

บทที่ ๑

บทนำ

๑. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จากโครงสร้างทางประชากรของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่คนเรามีอายุยืนมากขึ้น แต่งงานกันช้าลง ผู้หญิงอยู่เป็นโสดมากขึ้น และเด็กเกิดน้อยลง ทำให้มีการคาดการณ์จำนวนประชากรในปี พ.ศ.๒๕๗๓ หรืออีก ๒๐ ปีข้างหน้าว่า สังคมไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) โดยผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจาก ๖-๘ ล้านคนในปัจจุบัน เป็น ๑๖-๑๘ ล้านคน โดยประมาณ หรือคิดเป็นมากกว่าร้อยละ ๒๕ ของจำนวนประชากรทั้งหมด (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๓) สังคมไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

กลุ่มประชากรที่เป็นแรงงานนอกระบบ (Informal Labors) ซึ่งถือเป็นกลุ่มแรงงานขนาดใหญ่ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุด ในปัจจุบันยังขาดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมและเพียงพอ และในอนาคตประชากรกลุ่มนี้ก็จะเป็ประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดที่จะได้รับผลกระทบอย่างมากจากการที่สังคมไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ จากข้อมูลทางสถิติ ในปี พ.ศ.๒๕๕๒ พบว่าแรงงานนอกระบบมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๔ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด โดยประมาณ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๓: ข) ผลกระทบเชิงโครงสร้างในระหว่างการทำงานของแรงงานนอกระบบมีการพูดถึงกันอย่างแพร่หลาย ดังที่ปรากฏใน “ข้อมติว่าด้วยงานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ” ณ ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในสมัยประชุมที่ ๙๐ ค.ศ.๒๐๐๒ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, ๒๕๔๖) โดยมีข้อสรุปเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงานที่ลดคุณค่าของแรงงานอย่างรุนแรงซึ่งมักพบในแรงงานนอกระบบ กล่าวคือ แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจะได้รับผลกระทบเชิงลบมากกว่าเชิงบวกจากการทำงานในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากการไม่มีการขึ้นทะเบียนทำให้เป็นแรงงานที่ไม่มีตัวตน ไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม เช่น มีลักษณะการจ้างงานไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถใช้สิทธิปกป้องสิทธิพื้นฐานของตนเองได้ แรงงานนอกระบบจึงเป็นแรงงานที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และส่วนใหญ่มีความด้อยโอกาส ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศทั่วโลก แรงงานนอกระบบไม่ได้อยู่ในระบบทะเบียนแรงงานของประเทศ อีกทั้งยังไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่องานของแรงงานนอกระบบเองและสังคมโดยรวมปัญหาการขาดการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานและการขาดการคุ้มครองทางสังคมจากภาครัฐที่มีต่อแรงงานนอกระบบนี้ ยังจะส่งผลกระทบต่ออนาคตของคนกลุ่มนี้เมื่อเขาเป็นผู้สูงอายุอีกด้วย

ภายใต้สภาพการณ์ผู้สูงอายุและการคาดการณ์สถานการณ์ในอนาคตข้างต้น ได้มีการพยายามหาแนวทางรองรับสถานการณ์ รัฐบาลเองพยายามจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยผ่านนโยบายในการขยายโครงการประกันสังคมที่เห็นได้อย่างชัดเจนโดยปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙) โดยมุ่งหมายในการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ในส่วนที่เกี่ยวกับประกันสังคมพบว่ามุ่งขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, ๒๕๔๗: ๕๖-๕๗) ทั้งนี้ เพราะการประกันสังคมเป็นการระดมการออมจากแรงงาน โดยสวัสดิการนี้จะคุ้มครองสิทธิของสมาชิก เช่น การได้รับบำนาญชราภาพ วางงาน เพื่อลดความเสี่ยง ความไม่แน่นอน อีกทั้งเป็นหลักประกันถึงชีวิตในอนาคตของสมาชิก เช่น การออมเพื่อการใช้ชีวิตในวัยชรา โดยในช่วง พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๕๒ มีการพยายามจัดระบบประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบโดยภาครัฐ กล่าวคือ ในปี พ.ศ.๒๕๔๖-๒๕๔๗ ได้มีการศึกษาแนวทางเพื่อขยายการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ, ในปี พ.ศ.๒๕๔๘-๒๕๔๙ สำนักงานประกันสังคมได้วิเคราะห์อัตราเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบเพื่อพิจารณาข้อกำหนดในเรื่องของเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ และในปี พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๑ มีการรณรงค์เพื่อขยายการประกันสังคมสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบ รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการประกันสังคม ซึ่งทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่การประกันตนโดยสมัครใจหรือที่เรียกว่า ผู้ประกันตนมาตรา ๔๐ ได้ให้สิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต แต่ผลตอบรับจากความพยายามดำเนินการดังกล่าวไม่ได้รับความนิยมจากแรงงานนอกระบบ โดยจำนวนผู้ประกันตนมาตรา ๔๐ ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ มีเพียง ๘๔ รายเท่านั้นจากผู้ประกันตนทั้งหมด ๙,๗๐๒,๘๓๓ ราย เนื่องจากแรงงานนอกระบบมองว่าสิทธิประโยชน์ที่ได้รับไม่ครอบคลุมและไม่คุ้มค่ากับการจ่ายเงินสมทบที่รัฐกำหนด

