 (91.8%)	8 (8.2%)	90 (91.8%)	8 (8.2%)	90 (81.8%)
16. ที่ทำงานคับแคบ	-	97 (100.0%)	-	98 (100.0%)	-	96 (100.0%)	-	97 (100.0%)
17. อากาศไม่ถ่ายเท	-	95 (100.0%)	-	97 (100.0%)	-	93 (10.00%)	-	95 (100.0%)

ปัญหาที่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบันภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
	ประสบ/เคยประสบ	ไม่ประสบ/ไม่เคยประสบ	ประสบ/เคยประสบ	ไม่ประสบ/ไม่เคยประสบ	ประสบ/เคยประสบ	ไม่ประสบ/ไม่เคยประสบ	ประสบ/เคยประสบ	ไม่ประสบ/ไม่เคยประสบ
18. แบ่งแยกหรือกีดกันเพศในการจ้างงาน*	-	51 (100.0%)	-	55 (100.0%)	-	71 (100.0%)	-	51 (100.0%)
19. ถูกเลือกปฏิบัติทางเพศเพราะเหตุแห่งอายุและ/หรือสถานภาพสมรส*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	70 (100.0%)	-	50 (100.0%)
20. ถูกคุกคาม/ล่วงเกิน และลวนลามโดยคนงานหรือหัวหน้างาน*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	70 (100.0%)	-	50 (100.0%)
21. ได้รับค่าตอบแทนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเพศตรงข้าม*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	70 (100.0%)	-	50 (100.0%)
22. ได้รับค่าจ้างไม่เต็มตามจำนวน*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	70 (100.0%)	-	50 (100.0%)
23. ถูกหักเงินโดยไม่เป็นธรรม*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	70 (100.0%)	-	50 (100.0%)
24. ให้ข้อมูลการทำงานไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติจริง*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	70 (100.0%)	-	50 (100.0%)
25. ถูกแสวงหาประโยชน์จากความเป็นผู้สูงอายุ เช่น ออก event ออกงานโชว์เล่นดนตรี*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	70 (100.0%)	-	50 (100.0%)
26. ไม่ได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงไว้ แต่ถูกหลอกให้ลงลายเซ็นหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ*	-	50 (100.0%)	-	54 (100.0%)	-	68 (100.0%)	-	50 (100.0%)

*หมายเหตุเฉพาะผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบที่มีนายจ้างเท่านั้น

(6) การช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้างที่แรงงานนอกระบบได้รับ (ตารางที่ 4.6)

จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดเกี่ยวกับการได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้าง พบว่าโดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในประเด็นนี้จะได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการด้านวันหยุดมากที่สุด รองลงมาคือ ค่าล่วงเวลา และเครื่องแบบ (Uniform) ในการทำงาน ตามลำดับ

ตารางที่ 4.6 การช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้างที่แรงงานนอกระบบได้รับ

การช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้าง ที่แรงงานนอกระบบได้รับ	จำนวน (คน)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
1. เครื่องแบบ (Uniform) ในการทำงาน	5	5	5	5
2. วันหยุด	10	12	5	10
3. ค่าล่วงเวลา	4	9	4	6
4. ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย	4	2	1	2
5. โบนัส	1	3	2	2
6. รถรับส่ง	1	1	1	-
7. การเบิกค่าแรงล่วงหน้า	1	1	1	3
8. ประกันอุบัติเหตุ/ประกันชีวิต/ประกันสุขภาพ	-	1	1	2
9. อาหารกลางวัน	-	-	1	-
10. ที่อยู่อาศัย	-	-	1	-
11. การช่วยเหลือสวัสดิการครอบครัว	-	-	1	1
12.ไม่ตอบ	87	87	92	88

4.1.2 การรับรู้ การเข้าถึงสวัสดิการสังคมและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างในประเด็นการรับรู้ การเข้าถึงสวัสดิการสังคมและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อศึกษาภาพรวมของทั้งสี่จังหวัดอันนำไปสู่การวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบให้เป็นไปตามสิทธิที่ผู้สูงอายุควรจะได้รับ โดยในที่นี้จะนำเสนอแยกเป็นสองประเด็นได้แก่ 4.1.2.1 การรับรู้สิทธิของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและ 4.1.2.2 การเข้าถึงสวัสดิการสังคมและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

4.1.2.1 การรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับ (ตารางที่ 4.7 - 4.8)

ภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดพบว่า ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบรับรู้ถึงสิทธิและบริการที่ตนควรได้รับ โดยประเด็นของสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรับรู้มากที่สุด คือ สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เฉลี่ยร้อยละ 100) รองลงมาคือ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (เฉลี่ยร้อยละ 99.75) และลำดับถัดมาคือ สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุซึ่งมีระดับการรับรู้เท่ากัน (เฉลี่ยร้อยละ 99.00) ส่วนสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรู้น้อยที่สุด คือ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีความจำเป็น เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา (เฉลี่ยร้อยละ 8)

ตารางที่ 4.7 การรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับมากที่สุด 5 อันดับแรก

ประเด็นสิทธิและบริการ ที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบรับรู้	อันดับที่(%)			
	ลำดับ	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เฉลี่ย 100.00%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)
สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น (เฉลี่ย 99.75%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)
สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล (เฉลี่ย 99.00%)	อันดับที่ 3 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 3 (99%)	อันดับที่ 5* (99%)
สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก (เฉลี่ย 99.00%)	อันดับที่ 3 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 4 (98%)	อันดับที่ 1 (100%)
ประเด็นสิทธิและบริการ ที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบรับรู้	อันดับที่(%)			
	ลำดับ	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ (เฉลี่ย 99.00%)	อันดับที่ 3 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 4 (98%)	อันดับที่ 1 (100%)

*หมายเหตุอันดับที่ 2 เท่ากับสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์

เมื่อพิจารณาการรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับแยกเป็นรายจังหวัด พบว่า **จังหวัดลำปาง** กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับ โดยมีการรับรู้ตั้งแต่ร้อยละ 95 ขึ้นไปจำนวน 8 ประเด็นจากทั้งหมด 30 ประเด็น ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและสิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 100) สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐและสิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก (ร้อยละ 99) สิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเอง (ร้อยละ 97) สิทธิขอสนับสนุนอุปกรณ์อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือเมื่อท่านมีปัญหาในการเคลื่อนไหวเช่น ไม่เท่า หรือรถเข็น /สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา และสิทธิการได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ 95) ส่วนประเด็นสิทธิและบริการที่มีการรับรู้น้อยที่สุด คือสิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา (ร้อยละ 7)

จังหวัดขอนแก่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับ โดยมีการรับรู้ตั้งแต่ร้อยละ 95 ขึ้นไปจำนวน 7 ประเด็นจากทั้งหมด 30 ประเด็น ได้แก่ สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 100) รองลงมาคือ สิทธิการตรวจรักษา การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย/สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐและสิทธิการได้รับความสะดวก ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุและสิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือ จากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก (ร้อยละ 99) สิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเอง (ร้อยละ 96) สิทธิการได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ 95) ส่วนประเด็นสิทธิและบริการที่มีการรับรู้น้อยที่สุด คือ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา (ร้อยละ 7)

จังหวัดสงขลา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับ โดยมีการรับรู้ตั้งแต่ร้อยละ 95 ขึ้นไปจำนวน 7 ประเด็นจากทั้งหมด 30 ประเด็น ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษาการตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและและสิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 100) สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐและสิทธิการได้รับความสะดวกปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุและสิทธิได้รับการดูแลช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก (ร้อยละ 98) สิทธิการได้รับความสะดวกปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์ (ร้อยละ 97) สิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเองและสิทธิการได้รับการดูแลช่วยเหลือจากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ 95) ส่วนประเด็นสิทธิและบริการที่มีการรับรู้น้อยที่สุด คือสิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา (ร้อยละ 10)

จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการรับรู้สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบควรได้รับ โดยมีการรับรู้ตั้งแต่ร้อยละ 95 ขึ้นไปจำนวน 8 ประเด็นจากทั้งหมด 30 ประเด็น ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษาการตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิการได้รับความสะดวก

ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุสิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสิทธิได้รับการดูแลช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก(ร้อยละ 100) สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาลและสิทธิการได้รับความสะดวกปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์ (ร้อยละ 99) สิทธิการได้รับการดูแลช่วยเหลือจากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ 96) สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชราสิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเองและสิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพส. อพมก. (ร้อยละ 95) ส่วนประเด็นสิทธิและบริการที่มีการรับรู้น้อยที่สุด คือสิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา (ร้อยละ 8)

ตารางที่ 4.8 การรับรู้สิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
		รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ
1	สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	100	1	99	2	100	1	100	1
2	สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล	99	3	99	2	99	3	99	5
3	สิทธิการเข้าอบรมความรู้หรือ ได้รับข่าวสารที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตจากหน่วยงานรัฐ	61	27	57	29	39	29	61	28
4	สิทธิการขอสนับสนุนจากรัฐ เมื่อชุมชนของท่านจะจัดกิจกรรมทางศาสนา	83	17	82	17	69	18	84	17
5	สิทธิการใช้บริการโรงเรียนผู้สูงอายุ	88	15	87	15	80	14	92	11
6	สิทธิการได้รับข้อมูลด้านอาชีพหรือตำแหน่งงานและอบรมการประกอบอาชีพจากรัฐ	74	22	72	15	56	23	73	21
7	สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์	92	13	92	11	97	6	99	5
8	สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาดบันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ	99	3	99	2	98	4	100	1
9	สิทธิขอสนับสนุนอุปกรณ์อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือเมื่อท่านมีปัญหาในการเคลื่อนไหว เช่น ไม้เท้า หรือรถเข็น	95	7	93	9	88	11	92	11
10	สิทธิส่วนลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในการเดินทาง	68	24	65	24	49	24	69	24

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
		รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ
	สาธารณะรวมทั้งไม่เสียค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ								
11	สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	100	1	100	1	100	1	100	1
12	สิทธิรับค่าจัดการศพตามประเพณี 2,000 บาท เฉพาะผู้มีรายได้น้อยเมื่อเสียชีวิต	93	11	89	14	80	14	86	15
13	สิทธิกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุหรือจากรัฐ	62	25	61	25	42	27	63	26
14	สิทธิการใช้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	62	25	59	27	42	27	62	27
15	สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา	95	7	94	8	88	11	95	8
16	สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย	59	29	58	28	43	26	43	29
17	สิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเอง	97	6	96	6	95	7	95	8
18	สิทธิรับบริการซ่อมบ้าน	78	20	75	20	66	19	77	19
19	สิทธิได้รับเครื่องนุ่งห่ม	81	18	79	18	71	29	82	18
20	สิทธิได้รับบริการครอบครัวอุปการะสำหรับผู้สูงอายุ	86	16	84	16	79	21	86	15

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
		รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ
21	สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น หมายอาสา ให้คำปรึกษา	7	30	7	30	10	30	8	30
22	สิทธิคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ถูกกีดกันจากหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นผู้สูงอายุ	75	21	72	21	59	21	72	22
23	สิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหาประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัว	93	11	91	12	87	13	89	14
24	สิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพในชุมชน กลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ ชมรมผู้สูงอายุ/เครือข่ายผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการชุมชน	92	13	91	12	89	10	91	13
25	สิทธิการได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน	95	7	95	7	95	7	96	7
26	สิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อผส. อพมก.	94	10	93	9	92	9	95	8
27	สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากภาคเอกชน (บริษัท มูลนิธิ)	80	19	76	19	64	20	75	20
28	สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือ จากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก	99	3	99	2	98	2	100	1
29	สิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้ เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออม บ้านทางเลือก	73	23	71	23	58	22	72	22
30	สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดย	61	27	61	25	49	24	64	25

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ	ลำปาง		ขอนแก่น		สงขลา		สมุทรปราการ	
		รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ	รู้สิทธิ (n=100)	อันดับ
	ชุมชนท้องถิ่น เช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่								

4.1.2.2 การเข้าถึงและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

เมื่อพิจารณาถึงการเข้าถึงและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบปรากฏดังนี้

(1) สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึง

ภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดพบว่า สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงมากที่สุดในสามอันดับแรก ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ส่วนสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงน้อยที่สุด ได้แก่ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น หมายอาสา ให้คำปรึกษา (ตารางที่ 4.9)

ตารางที่ 4.9 สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงมากที่สุดสามอันดับ และน้อยที่สุด

ประเด็นสิทธิและบริการ ที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบเข้าถึง	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)
สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (98%)	อันดับที่ 3 (99%)
สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (98%)	อันดับที่ 1 (100%)
...				
สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น หมายอาสา ให้คำปรึกษา	อันดับที่ 30 (0%)	อันดับที่ 30 (0%)	อันดับที่ 30 (0%)	อันดับที่ 30 (0%)

(2) สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และไม่ต้องการ

ภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดพบว่า สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และไม่ต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา ส่วนอันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด (ตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 4.10 สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และไม่ต้องการมากที่สุดสามอันดับแรก

ประเด็นสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบ เข้าไม่ถึงและไม่ต้องการ	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของ	อันดับที่ 1	อันดับที่ 1	อันดับที่ 1	อันดับที่ 1

การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

รัฐ เช่น บ้านพักคนชรา	(98%)	(98%)	(98%)	(98%)
สิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหาประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัว	อันดับที่ 2 (97%)	อันดับที่ 2 (97%)	อันดับที่ 2 (96%)	อันดับที่ 1 (98%)
สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา	อันดับที่ 3 (96%)	อันดับที่ 3 (95%)		อันดับที่ 3 (95%)
สิทธิคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ถูกกีดกันจากหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นผู้สูงอายุ	อันดับที่ 3 (96%)			
สิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพม.ก.	อันดับที่ 3 (96%)		อันดับที่ 3 (95%)	

(3) สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงไม่ถึง แต่ต้องการ

ภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดพบว่า สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงไม่ถึง และต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย ส่วนอันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด (ตารางที่ 4.11)

ตารางที่ 4.11 สิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงไม่ถึง แต่ต้องการมากที่สุด สามอันดับแรก

ประเด็นสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบเข้าถึงไม่ถึงแต่ต้องการ	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย	อันดับที่ 1 (25%)	อันดับที่ 1 (28%)	อันดับที่ 1 (30%)	อันดับที่ 1 (25%)
ประเด็นสิทธิและบริการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบเข้าถึงไม่ถึงแต่ต้องการ	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดยชุมชนท้องถิ่นเช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่	อันดับที่ 2 (19%)	อันดับที่ 2 (22%)		อันดับที่ 2 (20%)
สิทธิการใช้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	อันดับที่ 3 (17%)		อันดับที่ 2 (23%)	
สิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออม บ้านทางเลือก	อันดับที่ 3 (17%)	อันดับที่ 3 (20%)	อันดับที่ 3 (22%)	อันดับที่ 3 (19%)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการเข้าถึง และความต้องการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ในสิทธิและบริการต่างๆ โดยแยกพิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่า

จังหวัดลำปาง แบ่งเป็น **ประเด็นสิทธิและบริการที่เข้าถึงมากที่สุด** ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ร้อยละ 100) รองลงมาคือสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาลและสิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 99) สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ (ร้อยละ 98) และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์ (ร้อยละ 97) ส่วน**สิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เข้าไม่ถึง แต่มีความต้องการมากที่สุด** คือสิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย (ร้อยละ 25) สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดยชุมชนท้องถิ่น เช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่ (ร้อยละ 19) สิทธิการใช้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและสิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้ เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออมบ้านทางเลือก (ร้อยละ 17) และ**สิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เข้าไม่ถึงและมีความต้องการน้อยที่สุด** คือสิทธิขอสนับสนุนอุปกรณ์อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือเมื่อท่านมีปัญหาในการเคลื่อนไหวเช่น ไม้เท้า หรือรถเข็น/สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา สิทธิคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ถูกกีดกันจากหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นผู้สูงอายุ สิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหาประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัว สิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพในชุมชน กลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ ชมรมผู้สูงอายุ/เครือข่ายผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการชุมชน สิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพส. อพมก. และสิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือ จากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก (ร้อยละ 1)

จังหวัดขอนแก่น แบ่งเป็น**ประเด็นสิทธิและบริการที่เข้าถึง** มากที่สุด ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ร้อยละ 100) รองลงมา สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาลและสิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 99) สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ (ร้อยละ 98) และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์ (ร้อยละ 97) ส่วน**สิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เข้าไม่ถึง แต่มีความต้องการมากที่สุด** คือสิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย (ร้อยละ 28) สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดยชุมชนท้องถิ่น เช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่ (ร้อยละ 22) สิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้ เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออมบ้านทางเลือก (ร้อยละ 20) และ**สิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่ไม่เคยได้รับ แต่มีความต้องการน้อยที่สุด** คือสิทธิส่วนลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในการเดินทางสาธารณะรวมทั้งไม่เสียค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ/สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา /สิทธิคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ถูกกีดกันจากหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นผู้สูงอายุ/สิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่

ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหาประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัว /สิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพในชุมชน กลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ ชมรมผู้สูงอายุ/เครือข่ายผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการชุมชน/สิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพส. อพมก. และสิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือ จากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก(ร้อยละ 1)

จังหวัดสงขลา แบ่งเป็นประเด็นสิทธิและบริการที่เข้าถึง มากที่สุด ได้แก่ สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 100) สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล (ร้อยละ 98) สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ (ร้อยละ 97) และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์ (ร้อยละ 96) ส่วนสิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เข้าไม่ถึง แต่มีความต้องการมากที่สุด คือสิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย (ร้อยละ 30) สิทธิการให้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ร้อยละ 23) และสิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้ เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออมบ้านทางเลือก (ร้อยละ 22) และสิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เข้าไม่ถึง และมีความต้องการน้อยที่สุด คือสิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา สิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหาประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัว สิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพในชุมชน กลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ ชมรมผู้สูงอายุ/เครือข่ายผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการชุมชน และสิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพส. อพมก.(ร้อยละ 1)

จังหวัดสมุทรปราการ แบ่งเป็นประเด็นสิทธิและบริการที่เข้าถึง มากที่สุดได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล (ร้อยละ 100) รองลงมา สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุและสิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ร้อยละ 99) และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์ (ร้อยละ 98) ส่วนสิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เข้าไม่ถึง แต่มีความต้องการมากที่สุด คือสิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย (ร้อยละ 25) สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดยชุมชนท้องถิ่น เช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่(ร้อยละ 20)และสิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้ เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออมบ้านทางเลือก (ร้อยละ 19)และสิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เข้าไม่ถึง และมีความต้องการน้อยที่สุด คือสิทธิขอสนับสนุนอุปกรณ์อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือเมื่อท่านมีปัญหาในการเคลื่อนไหวเช่น ไม้เท้า หรือรถเข็นสิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชราสิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหาประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัวสิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพในชุมชน กลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ ชมรมผู้สูงอายุ/เครือข่ายผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการชุมชนและสิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพส. อพมก. (ร้อยละ 1)

ตารางที่ 4.12 การเข้าถึง และความต้องการในสิทธิและการรับบริการด้านสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ ที่เข้าถึง และความต้องการ	ลำปาง			ขอนแก่น			สงขลา			สมุทรปราการ		
		เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)
1	สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรอง สุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	100 (1)	0 (30)	0 (25)	100 (1)	0 (30)	0 (26)	100 (1)	0 (30)	0 (26)	100 (1)	0 (29)	0 (26)
2	สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ใน การเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของ รัฐบาล	99 (2)	1 (28)	0 (25)	99 (2)	1 (28)	0 (26)	98 (2)	2 (28)	0 (26)	100 (1)	0 (29)	0 (26)
3	สิทธิการเข้าอบรมความรู้หรือ ได้รับข่าวสาร ที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนิน ชีวิตจากหน่วยงานรัฐ	54 (13)	35 (21)	11 (7)	51 (13)	38 (20)	11 (8)	34 (12)	48 (9)	18 (17)	54 (12)	36 (20)	10 (8)
4	สิทธิการขอสนับสนุนจากรัฐ เมื่อชุมชนของ ท่านจะจัดกิจกรรมทางศาสนา	72 (7)	25 (24)	3 (15)	71 (7)	26 (24)	3 (15)	60 (8)	34 (23)	6 (11)	72 (7)	26 (24)	2 (17)
5	สิทธิการใช้บริการโรงเรียนผู้สูงอายุ	65 (9)	29 (22)	6 (9)	65 (9)	30 (22)	5 (9)	63 (7)	27 (24)	10 (9)	65 (9)	32 (22)	3 (14)
6	สิทธิการได้รับข้อมูลด้านอาชีพหรือตำแหน่ง งานและอบรมการประกอบอาชีพจากรัฐ	68 (8)	28 (23)	4 (12)	66 (8)	30 (22)	4 (13)	56 (10)	36 (22)	8 (10)	67 (8)	29 (23)	4 (12)
7	สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการ ใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์	97 (5)	3 (26)	0 (25)	97 (5)	3 (26)	0 (26)	96 (5)	4 (26)	0 (26)	98 (5)	2 (26)	0 (26)
8	สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการ ใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสม กับผู้สูงอายุ	98 (4)	2 (27)	0 (25)	98 (4)	2 (27)	0 (26)	97 (4)	3 (27)	0 (26)	99 (3)	1 (27)	0 (26)

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ ที่เข้าถึง และความต้องการ	ลำปาง			ขอนแก่น			สงขลา			สมุทรปราการ		
		เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)
9	สิทธิขอสนับสนุนอุปกรณ์อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือเมื่อท่านมีปัญหาในการเคลื่อนไหวเช่น ไม้เท้า หรือรถเข็น	26 (19)	73 (10)	1 (18)	24 (19)	74 (10)	2 (18)	17 (21)	79 (8)	4 (16)	27 (20)	72 (10)	1 (21)
10	สิทธิส่วนลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในการเดินทางสาธารณะรวมทั้งไม่เสียค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ	60 (10)	40 (17)	0 (25)	57 (10)	42 (17)	1 (20)	34 (12)	63 (12)	3 (18)	61 (10)	37 (19)	2 (17)
11	สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	99 (2)	1 (28)	0 (25)	99 (2)	1 (28)	0 (26)	98 (2)	2 (28)	0 (26)	99 (3)	1 (27)	0 (26)
12	สิทธิรับค่าจัดการศพตามประเพณี 2,000 บาท เฉพาะผู้มีรายได้น้อยเมื่อเสียชีวิต	60 (10)	38 (19)	2 (17)	57 (10)	40 (18)	3 (15)	51 (11)	44 (20)	5 (12)	55 (11)	41 (18)	4 (12)
13	สิทธิกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ หรือจากรัฐ	4 (25)	85 (8)	11 (7)	4 (25)	84 (8)	12 (6)	2 (28)	79 (8)	19 (5)	4 (27)	85 (8)	11 (7)
14	สิทธิการใช้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	47 (14)	36 (20)	17 (3)	45 (14)	37 (21)	18 (4)	27 (16)	50 (17)	23 (2)	49 (14)	34 (21)	17 (4)
15	สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา	1 (29)	98 (1)	1 (18)	1 (29)	98 (1)	1 (20)	1 (29)	98 (1)	1 (22)	1 (28)	98 (1)	1 (21)
16	สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3	20 (21)	55 (12)	25 (1)	20 (21)	52 (14)	28 (1)	13 (22)	57 (15)	30 (1)	22 (22)	53 (12)	25 (1)

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ ที่เข้าถึง และความต้องการ	ลำปาง			ขอนแก่น			สงขลา			สมุทรปราการ		
		เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)
	ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย												
17	สิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเอง	55 (12)	40 (17)	5 (10)	55 (12)	40 (18)	5 (9)	58 (9)	37 (21)	5 (12)	52 (13)	42 (17)	6 (9)
18	สิทธิรับบริการซ่อมบ้าน	34 (17)	52 (14)	14 (5)	33 (17)	51 (15)	16 (5)	31 (14)	50 (17)	19 (5)	35 (17)	50 (14)	15 (5)
19	สิทธิได้รับเครื่องนุ่งห่ม	29 (18)	52 (14)	14 (5)	30 (18)	58 (11)	12 (6)	30 (15)	59 (14)	11 (8)	34 (18)	53 (12)	13 (6)
20	สิทธิได้รับบริการครอบครัวอุปการะสำหรับผู้สูงอายุ	6 (24)	91 (6)	3 (15)	7 (24)	90 (6)	3 (15)	5 (24)	92 (5)	3 (18)	8 (24)	89 (6)	3 (14)
21	สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมี คดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา	0 (30)	96 (3)	4 (12)	0 (30)	95 (3)	5 (9)	0 (30)	95 (3)	5 (12)	0 (30)	95 (3)	5 (10)
22	สิทธิคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ถูกกีดกัน จากหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นผู้สูงอายุ	3 (26)	96 (3)	1 (18)	4 (25)	94 (5)	2 (18)	5 (24)	92 (5)	3 (18)	5 (25)	93 (5)	2 (17)
23	สิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหา ประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัว	2 (28)	97 (2)	1 (18)	2 (28)	97 (2)	1 (20)	3 (27)	96 (2)	1 (22)	1 (28)	98 (1)	1 (21)
24	สิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพในชุมชน กลุ่ม ออมทรัพย์/สหกรณ์ ชมรมผู้สูงอายุ/ เครือข่ายผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการชุมชน	9 (23)	90 (7)	1 (18)	10 (23)	89 (7)	1 (20)	12 (23)	87 (7)	1 (22)	11 (23)	88 (7)	1 (21)
25	สิทธิการได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจาก อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน	14 (22)	82 (9)	4 (12)	17 (22)	79 (9)	4 (13)	18 (20)	77 (10)	5 (12)	23 (21)	74 (9)	3 (14)

ลำดับ	ประเด็นสิทธิและการรับบริการ ที่เข้าถึง และความต้องการ	ลำปาง			ขอนแก่น			สงขลา			สมุทรปราการ		
		เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)	เคยรับ บริการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ และ ไม่ต้องการ (อันดับ)	ไม่เคยรับ บริการ แต่ ต้องการ (อันดับ)
26	สิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพส. อพมก.	3 (26)	96 (3)	1 (18)	4 (25)	95 (3)	1 (20)	4 (26)	95 (3)	1 (22)	5 (25)	94 (4)	1 (21)
27	สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากภาคเอกชน (บริษัท มูลนิธิ)	40 (15)	55 (12)	5 (10)	39 (15)	56 (12)	5 (9)	26 (17)	70 (11)	4 (16)	40 (15)	55 (11)	5 (10)
28	สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือ จากสมาชิกใน ครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก	79 (6)	20 (25)	1 (18)	80 (6)	19 (25)	1 (20)	86 (6)	12 (25)	2 (21)	80 (6)	18 (25)	2 (17)
29	สิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ ท้องถิ่นจัดให้เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออมบ้านทางเลือก	38 (16)	45 (16)	17 (3)	36 (16)	44 (16)	20 (3)	26 (17)	52 (16)	22 (3)	38 (16)	43 (16)	19 (3)
30	สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวัน จัดโดยชุมชนท้องถิ่น เช่น อาหารสำหรับผู้ สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่	24 (20)	57 (11)	19 (2)	24 (19)	54 (13)	22 (2)	19 (19)	60 (13)	21 (4)	30 (19)	50 (14)	20 (2)

4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่จังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และจังหวัดสมุทรปราการ โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่ม ซึ่งได้ผลการศึกษาทั้งในภาพรวมระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ที่ทำการศึกษาดังนี้

4.2.1 จังหวัดลำปาง

(1) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด ได้แก่ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปาง แรงงานจังหวัดลำปาง และเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปางที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (2 ท่าน) โดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(1.1) จังหวัดลำปางกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว

ปัจจุบันจังหวัดลำปางได้กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว โดยมีข้อมูลพบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 18-19 ของจำนวนประชากรในจังหวัด โดยผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบมีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 55,966 คน (ร้อยละ 21.71 ของจำนวนแรงงานนอกระบบ 257,822 คน) ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะทำงานในภาคการเกษตร นอกจากนั้นก็มีค้าขายบ้าง หรือรับงานไปทำที่บ้าน เช่น การทำเซรามิก เป็นต้น โดยเฉพาะโซนของอำเภอห้างฉัตร อำเภอเกาะคา เนื่องจากการที่จะทำให้ผู้สูงอายุเข้าสู่การทำงานในโรงงานจะไม่คล่องตัว เพราะมีหลานต้องเลี้ยงที่บ้านดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ลำปางมีผู้สูงอายุจำนวนที่สูง คิดเป็นร้อยละ 18-19 เป็นลำดับที่สูงของประเทศ เนื่องจากการแพทย์หรืออะไรที่เจริญ ทำให้จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น จำนวนผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจะเป็นภาคการเกษตร เพราะส่วนใหญ่พื้นที่ของลำปางคือการเกษตร ค้าขายบ้าง บางทีก็รับงานไปทำที่บ้าน”

“พื้นที่ลำปางโซนทางเหนือก็จะเป็นพื้นที่เกษตร ทำไร่ ทำสวน พวกสวนลิ้นจี่ เพราะว่าอากาศข้างบนจะเย็น หรือทำพวกจักสาน ไม้กวาด ที่สามารถทำได้ที่บ้าน เพราะว่าเรามีตลาดทุ่งเวียง พอลงมาแถวกลางๆก็จะทำนาด้วย น้ำท่าดี พอลงมาทางใต้ก็จะเป็นโรงงานเซรามิก... ส่วนใหญ่ที่นี้งานเซรามิกก็ทำเยอะ จะรับไปทำที่บ้าน ทำเป็นชิ้นเยอะมาก โดยเฉพาะโซนของอำเภอห้างฉัตร อำเภอเกาะคา เพราะการเข้าสู่โรงงานไม่คล่องตัว มีหลานต้องเลี้ยง ก็ทำที่บ้านเยอะมาก”

(1.2) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อาศัยอยู่กับหลาน ส่วนวัยหนุ่มสาวไปทำงานต่างพื้นที่

ผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่อาศัยกับหลาน ส่วนลูกจะไปทำงานต่างถิ่น และจะส่งเงินมาให้ที่บ้าน ดังนั้น ลักษณะครอบครัวจึงเป็นครอบครัวเดี่ยวที่ลูกไม่ได้อยู่ด้วย ทำให้ผู้สูงอายุบางคนที่เจ็บป่วยติดเตียง อาจจะขาดคนดูแล ผู้สูงอายุบางคนต้องรับภาระเลี้ยงหลาน หรือกระทั่งถูกหลอก ทั้งจากบุคคลภายนอกหรือบุคคลในครอบครัว คำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ครอบครัวเป็นครอบครัวเดี่ยวที่ลูกหลานไม่ค่อยได้อยู่ หรือว่าไปทำงานที่อื่น แล้วก็เอากะมาให้ คือมีหลานมาให้เลี้ยง โดยรวมก็คือมีชมรมที่จะให้การดูแลช่วยเหลือตรงนี้อยู่ ชมรมผู้สูงอายุ ชมรมอสม. ก็จะเป็นประมาณนี้”

“ผู้ป่วยติดเตียงไม่มาก แต่พอเป็นผู้สูงอายุแล้วก็จะพ่วงไปด้วยความพิการ เพราะฉะนั้นก็จะมาทั้งสองแบบคือเป็นผู้สูงอายุด้วย เป็นผู้พิการด้วย หูตึง ตาฝ้าฟาง เคลื่อนไหวไม่ได้ บางส่วนก็จะเป็นผู้ป่วยติดเตียงอยู่ ก็จะเป็นภาระที่ไม่มีลูกหลานดูแล ชุมชน โรงพยาบาลก็ต้องช่วยกัน”

“บางที่ผู้สูงอายุที่มีศักดิ์ แต่ก็ถูกทิ้งอยู่คนเดียว ลูกหลานไม่อยู่บ้าน ไปทำงานต่างจังหวัด...อยากได้อะไรก็เอาดั่งค์ทิ้งไว้ให้ ผากคนข้างบ้าน เป็นค่าเลี้ยงดู แต่ว่าบางที่ผู้สูงอายุที่มีศักดิ์ก็ถูกหลอกให้ไปเล่นแชร์...หรือไม่ก็ลูกหลานที่โกงพ่อแม่ตัวเอง...พอถึงเวลาก็ไปทิ้งไว้สถานสงเคราะห์ เรื่องของกฎหมายบางที่ผู้สูงอายุก็ไม่มีใครช่วยดู”

(1.3) จังหวัดมีแผนปฏิบัติการส่งเสริม ค้ำครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบ

จังหวัดลำปางมีการจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริม ค้ำครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบ ประจำปี 2559 เพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งรวมถึงแรงงานผู้สูงอายุ โดยในแผนนั้น ประกอบไปด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ และยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบดังกล่าว

“แผนแรงงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรงเราไม่มี มีเป็นแผนโดยรวมโดยมีแผนของแรงงานนอกระบบ มีคณะกรรมการของแรงงานนอกระบบระดับจังหวัด หมายถึงว่า แรงงานนอกระบบก็รวมผู้สูงอายุด้วยแล้วก็มีกองทุนรับงานไปทำที่บ้าน อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน”

(1.4) จังหวัดมีคณะกรรมการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด และแผนพัฒนาสังคมของจังหวัดซึ่งครอบคลุมผู้สูงอายุ

จังหวัดลำปางมีคณะกรรมการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด และมีคณะกรรมการด้านผู้สูงอายุที่ดูแลในภาพรวม มีการจัดทำแผนพัฒนาสังคมของจังหวัด โดยแยกย่อยตามกลุ่มเป้าหมายรวมถึงผู้สูงอายุ โดยการจัดทำแผนระดับจังหวัดนั้นได้พิจารณาข้อมูลจากรายงานสถานการณ์สวัสดิการสังคมที่จัดทำขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มีคณะกรรมการการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด ซึ่งก็จะเป็นเกราะใหญ่ ในนั้นก็จะมีอนุกรรมการคนพิการ ผู้สูงอายุ และเด็ก การประชุมในแต่ละรอบปี จะมีการจัดทำแผนตามกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งรวมใหญ่ก็คือแผนพัฒนาสังคมจังหวัดที่มีหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประมาณ 20-30 หน่วยงานที่เป็นภาคสังคมเสร็จแล้วก็จะแยกย่อยเป็นกลุ่มเป้าหมาย แผนผู้สูงอายุ แผนเด็ก แผนสตรี ก็จะย่อยไป...ก่อนที่จะได้แผนมา...ก็มีการจัดเก็บข้อมูลรายงานสถานการณ์สวัสดิการสังคม ณ ตอนนั้นสถานการณ์ผู้สูงอายุของเป็นอย่างไร จำนวนเท่าไร ก็จะมีแต่ละหน่วยมาช่วยกัน แล้วก็เอาแผนงบของแต่ละหน่วยมาดูว่า แต่ละปีทำอะไร มีกิจกรรมอะไรมาหนุนเสริม มาขับเคลื่อนงาน เราไม่ได้ตั้งว่าแผนยุทธศาสตร์ผู้สูงอายุทิศทางจะต้องไปอย่างไร ส่วนใหญ่เราก็คือต้องใช้งบของหน่วยงานเรามาเคลื่อน อย่างช่องทางแรงงานก็มีการดูแลแผนเงินของเขาทั้งหมดแต่ละปีเวลาพูดคุยก็จะเอาตัวนี้มารายงานในส่วนของอปท.เอง เขาก็จะมีแผนชุมชน แต่แรงผลักดันให้เข้าสู่แผนงบประมาณจะค่อนข้างแผ่วที่จะเอามากลกับแผนอปท.”

(1.5) สถานการณ์ของการคุ้มครองดูแลแรงงานผู้สูงอายุ

หน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงานได้มีการคุ้มครองดูแลแรงงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่รับงานไปทำที่บ้านในหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เช่น ค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัย เป็นต้น หรือบางกรณีผู้สูงอายุอาจมีปัญหาเรื่องสุขภาพในการทำงาน การนั่งนาน และการใช้สายตา นอกจากนั้นแล้วหน่วยงานของรัฐจะเน้นเรื่องการส่งเสริมอาชีพให้กับผู้สูงอายุมากกว่า ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“แรงงานนอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้านเป็นขึ้นๆ เรา(แรงงานจังหวัด)ยังต้องไปดูแลเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัย แล้วก็ถ้ามีอะไรเกิดขึ้น นายจ้างยังต้องรับผิดชอบอยู่ เพราะพวกนี้ถือว่ากฎหมายคุ้มครอง...แม้แรงงานจะอายุ 60 แล้ว...ส่วนใหญ่เรื่องร้องเรียนไม่ค่อยมี เพราะว่าทำที่บ้าน...ทำเสร็จแล้วส่งชิ้นงานเข้าไปตามสัญญา คือที่มีปัญหาคือไปส่งแล้วนายจ้างไม่รับหรือนายจ้างหาย แต่ที่นี้ไม่มีปัญหาเพราะโรงงานอยู่ใกล้ๆ”

“ถ้างานคุณภาพไม่ได้ เขาก็อาจจะลดราคาลงไป...อาจจะมีปัญหาเรื่องสุขภาพบ้าง เพราะว่าเวลานั่งทำงานนาน หรืออาจจะสายตางานที่จะต้องใช้ เช่น ผู้สูงอายุผู้หญิง ก็อาจจะทำดอกไม้แห้ง พันหลอดพันก้าน ชิ้นเล็กชิ้นน้อย...พองานละเอียด สายตาที่ต้องนั่งเพ่งกว่าจะทำเสร็จ พอทำไม่ได้คุณภาพ ก็จะถูกหักค่าชิ้นงานอันนั้นไป แต่ปัญหาสุขภาพก็ตามมา”

“แรงงานนอกระบบ...ขณะนี้เร(แรงงานจังหวัด) ยังเข้าไปไม่ทั่วถึง เนื่องจากยังไม่มีอัตราที่จะไปทำ เพราะฉะนั้นก็จะไปดูแลเป็นกลุ่มไป ไม่สามารถที่จะไปดูแลได้ทั้งหมด พวกกลุ่มเชรามิก กลุ่มป่าไม้ กลุ่มไหนที่เสี่ยงมาก เราจะเข้าไปดูแล อย่างที่ใช้สารฆ่าแมลงมากๆ จะดูแลเป็นพิเศษ แต่ถ้าเป็นกลุ่มทั่วไป เช่นไปรับงานทำที่บ้าน เราก็จะดูแลเป็น ไปเยี่ยม ไปอบรม ... แต่ถ้าสภาวะแรงงานจริงๆ ตอนนี้เราขาดแคลนแรงงานมาก เราหาผู้สูงอายุมาทดแทนเนื่องจากขาดแคลนแรงงานในสถานประกอบการต่างๆ”

“ที่นี้จะมาใช้แรงงานผู้สูงอายุ สุขภาพก็ไม่ไหว อย่างบางคนที่เขาทำได้ คนที่เพ็ง เกษียณ ความตั้งใจไฟยังมีอยู่ ส่วนนั้นนำไปใช้เป็นที่ปรึกษาเป็นผู้เชี่ยวชาญได้ แต่อย่างภาคเกษตร...ก็ไม่สามารถเกษียณได้ ก็ยังต้องทำอยู่ ไม่มีวันเกษียณ ซึ่งก็ไม่ว่าจะเจออะไรบ้าง”

“อายุ 60 ปีขึ้นไป จะเป็นเรื่องของอาชีพอิสระที่ไปส่งเสริม...คนหนุ่มสาวเขาไม่ค่อยอยู่...แม้กระทั่งโครงการที่เข้าไปทำในพื้นที่ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นคนผู้สูงอายุ...เคยไปทำกิจกรรมจ้างงานจ้างแรงงานวัย 80 ก็ยังมี เพราะว่ามันเป็นเรื่องที่รวมกลุ่ม อันนั้นเป็นเรื่องจิตใจ เงินเล็กน้อยก็ไป ได้มาก็ไปทำบุญ”

“พัฒนาฝีมือแรงงานก็จะไปดูแลเรื่องอาชีพอิสระ จะฝึกอาชีพให้ในชุมชน ส่งวิทยากรไปฝึกให้ แล้วก็จัดหางาน เรามีกองทุนรับงานไปทำที่บ้านเป็นกองทุนตามกฎหมายซึ่งจัดหางานเป็นคนรับผิดชอบ แต่ส่วนใหญ่แล้วไม่ค่อยมีคนกู้ เพราะต้องยอมรับว่ากลุ่มผู้สูงอายุที่ทำกันเป็นกลุ่มจริงๆมันไม่ค่อยมีเงื่อนไขคือต้องเป็นกลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขาจะไปดูแลเรื่องความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ประกันสังคมก็ยังมีกลุ่มหนึ่งที่เขามีทางเลือก ยังมีเงินอื่นที่ประกันสังคมเขาดูแลผู้สูงอายุ”

(1.6) การจัดสวัสดิการประเภทการบริการทางสังคม

สวัสดิการประเภทการบริการสังคมจะมีหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแล อย่างกรณีเบี้ยยังชีพจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ด้านการจัดการศึกษานอกจากจะมีกศน. แล้ว ยังมีชมรมผู้สูงอายุและโรงเรียนการช่างที่เข้ามาจัดบริการ ส่วนสวัสดิการด้านสถานที่ท่องเที่ยวและการคมนาคม

อย่างรถไฟฟรีนั้น ผู้สูงอายุไม่ค่อยได้ใช้สวัสดิการมากเท่าใดนัก เนื่องจากข้อจำกัดที่ต้องมีคนพาไป หรือไม่ได้เดินทางไปไหน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“**เบี้ยผู้สูงอายุ** เป็นอปท.ที่ต้องรับผิดชอบ เพียงแต่ว่าผมจ.ก็ดูว่าเบี้ยอย่างเดียวไม่พอ ครอบครัวเองมีหลานที่จะต้องเลี้ยงดูแลหรือไม่ เราก็จะช่วยเหลือในเรื่องของครอบครัวด้วย”

“**ด้านการศึกษา**มีกคน. การช่างอะไรต่างๆ ที่จะช่วยในเรื่องที่ให้ผู้สูงอายุเข้ามาเรียนรู้ จะเป็นผู้สูงอายุที่สามารถไปไหนมาไ้ได้ด้วยตัวเอง หรือว่ามีลูกหลานคอยรับคอยส่ง อันนี้คือที่มาเรียนที่สหการ ช่าง อาจจะควบคู่ไปกับชมรมผู้สูงอายุ กคน.ก็จะเข้าไปสอดแทรกในเรื่องอะไรต่างๆ แต่ว่าน้อยที่จะเข้าไปเรียน”

“**สถานที่ท่องเที่ยว**ที่บอกว่าเปิดให้บริการฟรี ก็ต้องเช็คกับผู้สูงอายุใช้บริการมากน้อย ขนาดไหน แต่ก็อย่างที่บอก ก็คือต้องมีลูกหลานพาไป”

“**รถไฟฟรี** ผู้สูงอายุไม่ค่อยเดินทางไปไหน ก็คือถ้าไปก็ต้องมีลูกหลานไป ลูกหลานก็ไม่ค่อยว่างพาไป ไปกันเองก็จะเป็นกลุ่มที่ติดสังคม”

(1.7) การจัดสวัสดิการประเภทการประกันทางสังคม

สวัสดิการประเภทการประกันสังคม เป็นประเด็นที่ผู้สูงอายุประสบปัญหาเนื่องจากเคยได้รับบำนาญชราภาพตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมในช่วงระยะหนึ่งให้ผู้สูงอายุสามารถเข้ารับสิทธิตามกฎหมายได้ แต่ในภายหลังเมื่อมีกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ ทำให้บำนาญชราภาพในมาตรา 40 ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมสิ้นสุดลง ทำให้ผู้สูงอายุต้องออกจากระบบประกันสังคม และไม่สามารถเข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติเนื่องจากอายุเกิน 60 ปี ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“**ประกันสังคม**ก็จากที่เรายกเลิกเงินออมตรงนั้นไป คนก็จะถอยๆ ไปสู่กองทุนการออมแห่งชาติ...คือกองทุนเงินออมแห่งชาติต้องอายุ 50 ขึ้นไป ถึงจะจ่ายร้อยละร้อยละ อายุมากขึ้นถึงจะได้มากขึ้น แต่ของประกันสังคมมาตรา 40 จ่ายร้อยละร้อยละแล้ว แต่ว่าตอนนี้ผู้สูงอายุออกหมดแล้ว เอาเงินคืน แล้วก็ได้อะไรคืนมา คนจ่ายไปสัปดาห์ได้มาแปดพัน พอเข้าไปสู่กองทุนการออมแห่งชาติแล้ว เขาไม่เอาแล้ว คนยังเข้าไม่ถึง”

(1.8) การจัดสวัสดิการประเภทการช่วยเหลือทางสังคม

ลักษณะการจัดสวัสดิการประเภทการช่วยเหลือทางสังคมที่พมจ.ดำเนินการ จะเป็นลักษณะการจัดเงินสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือ เงินช่วยซ่อมแซมบ้าน เงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ แต่ก็ยังประสบปัญหาข้อจำกัดในความไม่เพียงพอของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยเฉพาะเงินช่วยเหลือซ่อมแซมบ้านให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งควรต้องระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสมทบ ส่วนเงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพยังมีการปล่อยกู้น้อย เนื่องจากไม่ยากให้ผู้สูงอายุเป็นหนี้ และประสบปัญหาว่าไม่สามารถทวงคืนจากผู้กู้ได้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“**ส่วนของสวัสดิการ**ก็จะเป็นในเรื่องของเงินสงเคราะห์ การช่วยเหลือ การซ่อมแซมบ้าน การให้บริการในเรื่องของอาชีพ รวมกลุ่มประกอบอาชีพ การกู้ยืมเงินเพื่อจะไปทำอาชีพ การสนับสนุนรายโครงการเพื่อที่จะให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมตามความต้องการของผู้สูงอายุ บางทีก็เป็นการฝึกอาชีพ....แล้วแต่พื้นที่ ผู้สูงอายุก็น่าจะเขียนลักษณะโครงการมาขอสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุซึ่งมีพมจ.เป็นหน่วยที่ช่วยกลั่นกรอง เราก็ดูแลทั้งตัวผู้สูงอายุเอง และตัวครอบครัวด้วย”

“**การกู้ยืมเงินเพื่อจะไปทำอาชีพ** ลำบากปล่อยกู้บ้าง เนื่องจากจากนโยบายเดิมที่ผ่านมา มองว่าไม่ยากให้ผู้สูงอายุเป็นหนี้ คือถ้าลูกหลานที่ยังพอจะดูแลได้ ก็ให้ลูกหลานช่วยกันไป บางคน

ผู้สูงอายุก็ไปไม่ได้ใช้ ลูกหลานก็เอาไปใช้ พอถึงเวลาผู้สูงอายุก็ต้องมาใช้หนี้...เราเลยพยายามลือก...แล้วการติดตามทวงค่อนข้างที่จะยาก ก็เลยไม่อยากให้ผู้สูงอายุเป็นหนี้ แต่ว่าก็น่าจะมีทางออกอื่น อย่างเช่นถ้าลูกหลานสนใจก็ให้เขาไปดูแลตัวอื่นที่มันจะสามารถทำได้...ส่วนใหญ่จะเป็นกู้เพื่อไปทำด้านการเกษตร หรือไปต่อยอดอาชีพที่เขาทำอยู่ ที่เราให้ไปก็ไม่เกินสองถึงสามหมื่นบาท ...คือเขายืมมา เราก็มีการลงไปเยี่ยมบ้านด้วย ด้วยความที่เราไม่ได้ให้เยอะ เราก็จะเยี่ยมได้ทุกหลัง ดูว่าพร้อมจริงหรือไม่ จะใช้คืนได้ทุกหลังได้หรือไม่”

“ข้อเสียของกองทุนคือ ถ้าปล่อยกู้แล้ว โอกาสล้มมีเยอะ เพราะว่าเอาไปแล้วไม่ค่อยคืน...ในพื้นที่มีกองทุนเยอะมาก ไม่ว่าจะเป็นกองทุนหมู่บ้าน กองทุนที่เข้าไปพื้นที่โดยตรง กองทุนบทบาทสตรี กองทุนเยอะมากในแต่ละพื้นที่...กู้กองทุนหนึ่งไปโปะอีกกองทุนหนึ่ง”

“การซ่อมแซมบ้าน งบประมาณปีได้น้อยลง ปีนี้ได้มา 13 หลัง ถ้าคิดแล้วคืออำเภอละ 1 หลัง ซึ่งคนที่ต้องการเยอะมาก...แล้วพื้นที่หรืออบต.เองก็ไม่สามารถที่จะสนับสนุนได้เต็มที่ ด้วยระเบียบของสตง. หลังละสองหมื่นบาท แค่ว่าหลังคาหักหมดแล้ว หรือไม่ก็ทำฝาบ้าน...สองหมื่นบาทเป็นเรื่องของการปรับปรุง ตอนนั้นที่เขาติดกันก็คิดว่าเราเอาเงินไปต่อเงิน แล้วก็ให้พื้นที่เขาช่วย ให้ชุมชนช่วยลงขัน อบต.ลงเงินชาวบ้านลงแรง ก็จะได้บ้านที่สภาพดีขึ้น”

“งบประมาณของเราเองมันไม่พอหรอก อย่างสมมติซ่อมบ้าน บางที่ได้มา 13 หลัง ซึ่งบ้านที่จะต้องดูแลมีอีกเยอะมาก ก็ต้องช่วยกันว่าแต่ละที่มีใคร ภาคเอกชนที่อยากจะทำ CSR จะเข้ามามีส่วนร่วมได้เยอะไหม คือมันสามารถที่จะทำให้เขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”

(1.9) การจัดสวัสดิการประเภทการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมในพื้นที่ที่มีทั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนของแต่ละตำบล ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบอาสาสมัครที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น อพม. อสม. อผส. อสร. เป็นต้น กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนออมเงินวันละบาท ฅาปนกิจสงเคราะห์ ฅาปนกิจของธกส. โรงเรียนผู้สูงอายุ สสส. และสภาฯผู้สูงอายุตั้งคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มีศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ...เป็นศูนย์ที่มีอยู่ครบทุกตำบล จะดูในเรื่องของครอบครัวที่ประสบปัญหา กลุ่มเป้าหมายที่ต้องได้รับการดูแล ก็มีอพม.ส่วนหนึ่งดูแลอยู่...เราจะมีอพม.ในทุกตำบล ส่วนหนึ่งใช้อำเภอ แล้วก็ใช้ออบต. คืองานหลักๆเรา(พมจ.)จะประสานอบต.ตลอด เป็นไปตามสายงานคือผู้ว่าราชการจังหวัด ลงไปที่อำเภอ อำเภอลงไปที่อบต. แล้วถ้าแบบไม่เป็นทางการหรือเรื่องด่วน ก็ใช้เครือข่ายที่เรามีอยู่ อสม. อผส.”

“บางพื้นที่ก็จะมีอผส.ก็คืออาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ แล้วก็คนพิการด้วย ถ้าเกิดอยู่ในข่ายที่จะต้องดูแล ช่วงเวลาสองปีที่ผ่านมาก็มีตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ คืออบต.ใดที่เขาสนใจที่จะเข้าไปทำกิจกรรมอะไรให้ผู้สูงอายุ ลักษณะเหมือนเป็นศูนย์ที่ให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วม มีกิจกรรมทำร่วมกัน เราจะให้อบต.ตั้ง โดยเราเป็นหน่วยสนับสนุน มีงบประมาณให้ ในเรื่องของการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารที่จะทำเป็นศูนย์ ก็มีกิจกรรมให้ เรามีกองทุนผู้สูงอายุ สามารถที่จะขอเงินกองทุนตรงนี้เข้าไปทำกิจกรรมในพื้นที่”

“เรามีอาสาสมัครแรงงานทุกตำบล มีเครือข่ายตำบลละคน...อสร. ส่วนใหญ่เขาจะเป็นศูนย์ประสานงานหรือประสานข้อมูล แล้วก็เฝ้าระวังในการที่นายหน้าจะเข้ามาในพื้นที่ที่จะมาหลอกลวง มี

ส่งตำแหน่งงานต่างๆ ไปให้เขาประชาสัมพันธ์ แต่สิ่งที่ได้ประโยชน์ที่สุดคือ เฝ้ารอ เพราะส่วนใหญ่นายหน้าเข้ามาเยอะ พอมีมา เขาก็จะส่งมาให้เราเช็ค”

“อีกตัวที่ผู้สูงอายุเข้าไปใช้บริการคือกองทุนสวัสดิการชุมชน...ทำกันเกือบครบทุกตำบลในแต่ละจังหวัด ส่วนหนึ่งของสมาชิกกองทุนก็คือผู้สูงอายุ หลักๆ คือออมเงินวันละบาทจะมีสวัสดิการเรื่องของเจ็บป่วย มีค่ารถให้ นอนโรงพยาบาลก็จะได้ อันนี้แล้วแต่ระเบียบของแต่ละพื้นที่ เสียชีวิตก็จะได้เงินช่วยค่าทำศพ...แต่ไม่ใช่เกี่ยวข้องกับทางสมาคมฌาปนกิจ อันนั้นก็ต่างหาก...ฌาปนกิจสงเคราะห์ก็ยังมีอยู่ที่เขาดำเนินการอยู่ แต่ว่าก็ค่อยๆ ถอยกันออกไป เพราะว่าดูแลเรื่องการจัดการศพอย่างเดียว มีค่าสมาชิกรายปี เสร็จแล้วพอใครเสียชีวิตก็จะเก็บรายหัว 10-20 บาท คุณด้วยจำนวนสมาชิก ได้เงินเท่าไรก็เป็นค่าจัดการศพ”

“ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นลูกค้ารถส. ก็จะมีที่รถส.ที่เป็นฌาปนกิจด้วย ภูไปทำเกษตรเยอะ เขาบังคับถ้าไม่ทำก็ไม่ให้...ฌาปนกิจของรถส.นี้ กรณีเสียชีวิตอย่างเดียว คือญาติได้รับผลประโยชน์ ก็คือเหมือนประกันชีวิต”

“โรงเรียนผู้สูงอายุจะมีสำนักงานสาธารณสุข ก็คือรพสต. กักบอบต.หรือเทศบาลที่เขาจะช่วยกัน ...เป็นเหมือนชมรมผู้สูงอายุ เพียงแต่ว่าเปลี่ยนรูปแบบ...แต่ตัวเป็นชุดนักเรียน แล้วก็มาเรียนวันละเท่า่นั้น มีหลักสูตร ที่แล้วแต่พื้นที่ช่วยกันคิด...เป็นเรื่องหลักสูตรอาชีพ...การดูแลสุขภาพ ก็แล้วแต่พื้นที่...ตอนนี้ที่เราสำรวจท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้ง กับจัดตั้งไปแล้ว จาก 103 อบต. ตอบรับแล้วประมาณ 60 พื้นที่ จัดตั้งแล้วมีประมาณ 7-8 พื้นที่ นอกนั้นจะเป็นประสงค์จัดตั้ง”

“ส่วนกลางก็มีแนวทางช่วยผลักดัน ขับเคลื่อนไปด้วยเงินกองทุนผู้สูงอายุ หรือผลักดันให้ศูนย์ที่เราตั้งไว้มีในเรื่องของผู้สูงอายุ บางทีเขาก็ได้เงินสนับสนุนของอบต.โดยตรง บางทีได้เงินของสสส.มาทำในเรื่องของสุขภาพผู้สูงอายุ ก็แล้วแต่ความเข้มแข็งของพื้นที่”

“ชมรมผู้สูงอายุจะมีรมใหญ่ของเขาคือสภาสาขาผู้สูงอายุ รมใหญ่อยู่ที่ส่วนกลางมีสาขาอยู่ที่จังหวัด...งบประมาณขับเคลื่อนส่วนนี้ก็มาจากสภาสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมของแต่ละชมรมขึ้นอยู่กับว่าชมรมไหนเข้มแข็ง อบต.เสริมได้ ส่วนใหญ่สาธารณสุขจะเป็นพี่เลี้ยง เน้นเรื่องนันทนาการ ออกกำลังกาย”

(1.10) ข้อเสนอแนะต่อการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงาน

นอกระบบ

ผู้ให้ข้อมูลให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมให้กับท้องถิ่นก่อนที่จะมีการโอนภารกิจของส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นให้กับท้องถิ่น โดยปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถดูแลสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องมีปัจจัยทั้งผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และระเบียบต่างๆ ที่เกื้อหนุนการทำงาน นอกจากนั้นแล้ว มีข้อสังเกตว่ามุมมองของผู้สูงอายุที่รับสวัสดิการ กับมุมมองของผู้จัดสวัสดิการอาจมีมุมมองที่ต่างกัน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“งานบางอย่างมันจะต้องถ่ายโอน ให้ท้องถิ่นเขาดูแลกันไปเลย แต่ก็ต้องเตรียมความพร้อมท้องถิ่นด้วย อย่างที่เราถ่ายโอนให้เขาไป เขาไม่พร้อม...ความพร้อมเรื่องของเจ้าหน้าที่ ความรู้ หรืออะไรที่จะต้องไปดูแลรับผิดชอบ ค่าบริหารจัดการที่ไม่พอ แล้วข้อจำกัดของท้องถิ่น ก็คือเขาจะดูแลคนได้เฉพาะในพื้นที่ ซึ่งถ้ามันยังเป็นของข้าราชการอยู่ เขาก็สามารถรับคนได้ทุกพื้นที่”

“การทำงานของท้องถิ่นมันก็มีสองสามปัจจัย ปัจจัยตัวคนก็คือผู้บริหาร ถ้าผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญในเรื่องสวัสดิการ เรื่องคุณภาพชีวิต งานที่เขาจะตั้งในแต่ละปีก็ไม่มี ถึงมีก็น้อย เขาก็จะไปเน้น

เรื่องโครงสร้างพื้นฐาน แล้วเจ้าหน้าที่เอง บางอบต.ไม่มีนักพัฒนาสังคม...ก็อาจจะไม่ค่อยได้ดูด้านสวัสดิการ...อีกอย่างตัวระเบียบบางระเบียบไม่เปิด เขามีเงินแต่เขาจะเอามาใช้เรื่องนี้ไม่ได้ สดง.บอกว่าไม่ได้ อีกอย่างอบต.เล็กใหญ่ไม่เท่ากัน รายได้ไม่เท่ากัน บางทีเขามีรายได้แค่นี้ แต่เขาต้องดูแลชาวบ้านที่เดือดร้อนเยอะก็ไม่พอ”

“บางทีเราอาจจะมองกันคนละมุม คือพื้นที่เอง เขาก็มองว่าเขาอยู่ได้ มีข้าวกิน เก็บผักกิน...แต่ถ้าเราเองเกณฑ์เข้าไปจับ เรื่องของคุณภาพชีวิต บางทีเขาคงเกณฑ์ บางคนก็มองว่าอยู่ไปได้ยังไง กลายเป็นว่าเรามองได้สองทาง คนที่ต้องได้รับความช่วยเหลือกับเปอร์เซ็นต์ที่สามารถช่วยเหลือได้ มันก็จะต่างกัน บางทีเขาบอกไม่ได้เดือดร้อน แต่เราดูแล้วมันน่าจะจะต้องได้ในเรื่องคุณภาพชีวิต...ผู้สูงอายุบางคนอยู่คนเดียว ถึงแม้ว่าลูกส่งเงินมาให้ ก็เรียกว่าเหงา ถามว่าเขาอยู่ได้ด้วยตัวเองได้มั๊ย เขาก็อยู่ได้ แต่พอถึงจุดๆนึง เขาก็ต้องพึ่งพาคนอื่น...ชุมชนเองก็ต้องดูว่าบ้านไหนที่เสี่ยง เสี่ยงต่อการที่จะอยู่คนเดียว เสี่ยงการที่จะต้องอะไรต่างๆ แล้วเราก็ค่อยมาช่วยกันดูแลตรงนี้”

(2) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ของเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ คือ นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา และการจัดประชุมสนทนากลุ่มย่อยผู้สูงอายุและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ อาทิ นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา ปลัดเทศบาลตำบลเกาะคา สมาชิกสภาเทศบาลตำบลเกาะคา เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลเกาะคา ผู้แทนจากพมจ.ลำปาง ประธานชมรมผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุ เป็นต้นโดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(2.1) ข้อมูลทั่วไป

พื้นที่มีผู้สูงอายุประมาณ 1,200 คน จากประชากร 4,800 คน โดยเป็นผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพประมาณเกือบ 900 คน อีกประมาณ 300 คน เป็นผู้สูงอายุข้าราชการบำนาญส่วนใหญ่ชาวบ้านประกอบอาชีพค้าขาย รับจ้างและทำการเกษตร ส่วนคนวัยแรงงานมักไปทำงานต่างถิ่นพื้นที่ชุมชนเกาะคาเป็นชุมชนดั้งเดิม และยังมีลักษณะของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“พื้นที่ตอนนี้มีผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพประมาณเกือบ 900 คน อีกประมาณ 300 คน เป็นผู้สูงอายุข้าราชการบำนาญ รวมผู้สูงอายุประมาณ 1,200 คน จากประชากรทั้งหมด 4,800 คน ค่อนข้างเป็นอัตราส่วนที่สูงมาก เป็นสังคมผู้สูงอายุที่ค่อนข้างเต็มรูปแบบ ผู้สูงอายุส่วนที่ไม่ทำงานแล้วก็มี ... ส่วนที่ยังแข็งแรงประกอบอาชีพรับจ้างก็มีเยอะ ค้าขายก็ยังมียู่เยอะ มีการทำเกษตรด้วย”

“วัยที่หายไปก็คือช่วงอายุ 20-30 ปี ... เพราะว่าพอเขาเรียนจบก็จะออกไปทำงานต่างถิ่นข้างนอก ฉะนั้นเราจะมีแต่ผู้สูงอายุ วัย 40-50 ปี แล้วก็วัยเด็กที่มีเยอะ”

“เกาะคาเป็นชุมชนดั้งเดิม แต่เป็นชุมชนที่คนไม่เยอะ ส่วนมากก็จะเป็นเครือญาติกัน ถ้าใครไม่มี ก็จะแบ่งปันให้กัน ใครมีมากก็แบ่งให้คนขาดแคลน ข้าว แยก ผลไม้”

(2.2) ข้อมูลรายได้ของผู้สูงอายุ และการส่งเสริมอาชีพ

ผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลมีรายได้มาจากหลายแหล่งแตกต่างกัน ทั้งจากบำนาญข้าราชการ จากลูก และจากการประกอบอาชีพ โดยในแง่ของการส่งเสริมอาชีพนั้น เทศบาลมีบทบาทสำคัญในแง่ของการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ วิทยากรให้ความรู้ ช่องทางการตลาด ส่วนเรื่องของเงินทุน กลุ่มอาชีพที่

รวมตัวกันต้องร่วมกันลงทุนเองนอกจากนั้น ยังมีผู้สูงอายุบางกลุ่มที่รับงานจากโรงงานในการกดข้าวแต่นอีกด้วย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“รายได้ก็จะมีหลากหลาย บางคนเป็นข้าราชการบำนาญ บางคนได้รายได้จากลูก บางท่านทำมาค้าขายเอง มีการรายได้เล็กๆน้อยๆ พบเหรียญโปรยทาน...บางท่านก็จะปลูกผักเองปลอดสารพิษ เวลาแจกเบี้ยยังชีพก็จะเอาผักมาขาย คือในเทศบาลจะสนับสนุนให้คนปลูกผักปลอดสารพิษในบ้าน เรามีกติกาว่าทุกครัวเรือนจะต้องปลูกผักปลอดสารพิษให้มากกว่า 7 ชนิด แล้วก็สอนวิธีการแยกขยะ เอาขยะที่ได้มาทำปุ๋ย แล้วผู้สูงอายุส่วนใหญ่ก็จะขายผักกันเยอะ...แล้วก็มีปัญหุงกระดาศ ถักเส้น ถักหมวก”

“ผู้สูงอายุบางคนรับจ้างจากโรงงาน กดข้าวแต่น...ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุจะได้รับความชำนาญในการกด วันหนึ่งทำถึงหกโมงทุ่มนี่...สานกระติบข้าว ไปขายที่โรงเรียนผู้สูงอายุด้วย...ถ้าเขาซื้อไปขาย เขาก็มาส่งล่วงหน้า เขาขายแถวตลาด ร้านอาหาร แล้วแต่คนที่เขาสั่งมีหลายขนาด”

“มีกลุ่มผู้สูงอายุรวมกลุ่มกันทำตัดเย็บผ้ามัดย้อม กลุ่มผู้สูงอายุเย็บผ้า เลี้ยงไส้เดือน...เทศบาลก็สนับสนุน ติดต่อกับพัฒนาชุมชน ในการให้ความรู้ อย่างการตัดเย็บ เราก็ขอวิทยากรจากศูนย์ฝึกอาชีพสตรีทางภาคเหนือบ้าง จากกศน.บ้าง”

“อย่างพวกเย็บเสื้อผ้า หรือจักสาน เราก็สนับสนุน แต่ว่าการลงทุนเราไม่ได้ให้เป็นตัวเงิน เพราะเรามองว่าการรวมกลุ่มกัน มันไม่ได้ใช้เงินเป็นตัวตั้ง ถ้าเงินหมดกลุ่มจะหาย เพราะฉะนั้นใช้เรื่องของการสร้างความเข้มแข็งจากภายใน ก็คือเทศบาลก็ให้ตัววัสดุอุปกรณ์ ให้ความรู้ทุกอย่าง แต่ในเรื่องของเงินทุน กลุ่มต้องรวมหุ้นกัน เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของการรวมกลุ่ม การหาตลาดเทศบาลช่วยในช่วงแรก แต่พอกลุ่มเขาเข้มแข็งในระดับหนึ่ง เขาก็จะหาตลาดได้ แต่ว่าเทศบาลก็จะมีคนมาดูงานเยอะ เขาก็จะขายได้ตลอด เพราะฉะนั้นทำให้สินค้าของกลุ่มเองก็ผลิตไม่ทัน”

(2.3) การสร้างแนวคิด “เกาะคาโมเดล” กับการ “สร้างเมืองน่าอยู่”

เทศบาลตำบลเกาะคา ได้สร้างแนวคิด “เกาะคาโมเดล” ร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายต้องการให้พื้นที่เป็นเมืองน่าอยู่น่าประทับใจ โดยริเริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ. 2548-2549 ที่เน้นการมีส่วนร่วม และช่วยเหลือเกื้อกูลกันของคนในชุมชน และสร้างสังคมจิตอาสาที่มีความสุขกับการเป็นผู้ให้โดยใช้กระบวนการเวทีประชาคมในการเสนอแนะและแก้ไขปัญหา มีนักวิจัยชุมชนในพื้นที่ ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาโดยคนในชุมชน และเกิดการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรม ทั้งกลุ่มอาชีพ กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มจิตอาสาต่างๆ ตลอดจนมีการขยายเครือข่ายสู่เยาวชนคนรุ่นหลัง ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เกาะคาโมเดลเป็นการถอดบทเรียนจากความเป็นเทศบาลเกาะคา ซึ่งเราเริ่มต้นจากการวางเป้าหมายเมืองร่วมกันว่าทุกคนอยากเห็นเกาะคาเป็นอย่างไร แล้วคำตอบเดียวกันคือเป็นเมืองน่าอยู่ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แล้วก็สิ่งแวดล้อม ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน”

“จะสร้างเกาะคาเราต้องใช้ในเรื่องของการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และการสร้างจิตสาธารณะของคนในสังคมร่วมกัน เน้นกระบวนการจัดการด้วยตัวเอง เห็นปัญหาสาธารณะของคนในชุมชนและช่วยกันเข้ามาพูดคุยกัน ก่อให้เกิดการแก้ปัญหาด้วยคนในชุมชนเอง และการถ่ายทอดสู่คนรุ่นหลัง เยาวชนก็จะมองว่าอนาคตของเกาะคาจะต้องไม่หยุดนิ่งแค่กลุ่มพวกนี้ ต้องต่อเนื่องไปเรื่อยๆ...เลยเริ่มรวมกลุ่มทำกิจกรรมขึ้น เริ่มจากกลุ่มอาชีพก่อน จากนั้นก็ไปกลุ่มผู้สูงอายุ...พอเกิดการรวมกลุ่ม มันก็มีการขยายเครือข่ายต่างๆ ก็คือว่าเราเน้นเรื่องของความรู้สึกของตัวคนกับความรู้สึกของจิตอาสาให้เขามีความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันมากขึ้น”

“ใช้แนวคิดในเรื่องของการเป็นครอบครัวเดียวกันที่เอาเข้าลดความขัดแย้งในสังคม แล้วก็สร้างสังคมที่เราเรียกว่า สังคมช่วยเหลือเกื้อกูล...เกาะคาไม่ทอดทิ้งกัน...เรามีเวทีให้บุคคลในชุมชนเอง สะท้อนความคิดเห็นร่วมกัน...เวทีแรกเวทีประชาคม เป็นเวทีที่เทศบาลร่วมรับฟังปัญหาชุมชน ก่อให้เกิด แนวทางการแก้ไขปัญหของคนในชุมชนร่วมกันที่เรียกว่าแผนชุมชน อีกเวทีเราเรียกว่าช่วงผลูฯ คือลานที่ทุกคน ช่วยกันคิดปัญหาสาธารณะร่วมกัน อย่างเช่นประเด็นปัญหาของผู้สูงอายุ สุขภาพ ผักปลอดสารพิษ เป็นเวทีที่ทำ โดยชุมชนกับชุมชนเรามีกระบวนการของนักวิจัยชุมชน ซึ่งนักวิจัยก็คือจิตอาสาที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ในพื้นที่ ที่เห็นการเปลี่ยนแปลง...นักวิจัยชุมชนเป็นกระบวนการที่เราทำทุกปี เพื่อให้คนในชุมชนเข้ามาพูดคุย กันในประเด็นสาธารณะต่างๆที่เราทำ...จากเวทีก็คือแผนชุมชนไปสู่เทศบาล...ทำให้ชุมชนเองเกิด กระบวนการคิดการแก้ไขปัญหของคนในชุมชนด้วยกระบวนการยอมรับของคนในสังคม”

“การที่เป็นเกาะคาโมเดลได้ เพราะว่าเรามีเป้าหมายเดียวกันคืออยากให้เกาะคาเป็น เมืองน่าอยู่ เพราะฉะนั้นเมื่อเราอยากให้เกาะคาที่น่าอยู่ มองที่นี้เป็นบ้าน เป็นเมืองของพวกเรา แล้วก็ก่อให้เกิด ความรู้สึกการเป็นเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน ฉะนั้นเลยทำให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของคนที่นี่ค่อนข้างสูง พอ กระบวนการการมีส่วนร่วมสูงทำให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำและร่วมตัดสินใจ”

(2.4) การทำงานของชุมชนบนฐานข้อมูล และการคืนข้อมูลให้กับชุมชน

การทำงานในพื้นที่เทศบาลนั้น เริ่มจากการเก็บข้อมูลในชุมชน จากนั้นจึงนำข้อมูล ดังกล่าวคืนสู่ชุมชน เพื่อให้ชุมชนช่วยกันคิดและแก้ไขปัญหาร่วมกัน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เริ่มจากการสร้างความเข้าใจ แล้วก็ต้องมีการหาข้อมูล ผู้สูงอายุที่ติดเตียงติดด้วย สาเหตุอะไร แล้วเราก็เอาข้อมูลตรงนี้ให้กับชุมชน เมื่อชุมชนได้รู้ถึงปัญหาก็จะวางแผนร่วมกันว่าจะทำยังไง ใคร จะมาช่วย มาช่วยได้อย่างไร รายที่พึ่งพาตัวเองไม่ได้เราต้องช่วย สังคมต้องไม่ทอดทิ้ง”

“บางครั้งเชื่อว่าคนในชุมชนอยากช่วยกันแต่ไม่มีข้อมูล ถ้าเกิดเราคืนข้อมูลให้กับ ชุมชนแล้วมันก็ทำให้เขาเห็นว่ามันเกิดอย่างนี้ๆ ก็ทำเขากลับมาช่วยเหลือกันมากขึ้น แล้วขณะเดียวกันในเรื่อง ของการสร้างชุมชนที่เขาลงไปเยี่ยมชุมชนเอง มันจะก่อให้เกิดการปากต่อปาก แล้วการขอความร่วมมือจากใคร เขาก็จะช่วยให้”

(2.5) การสร้างแนวคิด 8 ระบบ 43 แหล่งเรียนรู้

จากเกาะคาโมเดล ภายใต้แนวคิดการสร้างเมืองน่าอยู่ ชุมชนตำบลเกาะคาได้ ร่วมกันออกแบบการดำเนินงานในพื้นที่ออกเป็น 8 ระบบ เช่น ระบบการสื่อสารการเรียนรู้ ระบบสุขภาพชุมชน ระบบเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น เพื่อขับเคลื่อนการทำงานในพื้นที่ ทำให้เกิดกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มธุรกิจอาสา กลุ่ม เกาะคาไม่ทิ้งกัน กลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน และเกิดเป็น 43 แหล่งเรียนรู้ที่จะเป็นพิพิธภัณฑ์มีชีวิตที่ฉายทอดองค์ ความรู้ต่างๆ ในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“พอทุกคนเห็นแผนที่ทุกคนช่วยกันคิดก่อตัวเป็นรูปธรรม กระบวนการมีส่วนร่วมก็ เลยเกิดขึ้น...แล้วก็ใช้ 8 ระบบเป็นตัวขับเคลื่อน สองระบบที่มีความสำคัญ คือระบบการจัดการท้องถิ่นธรรมาภิ บาล...อีกระบบคือระบบการสื่อสาร ทำอย่างไรให้ชุมชนรับทราบข้อมูลที่เกิดขึ้นในชุมชน ก็คือคืนข้อมูลให้กับ ชุมชน ...นอกจากสองระบบนี้แล้ว ยังมีอีก 6 ระบบที่เป็นตัวขับเคลื่อน เช่นระบบจัดการสังคม...เราจะมี การสำรวจผู้สูงอายุทุกคนในเขตเทศบาลตำบลเกาะคาเช่น ตอนนี้นำกำลังร่วมมือกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปางในเรื่องของการสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุทุกคน และจากนั้นจะใช้กูเกิ้ลแมพเข้ามาดู... ซึ่งตัวนี้เรา

ค่อนข้างจะมีข้อมูลคร่าวๆ ตอนนี้มีผู้สูงอายุติดเตียงในพื้นที่ราว 30 กว่าคน เราก็จะเอาข้อมูลคืนสู่หมู่บ้าน ... ก็จะมีจิตอาสาเข้าไปเยี่ยม...กำลังจะทำให้สมบูรณ์ขึ้น ตอนนี้มีเรื่องของกลุ่มของสังคมผู้สูงอายุติดเตียง ติดบ้าน ติดสังคม อย่างติดบ้านประมาณ 100 กว่าคนติดสังคมก็ค่อนข้างเยอะ ติดสังคมจะเยอะกว่า**ระบบสุขภาพชุมชน...ระบบส่งเสริมการเรียนรู้...ระบบเศรษฐกิจชุมชน** การส่งเสริมอาชีพ ที่เราบอกว่าการที่คนในชุมชนเอง จะเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ได้ จะต้องมีความรู้ มีกำลังที่จะพอเลี้ยงตัวเองได้”

“**แหล่งเรียนรู้**คือกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง สามารถถ่ายทอดให้แก่คนอื่นที่เข้ามาดูงานได้ มีวิทยากรประจำแหล่ง ซึ่งก็คือวิทยากรชุมชนที่สามารถบอกเล่าเรื่องราวการทำงานของตัวเองได้ อย่างเช่นในเรื่องของกลุ่มเลี้ยงไส้เดือน...กลุ่มหัตถกรรมผู้สูงอายุบ้านเกาะคา...จะมีทำโคมจากกระดาษสา ทำโคมล้านนา ทำขายช่วงเทศกาล คือเรามองว่าใครมาดูงานก็สามารถถ่ายทอดได้ด้วย เพราะจะทำให้กลุ่มเกิดความภาคภูมิใจ เป็นแหล่งเรียนรู้ที่เราเรียกว่าเป็นพิพิธภัณฑ์ที่มีชีวิต คนสามารถมาเรียนรู้ผ่านคนจริงๆ ไม่ใช่แค่ฟังหรือดูภาพเท่านั้น เห็นวิถีชีวิตของคนเกาะคาจริงๆ”

(2.6) การสร้างแนวคิดให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้ชุมชน

การดำเนินงานในพื้นที่ที่มีแนวคิดและมุมมองว่าผู้สูงอายุยังสามารถทำงานที่ทำประโยชน์ให้สังคมได้ จึงต้องเน้นให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดีทั้งกายและใจ โดยการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุรวมกลุ่มกัน ทำกิจกรรมที่ถนัดทั้งในเรื่องสิ่งแวดล้อม จิตอาสา รวมถึงโรงเรียนผู้สูงอายุ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้สูงอายุ เน้นให้ผู้สูงอายุที่ติดสังคมร่วมกันขับเคลื่อนและสร้างความเปลี่ยนแปลงในชุมชน และสร้างให้คนในชุมชนเห็นว่าปัญหาผู้สูงอายุเป็นปัญหาสาธารณะที่ทุกคนต้องช่วยกัน เนื่องจากในอนาคตทุกคนต้องเป็นผู้สูงอายุ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เกาะคา เราไม่ได้เน้นเรื่องกลุ่มวัย เราเน้นเรื่องของพลังของทุกกลุ่มตั้งแต่เด็ก วัยทำงาน ผู้สูงอายุ ว่าเป็นผู้หญิง ผู้ชาย ทุกคนเข้ามาช่วยกันทำงานหมด เพราะฉะนั้นสังคมที่นี่ เราไม่ได้เน้นเรื่อง หญิงหรือชาย เราทำงานด้วยความเสมอภาคทางเพศ ทุกคนเข้ามาขับเคลื่อนเกาะคาด้วยกัน”

“ปัญหาผู้สูงอายุที่เกิดในพื้นที่นั้นไม่ใช่ปัญหาของใครคนใดคนหนึ่ง แต่มันเป็นปัญหาของทุกคน เพราะทุกคนในอนาคตก็เป็นผู้สูงอายุ...เราก็พยายามใส่ผู้สูงอายุของเราให้เป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นผู้สูงอายุที่รู้จักดูแลตัวเอง แล้วก็ไม่ได้เป็นผู้ป่วย เพราะฉะนั้นผู้สูงอายุกลุ่มนี้ก็จะถูกมาทำงานอย่างเข้มแข็ง แล้วก็รวมกลุ่มกันมีโรงเรียนผู้สูงอายุ มีกลุ่มจิตอาสาของผู้สูงอายุค่อนข้างหลากหลาย...อย่างเช่นในเรื่องของระบบสุขภาพชุมชน เศรษฐกิจชุมชน ธุรกิจอาสา เพื่อนช่วยเพื่อน ไปให้กำลังใจผู้สูงอายุที่ติดบ้านติดเตียง...เรามองว่าผู้สูงอายุควรมีสุขภาพใจที่ดีก่อน เราก็เลยเสริมสร้างสังคมกับการมีส่วนร่วม ตอนนี้มีเราเรียกว่าสังคมจิตอาสา...คือเราเน้นว่าผู้สูงอายุจะต้องไม่เป็นผู้รับฝ่ายเดียว จะต้องเป็นผู้ให้ด้วย...เราอยากให้สูงอายุที่ติดสังคมตรงนี้ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง แล้วเราก็พยายามให้ผู้สูงอายุที่ติดบ้านเข้ามาช่วยเหลือสังคมมากขึ้น กับกลุ่มที่ติดเตียงที่ทำอะไรไม่ได้ เราก็ให้กำลังใจเขา”

(2.7) การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ

พื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคามมีการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุซึ่งใช้งบประมาณของเทศบาล และงบของกองทุนหลักประกันสุขภาพ สปสช. โดยเปิดดำเนินการมาเป็นปีที่สามแล้ว มีการเปิดเรียนทุกวันพุธ ในสัปดาห์ที่หนึ่งและที่สามของแต่ละเดือน มีคณะกรรมการนักเรียนและหัวหน้าห้อง มีการจัดทำหลักสูตรที่เกิดจากความต้องการของผู้สูงอายุซึ่งครอบคลุมในสามประเด็น ได้แก่ การเตรียมตัวสู่โลกหน้าอย่างปลอดภัย การ

อยู่ในโลกนี้อย่างมีความสุข และการเป็นผู้สูงอายุที่ทันสมัยทันเหตุการณ์ ตลอดจนมีการส่งเสริมให้ร่วมกันเป็นจิตอาสา และการรวมกลุ่มตามภูมิปัญญาท้องถิ่นดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“โรงเรียนผู้สูงอายุเปิดมาปีที่สามแล้ว มีนักเรียนร้อยกว่าคน เข้ามา เขาก็จะมาโรงเรียนเอง หรือลูกหลานมาส่ง...ที่เราเห็นคือผู้สูงอายุเข้มแข็ง มีการรวมกลุ่มกันดีมาก เพราะว่าโรงเรียนผู้สูงอายุทำให้เขาเกิดความรักกัน เกิดความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น โรงเรียนผู้สูงอายุทำให้เขาเป็นผู้สูงอายุที่รับในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงและรับในเรื่องของนโยบายได้”

“โรงเรียนเปิดเรียนทุกวันพุธที่หนึ่งและสามของเดือน เดือนละสองครั้ง มีหัวหน้าห้อง มีคณะกรรมการนักเรียน แบ่งออกเป็นสามathom ช่วงก่อนเปิดเทอมนักเรียนก็จะมาวางแผนร่วมกันว่าเปิดเทอมมาจะทำอะไร คือเป็นวิชาที่เกิดจากความคิดของนักเรียนร่วมกันว่าอยากจะเรียนอะไร วิชาแรกคือการเตรียมตัวสู่โลกหน้าอย่างปลอดภัยก็คือเรื่องของการใช้ธรรมะ การใช้สุขภาพใจเข้ามา เรื่องที่สองคือการอยู่โลกนี้อย่างมีความสุข เป็นเรื่องของสุขภาพ อันที่สามก็คือเรื่องของการเป็นผู้สูงอายุที่ทันสมัยทันเหตุการณ์ ส่วนช่วงบ่ายก็จะเป็นเรื่องของภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือจิตอาสา แล้วแต่ความสนใจ ไม่ได้บังคับ มีกลุ่มจิตอาสาเข้าไปเยี่ยมเพื่อช่วยเพื่อน เข้าไปดูแลกลุ่มติดเตียง หรือผู้พิการ..มีกลุ่มผู้สูงอายุที่สนใจในเรื่องของสุขภาพ การออกกำลังกาย การปั่นจักรยานการทำความดี รักษาสิ่งแวดล้อม เขาก็จะทำงานเก็บขยะทุกเดือนตามถนนสาธารณะต่างๆ..ในเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการรวมกลุ่มกันตามความถนัด แล้วตอนนี้มีกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการบำนาญมารวมกลุ่มเป็นนักเรียนผู้สูงอายุกับเราเยอะมาก คือเขาไม่เคยทำงานสังคม แล้วเขาเห็น เขาก็สนใจ มาขอเข้าเป็นนักเรียนกับเรา มาร่วมกิจกรรมเพื่อสังคม ทำให้เกิดกลุ่มใหม่ในการทำงานเพื่อสังคมด้วย”

(2.8) การส่งเสริมเพื่อให้ความรู้ด้านการฝึกอาชีพ เพื่อให้ผู้สูงอายุพึ่งตนเองได้

เทศบาลมีการส่งเสริมเพื่อให้ความรู้ด้านการฝึกอาชีพ เพื่อให้ผู้สูงอายุพึ่งตนเองได้ โดยรวมกลุ่มกันหรือการจัดหากองทุนเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพได้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ตอนนี้ทางเทศบาลมีงบเรื่องของการพัฒนา การส่งเสริมอาชีพ คือถ้าผู้สูงอายุท่านไหนสนใจ ยังทำงานไหวเราก็มีการส่งเสริมเรื่องฝึกอาชีพเหมือนกัน เพราะเรามองว่าผู้สูงอายุต้องพึ่งตัวเองให้ได้ก่อน แล้วถ้าอยากให้สนับสนุนทางรัฐก็มีงบในการส่งเสริมอาชีพ ให้ความรู้แล้วผู้สูงอายุสามารถนำความรู้ตรงนี้ไปเลี้ยงชีพได้ เรามีกลุ่มอาชีพตัดเย็บ การสานวัสดุเหลือใช้...การสานกระติบข้าว ทำเรื่องของข้าวอินทรีย์...คือจะเป็นการรวมกลุ่ม หรือเดี่ยวก็ได้แล้วแต่ผู้สูงอายุสนใจ เราพยายามจะให้ผู้สูงอายุรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมเพื่อที่ว่าเราจะได้นำไปสนับสนุนได้...คือการกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ เราจะมีกองทุนอยู่แล้ว กองทุนหมู่บ้านอะไรอย่างนี้ แต่ที่เทศบาลส่งเสริมคือการรวมกลุ่มของการฝึกอาชีพ”

“เรามีกลุ่มอาชีพในเรื่องของข้าวแต่น กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี กลุ่มมดย้อม กลุ่มดอกไม้กระดาษสา ซึ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุ 100%”

(2.9) การช่วยเหลือซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุพบว่ายังได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ แต่ก็ได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่

งบประมาณที่พื้นที่ได้รับจากพมจ. ในการจัดสวัสดิการซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา การพิจารณาจัดสรรงบประมาณจึงต้องให้กรรมการในชุมชนคัดเลือกและจัดลำดับผู้สูงอายุที่มีความจำเป็น นอกจากนั้นแล้ว ยังให้คนในชุมชนช่วยกันเป็นแรงงานในการ

ซ่อมแซม โดยพมจ. กับเทศบาลสนับสนุนเรื่องงบประมาณในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ และอาจจะต้องขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การซ่อมบ้านผู้สูงอายุ เราจะได้รับงบประมาณ...ส่วนหนึ่งจากเทศบาลในส่วนของบ้านเกิดให้ อีกส่วนเป็นส่วนของงบซ่อมบ้านผู้พิการและผู้สูงอายุของพมจ. และจะมีการประชุมทุกหมู่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกผู้สูงอายุที่สมควรได้รับการช่วยเหลือ...เข้าเกณฑ์ผู้ยากไร้ให้ชุมชนช่วยกันสำรวจว่าผู้สูงอายุท่านไหน ที่บ้านทรุดโทรมที่สุด แย่ที่สุด แล้วก็จัดอันดับลงมาเราก็จะมอบหมายให้ทางช่างสำรวจ ว่าอันไหนที่จำเป็นที่สุดในวงเงินสองหมื่น เช่นพื้นบ้าน ฝาบาน หรือหลังคา ซึ่งต้องดูวงเงินด้วย...เราดูที่จำเป็นจริงๆ อันดับแรกหลังคาก่อนเพราะต้องทนแดดทนฝน ฝาบาน แล้วก็พื้นบ้าน บางทีก็เสริมห้องน้ำมา พยายามให้อยู่ในวงเงินสองหมื่น...เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม”

“หลังจากนั้นเราจะไม่ให้เป็นตัวเงินไปซื้อของ แต่คนในชุมชนจะต้องช่วยกันสร้าง เพราะถือว่าคนในชุมชนช่วยกันคัดเลือกบ้านหลังนี้ ก็ใช้ในเรื่องของกิจกรรมอาสา คือตัววัสดุอุปกรณ์เป็นเงินของเทศบาล หรือว่าพมจ. แต่ว่าแรงงานจะเป็นช่วยเหลือกันของคนในชุมชน แล้วก็เทศบาลจะเข้าไปช่วย บางทีเราก็จะขอแรงงานทหารในพื้นที่เข้าไปช่วยด้วย ปีที่แล้วได้ประมาณ 10 หลัง”

“ถามว่าพอไหม มันก็ไม่พอ แต่เราพยายามทำให้ อย่างน้อยมีห้องที่เขาสามารถอยู่ได้...เคยมีผู้สูงอายุต้องการความช่วยเหลือในช่วงนั้นไม่มีบ เลยเชิญชวนผู้สูงอายุในหมู่บ้านด้วยกัน รวมเงินมาช่วยสร้างบ้าน ท่านนายกฯ ก็ใช้เงินส่วนตัวในการช่วยด้วยเหมือนกัน ขอเพิ่มเติมจากผู้มีจิตศรัทธา”

(2.10) การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจน และมีปัญหาด้านสุขภาพด้วยกลุ่มจิตอาสา

พื้นที่เทศบาลมีกลไกการช่วยผู้สูงอายุที่ยากจน และมีปัญหาด้านสุขภาพ ผ่านระบบจิตอาสาที่สำคัญคือ กลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน ซึ่งเป็นการรวมตัวของกลุ่มผู้สูงอายุในการช่วยเหลือกันเอง และกลุ่มเกาะคาไม้ทิ้งกัน ที่เป็นจิตอาสาภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือผู้สูงอายุ นอกจากนั้นแล้วยังมีการจัดกิจกรรมออมบุญวันละบาท เพื่อเป็นการรวบรวมเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ป่วยติดเตียงไม่มีใครดูแล ตลอดจนยังมีจิตอาสาผู้สูงอายุที่เข้ามาเป็นเวรให้บริการแก่ผู้สูงอายุในศูนย์ผู้สูงอายุ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ปัญหาเรื่องนี้สินมีบ้าง เพราะว่าฐานะผู้สูงอายุค่อนข้างจะหลากหลาย เราพยายามเข้าไปช่วยเหลืออยู่ อย่างเช่นผู้สูงอายุที่ยากจนมากๆ ไม่ค่อยมีใครดูแล...ก็จะเป็นสังคมที่เข้าไปดูแลเป็นพิเศษ แต่ถ้าเป็นผู้สูงอายุที่ทำอาชีพได้เราก็ไปส่งเสริมเรื่องของทำอาชีพ...คนที่มีหนี้สินไม่เยอะ คนส่วนใหญ่อยู่ได้ พอใจในอรรถภาพของตัวเอง คือเราใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง...อย่างมีเคล็ดลับที่ผู้สูงอายุเป็นผู้ตัดสินใจ แล้วลูกเสียชีวิตไปแล้ว สังคมหรือเพื่อนบ้านก็เข้าไปดูแลตลอด อย่างที่บอกเรามีฐานข้อมูลของทุกคนในเทศบาลอยู่แล้ว”

“เรามีกระบวนการเพื่อนช่วยเพื่อนคือผู้สูงอายุช่วยผู้สูงอายุกันเอง นำของเทศบาลไปเยี่ยมเดือนละครั้งดูว่าใครติดเตียง ติดบ้าน ไปนั่งคุยกับเขา เพราะบางบ้านอยู่คนเดียว...มีกลุ่มเกาะคาไม้ทอดทิ้งกันที่เป็นจิตอาสาภาคเอกชนที่เข้ามาช่วยเหลือประจำ มีการหารายได้จากการขายเสื้อผ้าที่บริจาคบ้าง แล้วนำรายได้ตรงนี้มาเข้ากองทุนเกาะคาไม้ทอดทิ้งกัน...เรามี Care Giver ที่อบรมแล้วเข้าไปดูแลสุขภาพ เรามีจิตอาสาที่ไปตัดผมผู้สูงอายุติดเตียง...ส่วนหนึ่งเราก็พยายามช่วยในเรื่องของรายได้ซึ่งตกเกณฑ์อยู่แล้ว แต่ว่าทำอย่างไรให้ผู้สูงอายุท่านนั้นไม่ขาดแคลนเรื่องของอาหาร หรือความภาคภูมิใจในการใช้ชีวิตในสังคม”

“เรามีการรวมตัวกันออมบุญวันละบาทซึ่งเป็นเรื่องของผู้สูงอายุเขาเสนอขึ้นมา...ทุกครั้งที่มีการให้เบี้ยยังชีพ คนที่เขามาก็จะบริจาคบาทหนึ่งหรือสองบาทก็แล้วแต่ แล้วเขาก็เอาเงินตรงนี้ให้กับ

กลุ่มจิตอาสาผู้สูงอายุ เพื่อไปเยี่ยมผู้สูงอายุที่ติดเตียงไม่มีใครดูแล มีการขายของนำรายได้ไปช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยกันเอง...เรามีกิจกรรมขยะออมบุญ ผู้สูงอายุเอาขยะขายได้มาบริจาค แล้วก็เอาเงินตัวนี้ไปซื้อของบริจาค.. เรามีผู้สูงอายุจิตอาสาอยู่เป็นเวรที่ศูนย์ผู้สูงอายุ...ช่วยประเมินผู้พิการบ้าง...ช่วยชั่งน้ำหนัก วัดความดัน...แนะนำด้านสุขภาพ...แนะนำเรื่องขายสินค้าในศูนย์... บางท่านก็ทำกิจกรรมต่างๆที่สามารถจำหน่าย เอาเงินเข้าไปในศูนย์ เพื่อนำเงินไปเยี่ยมผู้สูงอายุหรือทำกิจกรรมอย่างอื่นที่ขาดแคลนงบ...มีการแจ้งผู้สูงอายุเรื่องเบี้ยยังชีพ ที่สมควรจะได้ในแต่ละปี...บอกแต่ละบ้านเพื่อจะได้ไม่พลาดสิทธิ...เพราะถือว่าเกาะคาไม่ทอดทิ้งกัน”

“สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีหลายบ้านเข้าเป็นสมาชิก แต่ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ จะมีให้กู้ยืมเงินฉุกเฉิน ดอกเบี้ยถูก...มีสวัสดิการชุมชนออมวันละบาทครอบคลุมทุกพื้นที่ แต่ไม่มีให้กู้ยืม เป็นสวัสดิการชุมชนที่ทำกันเอง เป็นการช่วยเหลือตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย ถ้าเกิดเจ็บเข้าโรงพยาบาล ก็จะมีค่านอนให้วันละหนึ่งร้อย ติดต่อกันไม่เกินสิบคืน ถ้าเกิดเสียชีวิตก็จะเป็นตามจำนวนสมาชิก...ซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะมีสวัสดิการที่ไม่เหมือนกัน แล้วแต่กรรมการบริหารกันเอง...สมาชิกไม่จำกัดเฉพาะผู้สูงอายุ”

“ฉาปนกิจสงเคราะห์จะมีสองแบบ ธกส.ก็จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร แต่สมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์จะเป็นของสมาชิกหมู่บ้านแยกออกมาต่างหากอีกครอบคลุมทุกหลังคาเรือน มีทุกหมู่บ้าน อันนี้ก็จะเก็บศพละ 20 บาท เก็บเป็นหลังคาเรือน...แต่คนหมู่บ้านนี้จะไปเข้ากับคนหมู่บ้านอื่นก็ได้...เป็นการประกันความเสี่ยง เมื่อสมาชิกตาย เก็บสมาชิกหัวละร้อย สมมติเขาถูกไปประมาณ 5,000 บาทแต่เขาตายเก็บเงินได้หมื่นก็หักหัวพันจากเงินที่เขาถูก ที่เหลือก็ให้กับครอบครัว

“กองทุนสัจจะออมทรัพย์ คือให้สัญญาว่าจะออมเดือนละเท่าใดแต่ต้องสม่ำเสมอ กรรมการของหมู่บ้านเป็นผู้ดูแลรักษาเงิน เอาไปรวมในส่วนที่กู้ของกองทุนหมู่บ้าน ต่างจากการออมวันละบาท มันไปเข้าสวัสดิการชุมชน กองทุนหมู่บ้านจะมีหลักให้สมาชิกได้รู้จักการออม ใครที่เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน นอกจากคุณกู้เงินแล้ว คุณต้องมีสัจจะออมทรัพย์ คุณต้องออมทรัพย์ไปด้วย เพื่อจะได้ปลูกฝังวินัยการออมให้กับสมาชิก

“กองทุนหมู่บ้านเป็นเงินที่ช่วยเหลือกันทุกคนในเรื่องของการกู้ยืมเรื่องของอาชีพความเป็นอยู่ แต่ถ้าเรื่องของความมั่นคงให้กับครอบครัวจะเป็นกองทุนฉาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งผู้สูงอายุเขาออมเพื่อใช้เงินตัวนี้เมื่อเสียชีวิต จัดงานศพ เพื่อคนที่อยู่ข้างหลังได้มีเงิน”

“เคยมีกองทุนการออมแห่งชาติ เขาก็มาเสนอตามหมู่บ้าน มาประชาสัมพันธ์...หลังจากยกเลิกประกันสังคมก็หายไปเลย แต่คืนเงิน...อายุเกิน 60 ปี แล้วก็ยกเลิก ก็ได้ไปอีก”

(2.11) ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย และกฎหมาย

ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนะว่าอยากให้มีการระเบียบที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น และการจ้างงานผู้สูงอายุ ตลอดจนดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“อยากให้มีการออกกฎระเบียบที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุทุกคนสามารถได้รับถึงสิทธิที่จะควรได้ตามกฎหมาย และก็มีความเป็นอยู่ที่เหมาะสมตามสถานภาพ ซึ่งตรงนี้อาจมองว่าท้องถิ่นทุกท้องถิ่นก็มีดูแลอยู่แล้ว แต่ว่าบางครั้งเช่นการออกเยี่ยมผู้สูงอายุเราไม่สามารถใช้เงินของเทศบาลออกไปซื้อของได้เลย เพราะว่าสตง.ไม่ให้ เราก็ต้องใช้ในเรื่องของกระบวนการทางสังคมที่เข้มแข็ง คือการหาทุนต่างๆเข้ามาเยี่ยม อย่างทางเกาะคาเอง เรามองว่าไม่ได้ใช้เรื่องของระเบียบกฎหมาย แต่เราใช้ในเรื่องของความสุซของคนในชุมชน”

“ข้าราชการที่เกษียณ เรามีค่อนข้างเยอะมาก...คนที่เกษียณเขามีความสามารถในระดับหนึ่ง แต่ว่าถ้าออกมาแล้วต้องมาเริ่มอาชีพใหม่ เขาคงทำไม่สะดวก...เลยอยากให้ภาครัฐดูว่าแรงงานส่วนนี้ที่ยังมีความสามารถอยู่ รัฐบาลน่าจะส่งเสริมให้ช่วยกันพัฒนาประเทศอันนี้อาจจะเป็นเรื่องของแรงงานผู้สูงอายุ ที่การเพิ่มของอายุการทำงานมากขึ้น แต่ไม่ใช่ทุกคน คงต้องมีการประเมินศักยภาพอีกทีหนึ่ง”

“ถ้าเกิดเป็นกฎหมายออกมาว่าภาคธุรกิจต้องมีการจ้างผู้สูงอายุ 10% ถ้าส่งเสริมตรงนี้ ผู้สูงอายุที่ยังแข็งแรงก็ยังมีงานทำได้ อยู่ แล้วก็มีการจูงใจในเรื่องของภาษี ซึ่งเรื่องนี้ทำให้ภาคธุรกิจจ้างผู้สูงอายุมากขึ้น...อยากให้เน้นเรื่องของการออมของผู้สูงอายุ อย่างที่บอกว่า ตรงนี้คืออนาคตของผู้สูงอายุ ถ้าเบี้ยยังชีพไม่พอ ได้ไม่ถึงพัน แต่เราส่งเสริมในเรื่องของการออมของผู้สูงอายุ หรือการออมของผู้สูงอายุมากขึ้น น่าจะดี เพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงให้กับผู้สูงอายุในอนาคตได้”

4.2.2 จังหวัดขอนแก่น

(1) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด ได้แก่ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (1 ท่าน) และเจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดขอนแก่น (2 ท่าน) โดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(1.1) ข้อมูลของผู้สูงอายุในระดับจังหวัดยังแยกส่วนกัน

ผู้วิจัยพบว่าข้อมูลของผู้สูงอายุในพื้นที่ยังไม่ได้มีการบูรณาการร่วมกัน โดยข้อมูลแต่ละส่วนนั้นยังแยกกันตามภารกิจของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นพมจ. แรงงานจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด พัฒนาชุมชน และอปท. โดยฐานข้อมูลด้านอาชีพของแรงงานนอกระบบยังไม่ได้ลงลึก หรือแยกเป็นกลุ่มอาชีพที่ชัดเจน ข้อมูลส่วนใหญ่จะอยู่ที่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ในปี 2559 มีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 239,196 คน ส่วนในปี 2558 มีข้อมูลแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ 105,181 คนโดยผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะอาศัยกับเด็ก ส่วนคนหนุ่มสาวจะไปทำงานต่างพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ปี 59 ผู้สูงอายุในจังหวัดขอนแก่นที่ได้รับสิทธิเบี้ยยังชีพ 239,196 คน โดยเรา (พมจ.) ได้บูรณาการอปท.ในการดูแลผู้สูงอายุ แล้วก็มิเชียวอปท.ทำความเข้าใจว่าเราจะร่วมกันขับเคลื่อนกิจการของผู้สูงอายุ...ในฐานะที่อปท.อาจจะรู้ในบริบทของผู้สูงอายุดี รู้สภาพแวดล้อมดีที่สุด อยากให้อปท.เป็นหลักในการดำเนินงาน พมจ.ขับเคลื่อน 26 อำเภอ ตอนนี้เราก็ไปตั้งศูนย์แล้ว 27 ศูนย์ เป็นศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุครอบคลุมทุกอำเภอ...โดยพมจ.ได้รับงบจากกรมกิจการผู้สูงอายุ เป็นงบด้านพัฒนาบุคลากร และเงินกู้”

“ลักษณะนี้ก็คือผู้สูงอายุอยู่กับเด็กที่บ้าน คนทำงานก็ออกข้างนอก หรือบางทีก็ออกไปทำงานต่างจังหวัดเลย ทั้งลูกให้พ่อแม่เลี้ยง...ที่นี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการเกษตรและค้าขายนิดหน่อย...เรื่องหนี้สิน มีนะ แต่ไม่มีตัวเลขชัดเจน”

“105,181 คน อันนี้เขาใช้คำว่าแรงงานนอกระบบ หมายถึงคนที่ไม่มีสวัสดิการ คนที่ยังทำงานอยู่...เป็นข้อมูลของสำนักงานสถิติสำรวจแรงงานนอกระบบทุกปี เพราะฉะนั้นมันจะมีว่าช่วงอายุเท่าไร แล้วเขาก็สำรวจว่าแรงงานกลุ่มนี้มีสภาพปัญหาด้านไหน แต่เขาไม่ได้ระบุออกมาว่าเป็นกลุ่มอาชีพไหน มันเป็นภาพรวม แต่ว่าผู้สูงอายุเขาก็ไม่ได้แยกว่าผู้สูงอายุมีอาชีพอะไรบ้าง ซึ่งตรงนี้ พมจ.น่าจะมียุทธศาสตร์มากกว่า”

“ฐานข้อมูลมันจะอยู่ที่ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นเป็นคนที่จ่ายเบี้ยให้ผู้สูงอายุ เพราะฉะนั้น...เดิมอยู่ที่พมจ. แล้วถ่ายโอนไปท้องถิ่น...คุณก็ต้องมีฐานข้อมูลว่าคนนี้ทำอาชีพอะไร...อย่างของพัฒนาชุมชนเองก็แยกเป็นอาชีพอยู่ แต่ว่าไม่ได้แยกช่วงชั้นอายุเหมือนกัน...ดังนั้นหน่วยงานที่สามารถทำเรื่องนี้ได้ก็คือท้องถิ่น”

“สถิติก็มีแค่ตัวเลข...เขาก็แยกเป็นกลุ่มของอาชีพนะ แต่กลุ่มอาชีพมันมองไม่ออกว่ามันคืออะไร...อาชีพเกษตรและประมงคือชัดที่สุด...ถามว่าตอนนี้เรามีกำลังในการสำรวจไหม ตอนนี้ยังไม่มีพอ...อย่างนี้ถ้าฐานข้อมูลที่สปสช.เข้าไปดูก็ไม่ได้แยกกลุ่มอาชีพ”

(1.2) การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของพมจ.เน้นการขับเคลื่อนงานตามภารกิจของกระทรวงและกรมตามงบประมาณ และตามแผนยุทธศาสตร์

การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของพมจ. จะเน้นการขับเคลื่อนงานตามภารกิจของกระทรวงและกรมตามงบประมาณ และตามแผนยุทธศาสตร์ โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบประสานงานด้านผู้สูงอายุ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติดังกล่าว

“พมจ.ขับเคลื่อนภารกิจตามของแต่ละกรม อย่างผู้สูงอายุเราก็มีผู้รับผิดชอบประสานงาน ดำเนินการโดยตรง แล้วก็มีการกิจของกรมอื่นๆ ในการขับเคลื่อนเราก็จะขับเคลื่อนตามกรมต่างๆ ยุทธศาสตร์เราก็จะอิงของทางกรม เพราะว่าเราเป็นผู้ประสานงาน”

“มีข้อจำกัดคือบุคลากร อย่างเรื่องผู้สูงอายุที่มีข้าราชการคนเดียวเป็นหลัก นอกนั้นก็ลูกจ้าง...แล้วครอบคลุม 26 อำเภอ มันก็เลยได้เป็นลักษณะผู้ประสานงาน ให้คำแนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม แล้วก็ตั้งงบประมาณ...เราก็เน้นให้อปท.เป็นผู้ลงไปขับเคลื่อน...พมจ.ไม่มีแผน มีเขาจะต่อไประดับอำเภอ มันจะแตกต่างจากกระทรวงอื่น กระทรวงอื่นเขาจะมีอำเภอ...เพราะฉะนั้นเราก็ประสานกับทางอปท.ขอความร่วมมือ”

“อย่างขอนแก่นเราก็ขับเคลื่อนด้วยยุทธศาสตร์เหมือนกัน ในผู้สูงอายุ เราก็ทำยุทธศาสตร์ไว้ แต่เรื่องของการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติจริง จะไม่ได้เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์...คือแผนยุทธศาสตร์ที่ว่าโดยตรงสำหรับผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ชาติก็คือ ยุทธศาสตร์ผู้สูงอายุแห่งชาติ...เราต้องกรองมาสู่การปฏิบัติของจังหวัด แต่ว่าเรื่องของการนำไปสู่การปฏิบัติจริง ในพื้นที่ของอปท.ยังไม่เต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดบางส่วนเรื่องระเบียบเองที่ทำให้อปท.สนับสนุนได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากพอปฏิบัติจริงแล้ว สดง.ก็เรียกคืน”

(1.3) ภารกิจของพมจ. ส่วนใหญ่เป็นการจัดสวัสดิการประเภทการช่วยเหลือทางสังคม

ในปี 2559 ภารกิจของพมจ. จะเน้นการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือทางสังคม ทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุ การให้กู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพ การให้เงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้สูงอายุ การสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนผู้สูงอายุให้กับชมรมผู้สูงอายุ นอกจากนั้นแล้ว ในจังหวัดยังมีการ

จัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาการจัดการบริการสังคมผู้สูงอายุ ศูนย์เรียนรู้ (บ้านสำราญ) แต่ยังไม่มีการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ภารกิจผมจ.มีเรื่องการสงเคราะห์ครอบครัวผู้สูงอายุ งานซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุ ในด้านการบริการด้านเงินกู้ เราก็ให้อปท.ในพื้นที่มีส่วนร่วมในการคัดกรองเข้ามา เมื่อเราให้การสนับสนุนงบประมาณไปแล้ว คนหนึ่งจะมีสิทธิกู้สามหมื่นบาท ก็คือเงินไม่มีดอก ถ้าหากการดำเนินงานกิจการ เราก็จะประสานงานให้ทางอปท.ขับเคลื่อนต่อไปให้เขาดูแล”