ความพยายามในการก่อให้เกิดการคุ้มครองทางกฎหมายและการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบของรัฐ ซึ่งไม่เป็นผลในเชิงประจักษ์เท่าที่ควร ทำให้แรงงานนอกระบบยังคงต้องพึ่งพาตนเองต่อไป งานศึกษานี้จึงเน้นและให้ความสำคัญกับ “ความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศไทย” บนฐานคิดที่ว่า แรงงานนอกระบบจำนวนมากเหล่านี้ กำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุในอนาคต หากแต่ยังไม่มีสวัสดิการหรือการคุ้มครองเพียงพอและเหมาะสม ทั้งในช่วงชีวิตของวัยแรงงานและในอนาคตเมื่อก้าวเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ จึงมีความน่าสนใจศึกษาว่า แรงงานนอกระบบมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุในอนาคตหรือไม่ อย่างไร ในอีกด้านหนึ่งงานศึกษานี้จะมุ่งศึกษาทัศนคติของแรงงานนอกระบบที่มีต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อเป็นผู้สูงอายุในอนาคตอีกด้วย จากงานศึกษาส่วนใหญ่ที่ผ่านมาจะเน้นศึกษากลุ่มประชากรที่ได้รับสิทธิ สวัสดิการ และความคุ้มครองต่าง ๆ จากรัฐอยู่แล้ว เช่น ข้าราชการก่อนเกษียณ พนักงานบริษัทเอกชน ครูอาจารย์ เป็นต้น (มาลัย ชูตวง, ๒๕๓๙; ทักษอร ศรีภา, ๒๕๔๑; รัตรี เจริญจารุภา, ๒๕๔๒; ลลิลญา ลอยลม, ๒๕๔๕; ดาราพร มังคละภินันท์, ๒๕๔๕; ดวงจันทร์ บุณยรอดชู, ๒๕๔๕; สิริชัย คำชมภู, ๒๕๕๐; มธุริน วรศักดิ์, ๒๕๕๐; ศิริวรรณ เรืองกุล, ๒๕๕๑; อารีรัตน์ เอนนู, ๒๕๕๒) ในขณะที่การศึกษากลุ่มประชากรที่ยังขาดสิทธิ สวัสดิการ และความคุ้มครองต่าง ๆ จากรัฐ พบว่ามีการศึกษาที่ค่อนข้างน้อยและไม่เฉพาะเจาะจง จึงมีความน่าสนใจว่าแรงงานนอกระบบจะมีการเตรียมความพร้อมหรือไม่ อย่างไรก่อนที่จะเขาเหล่านั้นจะเป็นผู้สูงอายุ