“เราดูเฉพาะเรื่องที่เขากู้เงินเราไป ว่าเขาประกอบอาชีพอะไร มันก็มีทางด้านการเกษตร การค้าขาย เราเริ่มปล่อยกู้ตั้งแต่ปี 52 ถึงปัจจุบันทั้งหมด 1,555 ราย งบประมาณก็ 43 ล้านบาท...มีปัญหาในเรื่องของการส่งคืน ตั้งแต่ปี 52 มา เนื่องจากบริบทของชนบท เราก็ให้คนจน แต่พอติดตามหนี้ การสื่อสารการเดินทาง ก็จะลำบาก ก็อาจจะมีปัญหาอยู่”

“เรื่องเงินสงเคราะห์ครอบครัว คำว่าครอบครัวนี้อาจจะเน้นให้ผู้สูงอายุที่มายื่นคำร้อง อาจจะเป็นในครอบครัวแต่ผู้สูงอายุก็เป็นสมาชิกในครอบครัว เรื่องมาปนกิจเราเคยรับผิดชอบ แต่ตอนนี้เราย้ายไปให้ทางท้องถิ่นดำเนินการ แล้วก็บทบาทของเราจะเป็นพี่เลี้ยง เนื่องจากเคยทำมาก่อน”

“ซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุ ปีนี้ได้แค่ 13 หลัง งบการซ่อมบ้านเป็นงบที่จำกัดจากส่วนกลาง เขากำหนดเลยหลังหนึ่งสองหมื่นบาท แล้วก็ป็นให้โควตาก็หลัง ฉะนั้นเราใช้วิธีเรียงคิว ใครมีปัญหา มากกว่าก็พิจารณา ก่อน โดยที่เวลาเราไปซ่อม ไปดูแล เราก็คุยกับอปท. ทางอปท.ก็เป็นกำลังในการมาช่วยทำ หรือว่าบางทีเขาอาจจะหางบประมาณมาช่วยเสริมให้ได้งานมากขึ้น เป็นลักษณะบูรณาการกัน”

“กองทุนผู้สูงอายุเรามีอยู่ในท้องที่อยู่แล้ว แต่ถ้าพูดถึงศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ก็จะมีคณะกรรมการระดับจังหวัด หรือคณะกรรมการระดับพื้นที่...คณะกรรมการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตฯ มีประธานผู้สูงอายุเป็นประธานศูนย์ ส่วนท่านนายกอปท.จะเป็นที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่ของอปท. 1 คน จะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ”

“ขอนแก่นก็เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีศูนย์พัฒนาการจัดการบริการสังคมผู้สูงอายุ ส่วนศูนย์ที่บ้านสำราญเรียกว่าศูนย์เรียนรู้เป็นสถานที่เรียนรู้ ส่วนคำว่าศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุนั้นเป็นโครงการ จัดตั้งเป็นศูนย์ 27 ศูนย์ใน 26 อำเภอ”

“โรงเรียนผู้สูงอายุในขอนแก่นยังไม่มีการจัดตั้ง”

(1.4) แนวทางการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของแรงงานจังหวัด

การดำเนินงานของแรงงานจังหวัดจะเน้นการส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยประสานกับสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดขอนแก่นซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วยังมีการดูแลในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน โดยมีเครือข่าย อสร.ในระดับตำบลและการประสานผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เรา(แรงงานจังหวัด) มีเครือข่ายอาสาสมัครแรงงานระดับตำบล คือจะเป็นตัวแทนรับเรื่องที่เขาประสบปัญหาด้วยเรื่องดังกล่าว ประสานกับอาสาเราได้...เราไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอเลย...อีกตัวหนึ่งที่เราจะช่วยเขาได้ก็คือเวลาเราไปประชุมประจำเดือนกำนันผู้ใหญ่บ้าน เราก็จะประชาสัมพันธ์ให้เขาได้รับทราบ...อสร.เป็นตัวแทนของกระทรวงแรงงานทำกรมหลัก”

“กระทรวงแรงงานเราก็มีนโยบายที่จะจ้างผู้สูงอายุให้ม้งานทำ แต่ถามว่าจะได้ก็เปอร์เซ็นต์...ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่น...ถ้าชุมชนเขาไม่เข้มแข็งเขาก็ต้องไปหารายได้...ถามว่าที่ผ่านมาเราพยายามผลักดันชุมชนมีความเข้มแข็งไหม สูงมาก งบที่ลงไปกองทุนต่างๆ...จะเป็นไปได้ว่าเราไปส่งเสริมแล้วขาดการต่อเนื่องเรื่องการติดตาม...ถามว่าทุกวันนี้การอบรมให้ความรู้มีเยอะไหม ทุกกระทรวง จนชาวบ้านไม่ต้องทำอะไรเลย...ทุกวันนี้มองว่าเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนเลย สวัสดิการของเราตอนนี้ก็โอเค มีเบี้ยยังชีพ อยากให้ผู้สูงอายุมีงานทำ...แต่เขาก็ทำงานได้ไม่เยอะ”

“ถ้าถามเรื่องแรงงานนอกระบบ...สวัสดิการที่เราจะดูแลเขาก็คือเรื่องของค่าจ้างที่เขาจะได้รับ...สองเรื่องสวัสดิการ...สามเรื่องความปลอดภัย...ตอนนี้จะเน้นผู้สูงอายุกับแรงงานนอกระบบ...ทำยังไงกลุ่มนี้จะได้รับสวัสดิการจากทางรัฐมากที่สุดให้เท่าหรือว่าขึ้นมาใกล้ๆกับกลุ่มที่อยู่ในสถานประกอบการ หรือกลุ่มที่อยู่ในระบบ กลุ่มผู้สูงอายุปัจจุบันจะไม่ค่อยมีงานทำ...ถามทุกวันว่าเขาทำอะไร เขาบอกรับสวัสดิการจากภาครัฐให้มากที่สุด ยกตัวอย่างเช่นสิ้นเดือนมา ก็ต้องไปรอรับเบี้ย...รออีกตัวหนึ่งก็คือรอลูกส่งต้งค์มาให้”

“ฝีกอาชีพมีของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน...ปีหนึ่งจะมีสองรุ่น ของจัดหางานก็จะมีของผู้สูงอายุ มีเอาไปฝีกอาชีพผู้สูงอายุ”

“แม้ลงพื้นที่ไปไม่ได้ตั้งใจเป็นผู้สูงอายุ แต่ว่าบังเอิญคนมาใช้บริการเป็นเขา ไปทำเรื่องฝีกอาชีพช่วยเหลือผู้ประสบภัย การจ้างงานเร่งด่วน ช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ แรงงานจังหวัดจะมีโครงการตรงนี้...ช่วยเหลือให้มีรายได้ช่วงนอกฤดูกาล มีคนแก่มีรายได้ จะมีทุกปี พวกพี่จะเน้นทุกปี ซึ่งมันไม่ได้ตั้งใจเป็นผู้สูงอายุ แต่มันก็ส่งเสริมงานให้ผู้สูงอายุได้ร่วมกิจกรรมกัน ได้มีรายได้เกิดขึ้น”

(1.5) การพบปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการประเภทการประกันสังคมตามระบบประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติของแรงงานนอกระบบ

ผู้วิจัยพบปัญหาการเข้าไม่ถึงกองทุนการออมแห่งชาติของแรงงานนอกระบบเมื่อเทียบกับการเข้าถึงประกันสังคม ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“แต่ก่อนเรามีผู้สูงอายุที่สามารถเข้าประกันสังคมมาตรา 40 ทางเลือกที่ 3 เดิมประมาณ 10,500 คนแล้วตอนนี้ก็ลาออกหมดแล้ว เอาเงินคืน เพราะว่ากฎหมายมันไม่ให้ บางส่วนเขาก็ไปสมัครที่กอช.แค่ 600 กว่าคน”

“การที่คนผู้สูงอายุจะเข้าประกันสังคมมาตรา 40...เขาเน้นว่ามีคนไปหาเขาไหม ซึ่งเชิงรุกของกระทรวงแรงงานจะลงพื้นที่ แล้วไปเก็บเงินในพื้นที่ มีบริการ มีอาสาสมัครในพื้นที่ไปตรงนี้ ที่นี้ไปกอช. คนแก่การที่เขาจะไปธนาคารออมสิน ไปกอส. เขาคงไม่ไป...เขาก็ไม่ได้ดูทีวีไม่ได้รับทราบข้อมูล ไม่ได้สนใจ”

(1.6) การจัดสวัสดิการประเภทการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าเมืองครพัฒนาเอกชน และภาคเอกชนเข้ามาสนับสนุนการดำเนินในบางกิจกรรม ส่วนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น นอกจากนั้นแล้ว ในระดับหมู่บ้านและตำบล จะมีชมรมผู้สูงอายุเป็นองค์กรในการขับเคลื่อน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“NGO มีบางส่วนลงมาอยู่ แต่เป็นการสนับสนุนบางช่วง..ส่วนที่เราทำกิจกรรมเราก็ขอสนับสนุนบ้าง วันผู้สูงอายุปีนึง เราก็ระดมเงินทุนเพื่อที่จะมาจัดกิจกรรม เราก็ขอสนับสนุนภาคเอกชนบ้าง..ซ่อมบ้านเราก็ยังไม่ได้การสนับสนุนมาในส่วนนี้”

“(ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ)ตอนนี้เหมือนกับเริ่มต้นของการทำงาน...ในส่วนนี้เราจะมีการดูแลสุขภาพ การฝึกอาชีพ การถ่ายทอดภูมิปัญญา เรื่องของอผล. ซึ่งมันก็เป็นวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์อยู่...เรายังไม่ได้เต็มที่ในการลงไป เนื่องจากเรายังไม่ได้อาคารยังไม่เสร็จ ยังมีข้อจำกัด บางส่วนกิจกรรมที่เราสามารถทำได้ก็ใช้อาคารอื่น”

“ตอนที่จัดสรรเรื่องงบประมาณกิจกรรมอาจจะมีปัญหาในเรื่องของเงินน้อยอยู่ แต่ตามแนวทางที่ได้มาซึ่ง งบประมาณ เขาก็บอกให้เขียนโครงการไปขอจากกองทุนผู้สูงอายุเป็นโครงการ...เพื่อเอาเงินมาใช้ได้ ซึ่งเราก็ทำ”

“ชมรมผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะตั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุเป็นคนรับผิดชอบ”

(2) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ของเทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ ได้แก่ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝาง และปลัดเทศบาลตำบลบ้านฝางและการจัดประชุมสนทนากลุ่มย่อยผู้สูงอายุ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ อาทิ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝางรองนายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝางปลัดเทศบาลตำบลบ้านฝางผู้แทนจากพมจ.ขอนแก่น เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง ผู้สูงอายุ เป็นต้นโดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(2.1) ข้อมูลทั่วไป

พื้นที่มีผู้สูงอายุประมาณ 800 คน คิดเป็นร้อยละ 17.5 ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา ในช่วงหน้าฝน และเลี้ยงหลาน ช่วงหน้าแล้งจะปลูกผัก ไร่จ้าง รวมกลุ่มทำอาชีพตามชมรมต่างๆ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ผู้สูงอายุจำนวน 800 กว่าคนของเราตอนนี้ตกอยู่ที่ 17.5% ของพื้นที่ ถือว่าเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วคิดเพียงจะมีหมู่บ้านละ 2 คน...ติดสังคมเยอะกว่า ส่วนมากคนที่ติดสังคมก็จะช่วยเหลือตัวเองได้ ก็เข้าชมรม ทุกเดือนก็จะมาประชุมร่วมกัน มาเล่นดนตรีด้วยกัน

“ส่วนผู้สูงอายุจะเป็นกึ่งเมือง กึ่งชนบท แล้วก็จะทำนาเป็นหลัก คือทั้งเลี้ยงหลานทั้งทำนาด้วย ทำเกษตรไปด้วย เพราะว่าช่วงหน้าหนาวเราก็จะทำนา ส่วนช่วงหน้าแล้งเราก็จะหารายได้เสริมคือปลูกผัก ไร่จ้างเล็กๆน้อยๆ ผู้สูงอายุที่แข็งแรงก็จะไป ชมรมจะมีทุกอย่าง”

(2.2) มีการจัดตั้งเครือข่ายการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ

เครือข่ายการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุพัฒนามาจากชมรมผู้สูงอายุ ร่วมกับองค์กรต่างๆ 23 องค์กรและได้รับการสนับสนุนจากพมจ.โดยมีบทบาทหน้าที่จัดกิจกรรมต่างๆ อาทิ กิจกรรมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุและคนพิการ กิจกรรมฝึกอาชีพ กิจกรรมศึกษา

งาน กิจกรรมสุขสันต์วันเกิด กิจกรรมมอบกายอุปกรณ์ กิจกรรมมอบเงินสงเคราะห์ กิจกรรมถ่ายทอดภูมิปัญญา กิจกรรมร่วมในเพื่อผู้สูงวัย กิจกรรมดนตรีผู้สูงวัยชัยดิอุปถัมภ์ กิจกรรมร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ผู้สูงอายุ เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ชมรมผู้สูงอายุบ้านฝางตั้งขึ้นเมื่อปี 2539 ตอนนี้มีสมาชิกอยู่เฉพาะตำบลบ้านฝางมี 700 กว่าชีวิต ทั้งอำเภออยู่เจ็ดพันกว่าชีวิต เรามีคณะทำงานแบ่งออกเป็นหลายโซน มีคณะด้านผู้สูงวัย กลุ่มจักสาน กลุ่มดอกไม้จันทน์ กลุ่มทอผ้า ชมรมผู้สูงอายุ การส่งเสริมเล่นดนตรี เราต้องประชุมกันทุกเดือน”

“ผมจ. ก็ได้มาช่วยเหลือเราตั้งเป็นศูนย์พัฒนาชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ เทศบาลตำบลบ้านฝาง ได้งบประมาณมาทำการพัฒนา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้น่าอยู่ และเกิดความปลอดภัย... เรามาเปิดตรงนี้ก็กิจกรรมที่ผู้สูงอายุมารวมกัน...เช่นกิจกรรมจัดงานวันเกิดของผู้สูงอายุซึ่งในรอบเดือน เดือนละครั้งกิจกรรมเพื่อสุขภาพกีฬาผู้สูงอายุซึ่งจะมีเปตอง มีอุปกรณ์ออกกำลังกายกลางแจ้ง...ผู้สูงอายุเล่นดนตรี ก็ทำให้สุขภาพร่างกายจิตใจแจ่มใส...กิจกรรมของคุณหมอ (รพสต.) ก็รวมอยู่ในนั้น เรื่องของฝึกอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมในเรื่องของรายได้เรื่องของพุทธศาสนา การบริจาค การทำบุญทำทาน”

“ต้องยอมรับว่าเราในเรื่องของศักยภาพก็ไม่พอ ทรัพยากรก็ไม่พอ มันมีความที่จะต้องไปหาเครือข่ายความร่วมมือ ส่วนของผู้สูงอายุเราทำงานในแบบเครือข่าย ก็มีหลายๆเครือข่ายเข้ามาทำงานร่วมกัน มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 23 องค์กร”

“ได้รับความร่วมมือจากคณะเกษตรศาสตร์ม.ขอนแก่น เข้ามาทำในเรื่องของโครงการมินิฟาร์ม ปลูกผักแบบไฮโดรโปนิก ตอนนี้อยู่ด้วยดี ก็ทำกิน แล้วก็ขายไปด้วย มีคณะทำงานช่วยจัดหาในเรื่องของร้านค้า ก็มีผู้สูงอายุจัดการอยู่พอสมควร...กิจกรรมล่าสุด เรื่องของสมุนไพรเพื่อสุขภาพ...ฮอว์โมนไข่...มีกลุ่มดอกไม้จันทน์ กลุ่มทอผ้า กลุ่มจักสานที่เป็นกลุ่มของผู้สูงอายุ อีกกลุ่มจะเป็นกลุ่มของร้านค้าสวัสดิการผู้สูงอายุ ที่จะนำสินค้าทุกอย่างของชมรมผู้สูงอายุที่ผลิตขึ้นมาวางจำหน่าย ก็จะมีกรรมการบริหารดูแลอยู่ ทางผู้สูงอายุก็จะแบ่งเวรกันมาขายของ มีการจัดทำระบบบัญชี”

(2.3) แนวทางการจัดสวัสดิการบริการด้านสุขภาพในพื้นที่

การจัดบริการด้านสุขภาพในพื้นที่ซึ่งดำเนินงานโดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล มีการจัดบริการด้านสุขภาพหลายอย่าง เช่น การจัดบริการฉุกเฉิน จัดระบบเยี่ยมต่อเนื่องตามบ้าน ระบบหมอครอบครัว ระบบอสม.และอผส. เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วเมื่อปี 2558 ยังร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ทำการพัฒนากระบวนการดูแลผู้สูงอายุสมองเสื่อมแบบครบวงจรด้านสุขภาพของผู้สูงอายุยังพบปัญหาที่มาจากพฤติกรรมการรับประทานอาหาร โดยในอนาคตมีเป้าหมายที่อยากมีศูนย์ดูแลสำหรับผู้สูงอายุ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เราก็จะมีบริการฉุกเฉิน ระบบอีเอ็มเอส แล้วก็ระบบการเยี่ยมต่อเนื่องที่บ้าน โดยทีมสหสาขาวิชาชีพ เรามีศูนย์สุขภาพชุมชนตำบลบ้านฝางเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำให้บริการปฐมภูมิ จะมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ...เรียกว่าหมอครอบครัว ทั้ง 7 ชุมชน แล้วใน 7 ชุมชนนั้นจะมีอสม....มีอผส.เป็นจิตอาสาที่จะดูแลผู้สูงอายุ...มีการฝึกปฏิบัติในการลงเยี่ยมผู้สูงอายุจากหมอครอบครัว”

“เราได้รับความร่วมมือจากโรงเรียนในการคัดเลือกอาสาสมัคร คัดเลือกจากนักเรียน ประถมที่มีความสนใจเข้ามาช่วยดูแลผู้สูงอายุตรงนี้...ก็คือผู้ใหญ่แล้วเด็กจะทำได้ ก็เป็นเรื่องที่ดี ทำให้เด็ก ห่างไกลจากเรื่องเกมด้วย”

“เมื่อปี 58 เราได้ทำ MOU ร่วมกับม.ขอนแก่นในเรื่องการพัฒนาระบบการดูแล ผู้สูงอายุสมองเสื่อมแบบครบวงจรของตำบลบ้านฝาง เป็นบ้านฝางโมเดล โดยในอำเภอบ้านฝางมีสามตำบล คือ ตำบลบ้านฝาง ตำบลนอหนอง และตำบลหนองบัวที่เข้ามาทำเรื่องนี้ โดยในเชิงป้องกันก็จะมีคัดกรอง ผู้สูงอายุทุกปี ในเรื่องของความจำเสื่อม...อย่างเรื่องสมองเสื่อมเราขยายไปทุกตำบลในปี 59 เพื่อที่จะให้ผู้สูงอายุ เข้าถึงบริการ ได้รับการคัดกรองก่อนที่จะเขาจะเป็น อย่างน้อยกลุ่มที่สมองบกพร่องได้รับการดูแล ผึกในเรื่องของ สมองก่อนที่จะเสื่อม แล้วก็คนที่เสี่ยง ก็ได้รับการวินิจฉัยที่รวดเร็ว”

“ส่วนใหญ่เป็นโรคทางพฤติกรรมมากกว่า โดยเฉพาะพฤติกรรมในด้านการกิน บ้าน เราจะค่อนข้างทานเค็ม ซึ่งมันเสี่ยงต่อโรคความดัน โรคไต ตอนนี้โรคที่ตามมาติดๆ นอกจากเบาหวาน ความดัน ที่มีภาวะแทรกซ้อนก็คือภาวะไตวาย ซึ่งมันก็ค่อนข้างจะมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ในบ้านเรา

“คือในอนาคตมันน่าจะมีเรื่องของศูนย์ที่มีผู้ดูแลที่ทำงานทั้งวัน เหมือนเดย์แคร์ ที่ สามารถจะดูแลได้ในระดับหนึ่ง คิดว่าเป็นความฝันที่อยากจะให้มีพื้นที่ตรงนี้ ไว้ดูแลผู้สูงอายุ อย่างน้อยก็ลดภาระ ของลูกหลาน”

(2.4) ปัญหาการเข้าถึงช่องทางการบริการสำหรับผู้สูงอายุในสถานพยาบาลของรัฐ

ผู้วิจัยพบปัญหาที่ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงช่องทางการบริการสำหรับผู้สูงอายุใน สถานพยาบาลของรัฐ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ช่องทางสำหรับผู้สูงอายุตามโรงพยาบาล...เขียนไว้ว่าช่องทางพิเศษ แต่ไม่เห็นจะ พิเศษตรงไหน ไม่เคยได้ไป เห็นเขียนไว้เฉย ทั้งผู้สูงอายุและไม่สูงอายุก็ปนๆกันไป ตามคิว”

“ไปโรงพยาบาลตามที่ผู้สูงอายุบอกอยากให้ช่องทางแยกกัน คือผู้สูงอายุมีบัตรคิว ต่างหาก เพื่อความสะดวกของผู้สูงอายุ”

(2.5) การจัดสรรพื้นที่เทศบาลเป็นที่ทำเกษตรกรรม

ผู้วิจัยพบว่าเทศบาลมีการแบ่งพื้นที่ดินในเทศบาล ให้เป็นพื้นที่ทำกินสำหรับ ประชาชนในพื้นที่ เน้นการปลูกผักสวนครัว เพื่อสร้างเสริมรายได้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ตอนนี้ทางเทศบาลมีแบ่งที่ทำกิน มีอยู่ประมาณ 30 กว่าไร่ ปลูกผัก ก็แบ่งเป็นล็อกๆ เป็นแปลงๆให้...เทศบาลก็จัดหาเรื่องของระบบน้ำให้ เขาทำของเขาเองได้...เน้นปลูกผักสวนครัว ไม่ใช้สารเคมี แล้วไปขายที่ตลาดเทศบาล...เรามีบ่อน้ำขนาดใหญ่ก็เลยช่วยเรื่องผลกระทบภัยแล้งได้ คนที่มาทำสุขภาพจิตก็ดี ขึ้น พื้นที่ 7 หมู่ได้คนละ 2 ไร่...เมื่อก่อนให้เป็นชุมชน แต่เดี๋ยวนี้เราส่งเสริมให้เป็นรายบุคคลซึ่งแบ่งออกเป็น 20 แปลง แปลงประมาณ 10 ไร่”

(2.6) การจัดตั้งร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุ

พื้นที่มีร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุที่จะนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งเข้ากองทุน สวัสดิการผู้สูงอายุ ตลอดจนมีการนำเงินจากการเก็บขยะเพื่อขายนำเข้ากองทุนด้วย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“สำหรับร้านค้าผู้สูงอายุ ได้นำของที่ผู้สูงอายุทำขึ้นมาขายที่นี้ ในเรื่องการขาย เราจะจัดให้เป็นหมู่ โดยแยกวัน มาหมู่ละ 2 คนมาขายกันเจ็ดวัน เวียนกันไป 5 หมู่บ้าน ส่วนรายได้ของกรรมการที่มาขายก็ให้ 15% นอกนั้นก็เอาเข้ากองทุน อีกกลุ่มเป็นกลุ่มของเอาขยะมาขาย เป็นกองทุนขยะเพื่อจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ”

“ผลิตภัณฑ์พวกนี้ไม่มีเวลาไปออกงาน ก็จะเอาไปด้วย พวกผ้าขาวม้า สมุนไพรดูแลผิว พวกยาหม่องที่เขาทำทั้งหมด ทั้งตะกร้า เสื้อ หมอน คือไปออกงานก็จะออกร้านค้าด้วย คนที่ขายของก็ไปวงดนตรีก็ไป จะไปพร้อมกันทั้งหมด บางที่มีออเดอร์ต่างจังหวัดก็จะไปแล้วก็นำสินค้าไปนำเสนอ”

(2.7) ปัญหาด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ผู้วิจัยพบประเด็นว่ามีผู้สูงอายุบางคนเบี้ยยังชีพไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และมีการนำเบี้ยยังชีพไปให้กับลูกหลาน นอกจากนั้นแล้วยังพบปัญหาการนำส่งเงินเบี้ยยังชีพมายังเทศบาลล่าช้า ทำให้เทศบาลต้องสำรองเงินจ่ายให้ผู้สูงอายุไปก่อน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“หนี้สินไม่เยอะ แต่รายได้เพียงพอไหม มันก็ไม่น่าจะเพียงพอ...ที่รัฐจัดสรรให้ไม่พอ เป็นเพราะวัยที่ไม่มียานมาแล้ว เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจริงๆแล้วส่วนหนึ่งไม่ได้ใช้ ต้องยอมรับ เพราะว่าผู้สูงอายุห่วย ลูกหลาน ก็ต้องให้ลูกให้หลานก็จะเจอเรื่องนี้มากพอสมควร ยอมอดดีกว่าให้ลูกให้หลานอด”

“เบี้ยยังชีพจริงๆก็อาจจะไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เขาจะมาดูแลตัวเขาเอง เขาก็เอาไปให้ลูกให้หลาน ผู้สูงอายุเองก็เลยจำเป็นจะต้องทำงานอยู่ ซึ่งบางคนก็มาทำงานจักสานอย่างนี้ ซึ่งก็พออยู่ได้ในระดับหนึ่ง แต่อาจจะไม่พอ”

“อยากให้เพิ่มงบประมาณให้ผู้สูงอายุตั้งแต่อายุ 60 ปีขึ้นไปให้ผู้สูงอายุเป็น 700 บาท ขึ้นไป เพราะว่าจะโอนให้เป็นสวัสดิการ 100 บาทต่อเดือน ให้เข้าบัญชีของผู้สูงอายุเลย”

“ในเรื่องการเบิกจ่าย ถ้ากรมยังไม่แจ้งมาเราก็จะยืมเงินสะสมของทางเทศบาลจ่ายไปก่อน ทำแบบนี้ตลอด เรามีเงินสดนี้เพื่อบรรเทา เพื่อให้ผู้สูงอายุไปใช้ในชีวิตประจำวัน”

(2.8) ปัญหาเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้สูงอายุ และการกู้ยืมเงินเพื่อการประกอบอาชีพ

ผู้วิจัยพบปัญหาความไม่เพียงพอของเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้สูงอายุ ส่วนการกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพยังมีน้อย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ถ้าเรื่องของสงเคราะห์เรื่องของเงิน ให้ได้ แต่ให้น้อย สองพัน ใช้จ่ายต่อคนมันเยอะจริงๆก็อยากจะช่วยในเรื่องของเงินสงเคราะห์แต่ว่าพอไหม ก็ไม่พอ...แต่ละปีผู้สูงอายุก็ได้รับปีละ 20-30 ราย...ก็คือว่าครอบคลุมไม่ทั่วถึง”

“กู้ยืมเงินมาทำอาชีพ ไม่ค่อยมี ที่ผ่านมามีอยู่ประมาณ 3 ราย ซึ่งตรงนี้เราส่งให้ แต่จะได้หรือไม่ได้ เขาจะติดต่อที่ตัวผู้สูงอายุเอง ตรงนี้เราไม่สามารถที่จะไปติดตามได้ ทางเทศบาลเป็นผู้ประสานงานเฉยๆ...พูดตรงๆก็มีผู้สูงอายุยืม แต่ไม่ได้ทำ ลูกหลานทำแล้วล้ม”

(2.9) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย และนโยบาย

ผู้เข้าร่วมประชุมให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเรื่องนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ ควรมีคำตอบแทนให้จิตอาสาที่ช่วยทำงาน ควรแก้ไขระเบียบกฎหมายที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างพมจ.กับอปท. ควรให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนที่จ้างงานผู้สูงอายุและควรให้เอกชน

จัดสรรพื้นที่จำหน่ายสินค้าผู้สูงอายุ และปัญหาของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ไม่มีบทลงโทษ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผล ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“อัตราการเก็บภาษีค่อนข้างที่จะต่ำ เพราะฉะนั้นเบี้ยผู้สูงอายุ 600 บาท มันก็สมควรอยู่ในระดับหนึ่งในหัวนี้...ควรจะปรับวิธีการเก็บภาษีแบบใหม่ แล้วก็พออายุมากขึ้น เงินชดเชย รายได้ที่จะให้ผู้สูงอายุมันควรจะอยู่ระดับที่สามพันถึงห้าพันบาท เพื่อที่จะดูแลผู้สูงอายุได้สมบูรณ์แบบ แล้วก็จะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของลูกหลานที่จะต้องดูแล”

“อยากให้ทางหน่วยของรัฐ ซึ่งในส่วนของเทศบาลกำลังพลของเราไม่เพียงพอ แล้วสิ่งต่างๆ ที่เข้าไปช่วยในชุมชนบางที่มันต้องมีคำตอบแทน...ถ้าจะจริงๆ อยากให้ดูแลตรงนี้...ไม่ใช่จะทำให้ทางเทศบาลไปดูแลเลย ถ้าเทศบาลมาดูแลเลย ต้องแก้ในระเบียบข้อบังคับเยอะมาก เพราะหนึ่งก็ถือว่ามันซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของพม. บางส่วนเทศบาลไม่สามารถที่จะสนับสนุนได้ ต้องได้รับอนุญาตจากพม. ก่อน เป็นปัญหาอยู่เหมือนกัน”

“เงื่อนไขที่จะทำให้ภาคเอกชนเข้ามาดูแลผู้สูงอายุ ต้องให้สิทธิพิเศษ เราอาจจะลดภาษีให้เขา อาจจะให้เงินกู้ปลอดดอกเบี้ยให้เขาที่เขาให้งานผู้สูงอายุทำ ถ้าทางภาครัฐดูแลอย่างเดียว มันก็จะ เป็นภาระที่หนัก แต่ที่นี้ถ้าสมมติว่าทำโรงอาบน้ำร้อนน้ำ ก็ควรให้เงินกู้ปลอดดอกเบี้ยให้โรงงานที่เขาสามารถเอางานมาให้ผู้สูงอายุทำได้ แล้วก็ให้มีรายได้อื่นๆ ก็จะเป็นเรื่องดี”

“มองว่าบิกซี โลตัสน่าจะมีสกีม จัดให้เป็นมุมที่ขายของผู้สูงอายุ”

“พรบ. 46 มันเป็นมาตรการทางสังคมเพราะฉะนั้นมันไม่มีผลลงโทษ เพราะฉะนั้นก็จะสะท้อนเหมือนกันว่าบทลงโทษไม่มี ถ้าไม่ทำโดนปรับ จำคุกไม่มีเลย...มาตรการทางสังคมเฉยๆ เป็นเรื่องของ การคุ้มครองสิทธิ”

4.2.3 จังหวัดสงขลา

(1) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสงขลาที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (1 ท่าน) เจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดสงขลา (1 ท่าน) และประธานสาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุจังหวัดสงขลา โดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(1.1) สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ และชมรมผู้สูงอายุที่เป็นเครือข่ายของสาขาสมาคมเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ

การขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุในพื้นที่จะผ่านสาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุ และชมรมผู้สูงอายุที่เป็นเครือข่ายของสาขาสมาคม (มีชมรมเป็นสมาชิก 295 ชมรม ประชากรเป็นสมาชิกประมาณ 56,000 คน) โดยพมจ. อบจ. อบต. และเทศบาลต่างๆ ให้การสนับสนุน ในด้านอาชีพที่มีคน. วิทยาลัยสารพัดช่าง วิทยาลัยชุมชน สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานที่ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือ นอกจากนั้นแล้ว ในบางกิจกรรมก็ได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนในการระดมทุนหรือขอรับบริจาค เช่น การแจกของในการจัดกิจกรรมเพื่อดูแลผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง ผ่านอพส. เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การขับเคลื่อนงานของผู้สูงอายุเราสร้างขึ้นมาก มีกระบวนการทำงานของเรา คือ เราจะคัดเลือกทีมงานที่มีศักยภาพที่หลากหลาย...แล้วต้องศึกษาข้อมูลปัญหาความต้องการภายในท้องถิ่นของทุกชมรม...ชมรมผู้สูงอายุเรามีบทบาทในเรื่องของการดูแลผู้สูงอายุตามยุทธศาสตร์ของสภา ตามนโยบายของชาติวาระแห่งชาติ การวางแผนของเรานี้เราจะมองภาคเครือข่ายเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็น พมจ. อบจ. อบต เทศบาลหรือชมรมผู้สูงอายุหรือแม้แต่ในท้องถิ่นที่เป็นภาคของกคน. เรามองหมด แม้แต่ในด้านอาชีพทุกสถาบันด้านอาชีพ อาชีพสารพัดช่าง วิทยาลัยชุมชน สถาบันฝีมือแรงงาน ซึ่งจะต้องมาช่วยเราตรงนี้...ตรงไหนจะให้แหล่งทุนตรงไหนที่เราวางแผนแล้วเราก็จะขอแหล่งทุนตรงนั้น”

(1.2) มีการเก็บข้อมูลผู้สูงอายุเพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมโครงการ

สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุ และชมรมผู้สูงอายุที่เป็นเครือข่ายของสาขาสมาคมได้เก็บข้อมูลผู้สูงอายุติดบ้าน ติดเตียง และติดสังคม ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการเก็บข้อมูลเรื่องอาชีพและรายได้ โดยการเก็บข้อมูลนี้ได้ดำเนินการขึ้น เนื่องจากเห็นความสำคัญของการมีฐานข้อมูล เพื่อนำไปใช้ในการของบประมาณในการจัดกิจกรรมโครงการช่วยเหลือต่างๆ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ข้อมูลนี้สำคัญมากเราจะทำข้อมูลก่อน ข้อมูลของชมรมที่เป็นสมาชิกของเรามีทั้งหมด 295 ชมรม มีประชากรผู้สูงอายุในชมรมก็ประมาณ 56,000 คน เมื่อเราเก็บตรงนั้นแล้วเรามาดูว่าผู้ขายเท่าไรผู้หญิงเท่าไรติดเตียงเท่าไรติดบ้านเท่าไรติดสังคมเท่าไรเราก็เก็บข้อมูลหมด แล้วก็อาชีพผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานประกอบการก็คนยังเก็บไม่เสร็จตอนนี้เรากำลังเก็บอยู่แล้วก็ทำอาชีพอิสระเท่าไร มีรายได้ใครไม่มีรายได้ใครป่วยเป็นโรคอะไรสิ่งเหล่านี้เราเก็บหมด”

(1.3) มีการวางแผนทางการดูแลผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยภาวะพึ่งพิง และการส่งเสริมสุขภาพแบบองค์รวม

สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการวางแผนทางการดูแลผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยในภาวะพึ่งพิง และการส่งเสริมสุขภาพแบบองค์รวมผ่านระบบอาสาสมัครของแต่ละพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เรามีการดูแลผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงอันนี้เป็นเรื่องใหญ่ ในภาวะพึ่งพิงที่ผ่านมาเราก็มีการอบรมออส.ก็คืออาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุ เพื่อนช่วยเพื่อน เรียกว่า ออส.ดูแลในพื้นที่เป้าหมายโดยเอาท้องถิ่นใกล้ๆ กับผู้สูงอายุให้เขาดูแล เราไปดูดูแลและเยี่ยมเองด้วยแล้วก็มีแจกของโดยการหาทุนมาจากที่ต่างๆ จากองค์กรเอกชน...เราก็ไปแจกของไปซ่อมบ้านออกไปแนะนำไปดูแล บางทีเราก็ไปวัดบ้าง ไปตัดผมให้เขา เราก็ดูแลเต็มที่ เรามีทีมงานที่เป็นฝ่ายพยาบาลและฝ่ายต่างๆ ก็ไปบริหารร่างกายคนที่นอนติดเตียงหรือนั่งวีลแชร์เราก็ไปช่วยเหลือตรงนี้ เป็นการดูแลผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง”

“เราต้องทำในเชิงรุกในเรื่องของการสร้างเสริมสุขภาพแบบองค์รวม...มองการเตรียมความพร้อมของผู้สูงอายุ เราอบรมผู้สูงอายุ...ในเรื่องของการสร้างเสริมสุขภาพไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม คนตรีอาชีพ และสุขภาพ”

(1.4) แนวทางการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของพมจ.

การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของพมจ. จะรับนโยบายจากกรมกิจการผู้สูงอายุ และผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ผ่านมามีการดำเนินการเรื่องเบี้ยยังชีพมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริม

อาชีพผู้สูงอายุ โดยได้รับงบประมาณจากอบจ. 12 ศูนย์ 12 อำเภอการซ่อมแซมบ้าน การสงเคราะห์ครอบครัวที่มีผู้สูงอายุและเงินกู้ผู้สูงอายุ โดยใช้รูปแบบคณะกรรมการพิจารณา ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ในส่วนของพมจ...เน้นการส่งเสริมสนับสนุนคุ้มครองพิทักษ์สิทธิแล้วก็สงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางสังคมมา ปีนี้เราได้งบประมาณจากกรมกิจการผู้สูงอายุ งานที่เราทำอยู่ในปัจจุบันเราได้รับนโยบายมาจากกรมอีกส่วนคือนโยบายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่นี่ก็มีผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ 163,435 คน”

“นโยบายของรัฐจัดให้มีศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ เพราะเรามองตรงนี้คือเราต้องไปแก้ปัญหา จึงเป็นการเตรียมความพร้อมของผู้สูงอายุที่จะรับสังคมผู้สูงอายุ...พอดีได้งบประมาณมาจาก อบจ. ก็ออกทั้ง 12 ศูนย์ที่เรามีอยู่แต่ยังไม่ครบทุกอำเภอ...ตอนนี้เราทำออกไปแล้ว 5 ศูนย์ยังเหลืออีก 7 ศูนย์นี่คือการเตรียมความพร้อมในบทบาทที่เราจะต้องเตรียมให้ทางศูนย์เขาทำกิจกรรมในอำเภอเพื่อดูแลผู้สูงอายุทั้งภาวะพึ่งพิงที่เขาจะต้องออกเยี่ยม เราก็ไปแนะนำบทบาทให้เขา ...เราได้ลงไปทำกิจกรรมหลายกิจกรรม เช่น ผู้สูงวัยใส่ใจลูกหลาน กิจกรรมซ่อมสร้างบ้านให้กับผู้สูงอายุ และสงเคราะห์ครอบครัวผู้สูงอายุที่ในภาวะยากลำบาก”

“ทางพมจ.เราสนับสนุนงบประมาณต่อเนื่องในการซ่อมบ้านผู้สูงอายุ เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ เราชี้แจงเรื่องเงินกู้ของผู้สูงอายุ การฝึกอาชีพผู้พิการที่เป็นผู้สูงอายุในศูนย์ เราแจกจ่ายงบประมาณให้ส่วนต่างๆทั้ง 12 ศูนย์ขับเคลื่อนมาตลอด...เราให้คณะทำงานศูนย์คัดเลือกผู้สูงอายุที่ฐานะยากลำบากงบประมาณมันน้อย เราก็ให้เลือก 10 ครอบครัว เราให้การช่วยเหลือครอบครัวละ 2 พันบาท แล้วก็ซ่อมบ้านผู้สูงอายุ ศูนย์ละ 1 หลัง แล้วก็ทำบ้านกลางผู้สูงอายุ งบซ่อมบ้านหลังละ 16,500 บาท เพราะว่ากรมเขาให้งบมา 8 พันที่เรามี 12 ศูนย์ เราก็มาเฉลี่ยให้ศูนย์ละ 16,500 บาท...อีกอันคือจัดอบรมเตรียมความพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุในพื้นที่ทั้ง 12 ศูนย์ในพื้นที่...ให้รู้สิทธิของผู้สูงอายุ สิทธิการออม เรื่องของการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ อันนี้ที่เราพยายามส่งกิจกรรมเพื่อให้พื้นที่ได้ขับเคลื่อนไปพร้อมๆกัน”

“นโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดตั้งสโมสรข้าราชการของจังหวัดสงขลาให้เป็นศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ...ใกล้กับแหลมสมิหลา”

(1.5) แนวทางการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของแรงงานจังหวัด

การดำเนินงานของแรงงานจังหวัดจะช่วยเหลือในเรื่องการจัดหาอาชีพ และการฝึกทักษะทางอาชีพ โดยมีคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีการประสานงานกับสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 12 และอสร. ที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องการส่งเสริมอาชีพคือเรื่องการหาตลาด สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุ จึงได้ร่วมกับแรงงานจังหวัดในการจัดตลาดนัดผู้สูงอายุในการขายผลผลิตรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีแนวคิดในการจัดตั้งตลาดนัดผู้สูงอายุในท้องถิ่น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ภารกิจกระทรวงแรงงานที่จะเกี่ยวข้องก็คือ 2 เรื่องหลักๆ เรื่องแรกก็คือเรื่องส่งเสริมอาชีพหางานให้ทำตามความเหมาะสมตามวัยและเรื่องคือการฝึกทักษะฝีมือให้ตามความเหมาะสมตามความต้องการ ถ้าดูในส่วนจังหวัดของกระทรวงแรงงานนั้นเรามี 5 กรม...ส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัดก็จะใช้คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีท่านผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้เราได้มีการประชุมกันปีละ 2 ครั้งซึ่งในนั้นก็จะมีประธานผู้สูงอายุเป็นคณะร่วมอยู่ด้วย ก็สามารถนำปัญหาอุปสรรคในประเด็นของผู้สูงอายุเข้ามามีการแก้ไขปัญหาอีกส่วนคือหน่วย

ประสานงานจะประสานงานระหว่างผู้สูงอายุกับสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 12 ในการตอบสนองในเรื่องของการฝึกอบรม อีกส่วนก็คืออาสาสมัครแรงงาน”

“ขณะนั้นนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดอยากให้ผู้สูงอายุมียุติบัตรในตลาดนัดในพื้นที่โดยต้องให้ท้องถิ่นไปช่วยดำเนินการ เช่น กล้วยน้ำหว่า มะละกอ พืชผลที่เขาผลิตเองนำไปจำหน่าย”

(1.6) มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ

พื้นที่ที่มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นศูนย์บริการด้านแรงงานนอกระบบแบบเบ็ดเสร็จ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มีศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ ตอนนี้ตรงนี้จะรวมหลายๆเรื่องให้บริการเรียกว่าหน่วยบริการชุมชน ที่จริงมันมี 2 หน่วยคือที่บ้านพรุแต่ยังไม่ลงมือแต่ที่ทับช้างเริ่มแล้ว รวมทุกกระทรวงมาทำงานอยู่ที่นี่ ซึ่งจะทดลองเป็นศูนย์ที่จะให้บริการชุมชนทุกเรื่องที่มีของทุกกระทรวง”

“คือว่าเราคิดจากแรงงานนอกระบบเหล่านี้แล้วนำมาเสนอกับจังหวัดว่าเรากำลังทำแบบนี้จะทำให้ศูนย์บริการทุกเรื่องโดยที่เขาไม่ต้องเดินไปธนาคารไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมนี้เป็นจิตอาสา เพราะเขามีเวลาวางศูนย์นี้ก็จะเป็นอย่างและถ้าทำได้ก็จะเป็นตัวอย่างของประเทศ ให้บริการของทุกภาคส่วน”

(1.7) การพบปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการประเภทการประกันสังคมตามระบบประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติของแรงงานนอกระบบ

ผู้วิจัยพบประเด็นการออกจากระบบประกันสังคม และปัญหาในการเข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“คนในครอบครัวสมัครเป็นประกันสังคมตามมาตรา 40 ทั้งหมด 7 คน เมื่อรัฐบาลมาประกาศยกเลิกนั้น แต่รัฐก็ได้ให้คืนเงินก้อนนี้ถ้าถามว่าผู้สูงอายุอยากได้มาตรา 40 ตรงนั้น ก็บอกเลยว่ายังอยากได้อยู่”

“กองทุนการออมแห่งชาติตามที่รัฐบาลได้ดำเนินการได้ขับเคลื่อนเกิดขึ้นหลายเดือนมาแล้วให้มีการออมแห่งชาติขึ้น เรามองว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่เราจะต้องสนับสนุนเป็นวาระแห่งชาติที่จะต้องทำให้คนได้เตรียมความพร้อมเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุแล้วจะได้มีเงินใช้ในวัยสูงอายุ...เราก็มองเห็นเหมือนกันปัญหาที่คนที่จะไปออมเงิน กอช. ต้องไปที่ธนาคาร”

(1.8) การจัดสวัสดิการประเภทการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่ามีหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาบริหารจัดการสวัสดิการด้านผู้สูงอายุ เช่น ศูนย์พัฒนาการจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โรงเรียนผู้สูงอายุ คลังปัญญาและตลาดนัดภูมิปัญญา บ้านกลาง ภาคเอกชนศูนย์บริหารผู้สูงอายุ เป็นต้น

“มีหลายกิจกรรมที่มีหน่วยงานอื่นลงไปทำด้วย เช่น ศูนย์พัฒนาการจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุก็ลงไปสร้างความเข้มแข็งให้กับศูนย์ด้วย แต่ศูนย์นี้เราได้โอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอนได้รับการจัดสรรงบประมาณ”

“การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุนี้ก็เป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุได้ศึกษาต่อเนื่องตามความต้องการและจะนำไปใช้ในการดำเนินชีวิต เรามีชมรมที่ตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุขณะนี้ 4 ชมรม และกำลังจะขยายต่อ ซึ่งเรามีการติดตามวางแผนเป็นระยะๆ”

“เราจะมีคลังปัญญาผู้สูงอายุ...ตลาดนัดภูมิปัญญา อันนี้เราได้งบประมาณมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด 200,000 บาท มาทำกิจกรรม ในส่วนของบ้านกลางมี 2 แห่งนั้นก็คือมีที่นาทองดีกับน้ำน้อย แต่บทบาทบ้านกลางก็เหมือนกับศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตใกล้เคียงกัน คือเราใช้ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตมาเป็นบ้านกลางของผู้สูงอายุด้วย...ค่าจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีปีนี้เราช่วยเหลือไป 9 ราย...อีกอันก็ซ่อมสร้างบ้านช่วยเหลือผู้สูงอายุในภาวะยากลำบาก อีกอย่างที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือจัดกิจกรรมช้อล้าดวงแก้ว ร่วมกับสมาคม 200,000 บาทเหมือนกัน...อีกอย่างคือกิจกรรมพัฒนาศักยภาพแกนนำผู้สูงอายุเป็นกิจกรรมสุขภาพแล้วก็ส่งเสริมอาชีพดนตรีไทยและโครงการ CHR เราได้รับการสนับสนุนจากบริษัท กรีนริเวอร์ ทำร่วมกับเทศบาลตำบลท่าช้าง สมาคมเครือข่ายสุขภาพผู้สูงอายุและผู้สูงอายุที่ป่วยติดเตียง และศูนย์พัฒนาการจัดการผู้สูงอายุที่รับผู้สูงอายุที่ฐานะยากจนไม่มีผู้อุปการะดูแลประมาณ 80 คนอยู่ที่สะพานน้อย”

“อบจ.จะสร้างศูนย์บริการผู้สูงอายุ งบประมาณสองร้อยล้านบาท สำหรับผู้สูงอายุที่เข้ารับการรักษาแต่ไม่ได้อยู่โรงพยาบาล แต่ต้องรักษาต่อเนื่อง เข้าพักได้ไม่เกิน 7-15 วัน ตอนนี้อยู่ระหว่างก่อสร้าง”

(1.9) การมีกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็ง

พื้นที่มีระบบกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็งที่ดูแลตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งเสียชีวิต ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กองทุนสวัสดิการสังคมของสมาคม เราทำสวัสดิการทั้งหมด 9 เรื่อง...เราทำในเรื่องการลดรายจ่ายลดรายจ่ายกว่า 1 บาทมาจากรายการ 9 เรื่อง กรณีแรกคือเรื่องเกิด สองกรณีเรื่องแก่ สามกรณีเรื่องตาย สี่คือเป็นบำนาญ ห้าคือคนทำงาน หกคือคนด้อยโอกาส เจ็ดคือการศึกษา แปดคือกองทุนเงินออม เก้าคือความช่วยเหลือเงินออมผู้เสียชีวิต...มีสมาชิกสองแสนเจ็ดหมื่นคนและไม่มีแยกเราดูแลตั้งแต่เด็ก เราดูแลหมด เราเน้นในส่วนนี้คือการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมันจะเพิ่มขึ้นแต่ถ้าเราทำตามแบบกองทุนอย่างน้อยคนที่เป็สมาชิกเราไม่ต้องห่วงอะไรก็มี”

(2) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่เทศบาลตำบลน้ำน้อย จังหวัดสงขลา

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ของเทศบาลตำบลน้ำน้อย จังหวัดสงขลา โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ ได้แก่ ปลัดเทศบาลตำบลน้ำน้อย และรองประธานชมรมผู้สูงอายุตำบลน้ำน้อย และการจัดประชุมสนทนากลุ่มย่อยผู้สูงอายุ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ อาทิ นายกเทศมนตรีตำบลน้ำน้อย สมาชิกสภาเทศบาลตำบลน้ำน้อย ปลัดเทศบาลตำบลน้ำน้อยเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลน้ำน้อย ประธานสภาสมาคมสภาผู้สูงอายุจังหวัดสงขลากรรมการสาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุจังหวัดสงขลา ผู้แทนจากพมจ. รองประธานชมรมผู้สูงอายุตำบลน้ำน้อย ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ผู้สูงอายุ เป็นต้นโดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(2.1)การจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุของอำเภอหาดใหญ่ โดยเทศบาลตำบลน้ำน้อยเป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องของจังหวัด

พมจ.ได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ โดยในพื้นที่ของอำเภอหาดใหญ่ ได้เลือกพื้นที่เทศบาลตำบลน่าน้อยเป็นศูนย์นำร่อง และใช้พื้นที่ของวัดศีระขีริเป็นที่ตั้งของศูนย์ซึ่งเทศบาลมีชมรมผู้สูงอายุจัดตั้งอยู่แล้ว 5 ชมรม โดยศูนย์นี้ถือเป็นศูนย์นำร่องแห่งหนึ่งของจังหวัดจากทั้งหมด 12 ศูนย์ อย่างไรก็ตาม การทำงานของศูนย์และชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่ยังต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากเทศบาลเป็นหลัก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เริ่มจาก พมจ. ประสานมาทางเทศบาลเพื่อจะก่อตั้งศูนย์นี้ขึ้นมา ทางเทศบาลจึงทำโครงการทำกิจกรรมขอเสนองบประมาณในรูปแบบของอาคารที่จะดำเนินการ ได้งบประมาณมาสองแสนกว่าบาท ก็เป็นพวกครุภัณฑ์เครื่องออกกำลังกาย มีคอมพิวเตอร์เก้าอี้โต๊ะอันนี้ก็ให้ทางท้องถิ่นดูแล...แรกเริ่มจะตั้งศูนย์เป้าหมายของทุกตำบล...พื้นที่ของตำบลน่าน้อยเดิมคือเป็นพื้นที่จัดกิจกรรมครอบครัวต้นแบบ ซึ่งเมื่อก่อนมาจาก unicef เมื่อเริ่มก็หาแกนนำและสมาชิกเป็นโครงสร้างแบ่งกันทำงานตั้งแต่นั้นจนถึงวันนี้...มีกิจกรรมเกิดขึ้นมากมาย”

“คือสามารถคุยกับเจ้าอาวาส เพราะมันเป็นพื้นที่เปล่าไม่มีใครใช้งาน ท่านจึงบอกว่าให้ผู้สูงอายุอยู่ พื้นที่ของตำบลน่าน้อย วัด(ศีระขีริ) ตรงนี้ก็เป็นศูนย์กลาง”

“กรรมการของศูนย์ก็มีตัวแทนจากหลายส่วน เทศบาลก็เป็นกรรมการอยู่ส่วนหนึ่ง ศูนย์นี้เพิ่งจะเริ่มดำเนินการได้ไม่นาน แต่ทางนโยบายของผู้บริหารก็จะทำให้ดีที่สุด กิจกรรมที่ทำอยู่ก็คล้ายๆกับที่อื่น...ส่วนกิจกรรมที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้จะทำให้ผู้สูงอายุมาทุกวันแต่จะต้องจัดตลาดให้เขาเสนองบประมาณให้เขาด้วย แต่งบประมาณจะเสนอได้มากน้อยก็ติดที่ระเบียบกลาง...การทำงานของชมรมผู้สูงอายุก็ต้องอยู่ในแผนถ้าไม่อยู่ในแผนก็ไม่ได้ แต่จะให้ผู้สูงอายุดำเนินโครงการเองมันไม่มีการเคลื่อนไหวเทศบาลต้องช่วยเหลือในโครงการนี้...การขอสนับสนุนงบประมาณอยากให้ระเบียบเปิดให้กว้างหน่อย”

(2.2) การขับเคลื่อนงานของชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่

ที่ผ่านมาชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่จะมีกิจกรรมขับเคลื่อนของตนเอง โดยมีโครงการที่น่าสนใจ เช่น โครงการพัฒนาจิตและปฏิบัติธรรม โครงการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในการอบรมแกนนำอสม. โครงการตรวจสุขภาพฟันร่วมกับโรงพยาบาลหาดใหญ่ โครงการฟื้นฟูสุขภาพผู้ป่วยติดเตียง โครงการฝึกอาชีพ โครงการออกกำลังกายไทเก็ก เป็นต้นดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“มีชมรมผู้สูงอายุรักสุขภาพ ชมรมผู้สูงอายุบ้านบนเขาหมู่ที่ 4 ชมรมผู้สูงอายุบ้านบนเขาหมู่ที่ 10 ชมรมผู้สูงอายุบ้านท่าจีน ชมรมผู้สูงอายุบ้านท่านาหอม ในแต่ละชมรมมีกิจกรรมที่ต่างกันไป...อย่างโครงการที่เราทำอยู่ประจำคือโครงการพัฒนาจิต เราจะมี การเข้าค่าย 3 วัน 2 คืน และโครงการร่วมกันปฏิบัติธรรมทุกวันจันทร์ พุธ ศุกร์ จะมีการทำกิจกรรมเกี่ยวกับ 3 อ 2 ส คือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในทั้งผู้ป่วยผู้ไม่ป่วยทั้งผู้สูงอายุแล้วก็ประชาชนทั่วไป...การอบรมแกนนำอสม.ละผู้ดูแลผู้ป่วยที่บ้านมาอบรมในเรื่องของการดูแลผู้ป่วยติดบ้านติดเตียง มีการตรวจสุขภาพฟันเราจะมีทีมจากโรงพยาบาลหาดใหญ่ร่วมด้วย และมีโครงการฟื้นฟูสุขภาพผู้ป่วยติดเตียงมีการลงไปเยี่ยมผู้ป่วย 2 ครั้งต่อเดือน”

“มีการออกกำลังกายทุกวัน...และยังมีกคน. ของอำเภอน่าน้อยจะมีวิทยากรไปสอนให้ความสนทนากับผู้สูงอายุจะเป็นการสอนฝึกอาชีพ”

“ออกกำลังกายที่เด่นก็คือ ไทเก็ก บางครั้งก็เชิญวิทยากรจากกคน.มาสอนลีลาศ เพราะผู้สูงอายุเขาจะมีความตื่นตัว...เราก็มีการเยี่ยมผู้ป่วยผู้สูงอายุที่เกิดเจ็บไข้ไม่สบาย เราก็มีการบริจาคเงิน

จากสมาชิกซึ่งตั้งไว้ 50 บาทหรือจะให้มากกว่านั้นก็ได้อ โดยที่เราเอาเงินส่วนนี้ในการช่วยเหลือคนที่ไม่มีสบายก็คือคนที่นอนโรงพยาบาล ไม่ว่าจะทำกินเราต้องไปเยี่ยมแล้วมีเงินที่เราเก็บบริจาคของสมาชิกเราจะไปมอบให้”

(2.3) การจัดการบริการด้านสุขภาพโดยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

การบริการด้านสุขภาพได้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยมีการจัดตั้งศูนย์แพทย์สามตำบล มีความร่วมมือจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โรงพยาบาลขนาดใหญ่ และสถาบันอุดมศึกษาในการให้บริการด้านสุขภาพ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ในส่วนนี้มองว่าถ้าให้เกิดความยั่งยืนเราพร้อมกันหลายภาคส่วนก็ในส่วนของเรา มีศูนย์แพทย์ 3 ตำบลอาจจะตั้งในส่วนตรงนี้เข้ามาขับเคลื่อน มีการนำนักกายภาพบำบัดแพทย์เฉพาะทางเข้ามาให้ความช่วยเหลือรวมกลุ่มกันเข้ามาเดือนละครั้งอย่างนี้”

“ในส่วนของกลไกการดูแลผู้สูงอายุ การเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้บริหารงานร่วมกับภาคีเครือข่าย รพสต.ในพื้นที่ รพ.หาดใหญ่ ในการดูแลผู้สูงอายุด้านการส่งเสริม ป้องกัน ส่วนทางด้านฟื้นฟู เราก็จะเยี่ยมผู้สูงอายุที่ติดเตียง ร่วมกับอบสม. รพสต....เราโชคดีที่มีแหล่งวิชาการต่างๆ เช่นมอ. วิทยาลัยบรมราชชนนีสงขลา ได้เลือกพื้นที่เราเป็นพื้นที่นำร่องในการทำโครงการต่างๆ เช่นโครงการสามประสานเพื่อการพัฒนาอาชีพอนามัยสำหรับผู้สูงอายุข้อเขาเลื่อมที่ประกอบอาชีพกรีดยาง...วิทยาลัยพยาบาลได้ทำโครงการอาหารของแม่ ซึ่งทำในสามวัย ในหญิงตั้งครรภ์ ในเด็กก่อนวัยเรียน แล้วก็ในผู้สูงอายุ ซึ่งเราก็ได้เป็นพื้นที่นำร่องคือวิทยาลัยสงขลาได้ลงมาเก็บข้อมูล แล้วก็ได้ให้งบประมาณมาเพื่อขับเคลื่อน ดูแลเกี่ยวกับอาหาร”

“ตอนนี้เราก็เริ่มจะมีผู้ป่วยติดเตียงมันก็ไม่มาก แต่ติดบ้านนี้เริ่มจะมากขึ้นเพราะว่าอายุมากขึ้นก็เป็นได้ เราคิดว่าเราจะพัฒนาในแกนนำที่ดูแลคนในกลุ่มนี้ให้เพิ่มขึ้น”

(2.4) แนวทางการทำงานของเทศบาลในพื้นที่

เทศบาลตำบลน่าน้อยได้ให้การสนับสนุนงบประมาณ การลงเยี่ยมผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และการจัดงานวันสำคัญต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ส่วนใหญ่เราจะเป็นในเรื่องของสนับสนุนงบประมาณและการลงเยี่ยมผู้สูงอายุ รพสต. ทีมสาขาวิชาชีพส่วนใหญ่ก็จะทำงานประสานกันทั้งในรูปแบบการปรับโครงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ลดโรคในผู้สูงอายุจะทำงานร่วมกัน ส่วนใหญ่จะประสานงานกันทำกันเป็นทีม”

“เราก็มีการจัดงานวันผู้สูงอายุงานรดน้ำตามประเพณี รดน้ำผู้สูงอายุในทุกๆปีจะมีการแจกรางวัลฟอโต้เด่นแยกกันระหว่างฟอโต้กับครอบครัวที่มีการแข่งขันกีฬาผู้สูงอายุนี้จะเป็นงานเทศบาลทำเอง อาจจะมีบ้างที่กลุ่มอาชีพมาเสนอของบ”

(2.5) พื้นที่มีบริษัทเอกชนช่วยสนับสนุนของบริจาคให้แก่ผู้ยากไร้

พื้นที่มีบริษัทซีพีที่เข้ามาช่วยเหลือค่าครองชีพผู้ยากไร้ และการให้ของเยี่ยมกับให้ไก่มาให้ชาวบ้านเลี้ยง ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เราก็มีการประสานกับบริษัท CP เขาก็จะให้ที่หมู1เป็นค่าครองชีพเดือนละ 2,000 บาท แล้วของหมู 10 เขาก็จะให้ไก่มาเลี้ยงเป็นไก่ไข่ 20 ตัว ก็ให้อาหารมาบ้างเป็นครั้งคราว”

(2.6) การส่งเสริมการประกอบอาชีพในพื้นที่ที่ยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ

ผู้วิจัยได้รับข้อมูลว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ในพื้นที่เทศบาลทำอาชีพกรีดยาง จึงไม่ค่อยมีเวลาว่าง ไม่เหมือนการทำการเกษตรที่มีฤดูกาล ที่จะมีเวลาในการทำอาชีพเสริมได้ ส่วนใหญ่จึงทำอาชีพเสริมไปเรื่อย แต่ไม่ได้เป็นหลัก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ทางภาคใต้จะทำสวนกรีดยางจะไม่ค่อยมีเวลาว่างเหมือนทางภาคเหนือเพราะทางเขาเมื่อว่างจากการเก็บเกี่ยวก็สามารถรวมกลุ่มกันทำได้...ทางเราก็จะทำกันเรื่อยๆ อาชีพเสริมก็จะเป็นงานอดิเรก”

“ครอบครัวส่วนใหญ่เป็นครอบครัวใหญ่ ไม่ใช่เดี่ยว หรือถ้าเดี่ยวก็ต้องดูแลพ่อแม่ด้วย คนหนึ่งมีภาระส่งลูก คนหนึ่งมีภาระรับลูก เพราะยุคนี้เป็นยุคคนแก่บูม วัยเด็กน้อย คนของเราอยู่ในสภาพนี้ 80% การดูแลสุขภาพคนแก่ก็ลูกหลาน ก็ดูแลแบบครอบครัวใหญ่ ไม่ต้องไปดูแลอาชีพเสริมทำได้ยาก ยกเว้นคนที่มีกลุ่มที่เขาไม่ตัดยาง”

“ที่นี้อาชีพมีเยอะ ถ้าหลุดจากการทำสวนยางบางคนมีที่นา ก็ทำนาด้วย ยามว่างถ้าตัดยางไม่ได้เขาเข้าโรงงานที่รองรับตลอด หาเวลาว่างจะค่อนข้างยาก...บางคนก็ทำสวนทำเกษตรกรรมค้าขาย...อาชีพเสริมหลักก็ทำดอกไม้จันทน์กับเหรียญโบราณ”

4.2.4 จังหวัดสมุทรปราการ

(1) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด ได้แก่ เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสมุทรปราการที่ดูแลงานด้านผู้สูงอายุ (2 ท่าน) เจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดสมุทรปราการ (1 ท่าน) และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ (1 ท่าน) โดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(1.1) จังหวัดยังไม่มีฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ

ผู้วิจัยพบข้อมูลว่า ตามข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครองจังหวัดสมุทรปราการมีผู้สูงอายุจำนวนประมาณ 130,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12 ของจำนวนประชากรแต่หน่วยงานระดับจังหวัดยังไม่มีข้อมูลในที่จำแนกผู้สูงอายุว่าเป็นแรงงานนอกระบบหรือไม่ และมีจำนวนเท่าใด รวมถึงข้อมูลการประกอบอาชีพและปัญหาจากการทำงานของแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ข้อมูลในระดับของท้องถิ่นจะมีมากกว่าในระดับจังหวัด ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“จังหวัดมีผู้สูงอายุแสนสามหมื่นกว่าคนคิดเป็นประมาณ 12 % จากข้อมูลทะเบียนราษฎร ทางสาธารณสุขจังหวัดไม่มีการแยกข้อมูลว่าผู้สูงอายุทำงานหรือไม่ทำงานหรือที่เป็นแรงงานนอกระบบ”

“ข้อมูลด้านแรงงานที่มีส่วนใหญเป็นวัยแรงงานมากกว่า”

“ข้อมูลแรงงานนอกระบบยังไม่อัปเดต ซึ่งเราจะให้ออสร.(อาสาสมัครแรงงาน) ในตำบลเก็บข้อมูล จะมีทั้งอายุ 60 ปีขึ้นไปและน้อยกว่า 60 ปี โดยจะเก็บข้อมูลในด้านการประกอบอาชีพ ปัญหาจากการทำงานของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ตอนนี้เริ่มสำรวจแล้วแต่ยังไม่ทั้งหมด”

“ยุทธศาสตร์ด้านผู้สูงอายุ(ของพมจ.) คือยังไม่ชัดเจน คิดว่าน่าจะมีการประชุมที่มีข้อมูลที่ชัดเจนมากกว่านี้”

“ทางตำบลจะรู้ข้อมูลมากกว่าจังหวัด”

(1.2) มีแนวทางการส่งเสริมอาชีพและการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

ในปีพ.ศ.2560 จัดหางานจังหวัดสมุทรปราการมีแผนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานหรือรวมกลุ่มกันประกอบอาชีพสามารถมาขึ้นทะเบียน เพื่อให้จัดหางานจังหวัดจัดหาวิทยากรมาอบรมการประกอบอาชีพให้ ส่วนสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ในการเข้าตรวจสอบและให้ความคุ้มครองแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งรวมถึงแรงงานผู้สูงอายุด้วย อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่พบคือไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ครบถ้วนเนื่องจากผู้รับงานไปทำที่บ้านกลัวต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“(จัดหางานจังหวัด)ปี60 จะมีแผนมาให้ว่าผู้สูงอายุต้องการทำงานหรือรวมกลุ่มจะทำอาชีพอะไร เอางานที่ทำตามความถนัดของตนเองแล้วก็ขึ้นทะเบียนกับจัดหางานซึ่งเราก็จะเชิญวิทยากรมาให้โครงการนี้เคยทำมาก่อน แต่ตอนนี้ไม่ได้ทำแล้ว แต่จะทำในปี 60 จะมีเป็นฝึกอาชีพโดยเริ่มตั้งแต่ผู้ทำงานภาคเอกชนที่มีวัยเกษียณในอายุ 55 ปีรวมกลุ่มมา 20 คน เรามีนงบประมาณมาให้ หากอยากฝึกอาชีพ มีให้วัสดุอุปกรณ์ในการฝึกอาชีพ”

“เรามีพรบ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และจะมีพนักงานตรวจแรงงานไปตรวจจริงๆ ทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้านและสถานประกอบการผู้ว่าจ้าง อย่างผู้รับงานไปเย็บผ้า เย็บกระดุม จะได้ค่าจ้างร้อยละเท่าไร โดยพนักงานตรวจแรงงานจะไม่ดูอายุ จะดูแต่การจ้างงานว่ารับงานไปกี่คน”

“การเก็บข้อมูลจะมีผลกับผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือไม่ จะมีการลดภาษีให้หรือไม่ หรือลดสวัสดิการหรือเปล่า ผู้สูงอายุที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะกลัวสรรพากร”

(1.3) แนวทางการจัดการกองทุนผู้สูงอายุของจังหวัด

จังหวัดมีกองทุนผู้สูงอายุของจังหวัดตามกฎหมายที่สนับสนุนเงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ รวมถึงค่าจัดการศพ ซึ่งจะพบประเด็นปัญหาการเข้าใจผิดในแง่ของผู้ที่มีสิทธิได้รับ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“กองทุนผู้สูงอายุเป็นกองทุนที่เกื้อหนุนให้กับผู้สูงอายุทั้งด้านคุณภาพชีวิต รวมถึงการสร้างรายได้ มีตั้งแต่กองทุนผู้สูงอายุสำหรับเพื่อให้ผู้สูงอายุประกอบอาชีพ ซึ่งผู้สูงอายุที่ต้องการประกอบอาชีพ จะต้องมียุ่ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีสัญชาติไทย ประกอบอาชีพอยู่แล้ว จึงจะสามารถกู้ยืมเงินไปประกอบอาชีพได้ซึ่งเราต้องไปลงพื้นที่ ดูทั้งที่บ้าน ทั้งที่ประกอบอาชีพด้วย”

“อีกอย่างเรื่องของค่าจัดการศพ เมื่อก่อนเวลาคนมาติดต่อเรื่องค่าจัดการศพสำหรับผู้สูงอายุ ก็คือเราจะให้ทุกคน แต่ปัจจุบันมีการเปลี่ยนระเบียบใหม่เมื่อปี 2557 เขาจะให้เฉพาะครอบครัวที่มีฐานะยากจนเท่านั้น ก็คือว่ามีรายได้ทั้งหมดในครอบครัวต่ำกว่าสามหมื่นบาทต่อปี จึงจะสามารถรับค่าจัดการศพได้ ซึ่งตอนนี้มีปัญหาขึ้น เพราะว่ามีกรณีแชร์ข้อมูลผิด ทางโซเชียลมีเดีย สื่อออนไลน์ต่างๆว่าได้ทุกคนแน่นอน แล้วก็สามารถยื่นภายใน 3-6 เดือน ซึ่งตรงนี้เป็นข้อมูลที่ผิด”

“ถ้าดูข้อมูลตรงจปฐ.แล้วไม่เจอ เราก็จะมีการสอบถามข้อมูล สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ลำบากใจเหมือนกันในเรื่องของครอบครัว บางคนรายได้เป็นรายวัน บางคนเป็นรายเดือน บางคนรับจ๊อบเยอะ

มันก็ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่ารายได้ต่อครอบครัวเป็นเท่าไร ซึ่งคิดว่าควรจะมีนโยบายหรือมีระเบียบที่จะสามารถชี้แจงข้อมูลได้ดีกว่านี้”

“วงเงินในการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพไม่เกินสามหมื่นบาท มีทั้งแบบรวมกลุ่มและแบบเดี่ยว ผ่อนชำระเดือนละหนึ่งพันบาทไม่มีดอกเบี้ย ตอนนี้ประมาณเดือนมีนาปี 60 ถ้าเกิดท่านใดที่กู้ยืมเงินกองผู้สูงอายุแล้ว สามารถชำระผ่าน 7-11 ได้ แต่ปัจจุบันยังต้องมาชำระที่พัฒนาสังคมอยู่

(1.4) แนวทางการจัดบริการด้านสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุ

จากการให้ข้อมูลพบว่าการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุด้านสุขภาพจะผ่านโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และอสม. โดยมีการจัดอบรมให้อสม.ด้วย ทั้งนี้ ในแง่ของการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงได้หมด นอกจากนั้นแล้ว มีข้อมูลพบว่าผู้สูงอายุที่เข้าชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่มีจำนวนประมาณร้อยละ 25 ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“(สาธารณสุขจังหวัด) มีข้อมูลตั้งแต่ มกราคม 2559 พบว่ามีผู้สูงอายุที่เข้าชมรมผู้สูงอายุประมาณ 25%...โรคประจำตัวของผู้สูงอายุที่พบ คือ ความดัน เบาหวาน อัมพาต อัมพฤกษ์...ส่วนหน่วยงานสาธารณสุขที่ดูแลในระดับพื้นที่คืออนามัยหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ส่วนอสม.ก็แค่คัดกรองความดัน หรือจะดูแลแค่ที่ไม่เป็นโรคติดต่อ...โดยหน่วยงานสาธารณสุขได้ดำเนินเก็บข้อมูลด้านสุขภาพของผู้สูงอายุ...แล้วก็มีการจัดอบรมให้อสม.ดูแลผู้สูงอายุเพิ่มอีก...ถ้าพูดถึงการเข้าถึงการรับบริการนั้นเข้าถึงหมด”

(1.5) ปัญหาเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และการไม่มีกฎหมายหรือมาตรการรองรับในการคืนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

จากการสนทนากลุ่มพบข้อมูลว่า บางกรณีเบี้ยยังชีพที่ผู้สูงอายุได้รับนั้น กลับกลายเป็นการให้แก่ลูกหลาน และมีกรณีที่มีฐานะไม่ต้องการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ไม่สามารถคืนได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือมาตรการรองรับ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“จำนวนของผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพข้อมูลจะมาจากทะเบียนราษฎร ซึ่งบางที่ผู้สูงอายุก็เป็นเครื่องมือของลูกหลานในการรับเบี้ยโดยเฉพาะผู้สูงอายุติดเตียงนั้นเห็นอยู่ ส่วนถ้าคนรวยไม่อยากจะรับก็ไม่มีกฎหมายรองรับ...คนที่ไม่รับ แล้วจะทำอย่างไรให้คืนเบี้ยกลับไปให้รัฐได้”

(2) สถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ตำบลบางหัวเสือ และตำบลบางหญ้าแพรก (เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย)

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ของเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย จังหวัดสมุทรปราการ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ ได้แก่ นายกเทศมนตรีเมืองปู่เจ้าสมิงพราย ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย และประธานชมรมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายและการจัดประชุมสนทนากลุ่มย่อยผู้สูงอายุ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ อาทิ นายกเทศมนตรีเมืองปู่เจ้าสมิงพราย ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายผู้แทนจากพมจ. ประธานชมรมผู้สูงอายุเทศบาลฯ ผู้สูงอายุ เป็นต้นโดยพบข้อมูลสำคัญดังนี้

(2.1) เทศบาลมีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 3 ปี (พ.ศ.2559-2561) โดยกำหนดหน่วยงานที่ต้องดำเนินการตามแผน

เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายมีประชากรประมาณ 75,000 คน โดยเป็นประชากรผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 11,000 คน คิดเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเทศบาลได้จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 3 ปี (พ.ศ.2559-2561) เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาล ซึ่งรวมถึงพื้นที่ตำบลบางหัวเสือ และตำบลบางหญ้าแพรกด้วย โดยแผนดังกล่าวครอบคลุมประเด็นด้านสุขภาพ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการโดยมีหน่วยงานหลักในเทศบาลที่รับผิดชอบ ได้แก่ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสวัสดิการสังคม และสำนักการช่าง ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ร่างแผนพัฒนาชีวิตผู้สูงอายุสามปี พ.ศ. 2559-2561 ในแผนตัวนี้เราก็จะมีประเด็นที่จะพัฒนาผู้สูงอายุในเขตเทศบาลซึ่งประเด็นที่เราจะพัฒนาทั้งหมดจะมีอยู่ 5 ประเด็น ในเรื่องของประเด็นด้านสุขภาพก็จะมีในเรื่องของมาตรการพัฒนาระบบบริการสุขภาพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุทุกกลุ่ม และมาตรการส่งเสริมระบบหลักประกันสุขภาพที่มีคุณภาพเพื่อผู้สูงอายุ...ประเด็นที่สองในเรื่องสังคม เราจะมีมาตรการในเรื่องการพัฒนาส่งเสริมระบบการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงระยะยาว และระบบการดูแลระยะสุดท้ายในชุมชน...มาตรการที่สอง มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็ง...มาตรการย่อยด้านสังคมที่สามคือ มาตรการด้านการให้การศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต...ประเด็นต่อไป ด้านเศรษฐกิจ เราจะมีมาตรการส่งเสริมด้านการทำางาน การหารายได้ และการเข้าถึงหลักประกันรายได้...ประเด็นด้านสภาพแวดล้อมสถานที่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกคือมาตรการส่งเสริมผู้สูงอายุให้มีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และมาตรการด้านสิ่งอำนวยความสะดวก...ประเด็นที่ห้า ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการ”

“อย่างถ้าด้านสุขภาพเราก็คงสัมผัสเฉพาะส่วนนี้ที่จะขับเคลื่อน...ชมรมผู้สูงอายุก็ช่วยได้ในการที่จะสื่อ จะให้ความรู้ในการที่จะกระจายออกไปโดยการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้สูงอายุ...ผ่านศูนย์บริการของเทศบาลที่จะมีเจ้าหน้าที่ออกสำรวจแฟมมิลีไอนเนอร์ คือสำรวจทั้งบ้านเลย รวมถึงผู้สูงอายุด้วยว่าเขามีปัญหาอะไร มีโรคอะไร แล้วก็อะไรที่เกี่ยวข้องเรื่องตรงนั้น แล้วก็จะมีแผนออกมาดูแล เช่นพอรู้ว่าเป็นความดันเป็นเบาหวาน ก็จะไปบอกมาสู่ระบบแล้วก็วางแผนการรักษา ซึ่งถ้าเป็นด้านอื่นๆ เศรษฐกิจ เรื่องส่งเสริมอาชีพเรื่องรายได้...แต่ชมรมผู้สูงอายุที่ทำอยู่มันสืบเนื่องเรื่องของความตาย การฃาปนกิจ เรื่องของการรวมกลุ่มกันเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งต่อกลุ่มองค์กร โดยเอาอาศัยว่ามีการรวมกลุ่ม มีการระดมทุนแต่เรามองว่ามันยังไม่เข้มแข็ง...ยังไม่มีกรอบรทำกันไปตามสภาพ...เชื่อว่าถ้าสมาชิกเพิ่มขึ้น การออมการสร้างรายได้มันก็จะเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจมันก็จะตามมาแต่เราไม่ใช่ภารกิจของกองสาธารณสุข...ก็จะไปเสริมกับกองสวัสดิการสังคมด้านสภาพแวดล้อม...แผนนี้เราจะมีร่วมกันกับสำนักการช่าง”

“คนที่จะมาช่วยขับเคลื่อนระบบในส่วนของภาพรวมต้องทำในรูปของคณะกรรมการที่แน่ๆเลยประธานชมรมทุกตำบลต้องมาเป็นคณะกรรมการกับเรา อย่างที่สองคนที่มีความรู้ในด้านนี้ เป็นคลังสมองอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาล...อาจจะอยู่ในระบบราชการหรือไม่ก็ได้ เพื่อให้การคิดและระบบสอดคล้องกัน...ก็จะมีผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วยเราคิด ช่วยขับเคลื่อนเป็นระบบ โดยกองสาธารณสุขฯ เป็นเจ้าภาพ”

(2.2) กลไกสำคัญในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในพื้นที่คือชมรมผู้สูงอายุ เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย และชมรมผู้สูงอายุตำบลต่างๆ ในพื้นที่

จากการให้ข้อมูลพบว่าในพื้นที่มีชมรมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายที่จัดกิจกรรมต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีสมาชิกชมรมประมาณ 700 คน มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ที่จ่ายเงินกรณีสมาชิกเสียชีวิต ยังไม่มีการรับสมาชิกเพิ่ม เนื่องจากยังมีปัญหาเรื่องของการบริหารจัดการให้มีความพร้อมอย่างไรก็ตาม บางกิจกรรมแม้ไม่ใช่สมาชิกของชมรม ก็ยังสามารถเข้าร่วมได้ นอกจากนั้นแล้ว ในแต่ละตำบลจะมีชมรมผู้สูงอายุของตนเอง ซึ่งการบริหารจัดการ การสมัคร และสวัสดิการจะแตกต่างกันแต่ละชมรม บางชมรมรับสมัครสมาชิกอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป เพื่อให้มาช่วยงานและดูแลผู้สูงอายุ กิจกรรมที่จัดมีทั้งด้านศาสนา วัฒนธรรมประเพณี ด้านสุขภาพ และการให้ความรู้ต่างๆ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“(ชมรมผู้สูงอายุเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย) เราจะมีสมาชิกรวมกัน คือลำโรงกลาง ลำโรงใต้ ลำโรงเหนือ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ที่ช่วยในการขับเคลื่อนงานต่างๆ ของเรา...เราจะส่งเสริมในเรื่องสุขภาพทางกาย ทางใจ ทางด้านร่างกายก็จะมีการออกกำลังกาย ตอบปัญหาเล่นเกมส่น นันทนาการ ในวันที่จัดกิจกรรมก็จะมีตรวจสุขภาพวัดความดัน ชั่งน้ำหนัก...เราก็ร่วมกิจกรรมกับเทศบาลต่างๆ การจัดกิจกรรมถวายพระพร...มีการฝึกลีลาของผู้สูงอายุ ก็มีการถามว่าจะจำกัดแค่ผู้สูงอายุมั้ย เราก็เลยเปิดกว้างๆ มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ขึ้น ถ้ามีสมาชิกเสียชีวิตเราก็จะจ่ายสองพันให้ ใครเป็นสมาชิกสงเคราะห์ก็จะได้เพิ่มอีก เป็นหมื่นบาท เรายังไม่ได้มีการรับสมัครเพิ่มเลย ก็มีการร้องขอให้เปิดรับสมัครเพิ่ม...ด้านสวัสดิการก็มีการเยี่ยมเวลาที่เจ็บป่วย...มีสมาชิกประมาณ 700 กว่าคนมีสมาชิกเป็นประเภทเดียว แต่กองทุนสงเคราะห์ขึ้นอยู่กับว่าใครจะสมัครหรือไม่สมัคร”

“การรับสมัครเพิ่ม ต้องประสานกับกองสาธารณสุข เพราะเราอยู่ด้วยในความดูแลของกองสาธารณสุข การพาไปดูงาน การดูแลยังไม่ได้ มันมีปัญหาในเรื่องของการทำงาน บางคนไม่ได้ไปจริงๆ ก็อยากจะรับอยู่ แต่รอประชุมกับกรรมการชมรมก่อนเพราะสมาชิกชมรมของเราไม่ได้รับตามใจตัวเอง..มีระเบียบของเราที่ต้องไปคุยกัน...อย่างตอนนี้สมาชิกเจ็ดร้อยกว่าคนเราคงไม่ไหว เวลาเจ็บเราก็ต้องไปมอบเงิน”

“เราจะรับสมัครใหม่หลังจากไม่ได้รับมา 5 ปี ปีนี้ก็ปีที่ 6 เราไม่ได้กำหนดว่าเท่าไร เพราะทางเทศบาล และกองสาธารณสุขที่ดูแลเราไม่เคยกำหนดว่าต้องรับเท่านั้นเท่านี้คน ถ้าคุณมีคุณสมบัติครบถ้วน คือแข็งแรง มีอายุ 55 ปีขึ้นไป สามารถร่วมกิจกรรมได้เกินครึ่งหนึ่ง คุณสามารถได้รับสิทธิตามสิทธินี้ เพราะฉะนั้นเราก็ข้อจำกัดบางข้อเท่านั้น เทศบาลก็ให้ความอนุเคราะห์อย่างดี เรื่องการดูงานก็ไม่เคยกีดกันสามารถไปได้ ถ้าคุณสามารถดูแลตัวเองได้...ผู้บริหารท่านให้ความอนุเคราะห์ต่อชมรมของเราเป็นอย่างดี ชมรมมีค่าสมัคร 100 บาท ค่าบำรุง 50 บาท มีการต่ออายุทุกปีปีละ 100 บาท ปีหนึ่งเราจะเก็บได้ประมาณสี่หมื่นกว่าบาท แต่ทุกปีเราจะจ่ายประมาณหกหมื่นกว่าบาท ก็มีติดลบเงินของชมรม แต่ก็ไม่เป็นไร จ่ายไปจนกว่าจะไม่จะมีจ่ายก็เลิกกัน...ก็ต้องคุยกันว่าจะเอาอย่างไรดี แต่ก่อนเยี่ยมสองครั้งต่อปี...ก็ประชุมคณะกรรมการขอลดเหลือครั้งเดียว จากหกร้อยเหลือสามร้อย...ทีนี้ก็ยังเหลืออีกอย่างหนึ่งว่าจะเพิ่มค่าบำรุงไหม...ไม่ทราบว่าจะคณะกรรมการจะเอาอย่างไร...ต้องเอามติของคณะกรรมการชมรม”

“(ชมรมผู้สูงอายุตำบลลำโรงกลาง) ก็มีการวางแผนที่จะดำเนินการอย่างการดูแลผู้สูงอายุที่ติดเตียงแต่ก็อาจจะช้าช้อนกับอสม.บ้าง...เงินแรกเข้าของเราที่เป็นสมาชิกคือสองร้อยบาทต่อปี เมื่อเสียชีวิตจะมีเงินฌาปนกิจให้ หนึ่งสี่พันกว่าบาท แล้วก็ในเรื่องการส่งเสริมอาชีพก็มีอยู่ แต่ว่าไม่ค่อยจะชัดเจน

เท่าไรก็เลยจะยกเลิกแล้ว อย่างการทำดอกไม้จันทน์ การจัดกิจกรรมของเราก็มีการออกกำลังกาย มีร่วมกับ อสม. มีการวัดความดัน ถ้าเจอโรคอะไรเราก็ส่งต่อ เราก็ค่อยๆพัฒนาเรื่อยๆไป”

“(ชมรมผู้สูงอายุตำบลลำโรง)ค่าสมัครสมาชิกรายปี 170 บาท ค่าสมัครสมาชิกตลอดชีพ 1070 บาท กรณีสมาชิกเสียชีวิต เราทำเป็นแบบขั้นบันได คือหนึ่งปีได้หนึ่งหมื่นบาท ถ้าหนึ่งปีขึ้นไปไม่ถึงสามปีสองหมื่นบาท ถ้าสามปีขึ้นไปได้สามหมื่นบาท แต่ว่าถ้าเข้ามาอยู่ไม่ถึงปีเราจะช่วยเหลือตามอัตราตรงนี้ ส่วนเงินสงเคราะห์เราให้สองหมื่นห้าต่อสมาชิกที่เสียชีวิต แล้วก็มีการประชุมสองเดือนครั้ง งบประมาณสุขภาพก็ได้จากกองทุนสสข. ส่วนกองทุนอื่นไม่ค่อยมี ส่วนกิจกรรมเราก็มีสวดมนต์ไว้พระ จัดวันเกิดให้สมาชิก ก็มีกิจกรรมสนุกสนาน ส่วนอนามัยก็มาให้ข้อมูลสุขภาพ...เรื่องฝึกอาชีพไม่มีเพราะงบตรงนี้ไม่มี เราเลี้ยงข้าวผู้สูงอายุเดือนละสองครั้งเขียนโครงการตรงนี้ก็ได้อาหารสองหมื่นบาท ส่วนตรงอื่นไม่มี...ตำบลลำโรงไม่มีโรงงานไม่เหมือนตำบลลำโรงกลางโรงงานจะช่วยเหลือเยอะ ก็เลยช่วยเหลือกันเองจากสมาชิก...อยากฝากว่าเวลาที่ทางเทศบาลจัดอบรมศึกษาดูงานให้กับผู้สูงอายุก็อยากจะให้งบตรงนี้แบ่งลงมาตามชมรมผู้สูงอายุของตำบลต่างๆ...อยากให้มึงมาจากภาครัฐนี้ลงมา เพราะปัจจุบันขอได้เฉพาะสสข. ซึ่งตอนนี้ยังขออยู่เป็นค่าอาหารกลางวันและของว่าง...คือมันไม่ได้มีหน่วยงานตรงไหน ที่ฟังของเราคือเทศบาลเจ้า ซึ่งอยากให้กระจายตรงนี้ เอาไปให้ตามชมรมผู้สูงอายุของตำบลต่างๆ”

“(ชมรมผู้สูงอายุตำบลบางหัวเสือ)ตอนนี้มีสมาชิกอยู่ที่ 635คนทำมา 10 กว่าปี...กิจกรรมก็เหมือนกัน...มีจัดประชุมทุกเดือน กิจกรรมประจำของเรามีการเลี้ยงพระ อุทิศส่วนกุศลให้เพื่อนที่เสียชีวิตไปแล้ว มีออกกำลังกาย...เวลามีกงานประเพณีสงกรานต์ก็มีแต่งตัวสวยงามไปเดินขบวน...แห่เทียนประจำพรรษา...กิจกรรม 5 ธันวา 12 สิงหาคม...ถ้ามีสมาชิกเสียชีวิต เราก็จะมีมอบเงินเป็นฌาปนกิจ จำนวนเงินที่ให้จะเอาวันสุดท้ายว่าสมาชิกเท่าไร เวลาเสียชีวิตเราก็บร่ายละห้าสิบบาท แต่เรามอบให้สี่สิบบาท อีกห้าบาทเราก็ไว้บริหาร แล้วก็เจ็บป่วย เราก็จะมีให้หนึ่งคนสามร้อยบาท ปีหนึ่งให้ครั้งเดียว กิจกรรมที่ไปไหว้พระ ช่วงนี้ไม่ได้จัดไม่มีงบ เคยจัดไปไหว้พระสมัยที่เราได้งบกองทุนไฟฟ้า แต่มาตอนหลังเขาตัด...ประชุมทุกเดือนก็เริ่มไม่มีแล้วประชุมแล้วคนหายไป ก็ขอเป็นประชุมใหญ่ครั้งเดียวต่อปี”

“(ชมรมผู้สูงอายุรพสต.อยู่เจริญ ตำบลบางหัวเสือ)ตำบลเดียวกันมีสองอนามัยเราเพิ่งตั้งชมรมขึ้นมา เรามีนโยบายแต่เราไม่มีสมาชิก คาดว่าปี 60 อาจจะแยกมา ต้องถามความสมัครใจของสมาชิกว่าจะอยู่ที่เดิมหรือที่ใหม่ เพราะตอนนี้เราได้งบสสข.คนละที่ ตอนนี้เราต้องแยกกันทำกิจกรรม เรามีการคัดกรอง ให้ความรู้ด้านร่างกาย ...มีอาหารเลี้ยง มีการพาออกกำลังกายตามวัย ส่วนมากจะเป็นเกี่ยวกับข้อเสื่อม แล้วก็ให้ความรู้ว่าการกินอาหาร...เราให้กำลังใจผู้สูงอายุที่ไม่มีลูกหลานดูแล ให้ออกมาตรงนี้ จะได้มีความสุข มีเพื่อนเยอะ...ได้พูดคุยกัน ผ่อนคลายความเครียด...อย่างอายุ 70 ก็เริ่มทำงานไม่ไหว ออกไปไหนไม่ได้ เรารับสมัครสมาชิกชมรมอายุ 45 ขึ้นไป...เพื่อไปเป็นพี่เลี้ยงของพวกอายุ 60-70...ไปเป็นคณะกรรมการพี่เลี้ยงเลย...เพื่อดูแลผู้สูงอายุอีกที่หนึ่ง เพราะผู้สูงอายุจริงๆจะทำอะไรไม่ได้เลย...เราเป็นชมรมที่ยังไม่มีคณะกรรมการแต่มีคนช่วยอยู่สิบลกว่าคน ดูแลคนร้อยกว่าคน เราก็ต้องใช้ผู้สูงอายุพี่เลี้ยงทำ เพื่อให้ผู้สูงอายุสบายขึ้น”

“(ชมรมผู้สูงอายุตำบลบางหญ้าแพรก) ทำมาเป็นเวลา 15 ปี ตอนนี้มีผู้สูงอายุประมาณ 500 กว่าคน ปีนี้(2559)เสียเป็นศพที่ 17 คนแล้ว ตอนนี้เหลือเงินอยู่ประมาณ 8 หมื่นกว่าบาท...ประธานช่วยเหลือสองร้อยเหมือนกันหมดทุกคน เวลาเก็บสมาชิก ก็เก็บปีละสามร้อย รวมค่าสมาชิกและค่าศพ...เราช่วยเหลือคนยากไร้ กิจกรรมอื่นๆก็ทำเหมือนกับอนามัย มีเลี้ยง พบปะ ตรวจสุขภาพ ผู้สูงอายุก็ไป

รับประทานอาหารกัน ปีนี้ขอสปสข.ประมาณร้อยละคน...ไม่อย่ากรบกวนอะไร แค่ว่าให้เงินสปสข.มาเลี้ยงผู้สูงอายุเราก็น่าดีใจแล้ว คิดว่าช่วยเหลือคนที่ยากไร้”

“(ชมรมผู้สูงอายุตำบลลำโรงใต้) อนาคตก็มีปัญหาว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมน้อยลงเพราะผู้สูงอายุมีอายุมากขึ้น แล้วก็รุ่นใหม่มารวมกันน้อยลง ส่วนใหญ่ทำงานไม่มีเวลา รุ่นเก่าก็จะเป็นผู้ป่วยติดบ้าน ติดเตียง...ส่วนทุนสงเคราะห์ของเราไม่ได้อิงกับใคร เก็บศพละ 50 บาท พอมีคนเสียชีวิตถึงจะเก็บ ค่าสมาชิกรายปี 100 บาท ค่าทำบัตรสมาชิก 20 บาท ค่ากองทุนสงเคราะห์ 50 บาท ถ้าตลอดชีพก็หนึ่งพัน เราจ่ายแค่ค่าฌาปนกิจอย่างเดียว ตอนนี้นำโรงใต้มีสมาชิก 700 คน เพราะว่าเราไม่ได้จำกัดแต่ลำโรงใต้อย่างเดียว ไม่มีเรื่องอาชีพ เพราะว่าเคยทำแล้วไม่สำเร็จ เพราะว่าสมุทรปราการเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม เรารวมกลุ่มยาก”

(2.3) แนวคิดในการมีผู้ดูแลผู้สูงอายุ(Caregiver)

เทศบาลมีแนวคิดจัดตั้ง Care Giver ตามร่างระเบียบคณะกรรมการกองทุนว่าด้วยหลักเกณฑ์การสนับสนุนและส่งเสริมการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ.2559 และอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การดูแลด้านสังคมมันเป็นอำนาจหน้าที่ของพม. เขาถ่ายโอนภารกิจมาให้ท้องถิ่นดำเนินการ เสร็จแล้วกองสวัสดิการสังคม จัดอบรมอพส. อบรมเสร็จส่งไปดูแล แล้วก็จ่ายเงินให้สองร้อยบาทต่อวัน เคยจ่ายเสร็จแล้วมันมีปัญหาว่าสตง.บอกว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลคุณไปจ่ายได้อย่างไร...สตง.เรียกเงินคืน...เราเลยหยุดมาสองปีแล้ว...ส่วนกองสาธารณสุขฯ ก็ต้องดูแล Care Giver (CG)ของกรมอนามัย ซึ่ง Care Giver เป็นใครก็ได้ที่อ่านออกเขียนได้ มีจิตใจที่จะทำงานด้านนี้ได้ ส่วนคนๆนั้นจะเป็นอาสาสมัครหรือไม่...คนละบทบาท...แยกให้ออกว่าเดินไปในฐานะอาสาสมัคร. หรือว่า CG...CG จะมีแฟ้มทุกคน เขียนรายงานว่าวันนี้ไปทำอะไรกับใคร มีกระเป๋าสตางค์ มีบัตรขึ้นตอนหน่วยบริการทุกที่...เผอิญว่า CG เพิ่งเริ่มมาเมื่อปีที่แล้ว และเพิ่งเริ่มโอนเงินเมื่อเดือนตุลา (2558)...ทางจังหวัดเขาเลือกเราเป็นพื้นที่นำร่องรอบที่สอง”

(2.4) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

รายได้ของผู้สูงอายุมาจากเงินเก็บ ลูกหลานให้ บำเหน็จบำนาญและมีบางส่วนประกอบธุรกิจส่วนตัวการส่งเสริมอาชีพยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ และยังพบข้อมูลว่าชาวบ้านไม่ทราบว่ามีสิทธิกู้ยืมเงินประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ในการฝึกอาชีพเริ่มได้รับการสนับสนุนจากบริษัทในการทำสบู่...เขาจะสั่งเป็นออเดอร์มา แต่ผู้สูงอายุเราอายุเยอะ ค่อนข้างจะใช้เวลา ก็ทยอยทยอยลงเหลือไม่กี่คน...ทางโรงงานที่สนับสนุนลงมาเขาต้องการเยอะมาก เขาส่งนักวิจัยมาสอนเราเลย แต่งานที่เราทำ มันไม่ตอบโจทย์ที่เขาให้มา เราไม่สามารถทำสบู่ให้เป็นก้อนแข็งที่เขาต้องการได้...เสื้อผ้าพนักงานจะติดยางมา เราก็ต้องล้างออกให้ได้ เป็นสบู่ที่ค่อนข้างจะเป็นกรด นักวิจัยก็มาทำให้เรา พอเราทำให้ไม่ได้เขาก็สนับสนุนน้อยลง จนงดไป

“ส่วนดอกเบี้ยเงินกู้ของชมรมเคยทำ สมาชิกเอาไปทำที่บ้าน เหลือในสต็อกเยอะมาก...พอเอาเข้าจริงติดต่อกับทางวัด วัดบอกมีคนทำอยู่แล้ว ญาติไม่เอา เอาทำไปแล้วก็ไม่มีใครจะจำหน่ายใคร ผู้ตายก็ตั้งใจจะช่วยเหลืออยู่แล้ว แต่พอตายทางญาติก็ไม่ได้จ้กเรา เงินก็หมุนไม่ได้ ไปไม่ได้ กังวลไปโดยปริยาย...ก็ค่อนข้างจะ

ทำกิจกรรมหาเลี้ยงอาชีพค่อนข้างยาก ในเขตเมือง...เรื่องการประกอบอาชีพ บางคนก็บอกได้น้อย ไม่คุ้ม กวน น้ำยาล้างจาน บางคนก็มีฐานะก็ไม่อยากจะมานั่งทำ”

“รายได้ส่วนใหญ่ลูกให้ มีเงินเก็บหรือบำนาญบำนาญ”

“ลูกให้ บางคนมีบ้านเช่า มีธุรกิจส่วนตัวเยอะ”

“อบรมไปแล้วต่างคนต่างกลับบ้าน ก็คือจบ สถานที่ที่เราจะรวมตัวกันยาก ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะเลี้ยงลูกหลานอยู่บ้านเป็นงานประจำ น้อยคนที่จะออกมาพื้นที่ทำงานกับเรา เราเคยทำกระเป๋าสานด์เมค...เราต้องทำเป็นกลุ่ม แต่ว่าทำๆไปแล้ว ลูกหลานไม่มีคนเลี้ยง...ก็คือจบ...อยากจะถามว่ามีงานอะไรใหม่ ที่เรียนแล้วเอาไปทำที่บ้านได้ อยากรู้ว่ามีงานอะไรบ้าง ซึ่งเราก็คิดไม่ออก กคน.มีให้ทำผ้าสาดเมค เย็บ ปักถักร้อยไว้ซ่อมแซมงานเอง แต่ว่าไม่ได้มีการต่อยอด เนื่องจากแต่ละคนไม่ว่างกัน”

“เทศบาลพยายามส่งเสริม เวลาเราพูดเรื่องปัญหา ก็จะมีข้อหนึ่งว่ารายได้ไม่พอใช้ เทศบาลก็ส่งเสริมอาชีพ อบรมก็มากันเพียบ กลับบ้านก็หาย เลี้ยงหลานกันด้วย มีเงินก็ไม่ค่อยอยากจะทำ เพราะฉะนั้นการส่งเสริมอาชีพไม่ค่อยประสบความสำเร็จ”

“การส่งเสริมอาชีพดี แต่พอทำแล้วจุดขายอยู่ตรงไหน ถ้าขายในเทศบาลใครจะมาซื้อ ต้องตั้งร้านที่เขาขายอยู่ริมถนน ทำไปขายไม่ออก ใครจะทำ ที่อำเภอก็เหมือนกันเห็นมีศูนย์ฝึกอาชีพ แต่ขายอยู่ในอำเภอ ใครจะไปซื้อ แล้วจะมาสอนทำไมกัน สอนก็ไม่มีที่ขาย แล้วอีกอย่าง คล้ายๆว่าจะให้ผู้สูงอายุมีรายได้ สมมติว่าค้าขายมาก่อน อายุ 50 ปี ตอนนี้อายุ 60 ปี แล้วก็ควรจะลดภาษีผู้สูงอายุ ไม่ใช่ว่าอยากจะช่วยผู้สูงอายุ แต่ขายอายุ 60-70 ก็มากก็เก็บอยู่...แล้วจะให้ผู้สูงอายุทำกินอะไร”

“(การกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ) ของเราไม่มี เพราะไม่รู้ว่ามีให้กู้ ส่วนมากก็มาไม่ถึงเรา”

(2.5) เทศบาลมีแนวคิดในการจัดสรรพื้นที่ของเทศบาลในการทำกิจกรรมของ

ผู้สูงอายุ

เทศบาลมีพื้นที่ของเทศบาลที่สามารถจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุในพื้นที่ได้ โดยมีแนวคิดในการพัฒนาเป็นโรงเรียนผู้สูงอายุดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ของเรา (เทศบาล) ที่คิดไว้ในขั้นนี้จะมีโรงเรียนผู้สูงอายุในศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายจะมีหลักสูตร...แล้วเราจะให้คิดกันเองว่าอยากรู้อะไร แล้วเดี๋ยวจะเชิญวิทยากรมา จะใช้สถานที่ของเทศบาลอบรมสร้างความเข้มแข็งตรงนี้...แล้วมีกิจกรรมต่างๆ อยากฝึกสมอง อยากเล่นหมากรุก เล่นปิงปองก็จะมีให้ อยากจะอ่านหนังสือก็เป็นห้องฝึกสมาธิ อยากออกกำลังกายก็มีให้...เราจะมีวิทยากรให้...ส่วนรถรับส่ง...ถ้าทำเป็นเวลาคิดว่าไม่น่าปัญหาแต่ต้องหารือ”

“ส่วนในเรื่องของผู้สูงอายุในอนาคตตอนนี้ ผมจ.มีเรื่องโรงเรียนผู้สูงอายุแล้ว ทางส่วนกลางของข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียนผู้สูงอายุ คาดว่าในอนาคตน่าจะมีอะไรที่เห็นมากกว่านี้ ปัจจุบันก็คือเป็นช่วงของรอยต่ออยู่ ยังไม่มีโรงเรียนผู้สูงอายุที่มีการทำงานที่ชัดเจน ทางส่วนกลางสั่งให้ผมจ.ติดต่อว่าอปท.ไหนจะจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุหรือเปล่า”

“เรื่องผู้สูงอายุมันทับซ้อนในส่วนของท้องถิ่นกับผมจ. เพราะผมจ.และเทศบาลก็ไม่ต่างกัน คือมีหน้าที่พัฒนาคุณภาพชีวิต...ผู้สูงอายุ...ส่วนหนึ่งก็คือการเสริมสร้างความรู้เป็นเรื่องเป็นราวคือมีสถานที่ มีหลักสูตร ก็เหมือนกับเป็นโรงเรียนน้อยๆของผู้สูงอายุ ปัญหาก็คือว่า อันนี้เป็นกฎหมายกลางก็คือ

กว้างๆ แต่ถ้าผมจ.ยังมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายอยู่ หลักของมันคือจะทับซ้อนอำนาจหน้าที่ไม่ได้ ปัญหาก็คือ มันมีการถ่ายโอนภารกิจตรงนี้ใหม่ จริงๆถ้าท้องถิ่นจะมาเป็นเรื่องเป็นราวมันไม่ได้ แต่ถ้าผมจ.มันไม่มีหน้าที่ตรงนี้ แต่ว่าจะมีหน้าที่สนับสนุนอปท.ในการที่จะจัดตั้งผู้สูงอายุ...ของปู่เจ้าเรามีศูนย์ผู้สูงอายุชั้นสอง ส่วนหนึ่งชื่อว่า โรงเรียนผู้สูงอายุ เป็นห้องสำหรับเรียนรู้...แต่ว่าสาระสำคัญอยากเห็นเนื้อหาหลักสูตรเขา...ถ้าไม่มีหลักสูตรตายตัว มันก็เหมือนกับว่าสะเปะสะปะ ท้องถิ่นต่างคนต่างคิด...เราอยากได้หลักสูตรมาตรฐาน...เพราะฉะนั้นถ้าผมจ.มีแนวทางว่าควรจะมีโรงเรียนผู้สูงอายุก็ควรจะมีหลักสูตรด้วย...การตั้งศูนย์เราจะไม่เลียนแบบใครเขา เราจะทำเอง หลักสูตรต่างๆ เราจะถามความต้องการของสมาชิก ว่าเขาต้องการด้านไหน จะต้องมีการประชุมถามความต้องการว่าเขาอยากจะทำอะไร จัดตามใจเรา ถ้าไม่มีคนมาร่วมก็จะเหงา”

(2.6) ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อการจัดบริการด้านสุขภาพ

จากเก็บข้อมูลมีผู้เสนอแนะอยากให้มีสถานพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และยังพบปัญหาของการใช้ช่องทางพิเศษของผู้สูงอายุในสถานพยาบาล ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“อยากเสนอให้มีโรงพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุโดยตรง เหมือนกับโรงพยาบาลสงฆ์ เพราะว่าผู้สูงอายุมีช่องทางพิเศษก็จริง ช่องทางตามกฎหมายผู้สูงอายุต้องอายุ 60 ปี แต่บางโรงพยาบาลต้องอายุ 70 ปีขึ้นไป..จริงอยู่เรามีรพสต. แต่ต้องอาการหนักถึงจะส่งตัวไปโรงพยาบาลอำเภอหรือจังหวัด ต้องมีใบส่งตัวก็อาจจะล่าช้า อยากเสนอให้รัฐบาลทำโรงพยาบาลให้กับผู้สูงอายุ อย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่ง จะได้ไม่ต้องไปรอคิว ออกจากบ้านตีสี่ สิบโมงยังไม่ได้ตรวจเลย เพราะว่าคนป่วยมันเยอะ...อันนี้ไปก็ไม่มีทางพิเศษ ไปเจอเส้นอีกเราไปคนแรกใบเสียบเต็มแล้ว อยากฝากไว้ อีกอย่างหนึ่งก็คืออย่างข้าราชการบำนาญเวลาได้รับอุบัติเหตุเวลาไปเข้าก็ต้องเข้าโรงพยาบาลของรัฐ มันจะเปลี่ยนได้ไหมว่าเจ็บตรงไหนเข้าตรงนั้น...อีกฉาประชาชน เข้าตรงไหนก็ได้ใช้บัตรสามสิบบาท จะไปเข้าเอกชนก็เสียเงิน”

บทที่ 5

บทวิเคราะห์และการอภิปรายผล

5.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

จากข้อมูลเชิงปริมาณ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มสามารถวิเคราะห์ประเด็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ ดังนี้

5.1.1 การไม่รู้ และ การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงการรับรู้ถึงสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการเข้าถึงและความต้องการในสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และนำไปสู่การวิเคราะห์ว่ามีช่องว่างที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติอันนำไปสู่การปรากฏให้เห็นถึงสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมทั้งในมิติเศรษฐกิจ มิติสวัสดิการ และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ ดังนี้

(1) มิติด้านเศรษฐกิจ

จากการศึกษาข้อมูลแบบสอบถามพบว่าผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจำนวนเกินครึ่งของกลุ่มตัวอย่างในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา อยู่ในภาวะรายได้ของครอบครัวไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สิน โดยกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดลำปางประสบกับสถานการณ์ดังกล่าวมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 64 รองลงมาคือจังหวัดสมุทรปราการร้อยละ 63 จังหวัดขอนแก่น ร้อยละ 62 และจังหวัดสงขลา ร้อยละ 55 ตามลำดับ สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของธีระ สนิเดชารักษ์ และคณะ (2555) ที่ได้ศึกษาวิจัยการเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศไทย แล้วพบว่าในด้านเศรษฐกิจผู้สูงอายุยังไม่ได้เตรียมความพร้อมต่อการเป็นผู้สูงอายุ เช่น การไม่ได้จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในแต่ละเดือน การออมเงินในรูปแบบการฝากสะสม และการหารายได้อื่นนอกเหนือจากเงินเดือนประจำ เป็นต้น อันทำให้เกิดภาวะรายได้ของครอบครัวไม่เพียงพอ

ในขณะที่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลปัญหาการทำงานของกลุ่มตัวอย่างสูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ พบว่าในทุกจังหวัดผู้สูงอายุประสบปัญหาค่าตอบแทนต่ำเป็นอันดับที่หนึ่ง โดยกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดลำปาง และจังหวัดขอนแก่นประสบปัญหาดังกล่าวมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 64.3 รองลงมาคือจังหวัดสงขลา ร้อยละ 63.3 และจังหวัดสมุทรปราการ ร้อยละ 60.2 นอกจากนั้นแล้ว ยังพบปัญหางานหนัก และปัญหางานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้ เป็นปัญหาลำดับต้นๆ ที่พบในจังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสมุทรปราการ โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน และทำงานทุกวัน คิดเป็น 56 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ สอดคล้องกับรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ได้ทำการสำรวจแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ปี 2557 (2557) ที่พบปัญหาจากการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน รองลงมาเป็นการทำงานหนัก และงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกันกับรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 ของสำนักงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556) ที่พบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงาน โดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานในระบบมีลักษณะงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่องเช่นทำงานในภาคเกษตรขายส่งขายปลีกและมักจะมีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์มากกว่า 50 ชั่วโมงขึ้นไป