ด้วยความตระหนักที่ว่า การเตรียมความพร้อมที่ดีในการก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีเมื่อเขาเหล่านั้นเป็นผู้สูงอายุ อีกทั้งการทราบถึงแนวทางการเตรียมความพร้อมดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำนโยบายเพื่อวางแผนเตรียมรับมือกับความเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ในอนาคต การศึกษานี้ นอกจากจะอาศัยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นวรรณกรรมพื้นฐานในการศึกษาแล้ว ยังจะเน้นกรอบของแนวคิดและทฤษฎีทางสังคมวิทยา ซึ่งเป็นศาสตร์ที่พยายามทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมบนพื้นฐานของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคน กลุ่มคน สถาบันต่าง ๆ ซึ่งในที่นี่ให้ความสนใจกับความสูงอายุของประชากรแรงงานนอกระบบที่มองว่าการเข้าสู่วัยสูงอายุเป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านสถานะ บทบาทของบุคคล ที่มีความเป็นพลวัตรและซับซ้อน โดยมองความสูงอายุในฐานะปรากฏการณ์ทางสังคมที่มุ่งสร้างความเข้าใจให้ลึกซึ้งผ่านตัวแปรทางสังคมศาสตร์ การศึกษานี้ยังจะได้มาซึ่งข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อก้าวเข้าสู่ช่วงวัยเปลี่ยนผ่านของแรงงานนอกระบบ งานศึกษานี้จึงมีความแตกต่างจากงานศึกษาส่วนใหญ่ที่ผ่านมาที่ซึ่งโดยมากจะอาศัยมุมมองทางด้านสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการในการศึกษา ดังนั้น การศึกษานี้จึงไม่เพียงมุ่งคาดหวังประโยชน์ที่ช่วยสะท้อนปรากฏการณ์ “ความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศไทย” เท่านั้น หากแต่นำเสนอมุมมองทางสังคมวิทยาผู้สูงอายุที่มีต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวในอีกทางหนึ่งด้วย เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุให้เติบโตและนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาคนให้เหมาะสมกับช่วงวัย เพื่อนำสังคมไทยสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์อย่างมีคุณภาพและครอบคลุมประชาชนคนไทยทุกคน

๒. วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเตรียมความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศไทย และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุทั้งในและต่างประเทศเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาแนวทางในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้กับแรงงานนอกระบบเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุโดยเริ่มจากความพร้อมของแรงงานนอกระบบ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายที่สร้างหลักประกันให้กับประชากรเป้าหมายเมื่อเข้าสู่วัยชรา นอกจากนี้ผลการศึกษายังจะนำไปสู่การพัฒนาและขยายองค์ความรู้ทั้งแนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยสังคมวิทยาสูงอายุในการเปิดพื้นที่ทางวิชาการ ขยายพรมแดนความรู้ และเปิดมุมมองใหม่เพื่อการพัฒนาในวงวิชาการต่อไป

๓. ขอบเขตการวิจัย

โครงการวิจัยนี้มุ่งศึกษาประชากรกลุ่มแรงงานนอกระบบในการเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยมีขอบเขตด้านประชากร และขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา ดังนี้

๑) ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน โดยกำหนดช่วงอายุไว้ที่ ๒๐ ปีก่อนที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ (อายุ ๔๐-๕๙ ปี) ซึ่งในสังคมไทยถือว่าเป็นผู้สูงอายุ

๒) ขอบเขตด้านพื้นที่ แรงงานนอกระบบ (อายุ ๔๐-๕๙ ปี) ที่ทำงานอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และในอีก ๔ ภูมิภาคทั่วประเทศ อันประกอบไปด้วย ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

โครงการวิจัยเรื่อง “ความพร้อมของแรงงานนอกระบบกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศไทย” คาดหวังประโยชน์จากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ดังต่อไปนี้ คือ

๑) นำไปสู่การกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชากรกลุ่มเป้าหมายของประเทศ ทั้งนี้เพราะในกลุ่มของแรงงานนอกระบบจัดว่าเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน กรรมกรแบกหาม รับจ้างทั่วไป พ่อค้า แม่ค้า เป็นส่วนใหญ่โดยมีประมาณ ๒๔ ล้านคนทั่วประเทศ ประชากรในกลุ่มนี้ไม่ได้รับการจัดสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะเดียวกันอีกไม่เกิน ๒๐ ปีข้างหน้ากลุ่มแรงงานนอกระบบเหล่านี้จะต้องเข้าสู่วัยสูงอายุ ดังนั้นผลการศึกษาครั้งนี้จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชากรในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ในเรื่องของการเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุอีกทั้งหามาตรการเพื่อเตรียมการจัดสวัสดิการให้ครอบคลุม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเตรียมรับมือสู่สังคมสูงอายุได้เป็นอย่างดีในอนาคตและยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติต่อไปด้วย

๒) นำไปสู่การพัฒนาและขยายองค์ความรู้ทั้งแนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยสังคมวิทยาผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพราะขอบข่ายทางแนวคิดและทฤษฎีทางสังคมวิทยาผู้สูงอายุนั้นยังจำกัดและมีงานที่ศึกษาในลักษณะนี้น้อยมาก การศึกษาผู้สูงอายุในวัยแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นการใช้ทฤษฎีทางสังคมวิทยามาใช้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ สามารถนำไปสู่การเปิดพื้นที่ทางวิชาการ ขยายพรมแดนความรู้ และเปิดมุมมองใหม่เพื่อการพัฒนาในวงวิชาการต่อไป