ต่อสัปดาห์ จึงทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสที่จะทำงานอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นและเป็นจำนวนชั่วโมงการทำงานเกินกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด (ธนวัฒน์ รื่นวงศ์, 2552)

จากการสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดต่างๆ ก็พบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งอยู่ในภาวะที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับหลาน ส่วนวัยหนุ่มสาวออกไปทำงานต่างถิ่น รายได้ผู้สูงอายุที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ จึงต้องพึ่งพิงจากเบี้ยยังชีพ หรือรอรับเงินจากลูกหลานเป็นหลัก ไม่มีเงินเก็บออม เพื่อนำมาใช้ในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะปัญหาของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบตั้งแต่วัยหนุ่มสาว จะขาดหลักประกันทางรายได้เมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ ผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับทื่อโนทัย จันทรดี (แกะรอยนโยบายสาธารณะ, 4) กล่าวว่าประเทศไทย ในปัจจุบัน แม้ประชาชนทุกคนได้รับสวัสดิการรักษายาบาลอย่างถ้วนหน้าแต่สวัสดิการประเภทยหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุยังไม่เป็นแบบถ้วนหน้ามีเพียงหนึ่งในสามเท่านั้นที่มีหลักประกันเมื่อเข้าสู่วัยชรา กล่าวคือเฉพาะผู้สูงอายุที่เคยรับราชการหรือทำงานในรัฐวิสาหกิจหรือผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคเอกชน โดยเฉพาะในบริษัทใหญ่ที่มีความมั่นคงจะมีหลักประกันทางรายได้เมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ เพราะมีระเบียบจ่ายเงินบำเหน็จหรือบำนาญแก่พนักงานที่อายุครบเกษียณอันเป็นระเบียบของหน่วยงานนั้นๆแต่ไม่ได้ให้กับผู้สูงอายุทั่วไป (บรรลุ ศิริพานิช, 2542) ท้ายที่สุด แม้ภาครัฐจะมีนโยบาย และกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติก็ตามแต่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบก็ไม่สามารถเข้าถึงนโยบายดังกล่าวได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านอายุที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) มิติด้านสวัสดิการ

จากการศึกษาข้อมูลแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ พบว่ากลุ่มตัวอย่างภาพรวมทุกจังหวัดกว่าร้อยละ 80 เป็นผู้ประกอบอาชีพที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (จังหวัดขอนแก่น คิดเป็นร้อยละ 100 จังหวัดสงขลา คิดเป็นร้อยละ 99 จังหวัดสมุทรปราการ คิดเป็น ร้อยละ 92 และจังหวัดลำปาง คิดเป็นร้อยละ 80) โดยกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดลำปาง (ร้อยละ 54)และจังหวัดสงขลา (ร้อยละ 54)ประกอบอาชีพเกษตรกรหรือประมงเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดขอนแก่น (ร้อยละ 45) และจังหวัดสมุทรปราการ (ร้อยละ 48) ประกอบอาชีพรับจ้างสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของมงคล เทียนประเทืองชัย (2554) ที่พบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการแรงงาน ในกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่แรงงานนอกระบบไว้โดยตรง

เมื่อศึกษาประเด็นการรับรู้สิทธิและสวัสดิการของกลุ่มตัวอย่าง พบว่าสิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีความคิดความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา เป็นประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดไม่รับรู้ถึงสิทธิและสวัสดิการดังกล่าวมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง โดยจังหวัดลำปาง และจังหวัดขอนแก่น มีกลุ่มตัวอย่างรับรู้เพียงร้อยละ 7 จังหวัดสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่างรับรู้เพียงร้อยละ 8 และจังหวัดสงขลา กลุ่มตัวอย่างรับรู้เพียงร้อยละ 10 ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเพิ่มอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาข้อร้องทุกข์ของผู้สูงอายุเพื่อให้ได้รับรู้และพิจารณาแก้ปัญหาของผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม (วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, 2558) นอกจากนั้นแล้ว กรณีของจังหวัดสงขลายังมีประเด็นของสิทธิและสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างเกินครึ่งไม่รับรู้ถึงสิทธิและสวัสดิการนั้นในอีก 7 ประเด็น ได้แก่ สิทธิการเข้าอบรมความรู้หรือได้รับข่าวสารที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตจากหน่วยงานรัฐ (รับรู้ร้อยละ 39) สิทธิกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ หรือจากรัฐ (รับรู้ร้อยละ

ละ 42) สิทธิการใช้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (รับรู้ร้อยละ 42) สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย (รับรู้ร้อยละ 43) สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดยชุมชนท้องถิ่น เช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่ (รับรู้ร้อยละ 49) และ สิทธิส่วนลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในการเดินทางสาธารณะรวมทั้งไม่เสียค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ (รับรู้ร้อยละ 49) ส่วนกรณีจังหวัดสมุทรปราการมีประเด็นของสิทธิและสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างเกินครึ่งไม่รับรู้ถึงสิทธิและสวัสดิการนั้นในอีกหนึ่งประเด็นคือ สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย (รับรู้ร้อยละ 43)

สำหรับประเด็นของการเข้าถึงสวัสดิการและความต้องการสวัสดิการของกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบนั้น พบว่า สิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึงหรือไม่เคยได้รับ และต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้น้อย โดยกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดสงขลาเห็นด้วยมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงมาเป็นจังหวัดขอนแก่น คิดเป็นร้อยละ 28 และจังหวัดลำปางและจังหวัดสมุทรปราการ มีกลุ่มตัวอย่างที่มองว่าเข้าไม่ถึงหรือไม่เคยได้รับ และต้องการมากที่สุดเท่ากัน โดยคิดเป็นร้อยละ 25

จากการสัมภาษณ์ลึก และการประชุมสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง พบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในมิติสวัสดิการ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่ต้องการความคุ้มครองในด้านการงานและการประกอบอาชีพ อย่างกรณีของจังหวัดสมุทรปราการที่ประชาชนไม่ทราบว่าภาครัฐได้จัดสรรเงินจากกองทุนผู้สูงอายุในการกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพได้ ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่เก็บแบบสอบถามในจังหวัดสงขลา หรือการส่งเสริมอาชีพที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ โดยเฉพาะในเขตเมืองที่ประชาชนรวมกลุ่มกันยาก กรณีจังหวัดลำปาง ที่อาจจะพบปัญหาด้านสุขภาพจากการทำงานของผู้สูงอายุในกลุ่มของงานจักสาน และงานหัตถกรรมต่างๆ ที่ต้องใช้สายตาและนั่งพับเป็นเวลานานๆ นอกจากนั้นแล้ว ประเด็นที่พบปัญหาทุกจังหวัด กรณีของผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและระบบกองทุนการออมแห่งชาติได้เนื่องจากอายุเกินตามกฎหมาย ทั้งๆ ที่ตนยังมีความสามารถในการประกอบอาชีพได้อยู่ ทำให้ขาดหลักประกันหรือสิทธิการรักษาพยาบาลในฐานะการเป็นแรงงาน

(3) มิติด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากการศึกษาข้อมูลแบบสอบถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะในการจ้างงาน พบว่ากลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในทุกจังหวัดไม่ประสบปัญหาหรือเคยประสบปัญหาในการถูกเลือกปฏิบัติทางเพศเพราะเหตุแห่งอายุและ/หรือสถานภาพสมรสการแบ่งแยกหรือกีดกันเพศในการจ้างงานหรือได้รับคำตอบแทนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเพศตรงข้าม อันแสดงให้เห็นว่าไม่พบประเด็นความเหลื่อมล้ำในมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเมื่อพิจารณาถึงประเด็นการรับรู้ การเข้าถึงและความต้องการในสิทธิและสวัสดิการในประเด็นของสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ถูกกีดกันจากหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นผู้สูงอายุ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทุกจังหวัดรับรู้ถึงสิทธิดังกล่าว กล่าวคือ จังหวัดลำปาง รับรู้ร้อยละ 75 จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสมุทรปราการ รับรู้เท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 72 และจังหวัดสงขลา รับรู้ร้อยละ 59

ในขณะที่การเข้าถึง และความต้องการในสิทธิและสวัสดิการด้านนี้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทุกจังหวัดไม่เคยรับบริการ แต่ก็ไม่ต้องการในสิทธิและสวัสดิการด้านนี้ โดยจังหวัดลำปาง คิดเป็นร้อยละ 96 จังหวัดขอนแก่น คิดเป็นร้อยละ 94 จังหวัดสงขลา คิดเป็นร้อยละ 92 และจังหวัดสมุทรปราการ คิดเป็นร้อยละ 93

จากการประชุมสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง พบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บ้าง กล่าวคือ ในจังหวัดสงขลา มีผู้สูงอายุบางคนในพื้นที่ที่ยังไม่มีบัตรประชาชน แต่สามารถมาสมัครและอาสาสมัครในชมรมผู้สูงอายุก็ได้ให้การช่วยเหลือเพื่อให้บุคคลคนนี้ได้รับสิทธิและสวัสดิการที่ทัดเทียมกับผู้สูงอายุที่มีบัตรประชาชน

(4) มิติด้านวัฒนธรรม

จากการเก็บข้อมูลของสถานการณ์ในพื้นที่ ผู้วิจัยไม่พบความเหลื่อมล้ำในมิติในด้านวัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ หรือการกีดกันบนความแตกต่างระหว่างเพศชาติพันธุ์ศาสนา หรือความพิการดังจะเห็นได้จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้สอบถามกลุ่มตัวอย่างในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาของการจ้างงานผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่เป็นผลมาจากความแตกต่างระหว่างเพศอันสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในมิติด้านวัฒนธรรม อันได้แก่ ปัญหาการแบ่งแยกหรือกีดกันเพศในการจ้างงาน การถูกเลือกปฏิบัติทางเพศเพราะเหตุแห่งอายุและ/หรือสถานภาพสมรสการถูกคุกคาม/ล่วงเกิน และล่วงละเมิดโดยคนงานหรือหัวหน้างาน และการได้รับค่าตอบแทนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเพศตรงข้าม ซึ่งจากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างพบว่ากลุ่มตัวอย่างทุกคน คิดเป็นร้อยละ 100 ไม่ประสบปัญหาของการกีดกันบนความแตกต่างระหว่างเพศข้างต้น

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่มในพื้นที่พบว่ามิติเชิงวัฒนธรรมการใช้ชีวิตในแง่ความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว พบว่าพื้นที่จังหวัดลำปาง และจังหวัดขอนแก่น คนวัยหนุ่มสาวมักจะออกจากพื้นที่เพื่อมาทำงานต่างถิ่น ส่วนในภาคใต้ดังเช่นกรณีสงขลา เนื่องจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี คนวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่จึงมักทำงานในพื้นที่ เช่น การกรีดยาง เป็นต้น ดังนั้นวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันของครอบครัวในพื้นที่ภาคใต้จึงเป็นลักษณะของครอบครัวใหญ่ มากกว่าลักษณะของครอบครัวเดี่ยวดังเช่นภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งวัฒนธรรมของความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวดังกล่าวจะส่งผลต่อการดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัว กล่าวคือ หากเป็นลักษณะของครอบครัวขนาดใหญ่ คนในครอบครัวจะมีโอกาสและเวลาที่จะดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวด้วยตนเอง และหากเป็นลักษณะของครอบครัวที่คนวัยหนุ่มสาวแล้วต้องทำงานต่างถิ่นแล้ว การดูแลผู้สูงอายุต้องพึ่งพิงชุมชนหรือหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นในการเข้ามามีบทบาทสำคัญซึ่งอาจประสบปัญหาหรือข้อจำกัดในการดูแลได้อย่างทั่วถึง

(5) มิติด้านการเมือง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยพบข้อมูลว่าการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานระดับจังหวัดโดยเฉพาะพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดจะเป็นการดำเนินงานภายใต้ภารกิจที่กระทรวงส่วนกลางมอบหมายตามนโยบายของรัฐบาลและงบประมาณที่ได้รับ โดยในระดับปฏิบัติการที่จะให้เกิดผลการดำเนินการนั้น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดต้องประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำในระดับท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนและการดำเนินนโยบายที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

เมื่อวิเคราะห์ถึงความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการเมืองที่มองถึงความแตกต่างทางศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และการได้ประโยชน์จากการตัดสินใจ ตลอดจนโอกาสที่ไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการดำเนินการทางการเมือง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น พบว่าจากการเก็บข้อมูลในระดับท้องถิ่นทั้ง 4 พื้นที่ที่ทำการศึกษา ส่วนใหญ่แล้วประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จากในพื้นที่ตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง ภายใต้แนวคิดเมืองเกาะคาโมเดล จะมีการจัดตั้งระบบจัดการท้องถิ่นธรรมาภิบาล และระบบการสื่อสารในพื้นที่ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะการทำงานของเทศบาล และร่วมกันกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เช่นเดียวกับพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการที่เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายจะเปิดโอกาสให้มีตัวแทนของประชาคมเมืองและภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานของเทศบาล ส่วนจังหวัดสงขลา จะเห็นการขับเคลื่อนของภาคประชาชน และกลุ่มต่างๆ ในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุผ่านสาขาสมาคมสภา และเครือข่ายชมรมผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานภาครัฐเข้ามาช่วยหนุนเสริม ส่วนพื้นที่ตำบลน้ำน้อย จังหวัดขอนแก่นจะเห็นถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับผู้นำของชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่ที่ช่วยเหลือและร่วมมือกันในการดำเนินงานเพื่อผู้สูงอายุ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ที่ทำการศึกษาใน 4 พื้นที่ ยังไม่พบมิติความเหลื่อมล้ำทางการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานหรือการตัดสินใจ โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ อันเนื่องมาจากประชาชนยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตจากข้อมูลที่สะท้อนถึงการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับจังหวัดที่พบว่า หน่วยงานในระดับจังหวัดมีอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างยิ่งทั้งในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ตลอดจนงบประมาณ และบุคลากรที่จะดำเนินการกิจในประสานงานและสนับสนุนในทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างเต็มศักยภาพ ดังจะเห็นได้จากขาดฐานข้อมูลผู้สูงอายุในระดับจังหวัดที่จะบูรณาการร่วมกันเพื่อใช้ตัดสินใจในการดำเนินงาน ความไม่เพียงพอของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุที่ต้องการความช่วยเหลือ ความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานในระดับจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เห็นถึงช่องว่างและปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลางมาสู่ระดับท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาตนเองหรือหาภาคีหุ้นส่วนทางสังคมในท้องถิ่น เพื่อเข้ามาเติมเต็มการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในท้องถิ่น

นอกจากนั้นแล้ว ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ก็เป็นผลมาจากการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนจากรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้ง ทำให้แนวคิดเดิมของการให้เบี้ยยังชีพเพื่อสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่มีความต้องการจำเป็น เปลี่ยนเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุทั่วไป ซึ่งแม้จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่จริง แต่ปัจจุบันก็เริ่มมีข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงตัวเลขงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของภาครัฐโดยเฉพาะในอนาคต จึงเป็นโจทย์ให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต้องพิจารณาถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อวางแผนและรับมือกับรายจ่ายที่กำลังเพิ่มมากขึ้นต่อไป

(6) มิติด้านสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาความเหลื่อมล้ำในมิติด้านสิ่งแวดล้อมจะมุ่งเน้นเพื่อศึกษาให้เห็นถึงระดับการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ โอกาสในการรับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร และ

การเผชิญมลภาวะ ความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติและอันตรายทางธรรมชาติ ศักยภาพในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก การดำรงชีวิตอย่างยั่งยืน และศักยภาพในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม สทนากลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยไม่พบข้อมูลที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้เห็นถึงการตระหนักและการให้ความสนใจของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ดังเช่น กรณีพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง ที่ให้ความสนใจต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ภูมิทัศน์ และการจัดการขยะในพื้นที่ร่วมกันภายใต้แนวคิดเกาะคาโมเดล เพื่อการสร้างพื้นที่ให้น่าอยู่

(7) มิติด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาใน 4 พื้นที่นั้น มีลักษณะของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ รายได้ ทรัพยากร และการเข้าถึงบริการและความรู้ โดยเฉพาะกรณีของเทศบาลเมืองปู้เจ้าสมิงพราย จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีความเป็นพื้นที่ในเขตเมืองมากกว่าพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง เทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น และเทศบาลตำบลน่าน้อย จังหวัดสงขลา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่เก็บจากการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังเช่น กรณีของการส่งเสริมอาชีพหรือฝึกอาชีพเพื่อสร้างรายได้จะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในพื้นที่เทศบาลเมืองปู้เจ้าสมิงพราย จังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากการรวมกลุ่มกันเพื่อประกอบอาชีพเป็นไปได้ยาก อันเนื่องมาจากการเดินทาง และผู้สูงอายุมีรายได้จากทางอื่นอยู่แล้ว ซึ่งก็มีความคล้ายคลึงกับพื้นที่เทศบาลตำบลน่าน้อย จังหวัดสงขลา ที่การส่งเสริมอาชีพหรือฝึกอาชีพยังไม่ค่อยได้รับความสนใจ เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังมีรายได้หลักจากการกรีดยางซึ่งได้ผลผลิตเป็นประจำ แตกต่างจากพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง และเทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ที่ผู้สูงอายุให้ความสนใจกับการส่งเสริมและฝึกอาชีพ เนื่องจากมีเวลาว่างนอกเหนือจากการทำสวนทำไร่ทำนา ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ทั้งในแง่ของทรัพยากร องค์ความรู้ และการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ทั้ง 4 จังหวัด ยังมองว่าเป็นปัญหาที่ประสบร่วมกันคือ รายได้ที่ไม่เพียงพอ และผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังขาดหลักประกันทางรายได้

นอกจากนั้นแล้ว ด้วยสภาพความเป็นเมืองของจังหวัดสมุทรปราการ การเข้าถึงบริการและความรู้ต่างๆ ผู้สูงอายุจะมีโอกาสได้ข้อมูลผ่านสื่อสาธารณะต่างๆ ได้มากกว่าหากเทียบกับการได้รับความรู้ผ่านหน่วยงานหรือบุคลากรภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐเองก็ไม่สามารถเข้าไปให้บริการและความรู้ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง ซึ่งแตกต่างจากผู้สูงอายุในอีก 3 พื้นที่การศึกษา ซึ่งการเข้าถึงบริการและความรู้ต่างๆ จะได้รับการลงพื้นที่ของหน่วยงานหรือบุคลากรภาครัฐมากกว่าสื่อสาธารณะ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในการใช้เทคโนโลยีของผู้สูงอายุ

(8) มิติด้านความรู้

การศึกษาความเหลื่อมล้ำในมิติด้านความรู้ นั้น เมื่อผู้วิจัยพิจารณาจากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างผ่านแบบสอบถามใน 4 พื้นที่การศึกษา พบผลการศึกษาที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในมิติด้านความรู้ในหลายประเด็น ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ผู้วิจัยพบว่า ความสามารถในการอ่านและเขียนของกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่อยู่ในภาวะอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ (จังหวัดลำปาง คิดเป็นร้อยละ 75 จังหวัดขอนแก่น คิดเป็นร้อยละ 72 จังหวัดสงขลา คิดเป็นร้อยละ 58 และจังหวัดสมุทรปราการ คิดเป็นร้อยละ 74) ประการที่สอง กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา (จังหวัดลำปาง คิดเป็น

ร้อยละ 64 จังหวัดขอนแก่น คิดเป็นร้อยละ 65 จังหวัดสงขลา คิดเป็นร้อยละ 71 และจังหวัดสมุทรปราการ คิดเป็นร้อยละ 62) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าความสามารถในการอ่านเขียนนั้นและระดับการศึกษานั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบ และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในมิติด้านความรู้เมื่อเทียบกับวัยอื่นๆ ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงประเด็นการรับรู้สิทธิหรือบริการต่างๆ ที่กฎหมายได้กำหนดให้แก่ผู้สูงอายุ พบว่าส่วนใหญ่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบรับรู้ถึงสิทธิและบริการที่ตนควรได้รับ โดยประเด็นของสิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรับรู้มากที่สุด คือ สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เฉลี่ยทุกพื้นที่ร้อยละ 100) รองลงมาคือ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (เฉลี่ยทุกพื้นที่ร้อยละ 99.75) และลำดับถัดมาคือ สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุซึ่งมีระดับการรับรู้เท่ากัน (เฉลี่ยทุกพื้นที่ร้อยละ 99.00) ในขณะที่สิทธิและบริการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรู้น้อยที่สุด คือสิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา (เฉลี่ยทุกพื้นที่ร้อยละ 8) ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่ากลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลว่าตนมีสิทธิใช้บริการและขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายจากหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ ทั้งๆ ที่ในปัจจุบันจะมีหลายหน่วยงานที่ให้บริการ เช่น สำนักงานศาลและสำนักงานอัยการในแต่ละพื้นที่ ยุติธรรมจังหวัด เป็นต้น ซึ่งการไม่ทราบข้อมูลข้างต้นอาจก่อให้เกิดภาวะการยอมจำนนต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่ได้รับความยุติธรรมในทางกฎหมาย หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปรึกษาทนายความที่เกินความจำเป็น

นอกจากนั้นแล้ว จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัยโดยการสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงลึก พบประเด็นที่น่าสนใจอันเกี่ยวข้องกับมิติความเหลื่อมล้ำทางด้านความรู้ กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่อยู่ในท้องถิ่นชนบทจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ยากกว่าผู้สูงอายุในเขตเมือง อันเนื่องมาจากผู้สูงอายุไม่ได้ติดตามข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อโทรทัศน์ หรือสื่อออนไลน์ต่างๆ แต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารมักผ่านกลุ่มคนที่เป็นผู้นำ อาสาสมัคร หรือผู้ประสานงานในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นๆ ดังเช่น กรณีจังหวัดขอนแก่นที่ผู้สูงอายุหรือกระทั่งประชาชนทั่วไปที่เป็นแรงงานนอกระบบทราบถึงข้อมูลกองทุนการออมแห่งชาติค่อนข้างน้อย เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องลงไปให้ความรู้หรือข้อมูลในพื้นที่ แต่จะประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสารสาธารณะ หรือที่ตั้งธนาคารของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการเข้าถึงของระบบประกันสังคมที่จะมีอาสาสมัครแรงงาน (อสร.) ในการให้ข้อมูลและความรู้ในพื้นที่โดยตรง ตลอดจนให้การช่วยเหลือและประสานงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านแรงงานในระดับจังหวัด ในอีกกรณีหนึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนโยบายต่างๆ ของภาครัฐที่จะสื่อถึงประชาชน ก็มีสาเหตุหนึ่งมาจากหน่วยงานในระดับจังหวัดไม่ได้สื่อสารประสานงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีข้อจำกัดด้านบุคลากรทำให้การประสานงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึง ดังเช่น กรณีของจังหวัดสมุทรปราการ ที่ประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายไม่ทราบข้อมูลว่าพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดมีงบประมาณที่ประชาชนสามารถขอกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพได้ ทำให้ประชาชนเสียโอกาสในการเข้าถึงสิทธิไปด้วย

ท้ายที่สุด สิ่งหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นถึงการขับเคลื่อนของพื้นที่ที่ได้ไปสู่การเพิ่มองค์ความรู้และลดความเหลื่อมล้ำในมิติด้านความรู้ในพื้นที่คือ การสร้างแหล่งเรียนรู้โดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นของผู้สูงอายุในพื้นที่

ที่ได้รับการยอมรับมาถ่ายทอดในชุมชน และถ่ายทอดสู่บุคคลภายนอก เพื่อให้มีการสืบสานองค์ความรู้เหล่านั้น และต่อยอดองค์ความรู้ไปสู่คนรุ่นใหม่ๆ ดังจะเห็นได้จากพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปางที่เทศบาลส่งเสริมให้มีการสร้างแหล่งเรียนรู้โดยให้ชาวบ้านเป็นวิทยากรในการให้ความรู้ด้านอาชีพ และยังนำสู่การก่อให้เกิดรายได้ด้วย หรือกรณีของจังหวัดสงขลาที่มีแนวคิดในการจัดตั้งคลังปัญญาผู้สูงอายุเพื่อรวบรวมองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่สืบไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้อายุของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่ศึกษาจะมีข้อจำกัดในด้านความสามารถอ่านเขียน หรือระดับการศึกษาที่สำเร็จจะไม่สูงนัก แต่ความรู้ที่ผู้สูงอายุนั้นคือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์ความรู้ที่ได้จากการประกอบอาชีพซึ่งเป็นสิ่งสั่งสมและมีคุณค่า และเป็นความรู้ที่นอกเหนือการเรียนการสอนในโรงเรียน แต่เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติและสามารถนำไปใช้งานได้จริง การเกิดแหล่งเรียนรู้ในพื้นที่จึงมีช่วยส่งเสริมและสร้างมิติของความรู้ให้แก่คนในชุมชนได้เรียนรู้ร่วมกันได้

ตารางที่ 5.1 สรุปผลมิติความเหลื่อมล้ำ กลไกและบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

มิติความเหลื่อมล้ำ	นโยบาย/ กฎหมาย/ มาตรการ	บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน			โครงสร้าง			
		รัฐ	ชุมชน	ตลาดบริการ/ หุ้นส่วนทางสังคม	กายภาพ	การเมือง	วัฒนธรรม/สังคม	เศรษฐกิจ
1. เศรษฐกิจ	เบี้ยยังชีพ	จัดสรรงบประมาณ	การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อช่วยเสริมเบี้ยยังชีพที่ไม่เพียงพอ	อปท. ทำหน้าที่จ่ายเบี้ยยังชีพ	-	นโยบายของรัฐบาลเพื่อตอบสนองต่อประชาชนจึงเปลี่ยนจากจ่ายให้คนยากจนเป็นจ่ายให้ทุกคน	1. ผู้สูงอายุนำเงินไปให้ลูกหลาน 2. ผู้สูงอายุบางคนอยากกินเบี้ยยังชีพ	รายจ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้น แต่เบี้ยยังชีพไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ
	ประกันสังคมและกองทุนการออมแห่งชาติ	จัดตั้งกองทุน และจัดสรรงบประมาณสมทบ	อาสาสมัครแรงงานที่ช่วยเก็บเงินประกันสังคม	ธนาคารของรัฐเป็นหน่วยประสานกองทุนการออมแห่งชาติ	คนเข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติน้อยเนื่องจากต้องเดินทางไกลเพื่อติดต่อธนาคารของรัฐ	การเปลี่ยนนโยบายของประกันสังคมมาตรา 40 ทำให้บางคนเสียสิทธิ	คนไทยบางส่วนยังไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนเพื่อการออม	-
2. สวัสดิการ	การกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ	จัดสรรงบประมาณ	การรวมกลุ่มกันเพื่อขอกู้ยืมเป็นกลุ่ม	อปท. รวบรวมและส่งเรื่องไปยังส่วนกลางเพื่อขอกู้ยืม	-	มีกองทุนจากตั้งขึ้นมาตามนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่มีการติดตามผลความต่อเนื่องหรือตรวจสอบความซ้ำซ้อน	-	ประชาชนกู้ยืมแล้วไม่มีความสามารถในการคืน

มิติความเหลื่อมล้ำ	นโยบาย/ กฎหมาย/ มาตรการ	บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน			โครงสร้าง			
		รัฐ	ชุมชน	ตลาดบริการ/ หุ้นส่วนทางสังคม	กายภาพ	การเมือง	วัฒนธรรม/สังคม	เศรษฐกิจ
	การส่งเสริม อาชีพ	จัดโครงการฝึก อาชีพผ่านหน่วย งานของรัฐ	จัดตั้งกลุ่มอาชีพใน ชุมชน	อปท.สนับสนุน วิทยากร ทรัพยากร และงบประมาณ	การเดินทาง ลำบาก ทำให้ การรวมกลุ่ม ยาก	ความซ้ำซ้อน ระหว่าง หน่วยงานของ รัฐด้านการ ส่งเสริมอาชีพ	-	ผู้สูงอายุที่มี รายได้หลักทาง จากอื่นอยู่แล้ว ไม่สนใจ
	บริการด้าน สุขภาพ	กองทุนหลัก ประกันสุขภาพ แห่งชาติ เป็น กองทุนหลักที่ ผู้สูงอายุที่เป็น แรงงานนอกระบบ ใช้บริการ	มีอาสาสมัครใน การให้บริการด้าน สุขภาพ	รพสต. อปท. สถาบัน การศึกษาร่วมมือกัน ในการให้บริการด้าน สุขภาพ	การเดินทางไป สถานพยาบาล ลำบากสำหรับ ผู้สูงอายุบาง คน	-	คนไทยยังให้ ความสำคัญกับ การป้องกันด้าน สุขภาพน้อย	งบประมาณ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจาก ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น
3. ศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์	ความยุติธรรม และเสมอภาค ในการเข้าถึง กฎหมาย	1, กองทุนยุติธรรม 2. การให้บริการ ปรึกษากฎหมาย แก่ประชาชน	อาสาสมัคร/ ยุติธรรมชุมชน	อปท.ร่วมกับ ชุมชน และภาคเอกชน	การเดินทาง ลำบากในการ ไปใช้บริการ เนื่องจากหน่วย ให้บริการด้าน กฎหมายมักอยู่ ในที่ตั้ง	-	ยังมีแนวคิดของ ระบบอุปถัมภ์ และความคิดที่ แตกต่างระหว่าง คนต่างวัย อันอาจ นำไปสู่การเลือก ปฏิบัติ	-
4. วัฒนธรรม	การอนุรักษ์ วัฒนธรรมและ ภูมิปัญญา ท้องถิ่น	คลังปัญญา ผู้สูงอายุ	ปราชญ์ชาวบ้าน	อปท.ร่วมกับ ชุมชน และภาคเอกชน	บางพื้นที่มี ลักษณะทาง กายภาพที่ กว้างขวาง ทำให้การ รวบรวมภูมิ	-	คนรุ่นใหม่ยังรู้สึก ว่าภูมิปัญญา ท้องถิ่นเป็นสิ่ง ล้าหลัง	-

มิติความเหลื่อมล้ำ	นโยบาย/ กฎหมาย/ มาตรการ	บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน			โครงสร้าง			
		รัฐ	ชุมชน	ตลาดบริการ/ หุ้นส่วนทางสังคม	กายภาพ	การเมือง	วัฒนธรรม/สังคม	เศรษฐกิจ
					ปัญหาท้องถิ่น ให้อยู่ในจุด เดียวกันเป็นไป ได้ยาก			
5.การเมือง	การมีส่วนร่วม ทางการเมือง เพื่อกำหนด นโยบาย ผู้สูงอายุ	สร้าง/ส่งเสริม เครือข่ายผู้สูงอายุ	กลุ่ม/ชมรม/ องค์กรผู้สูงอายุ	อปท.ร่วมกับ ชุมชน และภาคเอกชน	-	1. นโยบายผู้สูง อายุมีความไม่ ต่อเนื่องและ ขึ้นอยู่กับแนว คิดของแต่ละ รัฐบาล 2. การขับ เคลื่อนในส่วน กลาง ส่วน ภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่นยัง ไม่ไปในทิศทาง เดียวกัน	-	-
6.สิ่งแวดล้อม	การจัด สภาพแวดล้อม ที่เอื้อต่อ ผู้สูงอายุ	จัดสภาพแวดล้อม ที่เป็นมิตรกับ ผู้สูงอายุ	อาสาสมัคร สิ่งแวดล้อม อสม.	อปท.ร่วมกับ ชุมชน และภาคเอกชน	ผู้สูงอายุยัง ประสบปัญหา สภาพแวดล้อม ในบ้านที่ไม่เอื้อ ต่อการ ดำรงชีวิต	-	-	ต้องมีค่าใช้จ่าย ที่สูงในการ ปรับปรุง สภาพแวดล้อม เนื่องจากไม่ได้ ออกแบบตั้งแต่ ตอนจัดสร้าง
	การออกแบบ	จัดผังเมือง และ	อาสาสมัคร	อปท.ร่วมกับ ชุมชน	สภาพทาง	ความไม่โปร่งใส	-	ต้องใช้

มิติความเหลื่อมล้ำ	นโยบาย/ กฎหมาย/ มาตรการ	บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน			โครงสร้าง			
		รัฐ	ชุมชน	ตลาดบริการ/ หุ้นส่วนทางสังคม	กายภาพ	การเมือง	วัฒนธรรม/สังคม	เศรษฐกิจ
	พื้นที่ สาธารณะเพื่อ รองรับสังคม ผู้สูงอายุ	ออกแบบการใช้ พื้นที่และ อารยสถาปัตย์เพื่อ คนทั้งมวล	สถานิกชุมชน	และภาคเอกชน	กายภาพของ พื้นที่สาธารณะ ในไทย ยังไม่ได้ รองรับสังคม ผู้สูงอายุ	ของการจัดจ้าง เพื่อสร้างหรือ ปรับปรุงทาง กายภาพของ ภาครัฐ		งบประมาณใน การดำเนินที่สูง
7.พื้นที่	การพัฒนา พื้นที่ตาม นโยบายของ รัฐ เช่น เขต เศรษฐกิจ พิเศษ การ กำหนดผัง เมือง เป็นต้น	กำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์ ของชาติ	ปฏิบัติตามนโยบาย ที่รัฐกำหนด	ปฏิบัติตามนโยบายที่ รัฐกำหนด	สภาพทาง กายภาพทาง ธรรมชาติที่ สมบูรณ์อาจ ได้รับผล กระทบจาก การพัฒนาที่ เร็วเกินไป	การเปลี่ยน รัฐบาลอาจทำ ให้นโยบาย เปลี่ยนไป และ บางครั้งขาด การมีส่วนร่วม ของชุมชนใน พื้นที่	วัฒนธรรมและ สังคมอาจได้รับ ผลกระทบหากไม่ มีการเตรียมความ พร้อมก่อนการ เปลี่ยนแปลง	การแข่งขันทาง เศรษฐกิจทั้ง ภายในและ ภายนอก ประเทศ
8.ความรู้	นวัตกรรม/ เทคโนโลยีเพื่อ ผู้สูงอายุ	กองทุนส่งเสริม นวัตกรรมเพื่อ ผู้สูงอายุ	อาสาสมัคร คิดค้น นวัตกรรมที่ สอดคล้องกับ ท้องถิ่น	อปท.ร่วมกับชุมชน และภาคเอกชน	-	ยังไม่มี การดำเนินการ อย่างเป็น รูปธรรม	ผู้สูงอายุในชนบท เข้าถึงเทคโนโลยี น้อยกว่าผู้สูงอายุ ในเขตเมือง	-
	โรงเรียน ผู้สูงอายุ	กำหนดแนวทาง ของหลักสูตรและ ให้การสนับสนุน	มีส่วนร่วมในการ จัดตั้งเสนอแนะ หลักสูตรที่ผู้สูงอายุ ต้องการ	อปท.และชมรม ผู้สูงอายุให้การ สนับสนุน	การเดินทางไป โรงเรียนผู้สูง อายุในบาง พื้นที่ลำบาก ผู้สูงอายุไม่มี คนพาไป	-	ผู้สูงอายุในเขต เมืองเข้าร่วม กิจกรรมน้อย เนื่องจากความ สัมพันธ์ระหว่าง ครัวเรือนห่างกัน	-

5.1.2 ความไม่เท่าเทียมความไม่เสมอภาค และความไม่เป็นธรรมในระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

การพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางสังคมต่อการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ผู้วิจัยมีมุมมองต่อการจัดระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งมี 4 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดการบริการสังคม แนวคิดการประกันสังคม แนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม และแนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมที่แต่ละแนวคิดมีส่วนในการลดความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาค และความไม่เป็นธรรมในการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนี้

(1) ความไม่เท่าเทียมกับสวัสดิการตามแนวคิดการบริการสังคม

การจัดสวัสดิการตามแนวคิดการบริการสังคมเป็นบริการที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุพ.ศ.2546 มาตรา 11 โดยถือว่าผู้สูงอายุทุกคนต้องได้รับการอย่างถ้วนหน้าเท่าเทียมกัน อันได้แก่ การบริการทางแพทย์และสาธารณสุข บริการทางการศึกษา ศาสนาและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม การอำนวยความสะดวกและปลอดภัย ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ บริการสาธารณะอื่นๆ การจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ การจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมและบริการที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งมีทั้งการให้บริการฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและการเสียค่าใช้จ่ายขึ้นกับกิจกรรมนั้นๆ ที่หน่วยงานจัดบริการ ลักษณะการจัดสวัสดิการตามแนวคิดการบริการสังคมนี้ทุกคนจึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกัน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเป็นธรรม(Fineman. 2008: 2) ดังนั้น หากบริการสังคมใดที่มีผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบไม่ได้รับสิทธิหรือสวัสดิการนั้น นั่นหมายถึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันและนำไปสู่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคม

จากการศึกษาของผู้วิจัยจากกลุ่มตัวอย่างแบบสอบถาม การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก พบประเด็นการจัดสวัสดิการตามแนวคิดการบริการสังคมที่สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมกันอันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่น่าสนใจ ได้แก่

(1.1) กรณีสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งจากการสำรวจโดยแบบสอบถามพบว่า ยังมีกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 1-2 ในแต่ละจังหวัดที่ยังไม่เคยได้รับเบี้ยยังชีพ อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ไม่เคยได้รับเบี้ยยังชีพ ได้แสดงความคิดเห็นว่าตนไม่ต้องการที่จะได้รับเบี้ยยังชีพเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 ของสำนักงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556)ที่พบว่าผู้สูงอายุมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐานแต่บางส่วนยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพเนื่องจากมีความประสงค์ไม่ขอรับเองหรือกำลังอยู่ในกระบวนการขึ้นทะเบียนดังเช่นกรณีจากการสนทนากลุ่มในจังหวัดสงขลาที่พบผู้สูงอายุบางคนในพื้นที่ที่ยังไม่มีบัตรประชาชนอันส่งผลต่อการรับเบี้ยยังชีพ ซึ่งได้รับการแก้ไขปัญหาแล้ว นอกจากนั้น ยังมีข้อสังเกตที่เกิดขึ้นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่มในจังหวัดสมุทรปราการ มีผู้สูงอายุที่มีฐานะอยากคืนยังชีพผู้สูงอายุ แต่ยังไม่มีความหมายรองรับ

(1.2) กรณีสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล จากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก ยังพบประเด็นปัญหาในจังหวัดขอนแก่น โดยโรงพยาบาลไม่ได้จัดบริการช่องทางพิเศษบริการให้แก่ผู้สูงอายุ ส่วนจังหวัดสมุทรปราการพบโรงพยาบาลจัด

ช่องทางพิเศษให้แก่ผู้สูงอายุที่อายุมากกว่า 70 ปีขึ้นไปเท่านั้น โดยผู้สูงอายุได้สะท้อนถึงความต้องการที่อยากให้จัดโรงพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาการได้สิทธิและสวัสดิการด้านบริการสุขภาพสอดคล้องกับงานวิจัยของวิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม (2558) ที่เสนอแนะให้มีการเพิ่มบริการช่องทางพิเศษและจำนวนสถานพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) ความไม่เท่าเทียมกับสวัสดิการตามแนวคิดการประกันสังคม

การจัดสวัสดิการตามแนวคิดประกันสังคมเป็นสวัสดิการที่มีวัตถุประสงค์เป็นการประกันรายได้ในอนาคตตามแต่ละประเภทของการประกอบอาชีพ เช่น กรณีของข้าราชการจะมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรณีแรงงานในระบบจะมีประกันสังคม กรณีแรงงานนอกระบบจะมีประกันสังคมแบบสมัครใจตามมาตรา 40 และกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งการจัดสวัสดิการประเภทนี้จะยึดหลักความเท่าเทียมกันภายใต้ประเภทของการประกอบอาชีพตน กล่าวคือ หากเป็นข้าราชการเหมือนกันก็ต้องได้รับสิทธิตามกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกัน หรือหากเป็นแรงงานนอกระบบเหมือนกันก็ต้องได้รับสิทธิประกันสังคมแบบสมัครใจตามมาตรา 40 และกองทุนการออมแห่งชาติอย่างเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาของผู้วิจัยจากกลุ่มตัวอย่างแบบสอบถาม การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก พบประเด็นการจัดสวัสดิการตามแนวคิดการประกันสังคมที่สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมกันอันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่น่าสนใจดังเช่นกรณีผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบตั้งแต่วัยหนุ่มสาว จะขาดหลักประกันทางรายได้เมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ เนื่องจากไม่ได้อยู่ภายใต้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่ได้เป็นแรงงานในระบบในภาคเอกชนโดยเฉพาะในบริษัทใหญ่ที่มีความมั่นคงที่จะมีหลักประกันทางรายได้เมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุตามระเบียบของบริษัทหรือตามกฎหมายประกันสังคม และแม้ว่าภาครัฐจะขยายความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมให้สามารถเข้าถึงการประกันสังคมตามความสมัครใจในมาตรา 40 แต่ก็เพียงแรงงานนอกระบบส่วนน้อยและเป็นแบบสมัครใจ พร้อมทั้งยังต้องพบอุปสรรคมากมายหลายประการ (มงคล เทียนประเทืองชัย, 2554: บทคัดย่อ) อย่างไรก็ตาม โครงการประกันสังคมเป็นโครงการที่ปรากฏความต้องการและความเคลื่อนไหวจากแรงงานนอกระบบมากที่สุดโครงการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในปัจจุบันจะยังไม่มีสิทธิประโยชน์ทางด้านสุขภาพเทียบเท่าแรงงานในระบบก็ตาม เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่ให้แก่ผู้รับในฐานะแรงงานโดยตรงที่ไม่ใช่เพียงสวัสดิการในรูปแบบสังคมสงเคราะห์ที่ให้แก่พลเมืองทั่วไปเท่านั้น (อารดา นันทขว้าง, 2554: บทคัดย่อ) นอกจากนั้นแล้ว แม้ปัจจุบันภาครัฐจะมีนโยบาย และกฎหมายว่าด้วยการออมการออมแห่งชาติก็ตาม แต่จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่มในจังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสงขลา พบว่าผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบก็ไม่สามารถเข้าถึงนโยบายดังกล่าวได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านอายุที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนแม้แต่แรงงานนอกระบบที่ยังไม่เข้าสู่วัยผู้สูงอายุก็ยังเข้าสู่ระบบการออมการออมแห่งชาติน้อย อันเนื่องมาจากการขาดการประชาสัมพันธ์ และความยุ่งยากในการติดต่อประสานงานสมัครและชำระเงิน เนื่องจากต้องเดินทางมายังธนาคารของรัฐด้วยตนเองเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากระบบประกันสังคมที่จะมีอาสาสมัครแรงงานลงพื้นที่เพื่อดำเนินการรับเงินมาชำระค่าประกันสังคมให้

(3) ความไม่เสมอภาคกับสวัสดิการตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม

การจัดสวัสดิการตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมเป็นบริการของรัฐที่จัดให้กับผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้หรือมีความขาดแคลนเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุทั่วไป เช่น การสงเคราะห์ครอบครัว การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การกู้ยืมเงินประกอบอาชีพการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและ

ชุมชนผ่านอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) เป็นต้น อันสอดคล้องกับแนวคิดความเสมอภาคตามกฎหมายที่ได้เรียกร้องให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่า บุคคลทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใดๆ เลย เฉพาะกรณีสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และกรณีสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญต่างกันจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ, 2547: 62) เพราะหากทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใดๆ เช่นการได้รับการสงเคราะห์อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็นของบุคคลนั้นๆ ในที่สุดจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลบางกลุ่ม ดังนั้น เรื่องของความเสมอภาคจึงต้องเป็นกรณีที่มีการเปรียบเทียบกันระหว่างข้อเท็จจริง 2 ข้อเท็จจริง หรือบุคคล 2 คน หรือกลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม โดยจะต้องคำนึงว่าไม่มีข้อเท็จจริงใดๆ หรือบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใด จะเหมือนกันทุกประการกับอีกข้อเท็จจริงหนึ่ง หรืออีกบุคคลหนึ่ง หรืออีกกลุ่มบุคคลหนึ่ง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2545 : 16) ดังนั้น การจัดสวัสดิการตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมจึงมุ่งเน้นการใช้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ให้ผู้สูงอายุบางกลุ่มที่มีความต้องการจำเป็นและอยู่ในภาวะยากลำบากมากกว่าผู้สูงอายุทั่วไป เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเสมอภาคทัดเทียมกับผู้สูงอายุทั่วไปนั่นเอง

จากการศึกษาของผู้วิจัยจากกลุ่มตัวอย่างแบบสอบถาม การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก พบประเด็นการจัดสวัสดิการตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมที่สะท้อนถึงความไม่เสมอภาคกัน อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่น่าสนใจ ได้แก่

(3.1) กรณีการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย จากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกในจังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสงขลา พบปัญหางบประมาณการช่วยเหลือจากรัฐไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาในแต่ละปี ทำให้สามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุได้บางราย หรือซ่อมแซมได้บางส่วน หรือต้องขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือคนในชุมชนแทน

(3.2) กรณีการสงเคราะห์ครอบครัว จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างประเด็นการเข้าถึงและความต้องการได้รับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐนั้น เป็นประเด็นอันดับที่ 1 ในจังหวัดที่กลุ่มตัวอย่างเข้าไม่ถึง แต่มีความต้องการมากที่สุด แต่จากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกก็ยังไม่พบว่า ภาครัฐยังไม่สามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีความต้องการจำเป็นได้มากเท่าใดนัก

(3.3) กรณีการกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ จากกองทุนผู้สูงอายุ จากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าผู้สูงอายุไม่ทราบถึงสิทธิในการกู้ยืมดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ ในขณะที่จังหวัดลำปางมีการให้กู้ยืมน้อยยืม เนื่องจากเกรงว่าผู้สูงอายุจะเป็นหนี้ ส่วนจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสงขลา มีการให้กู้ยืมตามความต้องการ แต่ปัญหาที่ประสบคือการติดตามให้มีการส่งคืน อันสะท้อนให้เห็นถึงปัญหามิติทางรายได้และเศรษฐกิจของผู้สูงอายุด้วยนอกจากนี้แม้ประเทศไทยมีกองทุนผู้สูงอายุแต่เจตนารมณ์ของกองทุนยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการส่วนบุคคลของผู้สูงอายุ เนื่องจากเน้นไปที่การคุ้มครองส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในลักษณะเน้นการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุอีกทั้งเงินในกองทุนผู้สูงอายุยังไม่มากพอที่จะนำมาจัดสรรสำหรับการดูแลทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุได้อย่างเต็มที่ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555, น. 67)

(4) ความไม่เป็นธรรมกับสวัสดิการตามแนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

การจัดสวัสดิการประเภห้ส่วนทางสังคม ผู้วิจัยเห็นว่าลักษณะของสวัสดิการดังกล่าวจะเป็นสวัสดิการที่สร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากการเสริมพลังของหน่วยงานชาวบ้าน และภาคส่วนต่างๆ ในชุมชน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการผู้สูงอายุ อันเป็นส่วนเติมเต็มและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับแนวความคิดการบริการสังคม แนวคิดการประกันสังคมและแนวความคิดช่วยเหลือทางสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาของผู้วิจัยจากกลุ่มตัวอย่างแบบสอบถาม การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก พบประเด็นการจัดสวัสดิการตามแนวความคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมที่สะท้อนถึงความไม่เป็นธรรม อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่น่าสนใจ ได้แก่

(4.1) กรณีความต้องการในสวัสดิการสังคมที่จัดโดยชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามในกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มจังหวัดพบว่า ยังมีสิทธิหรือสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างในทุกจังหวัดที่เข้าไม่ถึง แต่มีความต้องการมากที่สุดในระดับต้นๆ ได้แก่ สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดยชุมชนท้องถิ่นเช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่สิทธิการใช้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออมบ้านทางเลือก

(4.2) กรณีการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่พบปัญหาการถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในแง่ของอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกับพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบประเด็นปัญหาดังกล่าวในทุกกลุ่มจังหวัด ทำให้การขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการหยุดชะงักและเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง หรือกระทั่งบางพื้นที่อย่างจังหวัดสมุทรปราการเองพบปัญหาการประสานงานระหว่างพมจ. กับอปท. ที่พมจ. ไม่สามารถเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างส่วนกลางหรือให้ข้อมูลแก่อปท. เพื่อให้การดำเนินงานขับเคลื่อนไปทั้งระบบได้ ทำให้อปท.ต้องพึ่งพิงตนเองทั้งในแง่ของการเก็บข้อมูล การระดมทรัพยากร และการสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อดำเนินภารกิจการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ สอดคล้องกับการศึกษาของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในแนวทางการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อนำไปสู่สังคมสวัสดิการ (2556: 52) ระบุว่าภาครัฐมีกฎระเบียบข้อบังคับ ระบบจัดการที่ซับซ้อน มีข้อจำกัดมากเกิดการบูรณาการที่ไม่สมดุลทั้งสามภาคส่วนซึ่งเกิดจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบายของภาครัฐในบางครั้งบุคลากรที่เข้ามาดูแลงานจัดบริการขาดความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งมีการแทรกแซงทางการเมืองในบางพื้นที่จึงอาจทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้

5.1.3 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดระบบสวัสดิการสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากผลการศึกษาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดระบบสวัสดิการสังคมในแต่ละพื้นที่ที่ทำการศึกษา ผู้วิจัยได้ค้นพบปัญหาและอุปสรรคในแต่ละพื้นที่ และแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยพิจารณาเป็นรายพื้นที่ที่ทำการศึกษา ดังนี้

(1) พื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง

การดำเนินงานด้านระบบสวัสดิการสังคมของเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปางได้ให้ความสำคัญกับการจัดระบบสวัสดิการตามแนวคิดหุ้นส่วนทางสังคมอย่างเต็มพื้นที่ โดยมีการสร้าง “เกาะคาโมเดล” เพื่อนำไปสู่การ “สร้างเมืองน่าอยู่” ที่มาจากการคิดร่วมกันของชุมชนในพื้นที่ภายใต้การรับรู้ข้อมูลการทำงานร่วม การออกแบบระบบการทำงานในมิติต่างๆ ในพื้นที่ และการสร้างแหล่งเรียนรู้เพื่อให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเอง และช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้วยความเป็นจิตอาสา อย่างไรก็ตาม ในการทำงานในพื้นที่ก็ยังประสบปัญหาทั้งในแง่ของความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในแง่ของอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกับ ตลอดจนสภาพของครอบครัวที่คนวัยหนุ่มสาวต้องออกไปทำงานต่างถิ่น ผู้สูงอายุเลี้ยงหลานอยู่บ้าน จึงขาดระบบการดูแลโดยครอบครัว นอกจากนั้นแล้วการช่วยเหลือจากส่วนท้องถิ่นไม่ว่าเงินสงเคราะห์ครอบครัวหรือเงินซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอต่อผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา แต่ชุมชนเองก็แก้ปัญหาโดยความร่วมมือของหุ้นส่วนทางสังคมในพื้นที่ ทั้งภาคธุรกิจ ภาคประชาชน และเทศบาล กล่าวคือ เมืองบประมาณในการซ่อมแซมบ้านที่ได้รับจากพมจ. และโครงการบ้านทิดที่ไม่เพียงพอ ก็ได้มีการขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชน หรือกลุ่มจิตอาสาในชุมชนก็ช่วยกันระดมทรัพยากรและแรงงานในการมาช่วยซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุที่มีความต้องการและจำเป็น

จากการศึกษาพบว่า ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบนั้น พื้นที่มองว่าการให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมได้ ต้องเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลผู้สูงอายุเพื่อให้เห็นสภาพปัญหาของผู้สูงอายุในพื้นที่ จากนั้นต้องนำข้อมูลนี้คืนให้แก่ชุมชน เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้ชุมชนรับทราบปัญหาร่วมกันว่าเป็นปัญหาผู้สูงอายุเป็นปัญหาสาธารณะที่ทุกคนในชุมชนต้องช่วยกันแก้ไขอันเป็นการปลูกจิตสำนึกสาธารณะ แล้วนำมาสู่การวางแผนร่วมกันในชุมชน เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาโดยเน้นกระบวนการให้ชุมชนช่วยดูแลชุมชนกันเอง และขอความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนในการทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากเทศบาลเองก็มีข้อจำกัดในแง่ของงบประมาณ โดยเน้นให้การทำงานในพื้นที่ต้องมาจากความร่วมมือของคนทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นวัยเด็ก หนุ่มสาว หรือผู้สูงอายุ ผู้หญิงหรือผู้ชาย โดยไม่มีการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ อันแสดงให้เห็นถึงการให้การยอมรับในศักยภาพของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ติดสังคมที่สามารถก่อให้เกิดการขับเคลื่อนและเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โดยการสร้างสังคมจิตอาสาที่มีความสุขกับการเป็นผู้ให้

(2) พื้นที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น

การดำเนินงานด้านระบบสวัสดิการสังคมของเทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่นใช้กลไกสำคัญคือภาคีเครือข่ายการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือกับเทศบาล ชมรมผู้สูงอายุ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สถาบัน การศึกษา โรงพยาบาล และกลุ่มองค์กรต่างๆ ในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ในการทำงานก็ยังพบปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาข้อมูลของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่มีมีการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น และไม่ได้เชื่อมโยงมาในระดับท้องถิ่น ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างพมจ.กับอปท. และพมจ.ยังเน้นการทำงานตามภารกิจเชิงตั้งรับเป็นหลัก ปัญหาเงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอต่อผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา ปัญหาผู้สูงอายุยังรอรับสวัสดิการจากภาครัฐเป็นหลักรอเบี้ยยังชีพ หรือเงินจากลูกหลาน ปัญหาผู้สูงอายุต้องออกจากระบบประกันสังคม

แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่ระบบกองทุนการออมแห่งชาติได้ ปัญหาประมาณในการจ่ายเบี้ยยังชีพจากส่วนกลางมายังอปท. ลำช้า ทำให้อปท.ต้องสำรองเงินของตนปัญหาการไม่มีช่องทางบริการด้านสุขภาพในโรงพยาบาลพื้นที่ และปัญหาคนวัยหนุ่มสาวออกไปทำงานต่างถิ่น ผู้สูงอายุเลี้ยงหลานอยู่บ้าน จึงขาดระบบการดูแลโดยครอบครัว

จากการศึกษายังพบอีกว่า ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบนั้น พื้นที่ที่มีความมุ่งหวังที่ต้องการให้เกิดสถานที่หรือศูนย์ในลักษณะของศูนย์ที่ให้บริการดูแลผู้สูงอายุเพื่อลดภาระของลูกหลาน แต่ก็ยังมองเห็นข้อจำกัดในส่วนของผู้ดูแลรับผิดชอบศูนย์ที่ต้องมีค่าจ้าง หรืออาจจะต้องให้ผู้สูงอายุที่ติดสังคมเข้าไปช่วยดูแลศูนย์ โดยมีเทศบาลหรือทีมสาธารณสุขในพื้นที่ที่มาช่วยดูแลโดยเฉพาะการส่งเสริมด้านสุขภาพและด้านอาชีพ โดยมีข้อเสนอแนะในพื้นที่ว่าอยากให้มีการปรับอัตราการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อนำเงินมาสนับสนุนการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ในการพัฒนาระบบสวัสดิการในชุมชน ต้องเน้นการสร้างการมีส่วนร่วม ให้ผู้คนที่เกี่ยวข้องได้พบปะแลกเปลี่ยนและร่วมลงมือทำกันก่อน นอกจากนั้นแล้วปัจจัยด้านเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งสำคัญ หากครัวเรือนเศรษฐกิจไม่ดี การจะให้ผู้คนมาร่วมมือกันพัฒนาชุมชนก็เป็นไปได้ยากทำยที่สุด สังคมต้องมองว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีคุณค่า มีประสบการณ์ และอยากให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสถ่ายทอดประสบการณ์ด้านต่างๆ ของตนสู่เด็กและเยาวชน

(3) พื้นที่เทศบาลตำบลน่าน้อย จังหวัดสงขลา

การดำเนินงานด้านระบบสวัสดิการสังคมของเทศบาลตำบลน่าน้อย จังหวัดสงขลาขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยร่วมมือกับสมาคมสภาารวม และชมรมผู้สูงอายุเป็น โดยหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับท้องที่และท้องถิ่น องค์กรเอกชน และแกนนำจิตอาสาเป็นผู้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมในด้านต่างๆอย่างเี่ยงก็ตาม ในการดำเนินงานก็ยังพบปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาผู้สูงอายุต้องออกจากระบบประกันสังคม แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่ระบบกองทุนการออมแห่งชาติได้ และการรวมกลุ่มส่งเสริมอาชีพไม่ค่อยประสบผลสำเร็จในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่การกีดตายเป็นอาชีพหลัก

จากการศึกษายังพบอีกว่า ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบนั้น พื้นที่มองว่าการจัดตั้งศูนย์แรงงานนอกระบบเป็นหน่วยบริการในชุมชนจะทำให้สามารถคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบได้ และควรเน้นการส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุให้สามารถดูแลตนเองได้ โดยใช้ครอบครัวเป็นฐานในการดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากวัยหนุ่มสาวยังประกอบอาชีพในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ ความจำเป็นในการมีศูนย์รวมผู้สูงอายุที่อยู่ด้วยทั้งวันทั้งคืนอาจไม่มีความจำเป็น แต่อาจจัดเป็นลักษณะของการจัดกิจกรรมในช่วงกลางวันให้ผู้สูงอายุสามารถมาร่วมได้ เพราะส่วนใหญ่ผู้สูงอายุก็ยังประกอบอาชีพ และลูกหลานยังดูแลได้อยู่

(4) พื้นที่เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย จังหวัดสมุทรปราการ

การดำเนินงานด้านระบบสวัสดิการสังคมของเทศบาลตำบลน่าน้อย จังหวัดสงขลาขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยชมรมผู้สูงอายุของเทศบาลซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเทศบาล และชมรมผู้สูงอายุในตำบลต่างๆ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพในแต่ละตำบล ร่วมกับแกนนำจิตอาสาในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานก็ยังพบปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาการขาดฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด โดยข้อมูลผู้สูงอายุยังแยกส่วนกัน พมจ.ยังไม่สามารถดำเนินการกิจในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้สูงอายุไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองสามารถขอรับได้ เช่น สิทธิในการกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น บทบาทภาครัฐ

ในงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ จึงกลายเป็นของอุปท. ปัญหาการรวมกลุ่มผู้สูงอายุส่งเสริมอาชีพเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะในเขตเมือง เนื่องจากผู้สูงอายุมักติดบ้านเลี้ยงหลานหรือมีธุรกิจหรือมีรายได้ของตนเองอยู่แล้ว ปัญหาการจัดกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุยังอาศัยรายได้หลักจากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งอุปท. หรือกองทุนสสส. และค่าสมาชิกชมรม ซึ่งยังมีข้อจำกัดของความไม่เพียงพอ ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างพมจ. กับอุปท. ซึ่งถูกตรวจสอบโดยสตง. ปัญหายังมีผู้สูงอายุที่ยังเข้าไม่ถึงชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่อาจด้วยการไม่เห็นถึงความสำคัญหรืออุปสรรคการเดินทาง

จากการศึกษายังพบอีกว่า ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุนั้น พื้นที่มองว่าในอนาคตเมื่อพื้นที่ได้ขับเคลื่อนแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเต็มรูปแบบ จะทำให้เกิดการส่งเสริมและการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งของผู้สูงอายุ การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ โดยให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมและให้เห็นคุณค่าและศักดิ์ศรีและความเป็นผู้สูงอายุ ตลอดจนการส่งเสริมให้คนทุกกลุ่มวัยมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของผู้สูงอายุในสื่อต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้คนในสังคมให้การยอมรับในคุณค่าของการเป็นผู้สูงอายุนั่นเอง โดยกลไกการทำงานต้องทำในรูปแบบของคณะกรรมการในพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยภาคประชาชนที่เข้ามาเป็นอาสาสมัคร การมีระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุทุกกลุ่มที่เป็นปัจจุบัน การให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่มีประสบการณ์และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ในพื้นที่ โดยมีกองสวัสดิการสังคม และกองสาธารณสุขฯ ของเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนหลักในพื้นที่

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบข้างต้น พบว่ามีความสอดคล้องกับนาริรัตน์ จิตรมนตรีและสาวิตรี ทยานศิลป์ (2552) และสุดารัตน์ สุดสมบูรณ์ (2557: 73) ที่ศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุไทยพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น 1) ขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่องซึ่งหมายถึงการดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุแยกส่วนระหว่างงานด้านสุขภาพกับงานด้านสังคมกระจายความรับผิดชอบตามหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐไม่มีลักษณะบูรณาการและมีอุปสรรคอำนาจในการสั่งการกลไกการขับเคลื่อนขาดความต่อเนื่องทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติจึงเป็นผลให้ไม่บรรลุเป้าหมาย 2) ขาดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง 3) ขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร 4) ความไม่พร้อมของงบประมาณและการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านผู้สูงอายุโดยตรง 5) แนวคิดในการบริการเชิงสงเคราะห์ระดับรายบุคคลไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนและการจัดให้ผู้สูงอายุอยู่แยกจากครอบครัวทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตไม่ดีและมีความรู้สึกหวาดเหวและ 6) สวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุไม่สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างแท้จริงและไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุได้ทั้งหมด 7) ผู้สูงอายุขาดการรับรู้และความเข้าใจในสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุพ.ศ.2546 8) การจัดบริการที่ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือแต่ประเด็นที่สำคัญคือบุตรหลานหรือคนในครอบครัวขาดความตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ

5.2 การวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 จะเห็นว่ามีนโยบาย กฎหมายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์นโยบาย กฎหมายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพบประเด็นสำคัญดังนี้

(1) ผลการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการตามแนวคิดประกันสังคมกับการเข้าถึงของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

แนวคิดระบบสวัสดิการประเภทประกันสังคมเป็นรูปแบบของระบบสวัสดิการที่มุ่งเน้นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยคุ้มครองการเจ็บป่วยและการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน สำหรับระบบสวัสดิการตามแนวคิดประกันสังคมที่มีในประเทศไทย อาทิ กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน กองทุนทวิสุข กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนการออมชราภาพ (กอช.) เป็นต้น ในที่นี้ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายสองฉบับที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ

(1.1) กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

กฎหมายกลางที่กำหนดแนวคิดการประกันสังคม คือ พระราชบัญญัติการประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งมีความมุ่งหมายในการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยมีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับกรณีว่างงานซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง อันหมายรวมถึงแรงงานนอกระบบด้วย ซึ่งจะมีสิทธิตามมาตรา 40 แห่งพระราช บัญญัติดังกล่าว

ในเวลาต่อมา เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ.2554 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 ที่ผ่านมารัฐได้ให้ความสำคัญกับการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบโดยการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 โดยเปิดทางเลือกในการสมทบเป็น 2 ทางเลือกคือทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบ 100 บาท (ประชาชนจ่าย 70 บาทรัฐบาลอุดหนุน 30 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณีคือเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยกรณีทุพพลภาพและกรณีเสียชีวิตและทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบ 150 บาท (ประชาชนจ่าย 100 บาท รัฐบาลอุดหนุน 50 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 และเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีบำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณีทั้งนี้ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 นั้นสามารถจ่ายเงินสมทบกรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท อย่างไรก็ตาม การขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบข้างต้น ต้องเป็นแรงงานนอกระบบที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ จึงยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ

จนกระทั่งปีพ.ศ.2556 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์

ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2556 เพื่อขยายความคุ้มครองการประกันสังคมตามมาตรา 40 ให้แก่แรงงานนอกระบบที่มีอายุ 15-60 ปี และแรงงานนอกระบบที่มีผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เพื่อให้มีหลักประกันในยามที่ชราภาพ โดยมีทางเลือก 5 กรณี ได้แก่

ทางเลือกที่หนึ่ง จ่ายเงินสมทบเดือนละ 100 บาท โดยผู้ประกันตนจ่ายเดือนละ 70 บาท และรัฐบาลจ่ายสมทบ 30 บาทต่อเดือน โดยได้รับคือสิทธิประโยชน์ 3 กรณี ได้แก่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และเสียชีวิต

ทางเลือกที่สองจ่ายเงินสมทบเดือนละ 150 บาท โดยผู้ประกันตนจ่ายเดือนละ 100 บาท และรัฐบาลจ่ายสมทบ 50 บาทต่อเดือน สิทธิประโยชน์จะเหมือนกับทางเลือกที่ 1 คือ ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ และเสียชีวิต แต่ได้เพิ่มคือเงินบำเหน็จชราภาพ

ทางเลือกที่สามจ่ายเงินสมทบเดือนละ 200 บาท โดยผู้ประกันตนจ่ายเดือนละ 100 บาท เดือน และรัฐบาลจ่ายสมทบ 100 บาทต่อเดือน ทางเลือกนี้ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพ

ทางเลือกที่สี่จ่ายเงินสมทบเดือนละ 300 บาทโดยผู้ประกันตนจ่ายเดือนละ 170 บาท และรัฐบาลจ่ายสมทบ 130 บาทต่อเดือน ทางเลือกนี้จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต และเงินบำนาญชราภาพ

ทางเลือกที่ 5 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 350 บาทโดยผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเดือนละ 200 บาท และรัฐบาลจ่ายสมทบ150 บาทต่อเดือน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ ทุกกรณีตั้งแต่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต เงินบำเหน็จชราภาพ และเงินบำนาญชราภาพ

ทั้งนี้ ผู้สมัครที่มีอายุ 60-65 ปี สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้ทุกทางเลือก แต่สำหรับผู้สมัครที่มีอายุเกินกว่า 65 ปี สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้เฉพาะทางเลือก 3 เท่านั้นและไม่สิทธิเปลี่ยนทางเลือก โดยต้องสมัครในช่วงภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ (วันที่ 9 ธันวาคม 2556 -วันที่ 8 ธันวาคม 2557) และกรณีผู้สมัครที่มีอายุเกินกว่า 65 ปีสามารถจ่ายเงินย้อนหลังได้ถึง 3,200 บาท โดยรัฐบาลจ่ายสมทบให้อีกเท่าตัว ทำให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันที่มั่นคงขึ้นในยามชราภาพ

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 มีผลใช้บังคับ ประกอบกับการแก้ไขกฎหมายโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2558 ได้ส่งผลให้ทางเลือกที่ 3-5 สิ้นสุดสภาพไป ทำให้ผู้สมัครทั้งสามทางเลือกนี้ต้องรับเงินคืน หรือโอนเงินไปยังกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้สมัครที่มีอายุเกิน 60 ปีด้วย และกรณีผู้สูงอายุนั้นด้วยคุณสมบัติด้านอายุที่เกิน 60 ปี ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบกองทุนการออมแห่งชาติได้ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป จึงนับได้ว่าจากการแก้ไขกฎหมายข้างต้นส่งผลให้แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากพระราชบัญญัติการประกันสังคม พ.ศ. 2533 อีกต่อไป

มีหลายงานศึกษาวิจัยหรือข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม โดยเฉพาะการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ซึ่งถูกจำกัดด้วยอายุ สอดคล้องกับข้อเสนอของโครงการประชุมระดมความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องการจัดทำภาพรวมผลการศึกษาและการกำหนดนโยบายในเขตภาคเหนือ (ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบภาคเหนือ. 2556: บทคัดย่อ) ที่มองว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 ไม่ควรมีการกำหนดอายุกรณีชราภาพให้เป็น 60 ปี เนื่องจากว่าแรงงานนอกระบบเป็นอาชีพอิสระ ส่วนมงคล เทียนประเทืองชัย (2554) มองว่าการเข้าถึงสิทธิ

สวัสดิการของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคมนั้นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการแรงงาน ในกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่แรงงานนอกระบบไว้โดยตรง แม้จะมีบทบัญญัติตามมาตรา 40 ไว้ แต่ก็ยังเป็นการใช้หลักแนวคิดแบบความสมัครใจ ทำให้มีแรงงานนอกระบบเพียงส่วนน้อยที่เข้าสู่ระบบ จึงยังไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร และยังต้องพบอุปสรรคมากมายหลายประการ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีงานศึกษาวิจัยของภัทรนัย ไหมพระเนตร (2552) ที่ได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบในกลุ่มด้อยโอกาสและทางสังคม แล้วมีข้อเสนอแนะว่าในด้านการประกันสังคมควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พุทธศักราช 2533 มาตรา 40 โดยมีการขยายความคุ้มครองสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและกำหนดอัตราเงินสมทบที่เหมาะสม รวมทั้งมีเงินกองทุนของรัฐบาล

ดังนั้น จากการวิเคราะห์กฎหมายข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายว่าการประกันสังคม โดยเฉพาะมาตรา 40 ที่มุ่งให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานนอกระบบ ก็สามารถคุ้มครองได้เฉพาะแรงงานนอกระบบที่ยังอายุไม่เกิน 60 ปีเท่านั้น อันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบอันเนื่องมาจากการขาดหลักประกันและความคุ้มครอง

(1.2) กฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 เป็นกฎหมายที่จะจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน จึงสมควรจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสะสมเมื่อเป็นสมาชิกและเงินสะสมของภาครัฐ โดยสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 50 บาท และไม่เกิน 13,200 บาทต่อปี โดยรัฐจ่ายสมทบให้ตามสัดส่วนดังนี้ 1) อายุ 15-30 ปี รัฐจ่ายให้ 50% ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 600 บาทต่อปี 2) อายุ 30-50 ปี รัฐจ่ายให้ 80% ของเงินสะสม แต่ต้องไม่เกิน 960 บาทต่อปีและ 3) อายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี รัฐจะสมทบจ่ายให้ 100% ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 30 ได้กำหนดบุคคลซึ่งมีสิทธิเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือเป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง นอกจากนั้นมาตรา 33 ของกฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติให้สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติสิ้นสมาชิกภาพเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงไม่สามารถเข้าสู่ระบบกองทุนการออมแห่งชาติได้โดยปริยาย เนื่องจากเงื่อนไขในด้านของอายุนั่นเอง

(2) ผลการวิเคราะห์กฎหมายแรงงานกับการเข้าถึงของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายแรงงานหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้งานทั้งแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบในที่นี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงกฎหมายแรงงานบางฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองขั้นต่ำแก่ลูกจ้างทั้งในเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา วันหยุด สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย สภาพแวดล้อมในการทำงาน ค่าชดเชย แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้จะเน้นให้การคุ้มครองแรงงานในระบบแทบทั้งสิ้น จะมีเพียงแรงงานนอกระบบบางกลุ่มที่ได้รับการกำหนดให้บัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎกระทรวง ได้แก่ แรงงานในภาคเกษตรกรรม แรงงานประมงทะเล แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ดังนั้น แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีนายจ้างจึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ดังเช่น กรณีของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม พ.ศ.2557ซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ที่ให้การคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม เมื่อพิจารณานิยามของคำว่า “งานเกษตรกรรม” ในกฎกระทรวงฉบับนี้ หมายความว่า งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล โดยกฎกระทรวงฉบับนี้เน้นการคุ้มครองลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมที่มีนายจ้างเท่านั้น ดังนั้น แรงงานผู้สูงอายุในภาคเกษตรกรรมที่ประกอบอาชีพอิสระโดยไม่มีนายจ้างจึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้นั่นเอง

(2.2) กฎหมายด้วยแรงงานสัมพันธ์

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นให้ลูกจ้างได้มีส่วนร่วม มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น มีผู้แทนของตน มีเสรีภาพในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม โดยเนื้อหาสาระสำคัญจะบัญญัติถึงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน การปิดและนัดหยุดงาน สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน ซึ่งพบว่ากฎหมายได้ให้สิทธิแก่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานในระบบเท่านั้น

(2.3) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553ได้ตราขึ้นโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้เล็งเห็นถึงสภาพการณ์เกี่ยวกับการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในสถานประกอบกิจการ เป็นการจ้างโดยมอบงานให้ผู้รับงานไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการ ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นไม่อาจให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงานได้ ซึ่งหากพิจารณานิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามมาตรา 3 หมายความว่า ต้องเป็นงานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหากพิจารณานิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ.2547 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็พบว่ามีความคล้ายคลึงกัน อันหมายถึง งานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้างหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบกิจการของนายจ้างตามที่ได้ตกลงกันเพื่อรับค่าจ้าง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน และโดยปกติการทำงานนั้น

เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง ดังนั้น จึงสังเกตได้ว่าผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจากการจ้างงานไปทำงานที่บ้านนั้น ต้องเป็นผู้ที่รับงานจากผู้ว่าจ้างงาน ในกิจการอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน สำหรับกรณีแรงงานผู้สูงอายุแล้ว จะประกอบอาชีพอิสระ หรืออาชีพในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่ ด้วยข้อจำกัดในเรื่องของวัยและสุขภาพ จึงมีเพียงส่วนน้อยที่จะรับงานในภาคอุตสาหกรรม

(2.4) กฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเล

พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติขึ้น อันเนื่องมาจากสภาพการจ้างงาน การทำงานบนเรือเดินทะเลมีลักษณะและสภาพของงานซึ่งมีความแตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างทั่วไปที่ต้องทำงานบนเรือเดินทะเลที่มีความเสี่ยงภัยทางทะเลและมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องยาวนาน ประกอบกับความสัมพันธ์ของคนทำงานบนเรือกับเจ้าของเรือ บางส่วนมิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและคนประจำเรือให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานและสภาพการจ้าง การทำงาน และความปลอดภัยและสุขอนามัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ให้การคุ้มครองคนประจำเรือซึ่งเจ้าของเรือจ้างหรือมอบหมายให้ทำหน้าที่ประจำอยู่ในเรือโดยได้รับค่าจ้างเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ทำการประมงทางทะเลโดยอิสระไม่มีนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษากฎหมายแรงงานกับการเข้าถึงของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานของไทยส่วนใหญ่จะมุ่งคุ้มครองแรงงานในระบบ หรือหากเป็นกรณีแรงงานนอกระบบ ก็จะเป็นแรงงานนอกระบบที่มีผู้ว่าจ้าง ไม่ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระ สอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551) พบว่ากฎหมายแรงงานไทยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มีบทบัญญัติถึงสิทธิและคุ้มครองแรงงานนอกระบบบางส่วน ส่วนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้สิทธิเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น เป็นต้น

(3) ผลการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในบริการด้านสุขภาพให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการในบริการด้านสุขภาพที่มีความหลากหลายแตกต่างกันตามสถานะและกลุ่มอาชีพ ซึ่งพรชัย วีระเวชและคณะ (2555: 2-14-2-16) ระบุว่าการบริหารสวัสดิการสังคมบางประเภทมีความซ้ำซ้อนที่ชัดเจนมากที่สุด คือสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและสุขอนามัยในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพ 5 ระบบคือ 1) ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 2) ระบบประกันสังคม 3) ระบบสวัสดิการข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ 4) ระบบประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว และ 5) กองทุนการให้สิทธิ (คินสิทธิ) ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิหรือบุคคลที่ตกสำรวจทะเบียนราษฎร (คินสิทธิ) ตามมติ ครม. วันที่ 23 มีนาคม 2553 ทั้งนี้ ระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทยส่วนใหญ่ใช้งบประมาณจากภาษีอากรยกเว้นระบบประกันสังคมที่ผู้ประกันตนและนายจ้างร่วมจ่ายซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนที่ผู้ประกันตนต้องสมทบเพื่อให้ได้สิทธิการรักษาพยาบาลเองในขณะที่คนไทยที่ไม่ใช่ผู้ประกันตนมีสิทธิรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องร่วมจ่ายนอกจากนี้ ยังพบประเด็นคุณภาพของการบริการในแต่ละระบบที่ไม่เท่าเทียมกัน อันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรับสวัสดิการด้านการบริการสุขภาพ ทั้งในแง่ค่าใช้จ่ายต่อหัวของแต่ละระบบ สิทธิประโยชน์ในการได้รับบริการ

โดยเฉพาะกรณีการรักษาโรคเรื้อรังซึ่งพบว่าผู้ที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพจะได้รับสิทธิประโยชน์ดีกว่าผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคมหลายประการอย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว

นอกจากนั้นแล้ว จากการศึกษาของอารดา นันทขว้าง (2554) ซึ่งได้ศึกษามิติทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ พบว่า มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ให้แรงงานนอกระบบหลุดออกมาจากกรอบคุ้มครองทางสุขภาพจากกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ คือ 1) การไม่อยู่ภายใต้นิยามคำว่าลูกจ้าง เพราะรูปแบบการทำงานเป็นการจ้างทำของ 2) ค่าตอบแทนในการทำงานไม่อยู่ในความหมายของค่าจ้าง และ 3) การไม่ได้ขึ้นทะเบียนสถานประกอบการหรือไม่ได้ขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้าง ในขณะที่แรงงานนอกระบบมีสิทธิอันชอบธรรมในการได้รับหลักประกันทางสุขภาพในฐานะผู้ใช้แรงงานภายใต้มาตรฐานแรงงานที่กำหนดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับสากล สำหรับความเคลื่อนไหวของหลักประกันสุขภาพของแรงงานนอกระบบในไทยปัจจุบัน ประกอบไปด้วย 3 โครงการหลัก ได้แก่ โครงการประกันสังคม ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 และโครงการสวัสดิการชุมชน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ซึ่งโครงการประกันสังคมเป็นโครงการที่ปรากฏความต้องการและความเคลื่อนไหวจากแรงงานนอกระบบมากที่สุด เพราะนอกจากโครงการประกันสังคมจะให้สิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลและสิทธิประโยชน์กรณีชดเชยการขาดรายได้แล้ว ยังเป็นสวัสดิการที่ให้แก่ผู้รับในฐานะแรงงานโดยตรงที่ไม่ใช่เพียงสวัสดิการในรูปแบบสังคมสงเคราะห์ที่ให้แก่พลเมืองทั่วไปเท่านั้น แม้ว่าโครงการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในปัจจุบันจะยังไม่มีสิทธิประโยชน์ทางด้านสุขภาพเทียบเท่าแรงงานในระบบก็ตาม

จากที่กล่าวข้างต้นในการศึกษาข้อจำกัดด้านอายุของแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ ทำให้บุคคลกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 ได้ ดังนั้น การใช้บริการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงต้องพึ่งพิงสวัสดิการด้านการบริการสุขภาพจากหลักประกันสุขภาพตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้คนไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และการให้บริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติยังพบสภาพปัญหาของผู้สูงอายุในการใช้บริการทางสุขภาพในสถานพยาบาลของรัฐตามสิทธิหลักประกันสุขภาพ เช่น ความยากลำบากในการเดินทางไปใช้บริการสถานพยาบาลของรัฐ การไม่มีช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุที่เพียงพอ ความยุ่งยากของการส่งตัวผู้ป่วยระหว่างสถานพยาบาล เป็นต้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2552) ที่พบว่า ผู้สูงอายุต้องการให้สถานพยาบาลจัดบริการช่องทางพิเศษให้กับผู้สูงอายุให้เพียงพอ และให้ศูนย์บริการสาธารณสุขเปิดให้บริการในวันเสาร์และวันอาทิตย์ เพราะเมื่อมีการเจ็บป่วยฉุกเฉินนอกเวลาราชการ ผู้สูงอายุไม่สามารถรอได้ บางคนต้องหันใช้บริการของโรงพยาบาลเอกชนที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกินไปนอกจากนี้ยังอยากให้ลดขั้นตอนการเปลี่ยนสิทธิสถานพยาบาลในโครงการบัตรทองและลดขั้นตอนกรณีต้องการส่งต่อไปรักษาพยาบาลในหน่วยบริการประจำรับส่งต่อเพราะปัจจุบันมีความยุ่งยากไม่สะดวก และยังสอดคล้องกับภทรณัย ใหม่พระเนตร (2552) ที่ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบในกลุ่มด้อยโอกาสและทางสังคม พบว่าการจัดสวัสดิการในกลุ่มแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคมของประเทศไทย มีปัญหาในด้านการรักษาพยาบาล จึงควรมีการออกข้อบังคับคือ ให้สามารถเข้ารับบริการหน่วยบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องมีการระบุหน่วยบริการสาธารณสุข

ไว้ในบัตรประกันสุขภาพและขยายสิทธิบริการทางการแพทย์ในระบบหลักประกันสุขภาพ โดยให้การคุ้มครองถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและสารเสพติดตามกฎหมาย

ในปัจจุบัน ภาครัฐนำโดยกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ได้มีการลงนามความร่วมมือ (MOU) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบร่วมกัน รวมทั้งการรักษา และฟื้นฟูสุขภาพ ในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสร้างกลไกการดำเนินงานให้เอื้อต่อการดูแลสุขภาพกลุ่มแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องแนวนโยบายของรัฐบาล และแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยร่วมกันเป็นเครือข่าย 14 องค์กร ได้แก่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, สำนักงานประกันสังคม, กรุงเทพมหานคร, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย, สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, กรมการแพทย์ และกรมควบคุมโรค อันเนื่องมาจากพบว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพจากระบบประกันสังคมอย่างเต็มที่ โดยพบว่าแรงงานกลุ่มนี้มีปัญหาเกี่ยวกับโรคจากการประกอบอาชีพ เช่น สภาพแวดล้อมการทำงานที่มีฝุ่น ควัน และเสียงต่อสารเคมีและเครื่องจักรที่เป็นอันตราย รวมทั้งการเข้าถึงบริการอาชีวอนามัย โดยในระยะแรกจะเริ่มดำเนินการใน 5 กลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่ 1) กลุ่มเกษตรกรประเภทเพาะปลูก กลุ่มที่มีความเสี่ยงด้วยโรคพิษสารกำจัดศัตรูพืช รวมทั้งปัญหาโรคกระดูกและกล้ามเนื้อ 2) กลุ่มแกะสลักหิน ที่เสี่ยงต่อโรคปอดฝุ่นหิน 3) กลุ่มคนเก็บและคัดแยกขยะ ทั้งขยะทั่วไปที่เสี่ยงต่อการติดเชื้อ เช่น ท้องเสีย ท้องร่วง ของมีคมบาดเข็มแทง และขยะอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีโอกาสสัมผัสโลหะหนัก เช่น พรอท แคดเมียม ตะกั่ว เป็นต้น 4) กลุ่มผู้ขับขีรถแท็กซี่ เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีผู้ขับขีรถแท็กซี่ประมาณ 120,000 คน และมีผู้โดยสารแท็กซี่เฉลี่ย 1.2 ล้านคนต่อวัน ซึ่งในกลุ่มนี้มีความเสี่ยงติดเชื้อวัณโรคและไข้หวัดใหญ่ และ 5) กลุ่มตัดเย็บผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า ที่เสี่ยงโรคปอดฝุ่นฝ้าย ภูมิแพ้/ระคายเคือง ของมีคมบาดเข็มแทง โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานในระยะแรกนี้ จำนวน 6.2 แสนราย และขยายให้ครอบคลุมกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ จำนวนประมาณ 10.5 ล้านคน ภายในปี 2563 และครอบคลุมทุกกลุ่มทุกคน (ประมาณ 22.1 ล้านคน) ภายในปี 2564 เป็นต้นไป (สำนักงานสาธารณสุข, http://pr.moph.go.th/iprg/include/admin_hotnew/show_hotnew.php?idHot_new=79561

กล่าวโดยสรุป การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในปัจจุบันจะใช้สิทธิตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหลักซึ่งยังพบปัญหาและข้อจำกัดของการใช้บริการ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐเองได้มีความพยายามในการขยายการบริการด้านสุขภาพให้แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องติดตามผลการดำเนินการในระยะต่อไป

(4) ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

การขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในช่วงปี 2554 – 2556 พบว่าได้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้แต่ละกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ในเวลาต่อมา แต่ละกระทรวงก็ได้มีการออกประกาศเพื่อรองรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้างต้นได้แก่

(4.1) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4.2) ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(4.3) ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขรวมทั้งการขนส่งสาธารณะ

(4.4) ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ

(4.5) ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการสงเคราะห์และการจัดศพตามประเพณี

(4.6) ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัยอาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(4.7) ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการประสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ....ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง

(4.8) ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(4.9) ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ

(4.10) ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในการบริการสาธารณะอื่น

(4.11) ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้งหรือการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ปัญหาครอบครัว

(4.12) ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่องการให้คำแนะนำปรึกษาและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ

(4.13) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในการศึกษาและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(4.14) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(4.15) ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกประกาศหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 แล้วก็ตาม แต่จากการวิเคราะห์พบว่าแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบยังขาดความตระหนักต่อประเด็นผู้สูงอายุ จึงทำให้นโยบายที่กำหนดไว้ไม่ได้ไปสู่การปฏิบัติ ขาดการติดตามและประเมินผลของแต่ละหน่วยงาน ส่วนใหญ่จะเป็นการติดตามประเมินผลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก จึงส่งผลให้ระบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปตลอดจนขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานแต่ละกระทรวงในระดับ ดังนั้น แม้ว่าจะมีกลไกระดับชาติแต่ไม่มีกลไกการดำเนินงานในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง

(5) ผลการวิเคราะห์นโยบาย และแผนงานการจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

(5.1) นโยบาย และแผนงานด้านแรงงานนอกระบบ

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีแนวนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบโดยมุ่งเน้นการลดปัญหาความไม่มั่นคงด้านปัจจัยพื้นฐาน และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับ แรงงานนอกระบบ ได้แก่ นโยบายการประกันรายได้หรือค่าจ้างขั้นต่ำ นโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อลดภาระการกู้ยืมเงินนอกระบบ นโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงาน นโยบายการขยายสิทธิประโยชน์ทดแทนประกันสังคม มาตรา 40 นโยบายการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ (สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน, 2554)

ในเวลาต่อมา กระทรวงแรงงานได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการบริหารงานและปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบให้ได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคมนำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีวิสัยทัศน์ เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้การคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม และนำคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีการกำหนดเป็น 5 พันธกิจ ได้แก่ 1) ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม 2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ 4) เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ 5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย และ 6) พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน โดยมี 6 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย 1) แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นธรรม และมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ 2) มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า 3) แรงงานนอกระบบมีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน 4) แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ 5) มีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและ

เครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่มีเกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ และ 6) ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

จากวิสัยทัศน์ข้างต้น พันธกิจ และเป้าหมายข้างต้น ได้นำสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของแผนใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ และยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งจากการศึกษา ยุทธศาสตร์ทั้งสามข้อแล้วพบว่าไม่ได้เน้นการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุโดยตรง

(5.2) นโยบายการส่งเสริมอาชีพและการสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ

กระทรวงแรงงานได้มีการออกประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม โดยกำหนดให้มีการดำเนินการ ได้แก่ 1) ให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานและบริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ 2) จัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย 3) จัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง และ 4) จัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามควรแก่สภาพให้แก่ผู้สูงอายุ นอกจากนั้นแล้ว ยังสนับสนุนให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน มีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพและประกอบอาชีพที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุ โดยได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าผู้สูงอายุด้วยโอกาสส่วนใหญ่ที่มักไม่มีโอกาสเข้าถึงการฝึกอาชีพที่ทำให้เกิดการสร้างรายได้ ไม่มีต้นทุนในการประกอบอาชีพ หรือจัดทำแล้วไม่มีตลาดรองรับรัฐให้การสนับสนุนที่ไม่ต่อเนื่อง จนบางคนต้องไปกู้ยืมเงินกองทุนต่างๆ มาประกอบอาชีพ ทำให้เป็นหนี้ตามมา เป็นวงจร สอดคล้องกับการศึกษาของ กุศล สุนทรธาดา (2553) พบว่า รูปแบบการทำงานของผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบทเกือบทั้งหมดเป็นการทำงานนอกระบบ (ผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบมีน้อยมาก) ซึ่งเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการดูแลคุ้มครองสวัสดิการและการประกันสังคมไม่มีอำนาจต่อรองในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงาน การทำงานส่วนใหญ่ทำงานที่เป็นกิจกรรมของตนหรือครอบครัวได้แก่ งานในภาคเกษตรเพื่อยังชีพหรือขาย รองลงมาคือ การประกอบอาชีพอิสระ เช่น ค้าขาย ผลิตของกินของใช้ เช่น ทำน้ำพริก ทำขนมเลี้ยงปลา ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานที่สามารถทำได้ที่บ้าน ใช้ต้นทุนในการดำเนินการต่ำอาศัยเงินทุนจากการออมหรือกู้เงินจากกองทุนหมุนเวียนภายในชุมชน การผลิตใช้เทคโนโลยีต่ำหรือใช้ภูมิปัญญาที่มีอยู่ดั้งเดิมตลาดไม่กว้าง สามารถบริหารจัดการได้ง่าย แต่ได้รับความสนใจจากภาครัฐในการส่งเสริมสนับสนุนน้อยส่วนการทำงานในลักษณะของการรวมกลุ่ม มีสัดส่วนไม่มากนัก

ในขณะที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งผู้สูงอายุสามารถกู้เงินเพื่อไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ ก็ประสบปัญหาว่าวงเงินในการกู้ยืมไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุ แม้ว่านโยบายรัฐได้ขยายวงเงินกู้ยืมให้กับผู้สูงอายุจาก 20,000 บาท เป็น 30,000 บาท แต่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้รู้รายบุคคล รายกลุ่ม และโครงการยังมีข้อเสนอต่อการบริหารกองทุนว่า ควรมีการเพิ่มวงเงินกู้ยืมเป็น 50,000 บาท (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2554) โดยผลการศึกษายังพบว่าผู้สูงอายุในเขตชนบทยังเข้าไม่ถึงบริการกองทุนผู้สูงอายุ เนื่องจากระเบียบหลักเกณฑ์ยังไม่ได้มีกลไกการบริหารจัดการระดับจังหวัด ต่อมาได้้นำข้อเสนอดังกล่าวไปทำให้เกิดกลไก “คณะอนุกรรมการส่งเสริมการ

จัดสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุระดับจังหวัด” เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (ก.ส.จ.) ทำหน้าที่พิจารณา กลั่นกรองโครงการด้านการกู้ยืมเงินรายบุคคล โครงการก่อนส่งให้ระดับส่วนกลางพิจารณา เพื่อให้คำแนะนำช่วยเหลือเบื้องต้นกับกลุ่มผู้สูงอายุ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐควรมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานมีหน่วยงานในระดับจังหวัดเป็นแกนกลางประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนโดยมีแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกลไกขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงาน และแผนพัฒนาจังหวัดต้องสามารถเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีองค์กรผู้สูงอายุและผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมให้มีการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานทั้งในลักษณะของการรวมกลุ่มและงานอาชีพส่วนบุคคล ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้มีการดำเนินการที่ได้ผลมาแล้วในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่เป็นสังคมสูงอายุไปนานแล้ว และควรมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้เหมาะสมและสามารถเพิ่มโอกาสในการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ควรมีการสร้างตระหนักรู้ในเรื่องความสำคัญของการทำงานแก่ผู้สูงอายุทั้งงานที่มีรายได้และไม่มีรายได้ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่มาสร้างคุณค่าความมั่นคง และศักดิ์ศรีให้กับตนเอง รวมทั้งการทำงานยังช่วยกระตุ้นสมองผู้สูงอายุให้ได้ใช้สมองคิด (จะได้ไม่เป็นโรคอัลไซเมอร์) ได้ออกกำลังกายกระชุ่มกระชวย มีความสุข มีสังคม (กรณีทำงานเป็นกลุ่ม) ซึ่งเป็นการส่งเสริมสุขภาพโดยไม่ต้องกินยาหรือวิตามิน(กุศล สุนทรธาดา,2553)

(5.3) นโยบายสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

จากสถานการณ์จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้รายจ่ายของภาครัฐในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในช่วงปี 2550 – 2554 ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยปี 2550 และปี 2551 รายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่ากับ 10,532 ล้านบาท (ต่อปี) ปี 2552 เท่ากับ 10,970 ล้านบาท ปี 2553 เท่ากับ 20,319 ล้านบาท และปี 2554 เท่ากับ 32,924 ล้านบาท และการเข้าถึงบริการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มผู้สูงอายุไม่จนคิดเป็นร้อยละ 80.40 และผู้สูงอายุจนคิดเป็นร้อยละ 19.60 (พรชัย สุธีระเวช และคณะ, 2555) โดยในปี 2558ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุจำนวน 7,749,138 คน เป็นจำนวนเงิน 61,879,284,200 ล้านบาท (กองยุทธศาสตร์และแผนงาน ข้อมูล ณ เม.ย.2558 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) โดยจำนวนตัวเลขงบประมาณที่เพิ่มขึ้นมามากนี้ สาเหตุหนึ่งมาจากการนโยบายการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สอ.) จ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดให้กับผู้สูงอายุโดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 600 บาทต่อเดือนผู้ที่มีอายุ 70-79 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 700 บาทต่อเดือนผู้ที่มีอายุ 80-89 ปีได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 800 บาทต่อเดือนและผู้ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไปได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 1,000 บาทต่อเดือนโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554เป็นต้นไป (www.thaigov.go.th)ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวเป็นข้อท้าทายที่พึงระวังของสังคมไทยคือ รัฐบาลอาจประสบปัญหาการจัดสรรงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ทางออกของนโยบายรัฐคือเร่งให้ประชากรที่จะทำงานเข้าสู่ระบบการออมระยะยาว และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุใช้ “การออมเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันชีวิตในระยะสั้น และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้” และเร่งให้รัฐมีการใช้ “พระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554” ให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว (อรพิน สฟโชคชัย และนพพร ศรีเกตุ (2556),www.isranews.org/component/content/article/278-thaireForm-side/23304)

นอกจากสภาพปัญหาที่รัฐกำลังเผชิญสถานการณ์ด้านงบประมาณในการจัดสรรสวัสดิการ เบี้ยยังชีพไม่เพียงพอแล้ว ในทางตรงกันข้ามยังพบว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อคนต่อเดือนยังต่ำกว่าเกณฑ์เส้น วัดความยากจนที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีงานศึกษาวิจัยที่ชี้ว่านโยบายดังกล่าวยังไม่มี ความเหมาะสมในแง่เนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อบกพร่อง ใน ด้านการบริหารจัดการ รวมถึงด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่มีสถานะทางเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างแท้จริง (ศาสนีย์ ศรีศิลป์, 2554, บทคัดย่อ) รวมถึงปัญหาการดำเนินโครงการ ในระดับพื้นที่ ดังเช่นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลพระแก้วอำเภอภาชีจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่พบ ปัญหาว่า 1) ผู้สูงอายุเดินทางมารับเงินเบี้ยยังชีพไม่สะดวก 2) งบประมาณที่ผู้สูงอายุได้รับไม่เพียงพอต่อ การดำรงชีพ 3) เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำไม่ชัดเจนเกี่ยวกับโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ชัดเจน 4) ขาดการติดตามประเมินผลและตรวจสอบผลการดำเนินงาน (ภัทรวดี ชอกดูลย์, 2557)

จากสภาพปัญหาของนโยบายข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบ ขึ้นบันไดไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุที่มีค่าใช้จ่ายและค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น การเพิ่ม สวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความต้องการมากที่สุดของผู้สูงอายุในปัจจุบันนี้ที่ภาครัฐมอบ สวัสดิการให้ เห็นได้จากในปัจจุบันเมื่อนำรายได้มาเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุจะพบว่า ค่าใช้จ่าย จะสูงกว่ารายได้ที่ผู้สูงอายุได้รับในแต่ละครั้ง นับว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันที่มีค่าครองชีพและ การใช้จ่ายใช้สอยที่มีราคาแพงมากยิ่งขึ้น จึงสร้างความยากลำบากในการดำรงชีวิตให้กับผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก (วิมล นำสวรรค์, 2559) แต่ทว่าในอีกด้าน การให้ภาครัฐปรับเพิ่มอัตราเบี้ยยังชีพนั้นก็อาจมีความเสี่ยง ต่อสถานะทางการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องมีแนวนโยบายการสร้างรายได้ให้มีอาชีพมีรายได้ เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยให้ผู้สูงอายุได้ทำอาชีพตามความถนัดของตนเอง (ธนัตถ์นันท์ เอียดพวง, 2554, บทคัดย่อ) เพื่อลดปัญหาการพึ่งพิงจากรัฐแต่เพียงด้านเดียว ภาครัฐต้องหา แนวทางในการเตรียมความพร้อมก่อนถึงวัยสูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันทางรายได้ ในส่วนของ ผู้สูงอายุที่มีความยากจนอย่างแท้จริง ก็ต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือด้านอื่นๆ ตามความเหมาะสม รวมถึงจัดอุปสรรคในการเดินทางมารับเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ โดยอาจนำไปให้ถึงบ้านผู้สูงอายุในบางกรณี

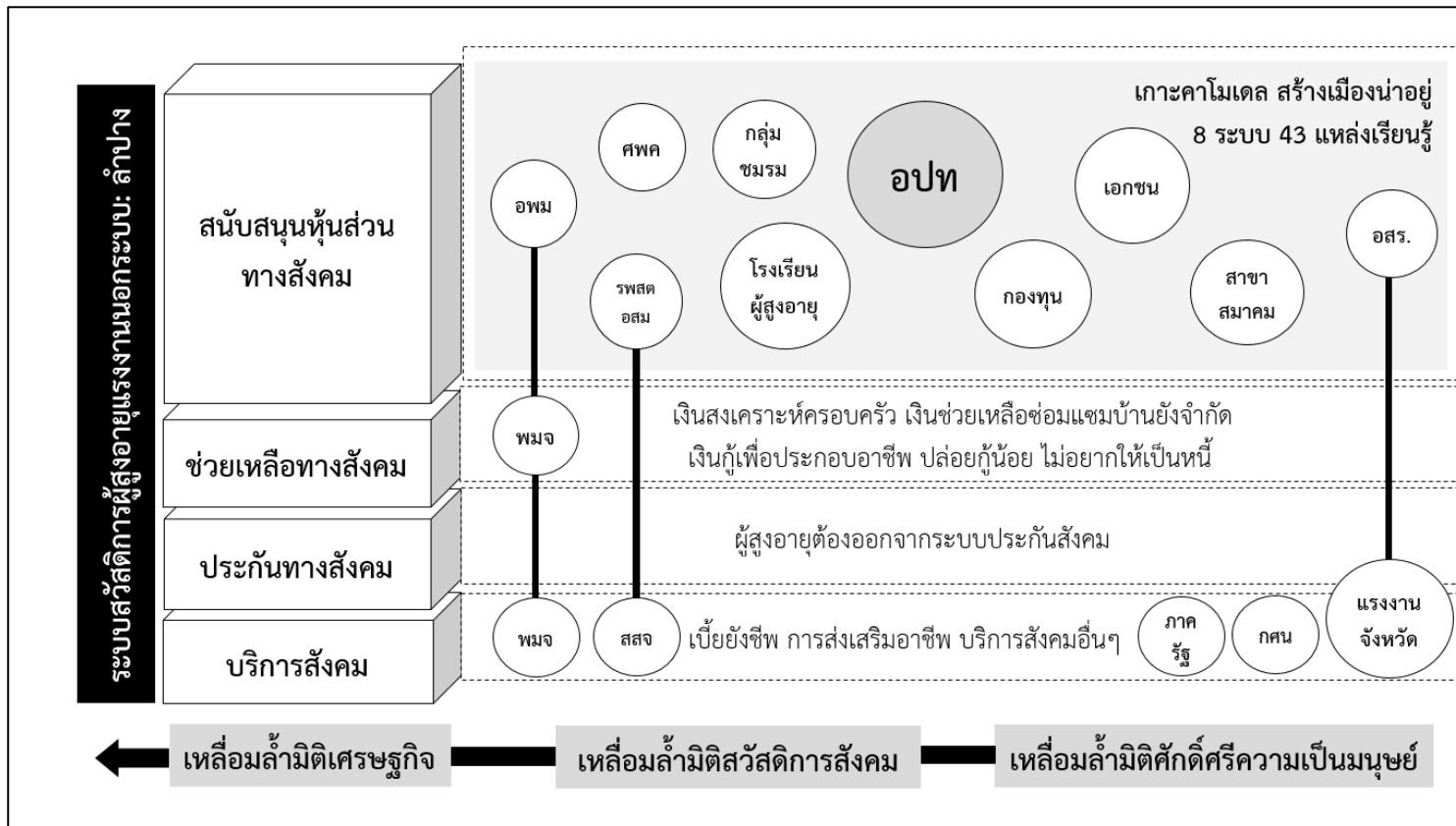
5.3 การวิเคราะห์กลไกการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษา

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์กลไกการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษาทั้ง 4 พื้นที่ ซึ่งมีบริบทและปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้โปรแกรม MAXQDA เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และประมวลผลการศึกษา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.3.1 กรณีศึกษาตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง (เทศบาลตำบลเกาะคา)

จากการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลตำบลเกาะคาขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเทศบาลเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนจนกลายเป็นต้นแบบของ “เกาะคาโมเดล” ภายใต้แนวคิด “สร้างเมืองน่าอยู่” โดยการทำงานเริ่มจากการมีข้อมูลของผู้สูงอายุในพื้นที่เพื่อการวางแผนการทำงาน มีกระบวนการคืนข้อมูลให้กับชุมชน เพื่อให้ชุมชนตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน และร่วมกันวางแผนในการแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุ มีการจัดแหล่งเรียนรู้ในชุมชน และระบบกลไกต่างๆ เพื่อดูแลคนในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ระบบสุขภาพชุมชน ระบบเศรษฐกิจชุมชน ระบบธุรกิจอาสา เป็นต้น มีโรงเรียนผู้สูงอายุมีกิจกรรมและหลักสูตรที่ชัดเจนและมาจากการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุมีกองทุนต่างๆ ในพื้นที่ที่มีความหลากหลายในการเกื้อหนุนสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ โดยเทศบาลและชุมชนมีความสามารถในการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนเพื่อจัด บริการต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุ นอกจากนั้นแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอาชีพและแก้ปัญหาด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุ เพราะมองว่าหากผู้สูงอายุมีรายได้แล้ว ก็จะมีพลังในการลุกขึ้นมาเป็นจิตอาสาเพื่อเปลี่ยนแปลงชุมชน

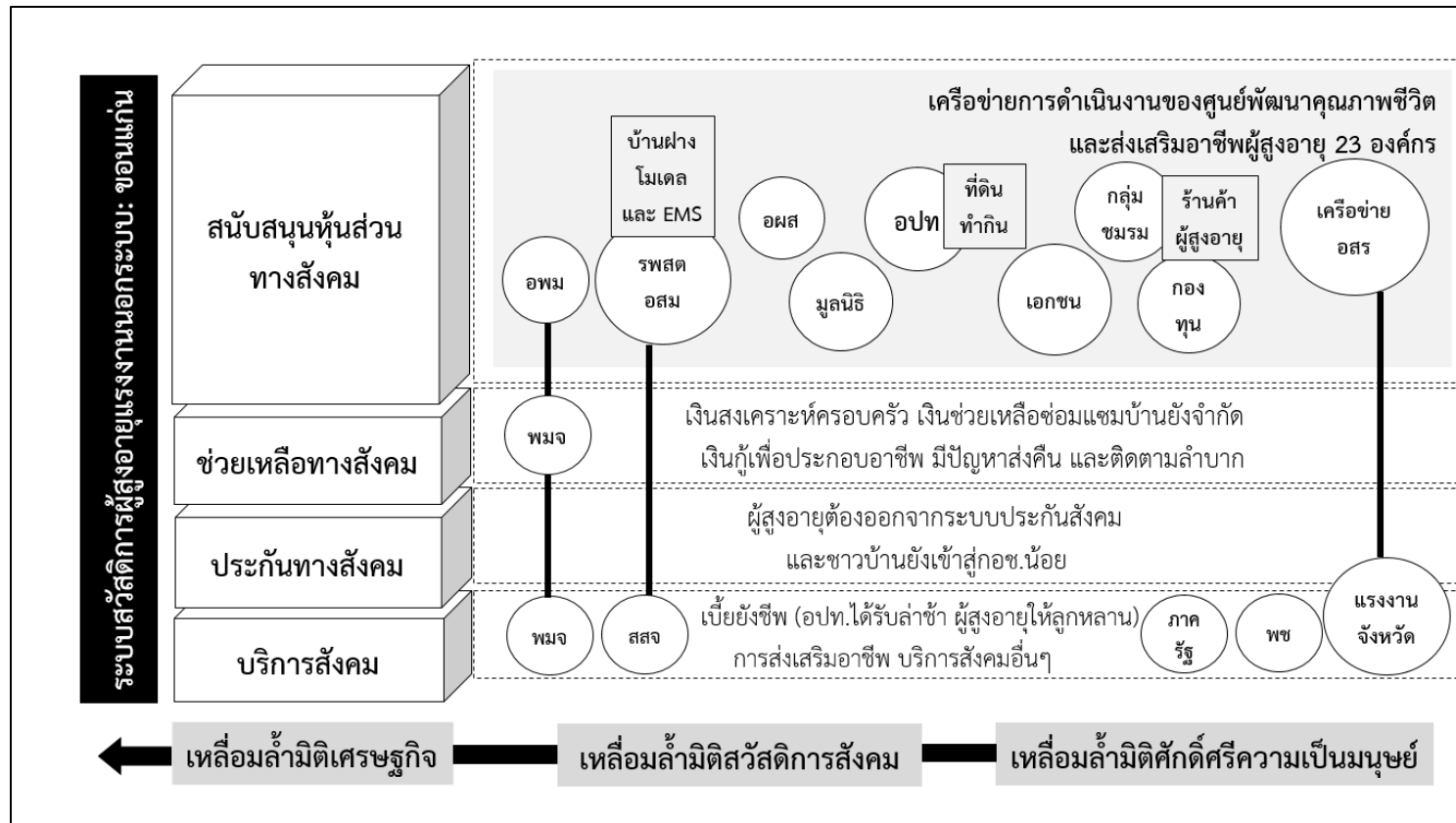
ปัจจัยที่ทำให้กลไกการขับเคลื่อนประสบความสำเร็จนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจุดเริ่มต้นมาจากผู้นำของเทศบาลมีวิสัยทัศน์และความสามารถในการสร้างความเปลี่ยนแปลงและสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชน ทักษะคิดของคนในชุมชนในการเป็นจิตอาสา โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มองว่าตนเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับชุมชนยังอยู่ในลักษณะการถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน นอกจากนั้นแล้วการทำงานอยู่บนพื้นฐานของการมีข้อมูลพื้นที่ และมีการคืนข้อมูลให้ชุมชนเพื่อสร้างความตระหนักในปัญหาร่วมกัน อันนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน มีการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพมีความเข้มแข็ง สามารถหาตลาดและสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง มีการสร้างคนรุ่นใหม่ให้เห็นความสำคัญของการเป็นจิตอาสาเพื่อสร้างชุมชนให้น่าอยู่ ท้ายที่สุด คือการมีภาคีเครือข่ายนอกพื้นที่ที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมทั้งทรัพยากร และองค์ความรู้ต่างๆ ในการทำงาน of ชุมชนทั้งนี้ สามารถสรุปเป็นแผนภาพและแบบจำลองได้ ดังนี้

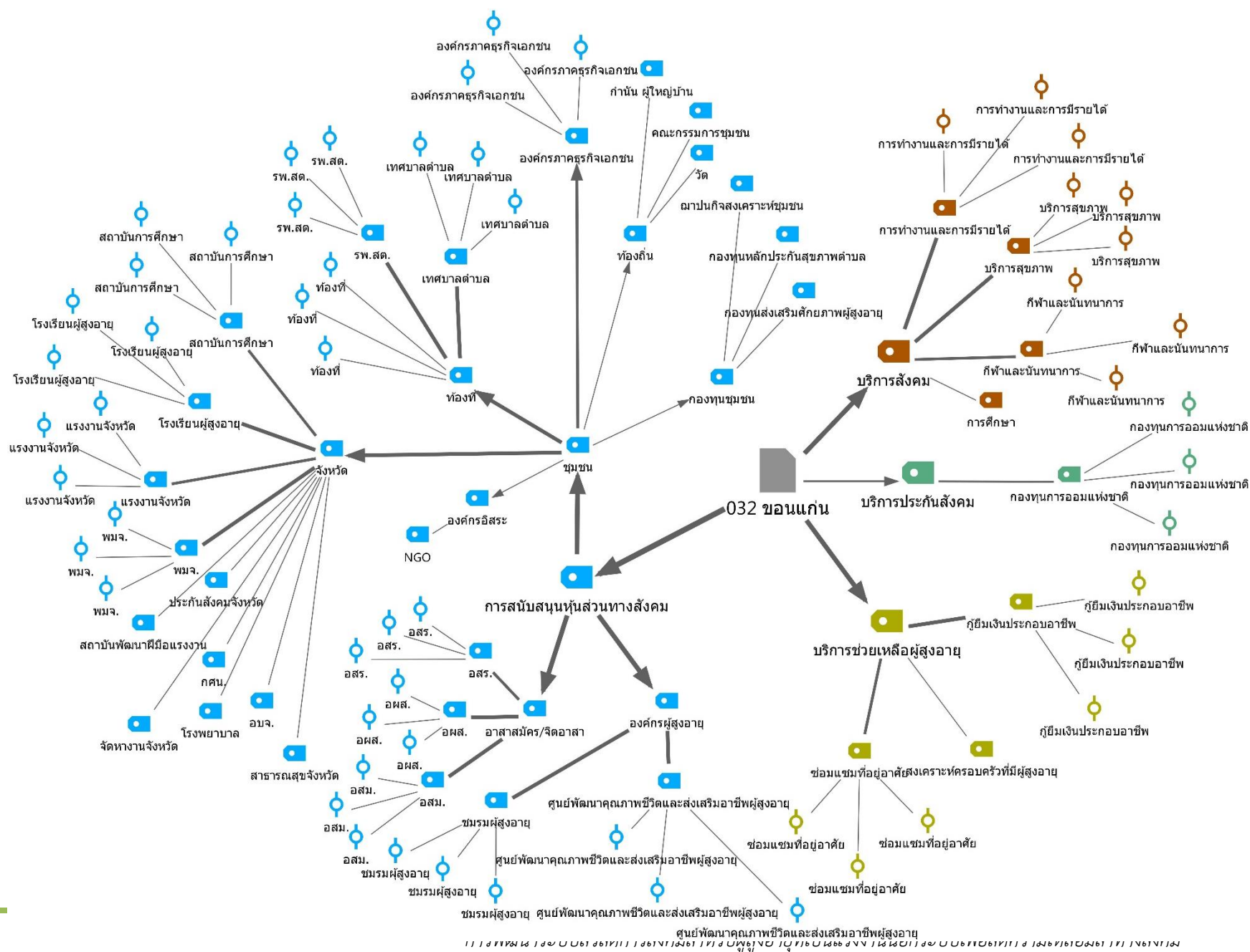


5.3.2 กรณีศึกษาตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น (เทศบาลตำบลบ้านฝาง)

จากการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฝางขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยภาคีเครือข่ายการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือกับเทศบาล ชมรมผู้สูงอายุ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล และกลุ่มองค์กรต่างๆ ในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ มีอสร. และอสม.เป็นแกนนำจิตอาสาที่สำคัญในการดูแลด้านสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุ ส่วนด้านแรงงานจะมีแกนนำอสร.ในระดับพื้นที่ โดยเทศบาลให้การส่งเสริมด้านอาชีพแก่ผู้สูงอายุโดยการแบ่งพื้นที่ของอปท.ให้ผู้สูงอายุได้ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ตลอดจนร่วมมือกับชมรมผู้สูงอายุและกลุ่มอาชีพในการจัดตั้งร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ผู้สูงอายุ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุฝึกซ้อมและเล่นดนตรี เพื่อผ่อนคลาย และยังสามารถหารายได้ให้กับผู้สูงอายุ และพื้นที่มีระบบการดูแลสุขภาพในภาวะฉุกเฉิน และมีระบบการดูแลผู้สูงอายุในภาวะสมองเสื่อมแบบครบวงจร

ปัจจัยที่ทำให้กลไกการขับเคลื่อนประสบความสำเร็จนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการที่ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุมีเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ 23 องค์กร ครอบคลุมการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในมิติต่างๆ เทศบาลสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุเป็นอย่างดีการมีร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุโดยเฉพาะอันเป็นการตลาดให้แก่ผู้สูงอายุการให้ความสำคัญต่อระบบการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ และความมีจิตอาสาของแกนนำอาสาสมัคร ทั้งนี้ สามารถสรุปเป็นแผนภาพและแบบจำลองได้ ดังนี้

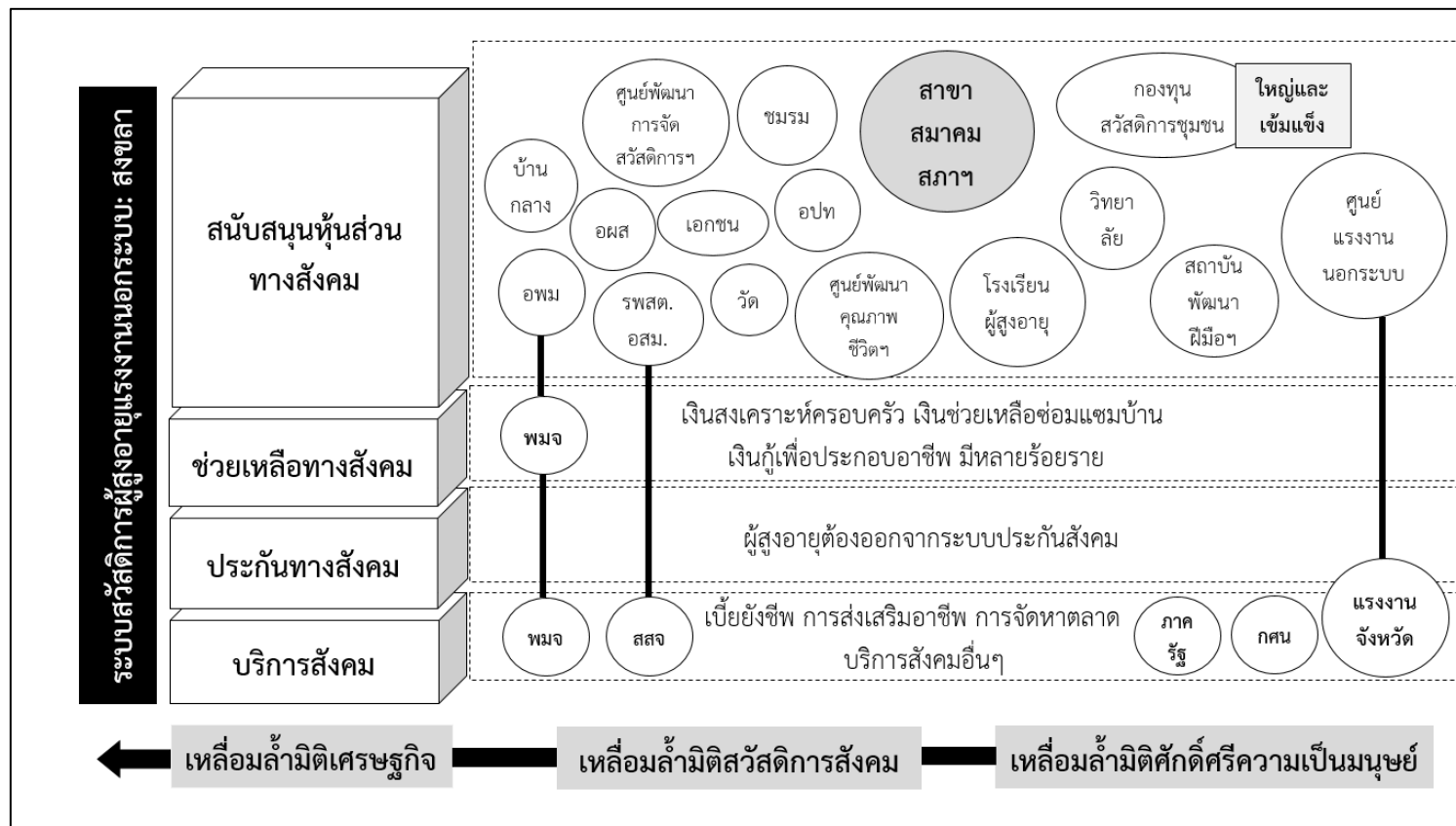


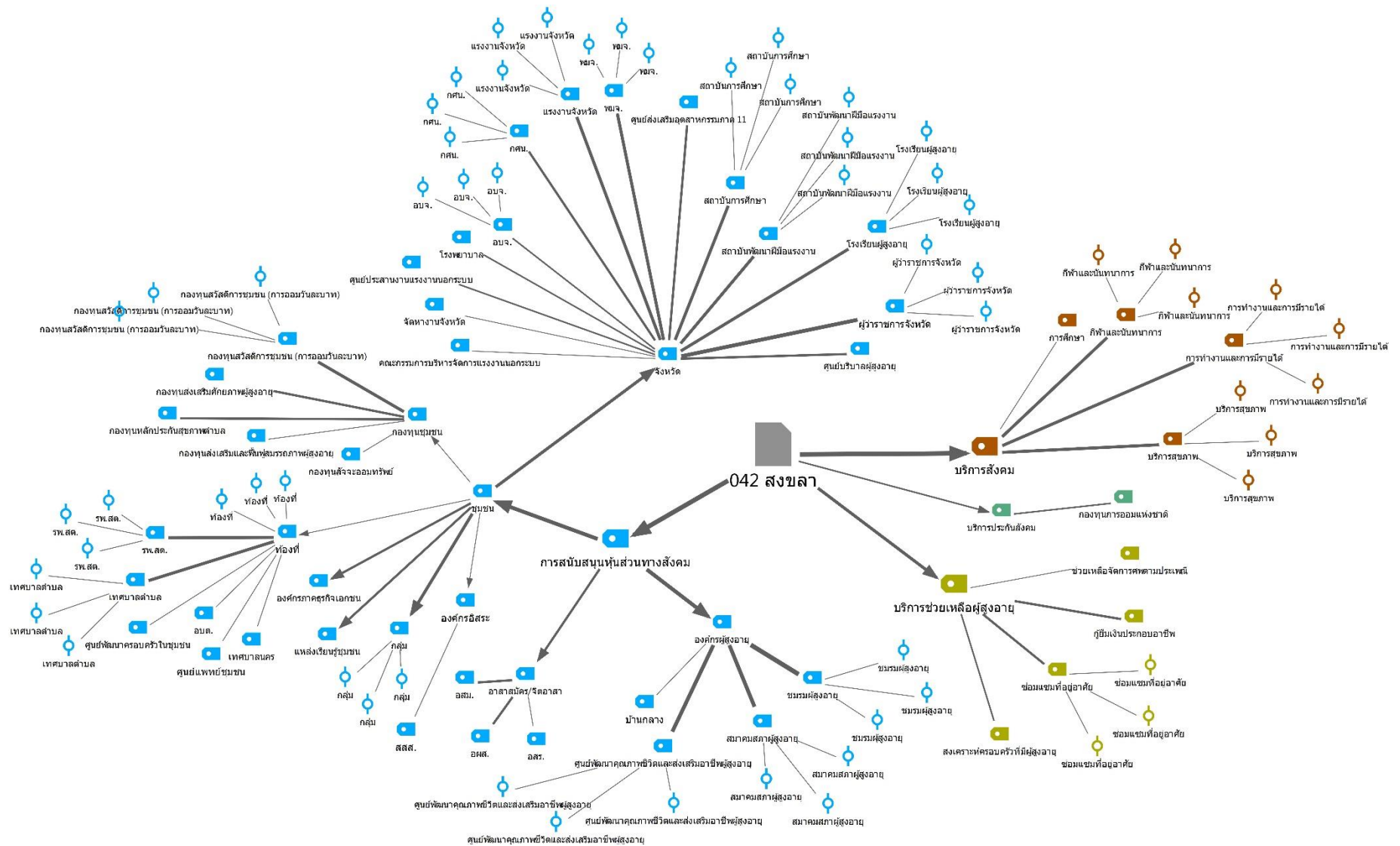


5.3.3 กรณีศึกษาตำบลน้ำน้อย จังหวัดสงขลา (เทศบาลตำบลน้ำน้อย)

จากการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลตำบลน้ำน้อยขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยร่วมมือกับสาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุ และชมรมผู้สูงอายุเป็นกลไกกลางในการขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการของผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและท้องถิ่น และองค์กรเอกชนเป็นผู้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมในด้านต่างๆ มีแกนนำจิตอาสาที่เข้มแข็งในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุร่วมกับชมรมผู้สูงอายุ มีกองทุนสวัสดิการชุมชนมีขนาดใหญ่และเข้มแข็ง และประชาชนให้ความสำคัญในการเข้าสู่ระบบกองทุน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสวัสดิการจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและดูแลแรงงานนอกระบบ ซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ การส่งเสริมด้านการฝึกอาชีพ และการจัดหาพื้นที่จำหน่ายสินค้าให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ

ปัจจัยที่ทำให้กลไกการขับเคลื่อนประสบความสำเร็จนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าอันเนื่องมาจากความเข้มแข็งของสาขาสมาคมสภาและการมีเครือข่ายชมรมผู้สูงอายุที่กว้างขวางในระดับพื้นที่ สาขาสมาคมสภา มีการจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่ส่วนราชการในระดับท้องถิ่นและท้องถิ่นให้การสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของสาขาสมาคมสภารายได้ของประชาชนและเศรษฐกิจในพื้นที่โดยรวมดีกว่าภาคอื่น และคนวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่ยังประกอบอาชีพในพื้นที่ โดยเฉพาะการกรีดยางพารา ทำให้ระบบครอบครัวยังมีความเข้มแข็งในการดูแลผู้สูงอายุภาครัฐมีแนวทางในการทำงานด้านแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม และให้การส่งเสริมด้านอาชีพแก่ผู้สูงอายุ ตลอดจนการมีกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็งลดการพึ่งพิงจากภาครัฐ และสามารถดูแลคนในพื้นที่ได้ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งนี้ สามารถสรุปเป็นแผนภาพและแบบจำลองได้ ดังนี้

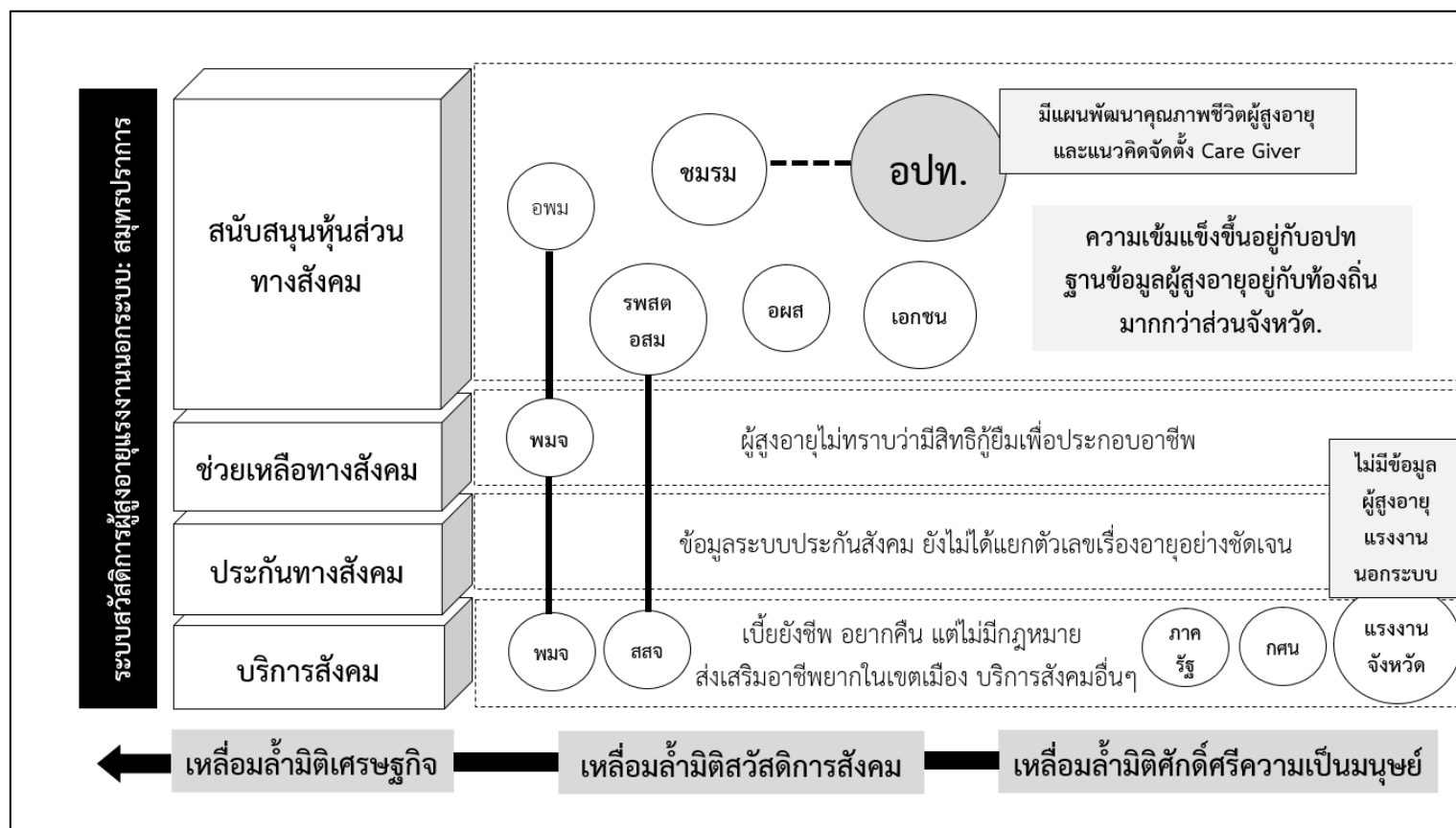


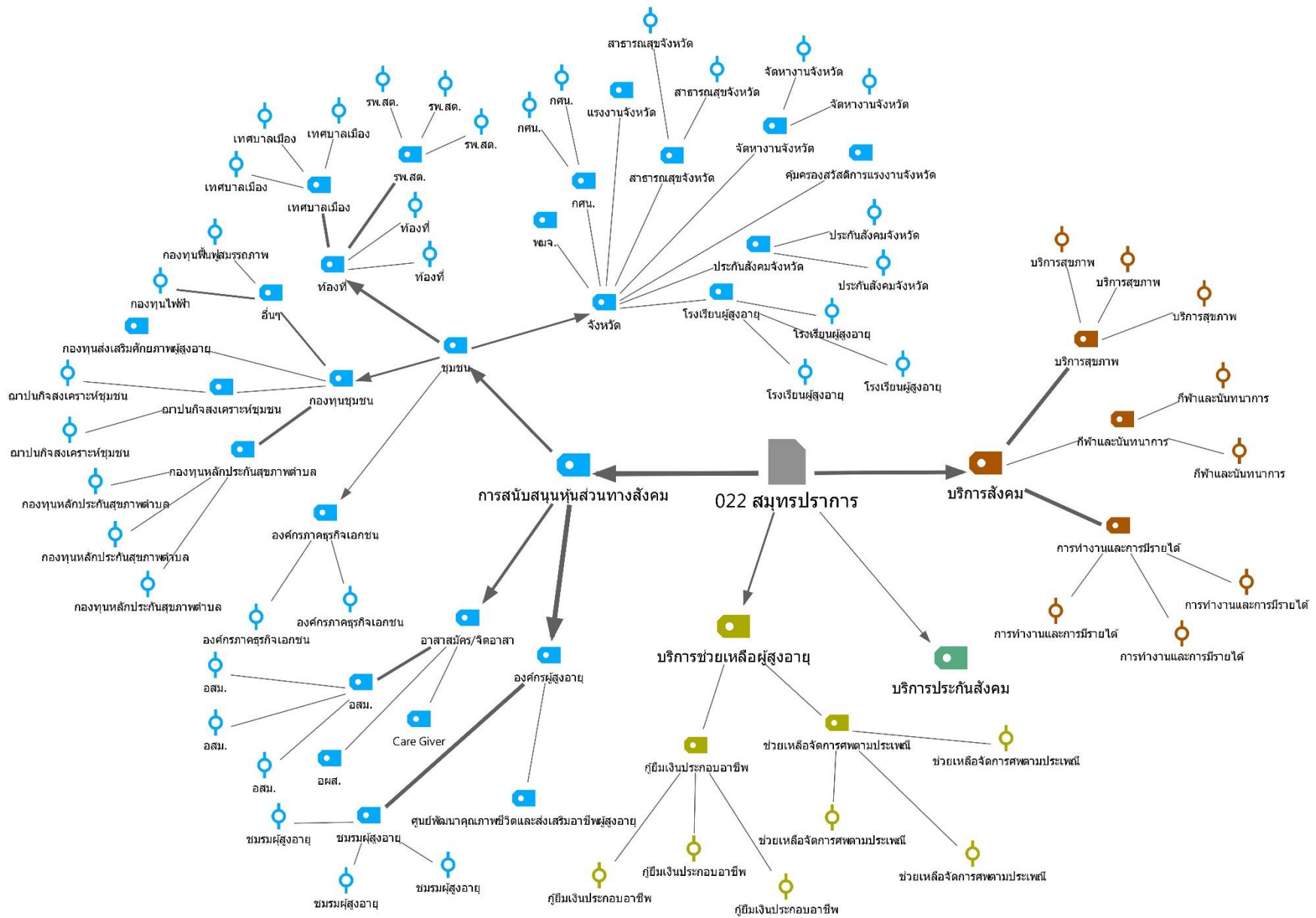


5.3.4 กรณีศึกษาตำบลบางหัวเสือ และตำบลบางหญ้าแพรกจังหวัดสมุทรปราการ (เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย)

จากการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยชมรมผู้สูงอายุซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเทศบาล เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม พื้นที่แกนนำจิตอาสา เช่น อสม. เป็นส่วนสำคัญในการเติมเต็มสวัสดิการในด้านสุขภาพให้กับผู้สูงอายุตลอดจนความเข้มแข็งในระดับของเทศบาลเมืองทำให้ระดับของการขับเคลื่อนมีทิศทางที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการมีแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และการมีสถานที่เพื่อจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุ

ปัจจัยที่ทำให้กลไกการขับเคลื่อนประสบความสำเร็จนั้น ผู้วิจัยพบว่ามาจากวิสัยทัศน์ของผู้นำเทศบาลในการให้ความสำคัญต่อการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ การมีแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และระบบการดูแลผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง การที่ชมรมผู้สูงอายุมีทั้งในระดับเทศบาลเมือง และในระดับตำบล จึงมีการประสานงานและร่วมมือกันในการทำงาน นอกจากนั้นแล้วเทศบาลยังสนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ ทั้งผู้นำชุมชน กลุ่มสตรี กลุ่มอสม. และผู้สูงอายุมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและติดตามการทำงานของเทศบาล ทั้งนี้ สามารถสรุปเป็นแผนภาพและแบบจำลองได้ ดังนี้





5.4 การสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

เนื่องจากกลไกการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการการศึกษาในแต่ละจังหวัดนั้น มีความแตกต่างกันตามบริบทแต่ละพื้นที่ อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การนำกลไกการจัดสวัสดิการสังคมจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไปใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งจึงอาจประสบความสำเร็จมากน้อยต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ความต้องการและช่องว่างของการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การสำรวจประสบการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการการศึกษา และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่อื่นภายใต้ชุดโครงการ อันได้แก่ จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดเชียงราย จังหวัดสระแก้ว นำมาซึ่งการสร้างแบบจำลองระบบจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งผู้วิจัยเรียกแบบจำลองนี้ว่า “1 เป้าหมาย 6 ระบบ 4 องค์กรุนส่วนทางสังคม” ดังนี้

(1) เป้าหมายของแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ คือ ผู้สูงอายุต้อง “มีรายได้ มีเงินออม เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับการยอมรับจากคนในสังคม”

ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบถือเป็นศูนย์กลางของการจัดระบบสวัสดิการสังคม โดยผู้วิจัยกำหนดเป้าหมายของการจัดระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบนั้น ต้องทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้ มีเงินออม เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับการยอมรับจากคนในสังคม

จากการศึกษาวิจัยในพื้นที่ที่ศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงปริมาณ ตลอดจนการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหาที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบประสบปัญหามากที่สุด คือ รายได้ไม่เพียงพอ การมีภาระหนี้ การไม่มีหลักประกันทางรายได้ที่มั่นคง อันสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในมิติทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ หากเทียบกับกลุ่มข้าราชการ หรือแรงงานในระบบ ดังนั้น เป้าหมายแรกของการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จึงต้องเน้นให้ผู้สูงอายุ “มีรายได้ และมีเงินออม” เพื่อการดำรงชีวิตจนถึงบั้นปลายของชีวิต

เป้าหมายประการต่อมา คือ “การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ” สืบเนื่องจากวัยผู้สูงอายุเป็นช่วงวัยที่มีโอกาสเกิดความเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากอุบัติเหตุต่างๆ ได้ง่าย สิทธิและบริการด้านสุขภาพจึงเป็นสิ่งที่ผู้สูงอายุให้ความสำคัญและต้องการเข้าถึงโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งอาจเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุได้โดยง่ายอันเนื่องมาจากการทำงานแต่จากการศึกษาวิจัย ยังพบปัญหาของการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุในปัจจุบัน อันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านมิติสวัสดิการสังคมในการบริการด้านสุขภาพ ดังนั้น ระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมนั้น ต้องทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้

เป้าหมายสุดท้าย อันเป็นเป้าหมายที่จะลดความเหลื่อมล้ำในมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ “ได้รับการยอมรับจากคนในสังคม” โดยต้องมุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้แสดงบทบาท และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนและสังคม ผู้สูงอายุต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการเป็นผู้รับหรือรับการสงเคราะห์จากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยภาครัฐและท้องถิ่นต้องช่วยเสริมพลังและสร้างศักยภาพให้ผู้สูงอายุลุกขึ้นมาดูแลตนเอง และเข้าช่วยดูแลชุมชนและสังคมเพิ่มขึ้น ตลอดจนชุมชนและสังคมก็ต้องให้โอกาสผู้สูงอายุได้แสดงศักยภาพโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

(2) แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่ ควรเน้นให้หุ้นส่วนทางสังคมในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการร่วมกัน โดยต้องจัดให้มีระบบการดำเนินงาน 3 ระบบ ได้แก่ ระบบแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นระบบการสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วม และระบบงานวิจัยท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ล้วนมีข้อจำกัดในแง่งบประมาณ ทรัพยากร บุคลากร และการบริหารจัดการ เมื่อเทียบกับแนวโน้มของจำนวน ผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐตามแนวคิดบริการสังคม การประกันทางสังคม และการช่วยเหลือทางสังคม จึงปรากฏให้เห็นถึงช่องว่างของการจัดสวัสดิการสังคมที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทาง สังคมขึ้น ดังเช่น กรณีของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ไม่เพียงพอต่อกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนและด้อยโอกาส การเข้าถึง เงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุบางกลุ่ม เป็นต้น ดังนั้น การลดความเหลื่อมล้ำ ทางสังคมดังกล่าวจึงต้องอาศัยหุ้นส่วนทางสังคมในท้องถิ่นเข้ามาช่วยเติมเต็มช่องว่างของการจัดสวัสดิการสังคม ที่ขาดหายไป

(2.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ชุมชน (ชมรมผู้สูงอายุ และกลุ่มจิตอาสาต่างๆ) และครอบครัว คือ 4 องค์กรหุ้นส่วนทางสังคมหลักในการ จัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในท้องถิ่น

(2.1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ในการ ประสานงานกับหน่วยงานระดับจังหวัดที่ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงาน นอกระบบ เช่น การประสานกับพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพและการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยจากกองทุนผู้สูงอายุ การจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพ ชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ การประสานงานกับแรงงานจังหวัดในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารด้านแรงงาน การเก็บข้อมูลด้านแรงงาน และการส่งเสริมอาชีพให้กับแรงงาน เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทสำคัญในการประสานงานและ ปฏิบัติการร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นเพื่อจัดสวัสดิการและให้บริการด้านต่างๆ แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงาน นอกระบบ อาทิ การให้บริการตรวจสุขภาพผู้สูงอายุและการเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยติดเตียงร่วมกับ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและชมรมผู้สูงอายุ การส่งเสริมการฝึกอาชีพโดยร่วมกับชมรมผู้สูงอายุ พัฒนา ชุมชน หรือการศึกษานอกโรงเรียน การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุโดยร่วมกับชมรมผู้สูงอายุและโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีบทบาทในการเป็นตัวกลางเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ จากส่วนกลาง โดยเฉพาะข่าวสารเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้กลุ่มผู้สูงอายุในท้องถิ่นรับทราบ อัน เนื่องมาจากผู้สูงอายุอาจไม่ได้รับสื่อจากเทคโนโลยีต่างๆ เท่าทันกับคนกลุ่มวัยอื่น

ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยเฉพาะวิสัยทัศน์ ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นปัจจัย สำคัญที่จะทำให้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบประสบความสำเร็จได้ดังจะเห็น ได้จากการดำเนินงานของเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง เทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น และ เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้ก้าวผ่านปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการบริหารงาน และ

สามารถเป็นตัวกลางในการดึงองค์รภาคีเครือข่ายในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อสร้างระบบสวัสดิการที่พึงประสงค์ให้แก่ผู้สูงอายุได้

(2.1.2) ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรของภาครัฐในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นจึงมีส่วนสำคัญในการช่วยเติมเต็มการจัดสวัสดิการที่อาจจะมีช่องทางเกิดขึ้น โดยกรณีของภาคเอกชนนั้น พบว่าในปัจจุบันการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนจะมีแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรหรือ Corporate Social Responsibility(CSR) หรือกระทั่งบริษัทขนาดใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์จะมีแนวคิดในการอยู่ร่วมกันกับชุมชนอย่างยั่งยืน ตามแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ดังนั้น การประกอบธุรกิจของภาคเอกชนในปัจจุบันจึงไม่สามารถมองเฉพาะผลกำไรอย่างเดียว แต่ต้องมองในมุมของการอยู่ร่วมกันกับชุมชนรอบข้างอย่างยั่งยืนและมีความสุข ภาคเอกชนหลายแห่งจึงเริ่มเข้ามามีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือท้องถิ่นในการสนับสนุนด้านต่างๆ ในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ ดังเช่น กรณีพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง มีกลุ่มเกาะคาไม่ทิ้งกันซึ่งเป็นภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นจิตอาสาช่วยเหลือผู้สูงอายุ หรือกรณีพื้นที่เทศบาลตำบลน้ำน้อย จังหวัดสงขลา ซึ่งพบว่ามีบริษัทเอกชนเข้ามาสนับสนุนของเยี่ยมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยติดเตียง เป็นต้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นจึงควรแสวงหาภาคีเครือข่ายที่เป็นภาคเอกชนในพื้นที่ที่มีความสนใจและต้องการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยพิจารณาถึงศักยภาพของภาคเอกชนในการให้การสนับสนุนตามกำลังความสามารถ

สำหรับกรณีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) นั้น นับว่ามีบทบาทสำคัญในการทำงานระดับท้องถิ่น หลายองค์กรได้เข้าถึงท้องถิ่นและสามารถนำองค์ความรู้หรือทรัพยากรต่างๆ จากภายนอกพื้นที่เข้ามาส่งเสริมสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งจะช่วยเติมเต็มการดำเนินงานของภาครัฐได้เป็นอย่างดี ดังเช่น มีข้อมูลกรณีศึกษากลุ่มพรรณไม้ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาส่งเสริมกลุ่มอาชีพให้มีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการตนเองให้ประสบผลสำเร็จอย่างต่อเนื่องมากว่า 20 ปี (จริญญา วงษ์พรหม และคณะ, 2558, 163)

(2.1.3) ชุมชน ในที่นี้ผู้วิจัยมองถึงกลุ่มและองค์กรในชุมชน ได้แก่ ชมรมผู้สูงอายุ และกลุ่มจิตอาสาต่างๆ รวมทั้งวัด มัสยิด โบสถ์ ที่ทำงานในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) อาสาสมัครแรงงาน (อสร.) หรือผู้ดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver) ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการเข้าถึงตัวผู้สูงอายุ ด้วยการกิจการเป็นอาสาสมัครที่ต้องลงพื้นที่ ทำให้มีความคุ้นเคยและรู้จักพื้นที่เป็นอย่างดี กลุ่มคนเหล่านี้จึงเป็นทั้งผู้กระจายข้อมูลข่าวสาร ผู้ให้บริการด้านสุขภาพและช่วยดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ติดเตียงและติดบ้าน ดังนั้น ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องช่วยกันเสริมพลังและสนับสนุนการทำงานให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ เนื่องจากอาสาสมัครจำนวนไม่น้อยที่ต้องสวมหมวกหลายใบ และขาดรายได้ในการประกอบอาชีพ ในขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ต้องสร้างระบบการสืบทอดงานอาสาสมัครให้แก่คนรุ่นใหม่ เพื่อไม่ให้งานขาดความต่อเนื่องไปพร้อมกับอายุของอาสาสมัครที่โรยราไป และต้องร่วมกันสร้างจิตสำนึกของการเป็นจิตอาสาให้กับทุกคนในสังคม ดังเช่น กรณีพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง ที่จะมีกลุ่มจิตอาสาซึ่งเป็นผู้สูงอายุจำนวนมากเข้ามาร่วมกันดูแลและสร้างชุมชนให้น่าอยู่ หรือกรณีพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านฝางจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีการรวมตัวของชมรม

ผู้สูงอายุกับภาคีเครือข่ายต่างๆ 23 องค์กรในพื้นที่ และมีการจัดกิจกรรมตั้งวงดนตรีให้แก่ผู้สูงอายุ หรือกรณีพื้นที่เทศบาลตำบลน้อย จังหวัดสงขลา ซึ่งชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมด้านการรักษาสุขภาพอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกำลังบริหารร่างกาย เป็นต้น

(2.1.4) ครอบครัว นับเป็นหน่วยทางสังคมขั้นพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ด้วยบริบทพื้นฐานของสังคมไทยซึ่งถูกปลูกฝังให้เกิดความรักและความผูกพันในสถาบันครอบครัว จึงเป็นค่านิยมในสังคมไทยที่ลูกหลานจะต้องดูแลพ่อแม่หรือผู้สูงอายุในบ้าน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันด้วยสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนไป ทำให้สถานการณ์ครอบครัวโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าคนหนุ่มสาวต้องเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองใหญ่ และมีความจำเป็นที่ต้องละทิ้งหรือห่างเหินจากครอบครัวของตน ผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่จึงต้องอาศัยอยู่คนเดียว หรืออาจมีหลานที่คนวัยทำงานฝากให้เลี้ยงดู ดังเช่น กรณีพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง และพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ก็ประสบกับสถานการณ์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน จากสถานการณ์ข้างต้นระบบสถาบันครอบครัวที่มีส่วนสำคัญในการช่วยดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวจึงมีความเปลี่ยนแปลงไป ชุมชนในท้องถิ่นจึงต้องรับภาระในการช่วยดูแลผู้สูงอายุ

ในขณะที่พื้นที่เทศบาลตำบลน้อย จังหวัดสงขลา มีสถานการณ์ที่มีความแตกต่างกัน โดยคนหนุ่มสาวที่ประกอบอาชีพกสิกรรมส่วนใหญ่ยังอยู่ในพื้นที่ เนื่องจากเป็นอาชีพที่สามารถสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้คนหนุ่มสาวยังอาศัยอยู่กับผู้สูงอายุในครอบครัว ประกอบกับแนวคิดของสังคมคนภาคใต้ที่จะไม่ให้การยอมรับคนที่ละทิ้งผู้สูงอายุในครอบครัว จึงทำให้ระบบการดูแลผู้สูงอายุโดยสถาบันครอบครัวยังมีความเข้มแข็ง

ดังนั้น ภาครัฐและท้องถิ่นจึงควรส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวกลับมามีบทบาทสำคัญในการร่วมดูแลผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ต้องควบคู่กันกับนโยบายการสร้างอาชีพสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อให้คนหนุ่มสาวได้กลับสู่ท้องถิ่น อันจะมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างสถาบันครอบครัวให้ร่วมดูแลผู้สูงอายุ

(2.2) ท้องถิ่นต้องร่วมกันจัดให้มีระบบการดำเนินงาน 3 ระบบ ได้แก่ ระบบแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ระบบการสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วม และระบบงานวิจัยท้องถิ่น

ผู้วิจัยเห็นว่าในระดับท้องถิ่น การทำงานเพื่อจะเสริมสร้างศักยภาพของหุ้นส่วนทางสังคมให้มีความเข้มแข็งในการดูแลด้านสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ ต้องมีการดำเนินเพื่อให้เกิดระบบต่างๆ ดังนี้

(2.2.1) ระบบแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นระบบสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการยอมรับจากคนในชุมชน โดยเฉพาะในมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากการศึกษาวิจัยพบว่าท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่จะมีผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่เป็นเวลานาน และบางคนเป็นปราชญ์ชาวบ้านที่มีองค์ความรู้ต่างๆ เช่น ด้านสมุนไพร ด้านการเกษตร ด้านการทอผ้า เป็นต้น ซึ่งสามารถถ่ายทอดประสบการณ์ องค์ความรู้ และบอกเล่าเรื่องราวให้เป็นมรดกตกทอดแก่คนรุ่นหลังจนสามารถรวบรวมและสร้างให้เกิดแหล่งเรียนรู้และแหล่งภูมิปัญญาในท้องถิ่นได้

การสร้างให้เกิดแหล่งเรียนรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น จะทำให้ผู้สูงอายุและครอบครัวผู้สูงอายุรู้สึกภาคภูมิใจ ทั้งนี้ พบว่าแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นยังสามารถสร้างรายได้และสร้าง

อาชีพให้กับผู้สูงอายุและคนในพื้นที่ ดังเช่น พื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคาที่มีการสร้างแหล่งเรียนรู้ที่มาจากกลุ่มอาชีพต่างๆ และสามารถนำมาจำหน่ายเป็นผลิตภัณฑ์ที่สร้างรายได้ และเป็นแหล่งศึกษาดูงานให้กับบุคคลภายนอกได้อีกด้วย

(2.2.2) ระบบการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม การดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในพื้นที่ ไม่ได้เป็นหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากภาคีทุกภาคส่วนในท้องถิ่นที่ถือเป็นหุ้นส่วนทางสังคมร่วมกัน โดยกระบวนการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม ต้องให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสารในลักษณะการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันมิใช่เป็นลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่าง ดังนั้น การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบนั้น จึงต้องเริ่มจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ โดยทุกคนในชุมชนร่วมกันให้ข้อมูล และมีการนำข้อมูลดังกล่าวมาคืนให้กับคนในชุมชน เพื่อให้เกิดการสื่อสารแลกเปลี่ยนกันและให้ทุกคนในชุมชนรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อร่วมกันวางแผนการดำเนินการในพื้นที่ เช่น หากในพื้นที่มีผู้สูงอายุติดเตียงจำนวนมาก คนในชุมชนก็ต้องช่วยกันวางแผนว่าจะช่วยกันดูแลด้านสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่ติดเตียงเหล่านั้นอย่างไรที่จะทำให้คนกลุ่มนี้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ในชุมชนได้อย่างมีความสุข เป็นต้น จากนั้นเมื่อมีการวางแผนงานแล้ว ทุกภาคส่วนในสังคมก็ควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามเป้าหมายของแผนงานที่วางได้ตามกำลังและความถนัดของตน ภายใต้ความตระหนักว่าปัญหาของชุมชนคือปัญหาของทุกคนร่วมกัน ท้ายที่สุดต้องมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อนำมาสู่การกำหนดทิศทางการดำเนินงานในครั้งต่อไป

จากการศึกษากระบวนการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ที่ทำการศึกษา พบว่า มีทั้งการใช้เวทีประชาคมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในชุมชน เวทีรับฟังปัญหาและศูนย์บริการข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การลงพื้นที่เยี่ยมเยียนชาวบ้านของผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น การจัดให้มีระบบการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม จึงมีส่วนช่วยทำให้ทุกคนในชุมชนได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับแก้ไขอย่างยั่งยืน

(2.2.3) ระบบงานวิจัยท้องถิ่น สถาบันการศึกษาเป็นส่วนสำคัญที่จะนำมาซึ่งองค์ความรู้ และเทคโนโลยีที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยอาจจัดเป็นลักษณะของการบริการวิชาการ หรือพัฒนาสู่งานวิจัยท้องถิ่นเพื่อตอบโจทย์และช่วยแก้ไขปัญหของคนในชุมชนได้อย่างจุดทำให้คนในชุมชนได้เรียนรู้กระบวนการในการใช้หลักวิชาการในการแก้ไขปัญหา และยังสามารถพัฒนานคนในชุมชนให้เป็นนักวิจัยชุมชนได้ ในขณะที่นักวิจัยเองก็ได้สัมผัสและเพิ่มพูนองค์ความรู้ที่อยู่ในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

จากผลการศึกษาได้พบว่ามีหรือนำงานวิจัยท้องถิ่นมาใช้ในการดำเนินงานในพื้นที่ ดังเช่น กรณีของพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปางที่ได้นำกระบวนการของการสร้างงานวิจัยในท้องถิ่นมาช่วยแก้ไขปัญหการจัดการขยะในพื้นที่ และมีการประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการพัฒนาการจัดทำฐานข้อมูลของผู้สูงอายุในพื้นที่ หรือกรณีพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ก็มีความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการพัฒนาการดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะสมองเสื่อม หรือกรณีพื้นที่เทศบาลตำบลน้ำน้อย จังหวัดสงขลา ก็มีความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการดูแลภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุ เป็นต้น

(3) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางต้องวางแผนทางและดำเนินการจัดสวัสดิการที่เอื้อต่อผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในท้องถิ่น โดยครอบคลุมระบบการส่งเสริมอาชีพระบบการสร้างหลักประกันทางรายได้ และระบบสุขภาพ

จากการศึกษาวิจัย และการกำหนดเป้าหมายของแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จะเห็นตรงกันว่าสิ่งที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบต้องการมากที่สุด คือ การมีรายได้และการมีเงินออมที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในยามสูงวัย ตลอดจนการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจึงต้องให้ความสำคัญต่อการจัดสวัสดิการด้านการส่งเสริมอาชีพการสร้างหลักประกันทางรายได้ และการทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงระบบสุขภาพ โดยต้องกำหนดเป็นนโยบายกฎหมายและมาตรการให้ชัดเจน เพื่อนำสู่การปฏิบัติผ่านกลไกของภาครัฐในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นต่อไป โดยหุ้นส่วนทางสังคมในระดับท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการช่วยเสริมและเติมเต็มข้อจำกัดหรือช่องว่างที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไม่ถึงในพื้นที่

(3.1) ระบบการส่งเสริมอาชีพ จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย และยังพบอีกว่าผู้สูงอายุบางคนไม่ได้ประกอบอาชีพ แต่พึ่งพิงเบี้ยยังชีพจากรัฐ หรือรอเงินจากลูกหลาน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น ระบบการส่งเสริมอาชีพจึงเป็นสิ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้กับผู้สูงอายุได้ในทางหนึ่ง โดยปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐในกระทรวงต่างๆ ได้มีนโยบายการส่งเสริมอาชีพให้กับผู้สูงอายุ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งปัญหาที่พบจากการดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพของแต่ละหน่วยงานคือความซ้ำซ้อน ความไม่ต่อเนื่อง ข้อจำกัดในด้านเงินทุนในการต่อยอดการประกอบอาชีพ และการส่งเสริมอาชีพที่ไม่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ หรือไม่สามารถหาวัตถุดิบที่สามารถประกอบอาชีพต่อได้ในอนาคต ทำให้การส่งเสริมอาชีพนั้นกลายเป็นสิ่งที่ดำเนินการเพียงชั่วคราวชั่วคราว เป็นการสูญเสียงบประมาณของหน่วยงานและไม่ได้สร้างรายได้ให้กับผู้สูงอายุแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม ระบบการส่งเสริมอาชีพก็ยังมีความจำเป็นสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบตั้งแต่วัยหนุ่มสาว ซึ่งขาดความมั่นคงทางรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐต้องกำหนดให้กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพให้กับผู้สูงอายุ เนื่องจากมีเครื่องมือเครื่องมือ มีสถานที่ และมีบุคลากรที่สามารถสนับสนุนการส่งเสริมอาชีพได้ โดยการส่งเสริมอาชีพได้นั้นควรต้องประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรผู้สูงอายุในท้องถิ่นในการสำรวจความต้องการและสำรวจวัตถุดิบที่มีในท้องถิ่นที่สามารถทำให้เกิดการต่อยอดในการประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่พบจากการศึกษาวิจัยที่ทำให้การส่งเสริมอาชีพไม่ประสบผลสำเร็จคือการขาดช่องทางในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุไม่มีเงินทุนหมุนเวียนในการสร้างผลิตภัณฑ์ และต้องล้มเลิกการประกอบอาชีพไป ดังนั้น ภาครัฐจะต้องหามาตรการในการส่งเสริมหรือหาช่องทางให้ผลิตภัณฑ์จากกลุ่มผู้สูงอายุสามารถจำหน่ายได้ เช่น การประสานให้ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจห้างสรรพสินค้าหรือร้านสะดวกซื้อต่างๆ จำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุในท้องถิ่น โดยอาจมีมาตรการลดภาษีให้กับภาคเอกชน หรือการขอความร่วมมือจากภาคเอกชนอุดหนุนผลิตภัณฑ์จากผู้สูงอายุเพื่อนำไปใช้เป็นของฝากตามงานเทศกาลต่างๆ หรือการให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุในพื้นที่เพิ่มขึ้น เป็นต้นนอกจากนั้นแล้ว

ภาครัฐต้องทบทวนระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุว่าผู้สูงอายุในพื้นที่เข้าถึงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และควรมีการติดตามความสำเร็จของการให้กู้ยืมเงินดังกล่าวว่าประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจต้องพิจารณาถึงความต้องการจำเป็นและบริบทของพื้นที่ของตนว่าต้องการให้มีการส่งเสริมอาชีพหรือไม่ เนื่องจากบางพื้นที่เช่นกรณีพื้นที่เทศบาลตำบลน้ำน้อย จังหวัดสงขลา ชาวบ้านมีอาชีพหลักคือการกรีดยางพาราซึ่งเป็นอาชีพที่มีการทำงานต่อเนื่อง คนในชุมชนส่วนใหญ่จึงไม่มีความต้องการด้านการส่งเสริมอาชีพ แต่ต้องการให้ราคายางพาราไม่ตกต่ำ คล้ายคลึงกับพื้นที่เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเขตเมือง ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีรายได้ในทางอื่น จึงทำให้การส่งเสริมอาชีพไม่ค่อยได้รับความสนใจ ในขณะที่กรณีเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง การส่งเสริมอาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประสบความสำเร็จ ทำให้เกิดกลุ่มอาชีพต่างๆ ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้และแหล่งศึกษาดูงานให้กับบุคคลภายนอกได้ เช่นเดียวกับพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเทศบาลมีการจัดสรรพื้นที่ให้ผู้สูงอายุได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และมีร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุในพื้นที่

ท้ายที่สุด ระบบการส่งเสริมอาชีพสำหรับแรงงานนอกระบบนั้น ผู้วิจัยมองว่าต้องดำเนินการควบคู่ไปการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุบางส่วนที่รับงานจากผู้ว่าจ้างไปทำที่บ้าน หรือผู้สูงอายุที่รับจ้างทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎหมายรับรองคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ภาครัฐจึงต้องมีการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนั้น สำหรับข้าราชการหรือแรงงานในระบบที่เข้าสู่วัยเกษียณ ภาครัฐต้องกระตุ้นและส่งเสริมให้ภาคเอกชนการจ้างผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้น รวมถึงพิจารณาการขยายเวลาเกษียณอายุราชการตามศักยภาพ เพื่อให้คนกลุ่มนี้ยังมีรายได้ และลดการพึ่งพิงสวัสดิการจากรัฐต่อไป

(3.2) ระบบการสร้างหลักประกันทางรายได้ จากการศึกษาวิจัยพบว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบประสบ นอกจากรายได้จากการประกอบอาชีพไม่เพียงพอ หรือไม่มีรายได้แล้วผู้สูงอายุยังขาดหลักประกันทางรายได้ใน เนื่องจากไม่มีการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ จากข้อมูลพบว่าผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่เคยเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 นอกจากนั้นแล้วผู้สูงอายุจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้มีการวางแผนเก็บออมเงินในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายยามเข้าสู่วัยสูงอายุความเสี่ยงในด้านการไม่มีหลักประกันทางรายได้จึงเกิดขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุยังต้องดิ้นรนประกอบอาชีพ และรอพึ่งพิงรายได้จากเบี้ยยังชีพ

อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาข้างต้น ภาครัฐเองได้มีความพยายามในการวางแผนทางในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยเฉพาะการออกกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติเพื่อเป็นหลักประกันให้แรงงานนอกระบบมีรายได้ในวัยเกษียณ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเพิ่งออกมาใช้บังคับในช่วงเวลาไม่กี่ปี และจากการศึกษาวิจัยยังพบว่า การเข้าถึงระบบกองทุนการออมแห่งชาติมีความยากกว่าการเข้าถึงระบบประกันสังคม การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง ทำให้มีแรงงานนอกระบบที่เข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติมีจำนวนน้อย ดังนั้น จึงเป็นโจทย์ที่ภาครัฐเองต้องหาแนวทางในการแก้ไข เพื่อให้แรงงานนอกระบบเห็นความสำคัญและเข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น อันจะช่วยทำให้เมื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุแล้วจะมีหลักประกันทางรายได้ในการดำรงชีวิต นอกจากนั้นแล้ว ภาครัฐก็ควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการจัด

ให้มีการออมเงินผ่านกองทุนต่างๆ หรือการประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ ก็เป็นแนวทางหนึ่งในสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุในอนาคต แต่ผู้วิจัยก็มีข้อสังเกตว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ที่จะเข้าถึงมักเป็นผู้สูงอายุในเขตเมืองมากกว่าเขตชนบท ที่ข้อมูลข่าวสารหรือการให้บริการต่างๆ ยังเข้าไม่ถึงมากนัก

สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาขาดหลักประกันทางรายได้ ภาครัฐยังคงต้องช่วยส่งเสริมโดยใช้ระบบการส่งเสริมอาชีพข้างต้น ควบคู่กับการช่วยเหลือสงเคราะห์ครอบครัวสำหรับผู้สูงอายุที่มีความจำเป็น นอกจากนั้นแล้ว ต้องร่วมมือกับท้องถิ่นในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบกองทุนต่างๆ ในพื้นที่ และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการแบ่งเบาการจัดสวัสดิการต่างๆ ของภาครัฐ และทำให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันทางรายได้เพิ่มมากขึ้น

(3.3) ระบบสุขภาพการจัดสวัสดิการด้านบริการสุขภาพนับเป็นปัญหาใหญ่ที่สังคมไทยต้องเผชิญเพิ่มขึ้น เมื่อประเทศกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้นเรื่อยๆ จากผลการศึกษาวิจัยพบว่าระบบหลักประกันด้านสุขภาพของประเทศไทยมีหลายหลายระบบ ซึ่งพบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำกัน อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ใช้บริการด้านสุขภาพจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมากที่สุด ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าข้อจำกัดของสถานพยาบาลภาครัฐ และบุคลากรทางด้านสุขภาพมีความไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับผู้ใช้บริการจำนวนมากซึ่งมีได้มีเพียงแต่ผู้สูงอายุ ทำให้ผู้ใช้บริการต้องประสบปัญหาทั้งในแง่ใช้เวลาในการรับบริการ การเดินทางไปยังสถานพยาบาลที่ยากลำบากและการส่งต่อผู้ป่วยซึ่งมีขั้นตอนและความยุ่งยากดังนั้น ภาครัฐเองจึงต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้สิทธิตามหลักประกันสุขภาพข้างต้นตลอดจนในแง่ของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ภาครัฐอาจจะต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีสถานะการเป็นแรงงานนอกระบบ สามารถเข้าถึงการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมตามมาตรา 40 ได้ ในฐานะที่คนกลุ่มนี้ยังต้องประกอบอาชีพและอาจประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการประกอบอาชีพ อันสอดคล้องกับแนวนโยบายที่กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุขได้มีการลงนามความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ 14 องค์กร เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบร่วมกัน

สำหรับการดำเนินระบบสุขภาพในระดับท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการประสานความร่วมมือกับสาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุขอำเภอ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ในการให้บริการด้านสุขภาพ ทั้งการตรวจสุขภาพ การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุที่ติดเตียง การให้ความรู้ด้านการป้องกันและการดูแลสุขภาพโดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ก็ต้องให้ความรู้ในด้านสุขภาพที่อาจเกิดจากการประสบอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยจากการประกอบอาชีพ เป็นต้น โดยร่วมกับกลไกอาสาสมัครต่างๆ ในพื้นที่ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ผู้ดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver) กลุ่มจิตอาสา เป็นต้น นอกจากนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีหุ้นส่วนในพื้นที่ต้องมีข้อมูลของผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยติดเตียง ซึ่งอาจจะมีปัญหาอุปสรรคในการรับบริการด้านสุขภาพทั้งเรื่องของระยะทางในการไปสถานพยาบาล และไม่มีค่าใช้จ่ายในทางเดินทาง อันจะนำมาซึ่งการหาแนวทางในการช่วยเหลือเพื่อให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้เข้าถึงบริการด้านสุขภาพต่อไป

(4) ภาครัฐส่วนกลางต้องมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการ ได้แก่ ฐานข้อมูล กฎหมาย นโยบายและแผนงาน งบประมาณและทรัพยากร

เพื่อให้การส่งต่อการดำเนินการไปยังหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และลงสู่ระดับท้องถิ่นต่อไป โดยใช้แนวคิดทางสวัสดิการสังคมผสมผสาน ทั้งการบริการทางสังคม การประกันทางสังคม และการช่วยเหลือทางสังคม นอกจากนั้นแล้ว ภาครัฐส่วนกลางต้องมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการ ได้แก่ ฐานข้อมูล กฎหมาย นโยบายและแผนงาน งบประมาณและทรัพยากร

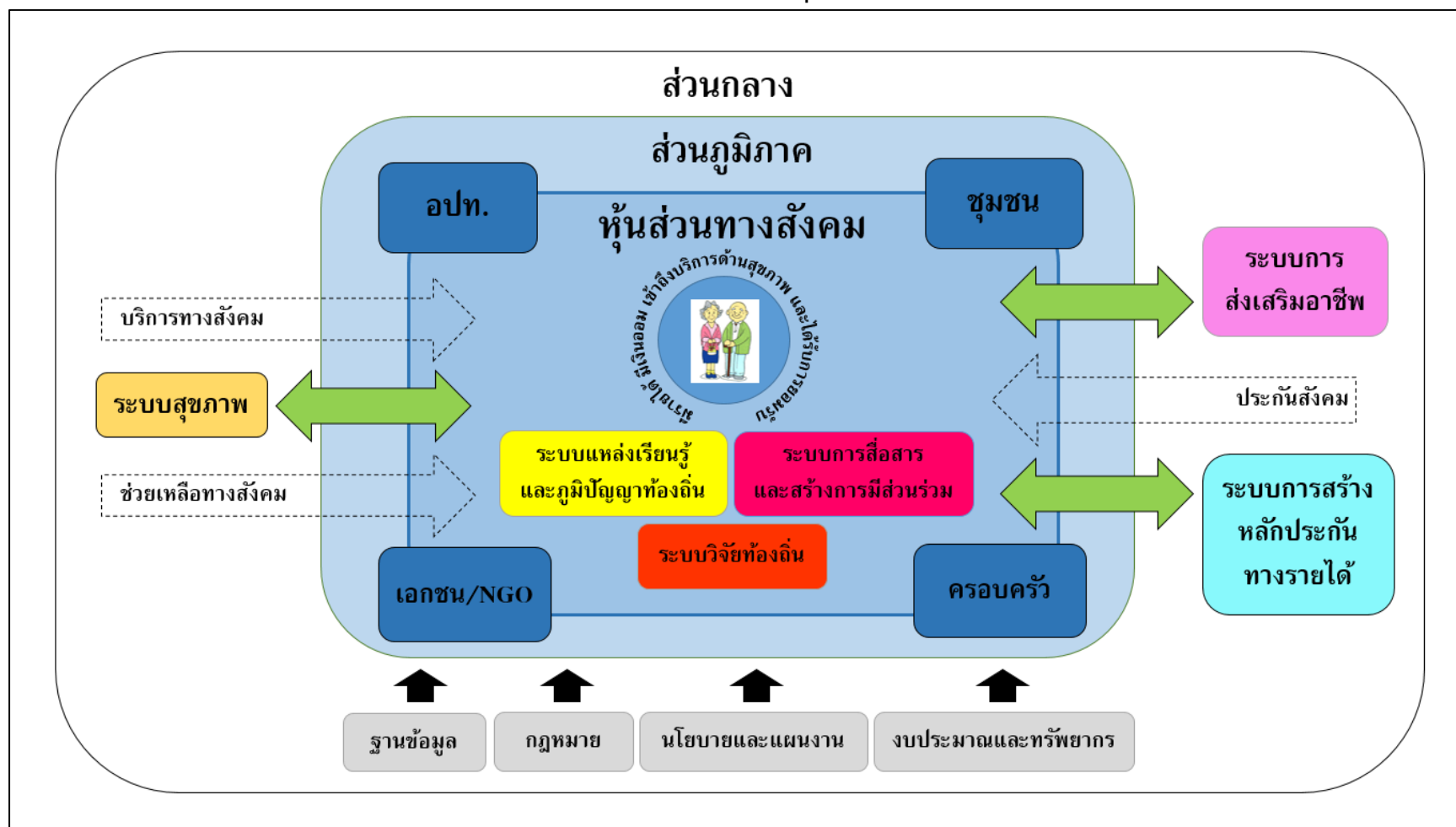
(1) ฐานข้อมูลของผู้สูงอายุทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ต้องมีความชัดเจนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจของหน่วยงานได้ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ต้องมีข้อมูลในการอาชีพ รายได้ และการออมเงิน อันเป็นสิ่งสำคัญในการวางแผนเพื่อให้การดูแลและคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุกลุ่มนี้ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าที่ผ่านมาไม่มีฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่มีความชัดเจน ข้อมูลที่ยังกระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ โดยยังไม่มีมีการรวบรวมหรือบูรณาการเข้าด้วยกัน จึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้สามารถดำเนินการวางแผนงานได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) กฎหมายต้องมีการทบทวนและปรับปรุงเพื่อให้มีการคุ้มครองด้านการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมากฎหมายส่วนใหญ่จะเน้นคุ้มครองแรงงานในระบบมากกว่า ควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุระหว่างพมจ.กับอปท. ตลอดจนเพิ่มมาตรการทางกฎหมายที่จูงใจหรือส่งเสริมในภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

(3) นโยบายและแผนการทำงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบต้องมีความชัดเจน สอดคล้องทั้งในระดับชาติ ท้องที่ และท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ต้องมีการคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เมื่อผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ที่ผ่านมานโยบายด้านแรงงานนอกระบบจะรองรับกับวัยหนุ่มสาวมากกว่าวัยสูงอายุ ส่วนนโยบายของผู้สูงอายุจะเน้นไปในด้านการส่งเสริมอาชีพและรายได้ แต่ยังไม่ได้เน้นการคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุ

(4) งบประมาณและทรัพยากร เป็นสิ่งจำเป็นในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดความเพียงพอของงบประมาณและทรัพยากรจากส่วนกลางที่จัดสรรลงมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเมื่อเข้าสู่ภาวะที่จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐย่อมเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจึงต้องหาหุ้นส่วนทางสังคมเพื่อเข้ามาสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ
 “1 เป้าหมาย 6 ระบบ 4 องค์การหุ้นส่วนทางสังคม”



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการวิจัย

การวิจัยและพัฒนาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ทั่วไปเพื่อวิจัยและพัฒนาแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ 3 ประการ คือ เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบ ตลอดจนวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็นแรงงานนอกระบบ และสร้างแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

วิธีวิจัยใช้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับระบบสวัสดิการสังคมที่จัดให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่การศึกษาตามเกณฑ์การคัดเลือกเข้าและเกณฑ์การคัดออกที่กำหนดกลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณเป็นผู้สูงอายุด้วยโอกาสในพื้นที่ 4 จังหวัดใน 4 ภาค ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น สงขลา และสมุทรปราการ จังหวัดละ 100 คนรวม 400 คน แต่ละจังหวัด กำหนดกลุ่มตัวอย่างจากตำบลขนาดใหญ่จำนวน 50 คน ตำบลขนาดกลาง 30 คนและตำบลขนาดเล็ก 20 คน กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งการสนทนากลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

เครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการจริยธรรมวิจัยมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ได้รับการตรวจสอบความมั่นคงจากผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่านและมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาคในภาพรวม 0.7496 สำหรับเครื่องมือวิจัยเชิงปริมาณเป็นแบบสอบถามความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติเชิงพรรณนา ส่วนเครื่องมือวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยแนวคำถามการสนทนากลุ่มและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษาที่สำคัญ มีดังนี้

(1) ประเภท ลักษณะทั่วไป ข้อมูลการทำงานปัญหาการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้างจากการศึกษาเชิงปริมาณปรากฏว่า

(1.1) ประเภทของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในทุกจังหวัดเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง และไม่เคยอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

(1.2) ลักษณะทั่วไปของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพบว่า กลุ่มตัวอย่างแทบทุกจังหวัดส่วนใหญ่เป็นเพศชาย เว้นแต่จังหวัดสงขลาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง โดยมากมีอายุระหว่าง 60-65 ปี และนับถือศาสนาพุทธ ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา อ่านไม่ออกและเขียนไม่ได้ และเป็นหม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่กับคู่สมรส โดยมากมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 1-2 คนและมีลักษณะที่พักเป็นบ้านของตนเองในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมายังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ในครอบครัวไม่เพียงพอ แต่ไม่มีหนี้สินและไม่มีการกู้เงินสำหรับในด้านสุขภาพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว โดยทุกคนใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลที่ตนเองมี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างโดยมากไม่มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้สิทธิค่ารักษาพยาบาลแต่อย่างใด

(1.3) ข้อมูลการทำงาน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในจังหวัดลำปาง และจังหวัดสงขลา ประกอบอาชีพเกษตรกร/ประมง ในขณะที่ในจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง โดยมากกลุ่มตัวอย่างทำงานเฉลี่ยสัปดาห์ละ 7 วัน ในส่วนของชั่วโมงในการทำงาน พบว่าส่วนใหญ่ทำงานเฉลี่ย 8 ชั่วโมงต่อวัน สำหรับการจ่ายค่าตอบแทน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับเป็นรายวัน

(1.4) ปัญหาที่ประสบหรือเคยประสบจากงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ภายในหนึ่งปีที่ผ่านมา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในจังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสงขลา ประสบปัญหาด้านการทำงานมากที่สุดสามอันดับแรกเหมือนกัน กล่าวคือ อันดับที่หนึ่ง ปัญหาค่าตอบแทนต่ำ อันดับที่สอง ปัญหางานหนัก และอันดับที่สาม ปัญหางานขาดช่วงที่ทำให้ขาดรายได้ ในขณะที่จังหวัดสงขลา กลุ่มตัวอย่างประสบปัญหาด้านการทำงานอันดับที่หนึ่งเหมือนกับสามจังหวัดข้างต้น คือ ปัญหาค่าตอบแทนต่ำ แต่อันดับที่สอง และอันดับที่สามมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประสบปัญหาการใช้ท่าทางซ้ำๆ หรือเดิมๆ ตลอดการทำงาน และปัญหางานหนักตามลำดับ

(1.5) การช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้างที่แรงงานนอกระบบได้รับ พบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดเกี่ยวกับการได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากนายจ้าง พบว่าโดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในประเด็นนี้จะได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการด้านวันหยุดมากที่สุด รองลงมาคือ ค่าล่วงเวลา และเครื่องแบบ (Uniform) ในการทำงาน

(2) การรับรู้สิทธิและบริการของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจากการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบรับรู้ถึงสิทธิและสวัสดิการที่ตนควรได้รับ โดยประเด็นของสิทธิและสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรับรู้มากที่สุด คือ สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เฉลี่ยร้อยละ 100) รองลงมาคือ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (เฉลี่ยร้อยละ 99.75) และลำดับถัดมาคือ สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก และสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด บันได ราวจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุซึ่งมีระดับการรับรู้เท่ากัน (เฉลี่ยร้อยละ 99.00) ส่วนสิทธิและสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดรู้น้อยที่สุด คือ สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมาย เมื่อมีคดีความ เช่น หมายอาญา ให้คำปรึกษา (เฉลี่ยร้อยละ 8)

ประเด็นสิทธิและสวัสดิการ ที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบรับรู้	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เฉลี่ย 100.00%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)
สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น (เฉลี่ย 99.75%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)
สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับ บริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล(เฉลี่ย 99.00%)	อันดับที่ 3 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 3 (99%)	อันดับที่ 5* (99%)
สิทธิได้รับการดูแล/ช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว แม้เมื่อได้รับความยากลำบาก(เฉลี่ย 99.00%)	อันดับที่ 3 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 4 (98%)	อันดับที่ 1 (100%)
สิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้ทางลาด	อันดับที่ 3	อันดับที่ 2	อันดับที่ 4	อันดับที่ 1

บันได รววจับ ห้องน้ำสาธารณะ และข้อความบนป้ายสัญลักษณ์ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ(เฉลี่ย 99.00%)	(99%)	(99%)	(98%)	(100%)
---	-------	-------	-------	--------

*หมายเหตุอันดับที่ 2 เท่ากับสิทธิการได้รับความสะดวก/ปลอดภัยในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟ รถเมล์

(3) การเข้าถึงและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จากการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า

(3.1) สิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึง ภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดพบว่า สิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงมากที่สุดในสามอันดับแรก ได้แก่ สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ส่วนสิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงน้อยที่สุด ได้แก่สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา

ประเด็นสิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบเข้าถึง	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิการตรวจรักษา/การตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)	อันดับที่ 1 (100%)
สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (98%)	อันดับที่ 3 (99%)
สิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของรัฐบาล	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (99%)	อันดับที่ 2 (98%)	อันดับที่ 1 (100%)
...				
สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา	อันดับที่ 30 (0%)	อันดับที่ 30 (0%)	อันดับที่ 30 (0%)	อันดับที่ 30 (0%)

(3.2) สิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และไม่ต้องการ ภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดพบว่า สิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และไม่ต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา ส่วนอันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

ประเด็นสิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึงและไม่ต้องการ	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิการอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา	อันดับที่ 1 (98%)	อันดับที่ 1 (98%)	อันดับที่ 1 (98%)	อันดับที่ 1 (98%)
สิทธิรับบริการจากศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ทอดทิ้งหรือถูกแสวงหาประโยชน์หรือประสบปัญหาครอบครัว	อันดับที่ 2 (97%)	อันดับที่ 2 (97%)	อันดับที่ 2 (96%)	อันดับที่ 1 (98%)
สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความ เช่น ทนายอาสา ให้คำปรึกษา	อันดับที่ 3 (96%)	อันดับที่ 3 (95%)		อันดับที่ 3 (95%)
สิทธิคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ถูกกีดกันจากหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นผู้สูงอายุ	อันดับที่ 3 (96%)			
สิทธิการเป็นสมาชิกอาสาสมัครในชุมชน เช่น อสม. อพมก.	อันดับที่ 3 (96%)		อันดับที่ 3 (95%)	

(3.3) สิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง แต่ต้องการภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสี่จังหวัดพบว่า สิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง และต้องการมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้ร้อยละ 10 อันดับที่สองและสามมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

ประเด็นสิทธิและสวัสดิการที่ผู้สูงอายุแรงงานนอกระบบ เข้าไม่ถึงแต่ต้องการ	อันดับที่(%)			
	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	สมุทรปราการ
สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว เฉพาะผู้มีรายได้ร้อยละ 10	อันดับที่ 1 (25%)	อันดับที่ 1 (28%)	อันดับที่ 1 (30%)	อันดับที่ 1 (25%)
สิทธิในการรับของกินของใช้ในชีวิตประจำวันจัดโดยชุมชนท้องถิ่นเช่น อาหารสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 มื้อ ผ้าอ้อมผู้ใหญ่	อันดับที่ 2 (19%)	อันดับที่ 2 (22%)		อันดับที่ 2 (20%)
สิทธิการใช้บริการศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	อันดับที่ 3 (17%)		อันดับที่ 2 (23%)	
สิทธิในการมีความมั่นคงของชีวิตในอนาคตที่ท้องถิ่นจัดให้ เช่น แผนการออม แผนสุขภาพ กองทุนการออมบ้านทางเลือก	อันดับที่ 3 (17%)	อันดับที่ 3 (20%)	อันดับที่ 3 (22%)	อันดับที่ 3 (19%)

(4) การรับรู้สิทธิ การเข้าถึงและความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจากการศึกษาเชิงคุณภาพ ปรากฏผลการศึกษาดังนี้

ประเด็นหลัก	จ.ลำปาง	จ.ขอนแก่น	จ.สงขลา	จ.สมุทรปราการ
การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	1.เทศบาลเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน จนกลายเป็นต้นแบบของ “เกาะคาโมเดล” ภายใต้แนวคิด “สร้างเมืองน่าอยู่” 2. การทำงานในพื้นที่เริ่มจากมีข้อมูลของผู้สูงอายุในการวางแผน มีกระบวนการคืนข้อมูลให้กับชุมชน เพื่อให้ชุมชนตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน และร่วมกันวางแผนในการแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุ 3. ให้ความสำคัญกับ	1.ภาคีเครือข่ายการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือกับเทศบาล ชมรม ผู้ สูง อายู หน่วยงาน ภาครัฐ และ ภาค เอกชน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล และกลุ่มองค์กรต่างๆ ในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ 2. อสร.และอสม.เป็นแกนนำจิตอาสาที่สำคัญในการดูแลด้านสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุ ส่วนด้านแรงงานจะมีแกนนำอสร.ในระดับพื้นที่ 3. อบท.ให้การส่งเสริม	1. สาขาสมาคมสภา ร่วมกับ เครือข่ายชมรมผู้สูง อายุเป็นกลไกกลางในการขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการของผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับท้องที่และท้องถิ่น และองค์กรเอกชนเป็นผู้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมในด้านต่างๆ 2. แกนนำจิตอาสา มีความเข้มแข็งในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุร่วมกับชมรมผู้สูงอายุ 3. กองทุนสวัสดิการชุมชนมีขนาดใหญ่และเข้มแข็ง และประชาชนให้ความสำคัญในการเข้าสู่ระบบกองทุน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพา	1. ชมรมผู้สูงอายุโดยการสนับสนุนจากอปท. เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม 2. แกนนำจิตอาสา เช่น อสม. เป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มเติมสวัสดิการในด้านสุขภาพให้กับผู้สูงอายุ 3. ความเข้มแข็งในระดับของเทศบาลเมืองทำให้ระดับของการขับเคลื่อนมีทิศทางที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการมีแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และการมีสถานที่เพื่อจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุ

	การส่งเสริมอาชีพและแก้ปัญหาด้านรายได้ให้กับผู้สูงอายุ เพราะมองว่าหากผู้สูงอายุมีรายได้แล้ว ก็จะมีพลังในการลุกขึ้นมาเป็นจิตอาสา เพื่อเปลี่ยนแปลงชุมชน	ด้านอาชีพแก่ผู้สูงอายุ โดยการแบ่งพื้นที่ของอปท.ให้ผู้สูงอายุได้ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ตลอดจนร่วมมือกับชมรมผู้สูงอายุและกลุ่มอาชีพในการจัดตั้งร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ผู้สูงอายุ	สวัสดิการจากภาครัฐ แต่เพียงอย่างเดียว	
	4. โรงเรียนผู้สูงอายุมีกิจกรรมและหลักสูตรที่ชัดเจนและมาจากการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ	4. การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุฝึกซ้อมและเล่นดนตรี เพื่อผ่อนคลาย	4. หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและดูแลแรงงานนอกระบบ ซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ การส่งเสริมด้านการฝึกอาชีพโดยหน่วยงานต่างๆ และการจัดหา	
ประเด็นหลัก	จ.ลำปาง	จ.ขอนแก่น	จ.สงขลา	จ.สมุทรปราการ
	4. มีกองทุนต่างๆ ในพื้นที่ที่มีความหลากหลายในการเกื้อหนุนสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ	และยังสามารถหารายได้ให้กับผู้สูงอายุ	พื้นที่จำหน่ายสินค้าให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ	
	5. เทศบาลและชุมชนมีความสามารถในการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนเพื่อจัด บริการต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุ	5. พื้นที่มีระบบการดูแลสุขภาพในภาวะฉุกเฉิน และมีระบบการดูแลผู้สูงอายุในภาวะสมองเสื่อมแบบครบวงจร		
	6. การมีแหล่งเรียนรู้ในชุมชน และระบบกลไกต่างๆ เพื่อดูแลคนในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ระบบสุขภาพชุมชน ระบบเศรษฐกิจชุมชน ระบบธุรกิจอาสา เป็นต้น			
เงื่อนไขความสำเร็จของการลดความเหลื่อมล้ำ	1. ผู้นำของเทศบาลมีวิสัยทัศน์และความสามารถในการสร้างความเปลี่ยนแปลงและการมีส่วนร่วมในชุมชน	1. ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุมีเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ 23 องค์กร ครอบคลุมการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในมิติต่างๆ	1. ความเข้มแข็งของสาขาสมาคมสภาและ การมีเครือข่ายชมรมผู้สูงอายุที่กว้างขวางในระดับพื้นที่	1. วิสัยทัศน์ของผู้นำเทศบาลในการให้ความสำคัญต่อการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ
	2. ทักษะคติของคนในชุมชนในการเป็นจิตอาสา โดยเฉพาะผู้สูง	2. เทศบาลสนับสนุน	2. ส่วนราชการในระดับท้องที่และท้องถิ่นให้การสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงาน	2. เทศบาลมีแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและระบบการดูแลผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง

	อายุที่มองว่าตนเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ 3. ทำงานบนพื้นฐานของการมีข้อมูลพื้นที่และมีการคืนข้อมูลให้ชุมชนเพื่อสร้างความตระหนักในปัญหา	การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุเป็นอย่างดี 3. การมีร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุโดยเฉพาะอันเป็นการตลาดให้แก่ผู้สูงอายุ	ด้านผู้สูง อายุของสาขาสมาคมสภา 3. รายได้ของประชาชนและเศรษฐกิจในพื้นที่โดยรวมดีกว่าภาคอื่นและคนวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่ยังประกอบอาชีพ	3. ชมรมผู้สูงอายุที่มีทั้งในระดับเทศบาลเมืองและในระดับตำบล ซึ่งมีการประสานงานและร่วมมือกันในการทำงาน 4. เทศบาลสนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ ทั้งผู้นำ
ประเด็นหลัก	จ.ลำปาง	จ.ขอนแก่น	จ.สงขลา	จ.สมุทรปราการ
	กันอันนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน 4. การรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพมีความเข้มแข็ง สามารถหาตลาดและสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง 5. การสร้างคนรุ่นใหม่ให้เห็นความสำคัญของการเป็นจิตอาสาเพื่อสร้างชุมชนให้น่าอยู่ 6. การมีภาคีเครือข่ายนอกพื้นที่ที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมทั้งทรัพยากร และองค์ความรู้ต่างๆ ในการทำงาน of ชุมชน 7. ชุมชนยังอยู่ในลักษณะการถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน	4. การให้ความสำคัญต่อระบบการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ 5. ความมีจิตอาสาของแกนนำอาสาสมัคร	ในพื้นที่ โดยเฉพาะการกริดยางพารา ทำให้ระบบครอบครัวมีความเข้มแข็งในการดูแลผู้สูงอายุ 4. ภาครัฐมีแนวทางในการทำงานด้านแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม และให้การส่งเสริมด้านอาชีพแก่ผู้สูงอายุ 5. กองทุนสวัสดิการชุมชนที่เข้มแข็งลดการพึ่งพิงจากภาครัฐ และสามารถดูแลคนในพื้นที่ได้ตั้งแต่เกิดจนตาย 6. สาขาสมาคมสภาได้เริ่มจัดเก็บข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่	ชุมชน กลุ่มสตรี กลุ่มอสม. และผู้สูงอายุมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและติดตามการทำงานของเทศบาล
ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	1. ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง พมจ. กับอปท. ซึ่งถูกตรวจสอบโดยสทง. 2. คนวัยหนุ่มสาวต้องออกไปทำงานต่างถิ่น ผู้สูงอายุเลี้ยงหลานอยู่บ้าน จึงขาดระบบการดูแลโดยครอบครัว 3. เงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินซ่อมแซม	1. ข้อมูลของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่มีมีการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 2. ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่าง พมจ. กับอปท. และ พมจ. ยังเน้นการทำงานตามภารกิจเชิงรับเป็นหลัก 3. เงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินซ่อมแซม	1. ผู้สูงอายุต้องออกจากระบบประกันสังคม แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่ระบบกองทุนการออมแห่งชาติได้ 2. การรวมกลุ่มส่งเสริมอาชีพไม่ค่อยประสบผลสำเร็จในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่การกริดยางเป็นอาชีพหลัก	1. ขาดฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด โดยข้อมูลผู้สูงอายุยังแยกส่วนกัน 2. พมจ. ยังไม่สามารถดำเนินการกิจการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้สูงอายุไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองสามารถขอรับได้ เช่น สิทธิในการกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ เป็น

	บ้านผู้สูงอายุยังไม่ เพียงพอต่อผู้สูงอายุที่ ประสบปัญหา	บ้านผู้สูงอายุยังไม่		ต้น บทบาทของภาครัฐ ในงานด้านสวัสดิการ
ประเด็นหลัก	จ.ลำปาง	จ.ขอนแก่น	จ.สงขลา	จ.สมุทรปราการ
	4. ผู้สูงอายุต้อง ออกจากระบบ ประกันสังคมแต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่ระบบ กองทุนการออม แห่งชาติได้	เพียงพอต่อผู้สูงอายุที่ ประสบปัญหา 4. ผู้สูงอายุยังรอรับ สวัสดิการจากภาครัฐ เป็นหลักรอเบี้ยยังชีพ หรือเงินจากลูกหลาน 5. ผู้สูงอายุต้องออก จากระบบประกันสังคม แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่ ระบบกองทุนการออม แห่งชาติได้ 6. งบประมาณในการ จ่ายเบี้ยยังชีพจาก ส่วนกลางมายังอปท. ล่าช้า ทำให้อปท.ต้อง สำรองเงินของตน 7. ปัญหาการไม่มี ช่องทางบริการด้าน สุขภาพในพื้นที่ 8. คนวัยหนุ่มสาว ออกไปทำงานต่างถิ่น ผู้สูงอายุเลี้ยงหลานอยู่ บ้าน จึงขาดระบบการ ดูแลโดยครอบครัว		ผู้สูงอายุ จึงกลายเป็น ของอปท. 3. การรวมกลุ่ม ผู้สูงอายุส่งเสริมอาชีพ เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะในเขตเมือง เนื่องจากผู้สูงอายุมัก ติดบ้านเลี้ยงหลาน มี ธุรกิจหรือมีรายได้ของ ตนเองอยู่แล้ว 4. การจัดกิจกรรมของ ชมรมผู้สูงอายุยังอาศัย รายได้หลักจากหน่วย งานภาครัฐ ทั้งอปท. หรือกองทุนสปสช. และค่าสมาชิกชมรม ซึ่งยังมีข้อจำกัดของ ความไม่เพียงพอ 5. ปัญหาความซ้ำซ้อน ของอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายระหว่างพมจ. กับอปท. ซึ่งถูกตรวจสอบ โดยสตง. 6. ยังมีผู้สูงอายุที่ยังเข้า ไม่ถึงชมรมผู้สูงอายุใน พื้นที่อาจด้วยการไม่ เห็นถึงความสำคัญ หรืออุปสรรคการเดินทาง

(5) จากการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ พบว่าความเหลื่อมล้ำที่พบจะเป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจ (การมีงานทำ การมีรายได้ การออม) และมิติทางด้านสวัสดิการ (การเข้าถึง/ได้รับสิทธิการเข้าถึง/ได้รับสวัสดิการ การได้รับบริการสวัสดิการสังคม) มากกว่ามิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (การยอมรับการไม่ถูกกีดกันการไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากการเข้าถึง/ได้รับและใช้ประโยชน์จากบริการสวัสดิการสังคม) ดังนั้น ทิศทางในการจัดสวัสดิการกระแสหลัก และสวัสดิการทางเลือกควรเน้นให้ผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้ และมีความต้องการในการประกอบอาชีพ สามารถมีงานทำและมีรายได้ มุ่งเน้นให้เกิดการออมเพื่อใช้จ่ายในอนาคต ตลอดจนในแง่ของการจัดสวัสดิการภายใต้ 4 แนวคิดหลัก อันได้แก่ คือ 1) แนวคิดการบริการสังคม 2) แนวคิดการประกันสังคม 3) แนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมและ 4) แนวคิดการ

สนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ยังพบปัญหาช่องว่างที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดสวัสดิการ โดยเฉพาะการใช้บริการสังคมทางด้านสุขภาพที่ผู้สูงอายุต้องรับบริการจากภาครัฐ การต้องออกจากระบบประกันสังคมด้วยข้อจำกัดด้านอายุ การช่วยเหลือทางสังคมในด้านการสงเคราะห์ครอบครัว และการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ยังมีผู้สูงอายุบางส่วนที่เข้าไม่ถึง ซึ่งเป็นสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขในส่วนต่อไป

(6) ผลการวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพบว่า นโยบาย กฎหมาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องจะเน้นให้การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้อยู่ในวัยผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่แนวความคิดการจ้างงานผู้สูงอายุจะให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานที่มีนายจ้างมากกว่าแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนด้านอาชีพให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงเป็นลักษณะการฝึกอบรม การส่งเสริมอาชีพ และการให้กู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเป็นหลัก

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการจัดระบบสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยมีข้อเสนอแนะทั้งในระดับพื้นที่ ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย และข้อเสนอแนะต่อแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะระดับพื้นที่

(1) ผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่จะมาเติมเต็มช่องว่างความเหลื่อมล้ำของการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบคือ การสนับสนุนให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการในชุมชน มากกว่าการพึ่งพิงจากภาครัฐ เช่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพและหาตลาดเพื่อสร้างรายได้ การสร้างระบบการดูแลสุขภาพโดยเน้นการป้องกันควบคู่ไปกับการรักษาพยาบาล การส่งเสริมให้เกิดระบบการออมในชุมชน การสร้างสภาพแวดล้อมในชุมชนให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยมีภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมารับทราบปัญหาในชุมชนภายใต้ข้อมูลชุดเดียวกัน เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไปในชุมชน

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมอาชีพให้กับผู้สูงอายุทั้งในลักษณะของรวมกลุ่มกัน และรายบุคคล โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุ ภูมิปัญญาและบริบทของแต่ละพื้นที่ ดังเช่นภาคใต้ ผู้สูงอายุบางพื้นที่ประกอบอาชีพหลักคือการกรีดยางพาราตลอดทั้งปี การส่งเสริมอาชีพจึงเป็นไปได้ยากหรือมีความแตกต่างจากจังหวัดในภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ไร่หรือทำนาตามฤดูกาล เป็นต้น ทั้งนี้ ควรเน้นการส่งเสริมในการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ในประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นแรงของวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ ในพื้นที่ เน้นการหาองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพ โดยการจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในอาชีพที่ต้องการส่งเสริม ซึ่งอาจจะเป็นคนในพื้นที่หรือต่างพื้นที่ ตลอดจนต้องส่งเสริมให้มีตลาดหรือจัดหาตลาดในการจำหน่ายสินค้าต่างๆ ของผู้สูงอายุ เพื่อก่อให้เกิดรายได้ที่ผู้สูงอายุจะสามารถนำไปต่อยอดกระบวนการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้อย่างต่อเนื่อง

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยประสานกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีความต่อเนื่องในพื้นที่ และเกิดการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งกระบวนการจัดหาวัตถุดิบ การส่งเสริมการผลิตและให้บริการ การออกแบบผลิตภัณฑ์ การเพิ่มมูลค่าของ

ผลิตภัณฑ์ การจัดหาช่องทางการตลาด การบริหารจัดการด้านต่างๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษาและการแก้ไขปัญห

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการหรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งอาจประสบปัญหาด้านสุขภาพหรืออันตรายจากการทำงาน เช่น การใช้สายตาเพ่งในการทำงานมากเกินไป การนั่งทำงานจนเกิดปัญหาต่อสุขภาพหลังหรือเข้าการทำงานโดยใช้ท่าทางซ้ำๆ เป็นเวลานานๆ การประสบอุบัติเหตุจากการทำงานอันเนื่องมาจากการจัดพื้นที่การทำงานที่ไม่เหมาะสมต่อผู้สูงอายุ

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรหาช่องทางหรือประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ขาดแคลนหรือมีเงินทุนในการประกอบอาชีพไม่เพียงพอ เข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนเงินกู้จากธนาคาร สินเชื่อประชารัฐเพื่อประชาชน เป็นต้น โดยเฉพาะเงินลงทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบ และเงินที่ต้องใช้ในการรับผลิตภัณฑ์จากกลุ่มสมาชิกได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ อาจจะต้องหาภาคีเครือข่ายในพื้นที่โดยเฉพาะภาคเอกชนที่ใช้การสนับสนุนเงินทุนหรือทรัพยากรต่างๆ ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณภาครัฐที่ไม่เพียงพอ รวมถึงต้องสร้างกลไกและองค์ความรู้ให้ผู้สูงอายุสามารถบริหารจัดการเงินทุนและรายได้ของตนเองภายในกลุ่ม

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีการออมเงิน ทั้งในลักษณะของการออมส่วนบุคคล หรือการออมเป็นกลุ่ม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันในทางรายได้ของตนเองเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การป้องกันดูแลรักษาสุขภาพ และการประกอบอาชีพ

(7) อาชีพของผู้สูงอายุในบางพื้นที่เป็นอาชีพที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การทอผ้าลายท้องถิ่น การจักสานโดยใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนจึงควรถอดบทเรียน เก็บรวบรวมและถ่ายทอดองค์ความรู้ในอาชีพนั้ไปสู่คนรุ่นใหม่หรือผู้ที่สนใจ เพื่อให้อาชีพนั้คงอยู่สืบไป ตลอดจนพัฒนาให้กลุ่มอาชีพที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นเป็นแหล่งเรียนรู้สำคัญที่สามารถสร้างองค์ความรู้ และสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุได้

6.2.2 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย

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

อย่างไรก็ตาม กรณีผู้สูงอายุที่ไม่ต้องการทำงานในระบบของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องการประกอบอาชีพอิสระอันเข้าข่ายการเป็นแรงงานนอกระบบนั้น ภาครัฐก็ควรต้องมีนโยบาย กฎหมาย หรือส่งเสริมอาชีพและคุ้มครองผู้สูงอายุในกลุ่มนี้ควบคู่กันไปด้วย โดยกระทรวงแรงงานควรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการกิจนั้ เนื่องจากที่ผ่านมาระบบแรงงานมีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้เน้นแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ ในขณะที่นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ก็จะเน้นในกลุ่มแรงงานในระบบมากกว่า จึงควรขยายขอบเขตภารกิจการทำงานให้ครอบคลุมถึงผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น และต้องสื่อสารไปถึงหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งอยู่ใน

ฐานะผู้รับผิดชอบภารกิจด้านผู้สูงอายุก็ต้องขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุไปควบคู่กัน โดยประสานผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลไกเครือข่ายผู้สูงอายุตามบริบทในแต่ละพื้นที่

(2) การส่งเสริมเงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพผ่านกองทุนผู้สูงอายุต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับทราบถึงสิทธิที่ตนพึงมี และควรปรับปรุงระเบียบและขั้นตอนต่างๆ ในการขอกู้ยืมเงินเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้โดยง่าย ตลอดจนการพิจารณาอนุมัติให้ผู้สูงอายุกู้ยืมนั้นควรต้องประเมินศักยภาพ ความพร้อมและความเหมาะสมของผู้สูงอายุที่ขอกู้ยืมเงิน เพื่อไม่ก่อให้เกิดการสร้างภาระหนี้ให้แก่ผู้สูงอายุ และให้มีการนำเงินที่กู้ยืมไปใช้เพื่อการประกอบอาชีพอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์

(3) ภาครัฐควรมีแนวทางในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน และไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เข้าไปส่งเสริมอาชีพในท้องถิ่นซึ่งมาจากหลากหลายกรม หรือกระทรวง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแนวทางการส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุควรต้องคำนึงถึงวัย ความถนัด และความต้องการของผู้สูงอายุซึ่งมีความแตกต่างจากการส่งเสริมอาชีพของแรงงานวัยอื่น ตลอดจนอาจมีการจัดฝึกอบรม หรือเพิ่มพูนความรู้ในทักษะทางอาชีพใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับท้องถิ่นให้แก่ผู้สูงอายุหรือผู้ที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อเพิ่มช่องทางและหารายได้ในรูปแบบต่างๆ

(4) ส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่ต่างๆ ให้ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่ เพื่อนำความรู้ทางวิชาการ การวิจัย หรือเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุน และแก้ไขปัญหาด้านการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัยท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างให้เกิดการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุในพื้นที่โดยอาศัยหุ้นส่วนทางสังคมเป็นหลัก

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

(6) ผู้วิจัยก็เห็นด้วยที่การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันราชการส่วนกลาง และราชการในระดับท้องถิ่นได้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดและรับฟังความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่โดยตรง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีหลายระดับ และมีความเข้มแข็งหรืองบประมาณที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจใดควรต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย

(7) ภาครัฐควรส่งเสริมให้เกิดการสร้างและสานความสัมพันธ์กับภาคีเครือข่ายการทำงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นผู้แรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน(NGO) หรือกระทั่งผู้นำหรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มจิตอาสา กลุ่มเยาวชนกลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น เนื่องจากภาคีเหล่านี้จะเป็นแรงขับเคลื่อนที่เข้าถึงและเข้าใจบริบทของพื้นที่ ตลอดจนสามารถระดมทรัพยากรในพื้นที่เพื่อมาเติมเต็มช่องว่างในการจัดสวัสดิการ

(8) ภาครัฐควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจการให้ประกันสุขภาพ ประกันอุบัติเหตุ และประกันชีวิต ออกแบบประกันที่รองรับต่อกลุ่มผู้สูงอายุหรือเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่วัยผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุมีแนวทางในการสร้างหลักประกันในด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น อันจะช่วยลดภาระการจัดสวัสดิการของรัฐ

(9) ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนการทำงานด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ จากแนวคิดในเชิงลักษณะการสงเคราะห์ ไปเป็นการส่งเสริมในเชิงการเพิ่มศักยภาพให้กับผู้สูงอายุในท้องถิ่น ต้องทำให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ด้วยศักยภาพของตนเอง ปรับเปลี่ยนทัศนคติให้ชุมชนยอมรับในศักยภาพของผู้สูงอายุและไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้เกื้อหนุนส่วนทางสังคมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและสร้างจิตอาสาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยทุกภาคส่วนกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน

(10) เนื่องด้วยจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทยที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้ภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องหารายได้เพื่อนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการสร้างระบบการออมระยะยาวแบบบังคับสำหรับทุกคนเพื่อการใช้ชีวิตในวัยสูงอายุแบบพึ่งพาตนเอง เป็นสิ่งจำเป็นอันเป็นการสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุในอนาคตให้เพียงพอกับค่าครองชีพที่จะเกิดขึ้น โดยภาครัฐต้องสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในประเด็นปัญหานี้ นอกจากนั้นแล้วยังอาจต้องพิจารณาการเพิ่มการเก็บภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีในส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้เพียงพอในอนาคต

(11) ควรทบทวนระเบียบ กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เช่น

(11.1) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่น เช่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แรงงานจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น กับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชัดเจน และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเมื่อมีการตีความทางกฎหมาย และถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อันส่งผลให้การดำเนินภารกิจการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเกิดการหยุดชะงัก และไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(11.2) ควรจะมีกฎหมายในการส่งเสริมหรือจูงใจให้ภาคเอกชน หรือกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่สนใจในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการสร้างอาชีพและรายได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระการจัดสวัสดิการโดยรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น การลดภาษีให้กับบริษัทเอกชนที่รับผู้สูงอายุเข้าทำงานหรือการรับผลิตภัณฑ์ของผู้สูงอายุไปจำหน่าย การลดภาษีให้กับกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

(11.3) ควรมีกฎหมายในการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะและไม่ต้องการรับเบี้ยยังชีพ สามารถที่จะคืนเบี้ยยังชีพที่ตนมีสิทธิรับได้ โดยอาจจะเปลี่ยนเป็นสิทธิประโยชน์ในด้านการนำไปลดหย่อนภาษี หรือการได้รับบริการหรือสวัสดิการอื่นๆ ทดแทน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายเบี้ยยังชีพของรัฐลง

6.2.3 ข้อเสนอแนะต่อแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

เนื่องจากกลไกการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษาในแต่ละจังหวัดนั้น มีความแตกต่างกันตามบริบทแต่ละพื้นที่ อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การนำ

กลไกการจัดสวัสดิการสังคมจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไปใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งจึงอาจประสบความสำเร็จมากน้อยต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ความต้องการ และช่องว่างของการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การสำรวจประสบการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่ทำการศึกษ และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่อื่นภายใต้ชุดโครงการ นำมาซึ่งการออกแบบแบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ ดังนี้

(1) ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบถือเป็นศูนย์กลางของการจัดระบบสวัสดิการสังคม โดยมีเป้าหมายของการจัดระบบสวัสดิการคือ ต้องให้ผู้สูงอายุมียาได้ มีเงินออม เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับการยอมรับจากคนในสังคม ซึ่งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติสวัสดิการสังคม และมิติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

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

(3) หน่วยงานของรัฐส่วนกลางต้องวางแนวทางและดำเนินการจัดสวัสดิการที่เอื้อต่อผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยครอบคลุมระบบการส่งเสริมอาชีพ ระบบการสร้างหลักประกันทางรายได้ และระบบสุขภาพ เพื่อส่งต่อการดำเนินการไปยังหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด และลงสู่ระดับท้องถิ่นต่อไป โดยใช้แนวคิดทางสวัสดิการสังคมผสมผสาน ทั้งการบริการทางสังคม การประกันทางสังคม และการช่วยเหลือทางสังคม นอกจากนั้นแล้ว ภาครัฐต้องมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการ ได้แก่ ฐานข้อมูล กฎหมาย นโยบายและแผนงาน งบประมาณและทรัพยากร

6.2.4 ข้อเสนอแนะต่อการวิจัยเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในอนาคต

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบบจำลองระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งถือเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของขั้นตอนการวิจัยและพัฒนา อย่างไรก็ตามควรต้องมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาในขั้นตอนต่อไปโดยการนำแบบจำลองที่ได้จากการศึกษาวิจัยนั้นนำไปทดลองใช้ในพื้นที่ และดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของแบบจำลองว่าสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแบบจำลองให้มีความเหมาะสมต่อไป นอกจากนั้นแล้ว จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังพบเห็นถึงช่องว่างทางนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของประเทศไทยที่ยังเข้าไม่ถึงผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในแง่ของการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบมีอาชีพและรายได้อย่างมั่นคง จึงควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของประเทศไทยในเชิงลึกให้สอดคล้องกันในระดับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน และกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

บรรณานุกรม

- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2556). แนวทางการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคมใน
การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อนำไปสู่สังคมสวัสดิการ. [https://www.m-
society.go.th/article_attach/12782/17046.pdf](https://www.m-society.go.th/article_attach/12782/17046.pdf).
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2558). ประชากรสูงอายุไทย: ปัจจุบันและอนาคต.
https://www.m-society.go.th/article_attach/13225/17347.pdf
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546.
http://wops.moph.go.th/ops/oic/data/20131007131133_1_.pdf
- กระทรวงแรงงาน. (2555) แผนปฏิบัติการส่งเสริม ค้ำครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-
2559. พิมพ์ครั้งที่ 1 โดยกลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
- กองพัฒนาการจ้างงาน กรมส่งเสริมความมั่นคงทางอาชีพ. (2559).สภาวะการณ์ปัจจุบันของการจ้างงาน
ผู้สูงอายุและมาตรการของรัฐ. เอกสารประกอบการประชุมระหว่างไทย-ญี่ปุ่น เรื่อง การจ้างงาน
สำหรับผู้สูงอายุ จัดโดยสถานทูตญี่ปุ่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น(JICA) และ
กระทรวง แรงงาน วันที่ 16 กันยายน 2559 ณ ห้องประชุมกระทรวงแรงงาน
- กุศล สุนทรธาดา. (2557).รายการวิจัยโครงการจัดทำแนวทางการดำเนินการและกลไกระดับชาติในการ
ขับเคลื่อนนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยพัฒนาผู้สูงอายุ (มส.ผส.)
_____. (2553). คุณค่าผู้สูงอายุในสายตาสังคมไทย. ใน ประชากรและสังคม 2553: คุณค่า
เศรษฐกิจของผู้สูงอายุไทย. นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม สถาบันวิจัยประชากรและ
สังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ.(2552).แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564)ฉบับปรับปรุง
ครั้งที่ 1พ.ศ. 2552. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพปัญญา.
- คณะกรรมการสิทธิการสังคม กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ. (2559). การสังเคราะห์การดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย: ปัญหาและข้อเสนอแนะ.
กรุงเทพฯ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.
- จริยญา วงษ์พพรม และคณะ. (2558).กลไกการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอก
ระบบ.กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยพัฒนาผู้สูงอายุ (มส.ผส.).

บรรณานุกรม (ต่อ)

ญาณวรุตม์ หย่งกิจ (2554) **สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของแรงงานนอกระบบในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฐิติมา พลหาร (2554) **การเลือกประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.**

2553. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ตะวัน วรรณรัตน์. (2557) **การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย**. บทความวิจัยในวารสาร มหาวิทยาลัยศิลปากร ปีที่ 34(3) หน้า 119-150.

ธนวัฒน์ รื่นวงศ์. (2552) **สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธนัตถ์วัฒน์ เอียดพวง. (2554). **การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แท่น จังหวัดนครนายก**. สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ธนิต โสรัตน์. (2558) **นโยบายและมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม**. www.tanitsorat.com/file/นโยบายและมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทาง.ppt

ธีระ สินเดชารักษ์ และคณะ. (2555) **ความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย**. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นฤมล นิราทร. (2559) **แรงงานนอกระบบ การคุ้มครองทางสังคมและนัยต่อการพัฒนา**. <http://seminar.qlf.or.th/File/DownloadFile/733>

นาริรัตน์ จิตรมนตรี และสาวิตรี ทยานศิลป์. (2552). **การทบทวนองค์ความรู้และแนวทางการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.): ม.ป.พ.

นาริรัตน์ จิตรมนตรี วิไลวรรณทองเจริญ และสาวิตรี ทยานศิลป์. (2011). **ตัวแบบการดูแลผู้สูงอายุที่ดีของชุมชนเขตเมือง**. *Journal of Nursing Science*, 29(Supply 2 July-September): page 67-74.

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2545) **รายงานวิจัย เรื่อง สิทธิและโอกาสทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.

บรรลุ ศิริพานิช. (2542). **ผู้สูงอายุไทย**. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.

บรรณานุกรม (ต่อ)

บรรลุ ศิริพานิช, ฉลาด ถิรพัฒน์, มรกต สิงหะเคนทร์, พนิษฐา พานิชชีวะกุลและเพ็ญจันทร์ ประดับมุข.

(2540). **ชมรมผู้สูงอายุ : การศึกษารูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสม. วารสารการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม. 20(2 เมษายน-พฤษภาคม).**

บุหลัน ทองกลีบ. (2550). **บทบาทภาครัฐในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร**. คุชฎี

- นิพนธ์หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พรชัย รัฐระเวชและคณะ. (2555). **โครงการวิจัยการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ**. สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/02.pdf.
- พิจิตรา คำชู. (2555). **ความต้องการการสนับสนุนทางสังคมของผู้สูงอายุภายหลังการประสบอุทกภัยที่กั๊ยมเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพในพื้นที่กรุงเทพมหานครจากกองทุนผู้สูงอายุ**. สารนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม). ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ. (2547) **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า.
- ภัทรดนัย ไหมพระเนตร.(2552). **มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม**. วิทยานิพนธ์สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ภัทรวดี ชอกดูล. (2557). **การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลพระแก้ว อำเภอกาฬ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า, 1 (1 ตุลาคม): 22-29.
- มงคล เทียนประเทืองชัย. (2559) **สิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคม**. <http://www.rsu.ac.th/rri/researchreadarticle.php?status=2&lang=&id=60&idyear=2550>
- ยุวดี ไหวยะโชติ. **ผู้สูงอายุ: คุณภาพชีวิตกับนโยบายเบี้ยยังชีพ**. วารสารปัญญาภิวัฒน์. 4(1): 133-140.
- รัชนก คชานูบาล, ปัทพร สุคนธมาล, วรเวศม์ สุวรรณระดา และลัดดา ดาริการเลิศ(2555). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยและสร้างการมีส่วนร่วมในกองทุนด้านการพัฒนาสังคม(กองทุนผู้สูงอายุ)**.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ระพีพรรณ คำหอมและคณะ. (2555). **รายงานการวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบท : รายงานฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รุ่งเพชร สมิตนันท์. (2014). **ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ**. http://rungpet-1234.blogspot.com/2014/08/blog-post_7.html
- วรวรรณ พลิกามิน และคณะ.(2558). **การจัดระบบการดูแลและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในสังคมสูงวัย**. วารสารเศรษฐกิจและสังคม.52(3 กรกฎาคม-กันยายน): 17-25.

- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2558).คำอธิบายกฎหมายแรงงาน.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
- วิลล นำสวรรณ.(2559). การศึกษาประสิทธิภาพองค์การในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีศึกษา เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (2550) ศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน: กลไกการดำเนินงานเพื่อความยั่งยืน. กรุงเทพฯ : มีสเตอร์ก๊อปปี
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชรและคณะ.(2552). ระบบการดูแลระยะยาวและกำลังคนในการดูแลผู้สูงอายุ: ทิศทางประเทศไทยแผนงานวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย(มส.ผส.).
- ศาสนีย์ ศรีศิลป์. (2554). การศึกษานโยบายสาธารณะการประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ โดยการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ. ภาคนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น. (2552) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของแรงงานในประเทศไทย. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบภาคเหนือ. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการประชุมระดับความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องการจัดทำภาพรวมผลการศึกษาและการกำหนดนโยบายในเขตภาคเหนือ (พฤษภาคม – กรกฎาคม 2556). มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ (มส.ผส.).
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2551).การศึกษาระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สมชัย จิตสุชน. (2553)การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สมศักดิ์ ชุณหะวัณ. (บรรณาธิการ). (2555).รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยพ.ศ.2553. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.).
- สถณี อาชวนันทกุล. (2556).ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย การปฏิรูปตลาดทุนกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม. กรุงเทพฯ : เป้นไท.
- สารภี สุทธิธรรม.(2558)บทความเรื่อง ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ. ออนไลน์จาก <http://haamor/th.ผู้สูงอายุ>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559) มาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ.
http://www.mof.go.th/home/Press_release/News2016/148.pdf

สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน, (2559) **สู่การสร้างสังคมแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน**.เอกสารประกอบการประชุมระหว่างไทย-ญี่ปุ่น เรื่อง การจ้างงานสำหรับผู้สูงอายุ จัดโดยสถานทูตญี่ปุ่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น(JICA) และกระทรวง แรงงาน วันที่ 16 กันยายน 2559 ณ ห้องประชุมกระทรวงแรงงาน.

สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. (2555). **สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554**.กรุงเทพฯ: บริษัท พงษ์พาณิชย์เจริญผล จำกัด.

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **รายงานผลการศึกษาวิจัยการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัยปี 2558**. https://tpso3.m-society.go.th/content_row_detail.php?content_id=936..

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557)**สรุปผลที่สำคัญการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2557**.จัดพิมพ์โดยกลุ่มสถิติแรงงาน สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักสารนิเทศ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2559). **กรมควบคุมโรค MOU 14 องค์การ ร่วมดูแลสุขภาพแรงงานนอกระบบ ตั้งเป้า 22.1 ล้านคน ภายใน ปี 2564**.http://pr.moph.go.th/iprg/include/admin_hotnew/show_hotnew.php?idHot_new=79561

สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์. (2557). **สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย. วารสารเทคโนโลยีภาคใต้, 7(1 มกราคม – มิถุนายน): 73-82.**

บรรณานุกรม (ต่อ)

อภิษฎา เหล่าวัฒนพงษ์ (2554). **ความต้องการและแนวทางในการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุด้านอาชีพ: โครงการส่งเสริมอาชีพพื้นที่กรุงเทพมหานคร. วารสารวิทยบริการ, 22(3 กันยายน-ธันวาคม): 1-12.**

อรพินสพโชคชัยและนพพร ศรีเกตุ. (2556). **รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาดูงานและประสบการณ์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานเพื่อรองรับปัญหาของสังคมสูงอายุและการขยายอายุการเกษียณราชการและการทำงานในประเทศเกาหลีใต้. Online.**

อารดา นันทขว้าง. (2554) **มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**

อโนทัย จันทรดี. (2560). **แกะรอยนโยบายสาธารณะรัฐสวัสดิการกับความพร้อมของคนไทย. สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**

อุไรวรรณ รุ่งไธรัญ (2599) **ทัศนคติของผู้สูงอายุที่มีต่อสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในการร่วมกิจกรรม ณ สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร, วารสปัญญาวิวัฒน์ ปีที่8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2559)**

Fineman, M.A. (2008). *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition.*

Yale journal of law and feminism, 20(issue1 article 2): 1-23.

ภาคผนวก

ประกอบด้วย

ผนวก ก

บทความวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ผนวก ข

การนำผลจากโครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ไปใช้ประโยชน์ด้วยการเผยแพร่หนังสือพิมพ์แนวหน้าออนไลน์ วันที่ 24 เมษายน 2560

ผนวก ค

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผน กิจกรรมที่ดำเนินการและผลที่ได้รับ

ผนวก ง

เอกสารรับรองจริยธรรมการวิจัย

ผนวก จ

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาของเครื่องมือวิจัย

ผนวก ฉ

แบบสอบถามการวิจัย

ผนวก ช

แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก